



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

Fulvio Maria Longavita	Presidente
Marco Catalano	Consigliere
Ferruccio Capalbo	Consigliere
Francesco Sucameli	Consigliere (Relatore ed estensore)
Raffaella Miranda	Consigliere (Relatore)
Emanuele Scatola	Referendario (Relatore ed estensore)
Ilaria Cirillo	Referendario (Relatore ed estensore)

nella Camera di Consiglio del 30 dicembre 2020

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

nel giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2019

VISTA la nota prot. regionale n. 2020-21851/UDCP/GAB/CG del 15 luglio 2020 (prot. C.d.C. n. 4878 dell'16 luglio 2020), relativa alla trasmissione del progetto di rendiconto 2019 nella legislatura regionale precedente le elezioni del 20-21 settembre 2020;

VISTA la nota prot. regionale n. trasmesso con nota n.2020-31154/UDCP/GAB/CG del 9 novembre 2020 (prot. C.d.C. n.7562 del 10 novembre 2020) con cui è stato re-inoltrato lo schema di rendiconto generale ai fini del giudizio di parificazione previsto dall'art. 1, comma 5, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTO il combinato disposto dell'art. 100 comma 2 e 103, comma 2, della Costituzione, che attribuisce la cognizione giurisdizionale in materia di bilancio alla Corte dei conti;

VISTO l'art. 5, comma 1, lett. a) della L. cost. n. 1/2012 e l'art. 20 della L. n. 243/2012 che attribuisce alla Corte dei conti il compito di verificare l'effettivo andamento della finanza pubblica;

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;

VISTO 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;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 57 del 5 dicembre 2020 di convocazione della audizione istruttoria collegiale il decreto n. 47/2020 di convocazione dell'udienza pubblica;

SENTITI, in audizione istruttoria collegiale, i rappresentanti della Regione e della Procura in data 21 dicembre 2020, all'esito delle memorie presentate dalla Regione in data 17 dicembre 2020, prot. C.d.C. n.604329;

VISTI gli atti, i documenti e le memorie in atti, compresa la nota prot. n.157 del 29 dicembre 2020, con cui il Presidente della Sezione giurisdizionale dà atto dell'avvenuto deposito del conto del tesoriere della Regione Campania per il relativo giudizio di conto;

VISTO il decreto presidenziale n. 48/2020 di riunione dei procedimenti sul rendiconto 2019;

UDITI, ciascuno per le diverse parti di bilancio oggetto di istruttoria, i relatori dott. Francesco Sucameli, Raffaella Miranda, Emanuele Scatola, Ilaria Cirillo;

UDITE le conclusioni orali del Presidente della Regione e del Procuratore regionale nell'udienza pubblica del 30 dicembre 2020.

IN FATTO ED IN DIRITTO

1. L'odierno giudizio concerne il rendiconto generale 2019 predisposto dall'amministrazione della regione Campania, ai sensi degli artt. 18 e 63 del D.lgs. n. 118/2011.

In ordine a tale rendiconto, per altro verso, sono stati instaurati due distinti procedimenti, a causa del doppio invio del documento contabile da parte della Regione, prima con nota n. 2020-21851/UDCP/GAB/CG, del 15 luglio 2020 (prot. C.d.C. n. 4878), poi con nota n.2020-31154/UDCP/GAB/CG, del 9 novembre 2020 (prot. C.d.C. n. 7562 del 10 novembre 2020).

La duplicità dell'invio dipende dalla peculiarità delle norme di organizzazioni della Regione Campania, che rilevano per il giudizio di parifica in quanto costituiscono disciplina sostanziale sulla rendicontazione.

1.1. Non è superfluo ricordare, infatti, che il giudizio di parifica si svolge con le "formalità della giurisdizione contenziosa" (art. 40 T.U. C.d.c), ossia con il rito che si trae, *de iure condito*, dalla disciplina oggi contenuta nel Codice di giustizia contabile.

Non è infatti possibile ritenere che il giudizio di parifica sia privo di un rito. Diversamente, una fondamentale funzione, svolta da un giudice, su uno degli atti più importanti dello svolgimento della vita giuridica e democratica della Repubblica (il bilancio, nella sua fase di rendicontazione) sarebbe espletata in assenza di quella eteronomia vincolata che garantisce la "neutralità" del giudice (C. cost. sent n. 226/1976) e il rispetto dei diritti di difesa di chi è investito dalla "forza giuridica" dell'esecuzione della volontà generale della legge (e della Costituzione) nel concreto manifestarsi del bilancio.

Tanto il bilancio che il suo giudice, infatti, sono soggetti soltanto alla legge (art. 81, comma 6 Cost. e art. 108 Cost.).

La necessità del rispetto del rito contenzioso è stata indirettamente evidenziata nella sentenza Cost. sent. n. 89/2017, che ha individuato i tratti identificativi della giurisdizionalità della sua funzione. Questo giudice, 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 fatto oggetto di questione nella relazione di deferimento del magistrato istruttore.

1.2. Segnatamente, la disciplina processuale di questo giudizio si ricava, *per relationem*, mediante il doppio rinvio contenuto nelle norme di riferimento (artt. 1, comma 5, del D.L. n. 174/2012, artt. 39-40 del R.D. n. 1214/1934).

Inoltre, l’inserimento del giudizio di parifica delle Regioni nel sistema di tutela previsto dall’art. 20 comma 2 della L. n. 243/2012 e dell’art. 11 comma 6 c.g.c. ha aggiunto una ulteriore garanzia giurisdizionale, mediante un ricorso nomofilattico alle Sezioni riunite in speciale composizione (art. 11, 123 e ss., 172 e ss. c.g.c.). Tale ricorso consente di giustiziare tutti gli interessi lesi dalla “forza giuridica” di una pronuncia asseritamene ingiusta, suscettibile di diventare definitiva (cfr. SS.RR. sentt. n. 44/2017 e n. 32/2020).

Il Legislatore del 2012, dunque, ha replicato la scelta compiuta nel 1934, di riallineare la disciplina di legge (art. 49, lett. b) L. n. 800/1864) – che imponeva la forma contenziosa – e disciplina processuale (contenuta nell’art. 20 del Regolamento “provvisorio” del 1862, ossia una fonte governativa di secondo livello).

Giova rammentare, in proposito, che la legge fondativa n. 800/1862 aveva stabilito la giurisdizione della Corte dei conti sui conti e, in generale, sul rispetto delle norme che disciplinano l’amministrazione della finanza statale (art. 10).

La legge citata aveva, altresì, statuito che la verifica del conto delle amministrazioni (ossia la parificazione, prevista dal comma 5 dell’art. 10) fosse disciplinata insieme alle altre funzioni contenziose (tra cui il giudizio di conto, previsto distintamente dal comma 6 dell’art. 10), con un rito specificamente dedicato, con specifiche disposizioni relative all’esito finale del giudizio (cfr. artt. 28-32).

In quel contesto, in cui il Giudice contabile esercitava solo funzioni di legittimità-regolarità, le attribuzioni della Corte venivano rigorosamente distinte in contenziose e non contenziose.

Parallelamente, per la disciplina di rito, veniva prevista la delega per l’emanazione di due regi decreti, uno per le attribuzioni contenziose (art. 49), l’altro per quelle non contenziose (art. 50): l’art. 49 lett. *b*) indicava espressamente la disciplina della verifica dei conti dell’amministrazione (ossia la parifica, ex art. 10 comma 5) tra i tipi di giudizio da disciplinare con il rito processuale.

Cionondimeno, la disciplina fu prevista e allocata nell’art. 20 del Regio decreto 2 ottobre 1982, emanato, emanato ai sensi dell’art. 50 della L. n. 800/1862: il regolamento (sebbene a titolo “provvisorio”), per la verifica dei conti dell’amministrazione, elaborò quindi un rito non contenzioso.

1.3. Successivamente, con la legge delega n. 255/1933, furono conferiti al Governo poteri normativi per la sistemazione e innovazione della disciplina vigente concernente l’organizzazione e le attribuzioni della Corte (artt. 32 e 35).

Le norme di rito sono state emanate con R.D. 13 agosto 1933, n. 1038, contrapponendo le forme per le attribuzioni “non contenziose” in esso contenute, con quelle “non contenziose” previste per le funzioni di controllo della Corte (cfr. artt. 26 e 39).

Il T.U del 1934 disciplinava, in via generale, le competenze dell’unitaria giurisdizione della Corte, ivi comprese quelle relative ai i controlli. Giova rimarcare che con riferimento alla verifica dei conti dell’amministrazione, il predetto Testo unico si “allineava” alla scelta legislativa originaria “restituendo” la forma contenziosa al giudizio di parifica.

Tale giudizio, infatti, dirime un conflitto di interessi distinti e contrapposti, tipico dei c.d. “rapporti fiduciari”, nei quali chi è amministrato si trova in una posizione asimmetrica rispetto a chi amministra: per questo, nel diritto civile, come nel diritto pubblico, è stabilito un obbligo di rendicontazione, nonché un giudice terzo per la verifica del suo esatto adempimento.

Nella contabilità pubblica, il dovere non sorge per una generica *causa fiduciae*, bensì in ragione dell’esecuzione di un dovere imperativo e costituzionale in capo a chi amministra (art. 54 comma 2 e 97 comma 2 Cost.) di “dare conto” alla comunità del modo in cui amministra risorse pubbliche (*accountability*, in tal

senso cfr. C. cost. sent. n. 39/2014, § 6.3.9.6; nonché sentt. 184/2016, 6/2017, 228/2017, 247/2017, 18/2019, 115/2020).

1.4. L'art. 40 obbliga, quindi, l'interprete ad una operazione esegetica di delimitazione delle norme applicabili, per analogia, nell'ambito della disciplina di rito esistente per i giudizi contenziosi dinanzi alla Corte.

Il regolamento del 1933 era articolato in tre Titoli: il Titolo I, contenente le norme generali; il Titolo II, relativo alle "forme" dei giudizi (distinti in "giudizio sui conti", "giudizi di responsabilità", "giudizi ad istanza di parte", "giudizi in materia di pensione"); il Titolo III, relativo alle impugnazioni.

Appare evidente, dunque, che il Legislatore, con l'art. 40 del T.U. C.d.c., intendeva perimetrare la disciplina applicabile mediante una analogia, riferita alle norme generali del Titolo I e a quelle speciali, del Titolo II, concernenti il "giudizio sui conti".

Attesa l'abrogazione del vecchio regolamento di procedura ad opera dell'art. 4, lett. b) dell'Allegato 3 del D.lgs. n. 174/2016, le disposizioni oggetto della medesima applicazione analogica sono ora contenute nel Codice di giustizia contabile, con particolare riguardo a norme e principi generali nonché con riferimento alle norme speciali previste per il giudizio "sui" conti (Parte III).

L'archetipo processuale è dunque costituito dal giudizio "di" conto (artt. 137-150 c.g.c.).

Del resto, entrambi i giudizi sui conti (parifica e giudizio di conto) si instaurano in ragione dello stesso oggetto. Segnatamente, la *causa petendi* consiste nell'adempimento concreto di una obbligazione di resa del conto prevista dalla legge; il *petitum*, invece, nel dovere del giudice di emanare una decisione di accertamento che renda definitivi i saldi del conto e la loro perimetrazione (per il giudizio di conto, cfr. Sez. giur. Campania, sentenza 27 dicembre 2011 n. 2162, per il giudizio di parifica, cfr. C. cost. sent. n. 244/2020).

In definitiva, nel giudizio di parifica, la Corte dei conti è chiamata a verificare l'esatto adempimento dell'obbligo di rendicontazione pubblica da parte delle Regioni (art. 18 e 63 D.lgs. n. 118/2011). Tale giudizio dirime il conflitto tra antagonisti interessi, conferendo loro tutela: da un lato, quelli

dell'Amministrazione controllata a vedere confermata, in un pubblico giudizio, la rappresentazione degli esiti della propria gestione, dall'altro, gli interessi finanziari adespoti di chi è amministrato (rappresentati dal pubblico ministero contabile).

1.4.1. Peraltro, per effetto degli artt. 39 e 41 T.U. C.d.c., il giudice conosce non solo, strettamente, del conto, ma anche dei titoli sottesi alla rappresentazione contabile: l'indagine, infatti, sfocia in due distinti e separati arresti, il primo con "forma" di sentenza (art. 39 T.U. C.d.c., art. 100 e 103 Cost.), il secondo in forma "refertuale" (art. 41 T.U. C.d.c.).

In buona sostanza, Il giudice emette decisioni che possono diventare "definitive" (cfr. C. cost. sentt. n. 72/2012 e n. 244/2020) e irretrattabili solo con riguardo al primo tipo di giudizio. Cionondimeno, la legittimità del titolo può costituire questione pregiudiziale che il giudice affronta nella decisione, stimolata dall'indagine refertale, che diventa parte integrante della "decisione" nella misura in cui la rappresentazione contabile non risulta coerente con la realtà rappresentata (principio di veridicità, postulato n. 5 del D.lgs. n. 118/2011). In caso contrario, l'indagine sulla legittimità, o addirittura sulla opportunità della gestione, riveste un carattere meramente "referente" ad ausilio della funzione degli organi interessati del controllo.

2. Acclarato che le norme applicabili sono quelle del giudizio di conto, appare evidente che la doppia trasmissione del rendiconto 2019 ha dato luogo a due procedimenti preliminari con lo stesso oggetto, ai sensi dell'art. 145 c.g.c..

Ciò è avvenuto a causa delle norme di organizzazione sulla rendicontazione dettate nelle norme statutarie della Regione Campania.

Il Codice, del resto, prevede che la disciplina organizzativa dettata per le varie amministrazioni può rilevare per il processo. Segnatamente, l'art. 139 comma 3 c.g.c. prevede espressamente che *"le modalità di presentazione dei conti possono essere adeguate con legge statale o regionale alle esigenze specifiche delle singole amministrazioni"*.

Nel caso del rendiconto generale (art. 18 e 63 D.lgs. n. 118/2011), tali norme sono dettate dallo Statuto regionale, ossia, da una fonte "primaria" regionale, a competenza specializzata (C. cost. n. 372/2004).

Si tratta, in particolare, dell'art. 53 dello Statuto della Regione Campania, prevede che: «*Le proposte di legge presentate al Consiglio regionale decadono con la fine della legislatura, salvo quelle di iniziativa popolare e di iniziativa dei consigli comunali e provinciali*» (comma 3).

Parallelamente, l'art. 102 del Regolamento interno del Consiglio regionale della Campania stabilisce che «*Tutti i progetti di legge e gli altri atti il cui procedimento non si è perfezionato con la definitiva approvazione consiliare decadono alla conclusione della legislatura, salvo quelle di iniziativa popolare e di iniziativa degli enti locali così come previsto dalle disposizioni statutarie*».

2.1. In buona sostanza, considerate le richiamate norme sostanziali di organizzazione, poiché il rendiconto deve essere adottato con la “forma” del progetto di legge, esso decade in caso di rinnovo della legislatura. Per l'effetto, la decadenza travolge altresì gli effetti processuali che il rendiconto ha *medio tempore* prodotto, ossia l'instaurazione del procedimento preliminare al giudizio di parifica (art. 145 c.g.c.).

L'estinzione del processo, deve pertanto essere dichiarata con sentenza, in base a noti principi generali del processo (cfr. art. 111 c.g.c.).

Il Collegio, pertanto, dichiara l'estinzione del procedimento relativo al primo rendiconto inviato.

In base ai principi generali richiamati, sono conservati gli effetti probatori degli atti istruttori compiuti *medio tempore*.

3. Passando alla trattazione del merito, il *thema decidendum* dell'odierno giudizio è stato fissato, ai sensi dell'art. 147 c.g.c., con le relazioni di deferimento dei magistrati istruttori estensori, alla luce delle eccezioni e deduzioni delle parti, emerse nella discussione (art. 148 c.g.c.).

Il *thema* riguarda quindi le specifiche questioni di legittimità sollevate con riferimento alle poste contabili e ai correlati titoli di gestione.

Le conclusioni delle parti (Regioni e Procura regionale contabile) su tali questioni sono pervenute a valle della formazione del ruolo, per effetto dell'Ordinanza presidenziale n. 57/2020, con la quale è stata inviata la relazione di deferimento (prot. C.d.C. n. 8191 del 5 dicembre 2020).

Con successivo Decreto presidenziale n. 47, del 23 dicembre 2020, è stata fissata l'udienza pubblica, ai sensi degli artt. 147 e 91 c.g.c., per la discussione finale sul rendiconto generale 2019 della Regione Campania.

La Regione ha inviato le proprie memorie con la nota prot. C.d.C. prot. n. 8428 del 17 dicembre 2020; la Procura ha provveduto ad inviare le proprie conclusioni con la nota prot. C.d.C n. 8563 del 28 dicembre 2020.

3.1. Nell'udienza camerale del 21 dicembre, ai sensi dell'art. 148, comma 1, c.g.c., sono stati ascoltati i rappresentanti di Regione e Procura. La Regione ha presenziato senza patrocinio legale.

All'odierna, pubblica, udienza le parti hanno confermato le argomentazioni esposte nelle memorie scritte. In particolare, il Procuratore Regionale ha chiesto di parificare il rendiconto generale. Nello stesso senso la richiesta della Regione, che però concorda sull'errore materiale relativo a talune poste del FCDE.

4. Il Collegio ha dunque parificato le poste e verificato la loro legittimità attraverso i saldi fondamentali del rendiconto generale.

Tali saldi consistono (Corte Cost., sentt. n. 4/2020 e n. 49/2018), in «**cinque elementi fondamentali [ossia]: 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); **d)** le informazioni sui fondi di garanzia a sostegno dei LEP e della proporzione tra funzioni attribuite e risorse. Infatti «**d)** quando le risorse proprie non consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite deve essere lo Stato ad intervenire con apposito fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante e con ulteriori risorse aggiuntive ai fini di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni (art. 119, terzo, quarto e quinto comma, Cost.)»; infine, **e)** le informazioni che rendano verificabile e giustiziabile i limiti all'autorizzazione e contrazione dell'indebitamento, «a presidio del corretto sviluppo ed adempimento dei doveri di responsabilità e solidarietà

finanziaria presidiati dall'art. 119 comma 6 Cost., nelle relazioni Stato e regioni. Infatti, «gli enti territoriali possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con modalità equilibrate in rapporto al generale contesto macroeconomico (art. 119, sesto comma, Cost.)».

I surriportati “fondamentali” costituiscono, infatti, “indefettibili” informazioni «per avvicinare in senso democratico i cittadini all'attività dell'Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori» (sentenza n. 49 del 2018).

5. Seguendo questo ordine concettuale, l'istruttoria, e il successivo, deferimento, ai sensi degli artt. 145 e 147 c.g.c., hanno avuto a oggetto le seguenti questioni:

- adeguata rappresentazione degli effetti delle sentenze n. 172/2019/PARI e n. 217/2019/PARI di questa Sezione;

- correttezza del risultato di amministrazione con riguardo a talune poste, segnatamente: rappresentazione dei residui attivi e passivi inerenti la gestione del fondo comunitario FESR; rilevazione dei vincoli sulla cassa, con particolare riguardo alla gestione sanitaria; adeguata quantificazione del FCDE con riferimento a taluni errori materiali e alla gestione sanitaria; correttezza della quantificazione del fondo rischi per residui perenti e per rapporti di debito/credito con gli altri enti della Repubblica;

- correttezza dei saldi di gestione, con particolare riguardo all'indebitamento (artt. 9 e 10 della L. n. 243/2012);

- correttezza della rappresentazione, nonché rispetto dei limiti contabili dell'indebitamento, nel Conto del bilancio (artt. 9 della L. n. 243/2012 e 62 D.lgs. n. 118/2011) e nello Stato patrimoniale.

6. Il risultato di amministrazione 2019, attestato dalla regione Campania, viene riportato nella tabella sottostante:

Risultato di amministrazione	2019
Fondo cassa al 1 gennaio	511.863.225,75
Riscossioni (competenza + residui)	17.955.933.516,67
Pagamenti (competenza + residui)	18.023.053.918,73
Saldo di cassa al 31 dicembre	444.742.823,69
Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	0,00
Fondo di cassa al 31 dicembre	444.742.823,69
Residui attivi	9.612.511.104,34
<i>di cui derivanti da accert. di tributi effett. sulla base della stima del dip.</i>	2.224.599.748,67
Residui passivi	8.847.819.181,95
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	230.848.823,01
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale	154.824.069,87
Risultato di amministrazione al 31 dicembre	823.761.853,20
Composizione del risultato di amministrazione	
Parte accantonata	
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	431.875.679,40
Fondo residui perenti	1.060.214.183,58
Fondo rischi da contenzioso	313.233.848,58
Fondo perdite società partecipate	14.332.291,00
Fondo DL 35 del 2013 art.3 al 31/12	2.355.242.790,17
Fondo rischi partecipate	9.413.020,97
Fondo flussi positivi Swap (principio 3.23)	0,00
Accantonamento Credito nei confronti del Consiglio Regionale	14.270.586,34
Fondo compensazioni acqua Campania S.p.A.	221.699.863,03
Fondo copertura per incassi innominati	7.057.034,76
Fondo copertura entrate temp. Incassate su partite di giro	123.266.344,29
Oneri di ripristino autonomia imprenditoriale	22.024.228,40
Totale parte accantonata	4.572.629.870,52
Parte vincolata	
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
Totale parte vincolata	1.015.178.890,36
Totale parte disponibile	-4.764.046.907,68

6.1. Più nel dettaglio, per quanto concerne la gestione di cassa, l'esame dei relativi dati contabili evidenzia, al 31.12.2019, la presenza di uno *stock* finale per € 444.742.823,69, effetto dei flussi di riscossione (competenza + residui) per € 17.955.933.516,67 (a fronte di stanziamenti definitivi pari a € 34.527.960.964,90) e correlati flussi di pagamento (competenza + residui), per € 18.023.053.918,73 (a fronte di stanziamenti definitivi pari a € 34.927.960.964,90).

Gestione di cassa – Riscossioni

ENTRATE	Stanziamenti di Cassa		Incassi
	Iniziali	Finali	Importo
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	12.577.422.385,69	14.106.463.649,16	11.750.389.450,97
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	1.858.471.388,74	1.851.480.365,21	1.286.294.452,80
Titolo 3 - Entrate extratributarie	1.409.507.960,20	1.672.815.790,04	615.848.475,60
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	9.468.889.061,81	9.097.367.667,70	1.436.890.464,07
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	1.002.920.000,00	1.012.593.484,58	985.550.599,67
Totale entrate finali	26.317.210.796,44	27.740.720.956,69	16.074.973.443,11
Titolo 6 - Accensione di prestiti	357.054,70	357.054,70	0,00
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	5.049.390.434,28	5.786.882.953,51	1.880.960.073,56
Totale entrate 2019	32.366.958.285,42	34.527.960.964,90	17.955.933.516,67

Gestione di cassa – Pagamenti

SPESE	Stanziamenti di Cassa		Pagamenti
	Iniziali	Finali	Importo
Titolo 1 - Spese correnti	18.027.242.472,81	17.764.602.826,76	12.896.616.298,10
Titolo 2 - Spese in conto capitale	7.273.812.212,99	8.798.010.660,79	1.880.737.914,64
Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	1.062.856.969,06	1.076.456.384,81	1.045.569.396,71
Totale spese finali	26.363.911.654,86	27.639.069.872,36	15.822.923.609,45
Titolo 4 - Rimborso di prestiti	247.715.547,18	248.085.094,91	248.085.094,89
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	5.155.331.083,38	6.040.805.997,63	1.952.045.214,39
Totale spese 2019	32.766.958.285,42	34.927.960.964,90	18.023.053.918,73

Saldo della gestione di cassa

Fondo di cassa iniziale	511.863.225,75
Riscossioni totali	17.955.933.516,67
Pagamenti totali	18.023.053.918,73
Fondo di cassa finale	444.742.823,69

Il saldo finale di cassa, pari a € 444.742.823,69, coincide con quello esposto nel conto del Tesoriere e con i prospetti della gestione di cassa estratti dal sistema informativo SIOPE.

ESERCIZIO 2019	SIOPE	Conto di fatto (a)	Conto di diritto (b)	Differenze (b-a)
Fondo di cassa iniziale 01/01/2019	511.863.225,75	511.863.225,75	511.863.225,75	0,00
Entrate 2019	17.955.933.516,67	17.955.933.516,67	17.955.933.516,67	0,00
Spesa 2019	18.023.053.918,73	18.023.053.918,73	18.023.053.918,73	0,00
Differenza	444.742.823,69	444.742.823,69	444.742.823,69	0,00
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
Fondo di cassa finale esercizio finanziario 2019	444.742.823,69	444.742.823,69	444.742.823,69	0,00

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

EQUILIBRIO DELLA GESTIONE RESIDUALE	
ENTRATE - Riscossioni in Conto Residui	
TITOLO 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	595.739.915,33
TITOLO 2 - Trasferimenti correnti	56.200.234,13
TITOLO 3 - Entrate extratributarie	91.262.220,00
Totale Riscossioni Correnti (A)	743.202.369,46
TITOLO 4 - Entrate in conto capitale	1.158.409.368,82
TITOLO 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	7.573.995,84
TITOLO 6 - Accensione prestiti	0
TITOLO 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0
TITOLO 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	311.094.383,82
Totale Riscossioni (B)	2.220.280.117,94
SPESE - Pagamenti in Conto Residui	
TITOLO 1 - Spese correnti	1.370.648.278,44
TITOLO 2 - Spese in conto capitale	854.770.870,32
TITOLO 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	2.347.005,25
TITOLO 4 - Rimborso di prestiti	0
TITOLO 5 - Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	0
TITOLO 7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	398.502.421,30
Totale Pagamenti (C)	2.626.268.575,31
Saldo Riscossioni Pagamenti di Parte Corrente (D = A - Spese Correnti)	-627.445.908,98
SALDO RISCOSSIONI PAGAMENTI IN C/RESIDUI (E = B - C)	-405.988.457,37
Residui Attivi da Residui al 31/12/2019 (F)	5.439.368.769,85
Residui Passivi da Residui al 31/12/2019 (G)	4.634.808.002,55
SALDO GESTIONE RESIDUALE DA RESIDUI (H = F - G)	804.560.767,30
SALDO DELLA MASSA RESIDUALE (I = E + H)	398.572.309,93
Fondo Cassa al 01/01/2019 = L	511.863.225,75
RISULTATO DELLA GESTIONE RESIDUI (M = I + L)	910.435.535,68
Residui Attivi Finali al 31/12/2019 (N)	9.612.511.104,34
Residui Passivi Finali al 31/12/2019 (O)	8.847.819.181,95
SALDO DELLA GESTIONE RESIDUALE COMPLESSIVA (P = N - O)	764.691.922,39

6.3. Per quel che concerne il risultato di gestione, la Regione ha realizzato un *surplus* pari a € 298.999.210,40, con effetti sul risultato di amministrazione come di seguito specificato

Gestione di Competenza		
accertamenti 2019	+	19.908.795.733,22
impegni 2019	-	19.609.796.522,82
Saldo	=	298.999.210,40
Gestione dei Residui		
Maggiori Residui Attivi riaccertati	+	0,23
Minori Residui Attivi Riaccertati	-	945.293.259,15
Minori Residui Passivi Riaccertati	+	665.559.025,70
Saldo	=	-279.734.233,22
Saldo Gestione di Competenza	+	298.999.210,40
Saldo Gestione Residui	+	-279.734.233,22
Risultato esercizi precedenti applicato	+	0,00
Risultato esercizi precedenti non applicato	+	1.190.169.768,90
	=	1.209.434.746,08
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre 2019	-	0,00
	=	1.209.434.746,08
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO	-	385.672.892,88
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2019 (A)		823.761.853,20
Parte accantonata		
Fondo crediti di dubbia esigibilità		431.875.679,40
Accantonamento residui perenti		1.060.214.183,58
Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013		2.355.242.790,17
Fondo perdite società partecipate		14.332.291,00
Fondo contezioso		313.233.848,58
Altri accantonamenti		397.731.077,79
Totale parte accantonata (B)		4.572.629.870,52
Parte vincolata		
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
Totale parte vincolata (C)		1.015.178.890,36
Totale parte disponibile (D = A -B -C)		- 4.764.046.907,68

7. I surrichiamati saldi sono stati parificati e verificati, evidenziando talune illegittimità che conducono a chiudere il giudizio con alcune eccezioni e riserve.

Non è superfluo evidenziare che la parifica “con riserva” non è una negazione di conformità della posta o del saldo ai fatti rappresentati o al diritto, bensì l’evidenza di una discrasia di fatto e/o di dritto che, nell’evoluzione del bilancio, prospetticamente, al lordo di altri fattori, può determinare un futuro accertamento negativo in termini di equilibrio, sostenibilità e trasparenza. Pertanto la Regione, per tutti i profili parificati con riserva, è impegnata ad attivarsi per rimuovere le stesse prontamente, onde evitare di incorrere in un giudizio negativo nei giudizi sulle annualità successive.

Tanto premesso, si rileva quanto segue.

7.1. Il risultato di amministrazione è in parte non corretto. In primo luogo, esso non riporta i fondi e le poste necessarie a dare esecuzione al giudicato determinatosi con la decisione n. 172/2019/PARL.

La questione, si rammenta, riguarda il recupero delle somme illegittimamente erogate al personale del Consiglio regionale, come emerso dalla sentenza C. cost. n. 146/2019 e la conseguente necessità di dare conto nel bilancio di crediti da recupero e correlati “accantonamenti di solidarietà”, nei termini di cui alla prefata decisione.

La contabilizzazione delle somme e degli accantonamenti, infatti, è avvenuta al netto delle obbligazioni di recupero aventi natura fiscale. Tale quantificazione è errata, in quanto esiste un dovere contabile e giuridico di recuperare integralmente le somme erogate *sine titulo*, indipendentemente dalla natura del debitore e dalla regola di distribuzione dell’obbligo restitutorio tra percettori e tra percettori e fisco (cfr. *amplius* Allegato A).

Il Collegio pertanto non parifica le seguenti poste del conto del bilancio 2019:

- il capitolo E02553 di Entrata, con riferimento all’accertamento pari a € 14.270.586,34, relativo al credito da restituzione vantato nei confronti del Consiglio, nella misura in cui non tiene conto della rideterminazione del predetto credito in € 48.415.197,8 al lordo delle ritenute previdenziali ed erariali;
- della parte accantonata al risultato di amministrazione, al 31.12.2019, voce “*Altri Accantonamenti*” – “*Accantonamento Credito nei confronti del Consiglio Regionale*” a tutela della finanza pubblica allargata, nella misura in cui non prevede l’adeguamento all’importo rideterminato del credito vantato verso il Consiglio, al lordo delle ritenute erariali e previdenziali, in € 48.415.197,8.

Resta inteso, che l’odierna decisione riguarda esclusivamente la corretta quantificazione delle poste sul bilancio regionale, mentre spetta all’autonomia dell’Assemblea legislativa stabilire il “*quomodo*” del recupero, nel rispetto della legge e con ogni conseguenza giuscontabile, anche di tipo risarcitorio.

7.2. Il risultato di amministrazione non è corretto anche con riguardo al FCDE, in considerazione di un chiaro errore materiale, peraltro riconosciuto dalla Regione, (cfr. *amplius* Allegato A). In particolare, l’errore è consistito nella mancata svalutazione di alcune entrate relative ai capitoli E00096, E00102 ed E00105. Tale errore va corretto alla luce del principio di veridicità (cfr. Postulato n. 5, Allegato 1 al D.lgs. 118/11).

In secondo luogo, la quantificazione complessiva del fondo *de quo* viene parificata con riserva, in ordine alla necessità di approfondire le condizioni concrete di applicazione di una previsione speciale di legge, concernenti entrate sanitarie e libere quantificate mediante stime statali.

7.2.1. Con riguardo a tale secondo aspetto, la relazione di deferimento metteva in dubbio la corretta interpretazione e applicazione dei principi contabili applicati (All. 4/2, punto 3.3, in un punto non delegificato, ai sensi dell'art. 3, comma 6, del D.lgs. n. 118/2011). Tale norma di legge (introdotta con il D.lgs. n. 126/2014) 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 Regione ha ritenuto che tale norma le attribuisse la facoltà di escludere dal FCDE, sia a preventivo che a consuntivo, entrate del perimetro sanitario e "libere", in base al principio dell'attendibilità della stima (esterna) proveniente dallo Stato (in particolare dal Dipartimento delle finanze) .

MODALITÀ DI CALCOLO FCDE		
FCDE 2019	Come da schema di rendiconto.	€ 431.875.679,40
FCDE 2019 "corretto"	Come da rendiconto, al netto dell'errore materiale, ossia includendo le entrate di cui ai capitoli E00096, E00102 ed E00105)	€ 429.692.973,25
FCDE 2019 vers 2018*	calcolato con le medesime modalità del 2018, considerando altresì gli incassi a residuo nell'esercizio 2020 sulle tipologie 101 e 102 alla data del 10/06/2020.	€ 736.727.876,06
FCDE 2019 con entrate libere*	calcolato escludendo dall'accantonamento solo la tipologia 102 (cioè le entrate sanitarie) ed includendo nel calcolo dell'accantonamento i capitoli afferenti alla tipologia 101 (le entrate libere), considerando altresì gli incassi a residuo nell'esercizio 2020 sulla tipologia 101 alla data del 10/06/2020.	€ 377.839.740,73

Come si vede nel prospetto sopra riportato, confrontando il valore del FCDE ottenuto sulla base della diversa e nuova interpretazione dei principi contabili con quello del FCDE calcolato con gli stessi criteri dell'anno precedente, l'accantonamento si riduce sensibilmente. Tale riduzione si ottiene sottraendo

dalla svalutazione anche risorse “libere”, non necessariamente ricadenti nel perimetro sanitario x art. 20 D.lgs. n. 118/2011.

Secondo una prima prospettazione il principio applicato di cui si discorre parrebbe ricollegare la “facoltà” di escludere dal cluster utile ai fini dell’accantonamento al FCDE le entrate “accertate” sulla scorta delle stime del competente Dipartimento delle finanze ed indipendentemente dalla loro destinazione (se sanitaria o libera).

Nel rilevare che i principi contabili applicati consentono di escludere atomisticamente singole entrate, solo in sede previsionale, in base alla documentata valutazione di piena esigibilità economica del provento (cfr. esempio n. 5, laddove si afferma che «*Con riferimento alle entrate che l’ente non considera di dubbia e difficile esazione, per le quali non si provvede all’accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, è necessario dare adeguata illustrazione nella Nota integrativa al bilancio*») si deve, altresì, ricordare che, ove anche la norma invocata dalla Regione Campania fosse interpretabile come attribuyente una facoltà di procedere ad esclusioni, al di là delle fattispecie consuete del § 3.3. dell’Allegato 4/2 (entrate accertate per cassa, entra garantite, entrate per crediti verso altre pubbliche amministrazioni, entrate riscosse per conto di altri enti), tale possibilità potrebbe, in ogni caso, afferire, unicamente, alle entrate il cui accertamento è disciplinato dal Titolo II del D.lgs. n. 118/2011 (art. 1, comma 1, art. 3 comma 4, art. 19 comma 2 lett. *b*) del D.lgs. n. 118/2011). Tali entrate, infatti, ricadono nel c.d. *perimetro sanitario*, per diretta destinazione di legge, ovvero, originariamente “libere”, destinate per autonoma scelta dell’ente regionale.

Solo in relazione a tali entrate, infatti, avrebbero fondato ingresso le difese qui introdotte dalla Regione, la quale evidenzia che, per le entrate del settore sanitario, non è possibile fare riferimento al principio della competenza finanziaria potenziata e, con esso, al sistema dei fondi che mirano a sincronizzare l’imputazione a bilancio delle entrate e delle spese con i flussi sottostanti di cassa (principi dei Titoli I e III del D.lgs. n. 118/2011). Per tale ragione, osserva l’Ente, tali entrate vanno escluse dall’accantonamento allo speciale fondo della competenza finanziaria rinforzata, costituito dal FCDE.

Nonostante l'istruttoria svolta, tuttavia, allo stato degli atti, il Collegio ritiene necessario effettuare ulteriori approfondimenti volti a ricostruire in maniera analitica le esclusioni, distinguendo le risorse destinate al settore sanitario da quelle libere, verificando le modalità di riscossione anche al fine di rilevare l'applicabilità del principio del § 3.7.2. (secondo cui «*Le entrate tributarie riscosse attraverso il bilancio dello Stato o di altra amministrazione pubblica sono accertate nell'esercizio in cui è adottato l'atto amministrativo di impegno della corrispondente spesa nel bilancio dello Stato e dell'amministrazione pubblica che ha incassato direttamente il tributo*»).

Il Collegio, pertanto, parifica, con riserva, il fondo crediti di dubbia esigibilità con riguardo alle entrate interessate, in attesa di effettuare ulteriori analisi nel successivo ciclo di verifica.

8. Proseguendo nella disamina del saldo "risultato di amministrazione", a monte, è emersa una patologia rappresentativa che riguarda la gestione residuale, con riguardo ai fondi comunitari.

Le modalità di contabilizzazione dei residui attivi e passivi che afferiscono alla gestione di tali risorse (Fondi SIE) e, in particolare, del fondo FESR, pur conforme alla legislazione interna, ed in particolare ai principi contabili applicati del D.lgs. n. 118/2011, non risulta in linea coi principi generali sulla gestione ed esecuzione del bilancio UE, di cui la Regione è organo indiretto e decentrato.

Si deve infatti ricordare che il Regolamento UE n. 1046/2018 - cosiddetto "regolamento finanziario" sul bilancio eurounitario - prevede, agli artt. 62 e 63, che il bilancio UE possa essere eseguito in modo diretto, indiretto, o misto e, negli ultimi due casi, con il concorso degli organi degli Stati membri.

Da questo punto di vista, la parte del bilancio regionale inerente ai fondi UE citati, costituisce esecuzione indiretta, o mista, del bilancio comunitario. Ciò impone il dovere di rispettare, nella redazione dei documenti di bilancio, i principi del diritto del bilancio UE (art. 6), in particolare del principio di trasparenza.

Tale principio, nella versione euro-unitaria, impone che i documenti di bilancio, financo quelli che riguardano la sua esecuzione, siano sempre in grado di garantire ai cittadini europei una piena e autonoma cognizione in ordine alla coerenza tra politiche programmate e loro realizzazione.

Infatti, il considerando n. 21 stabilisce che, nel bilancio comunitario, *«Ai fini di una maggiore leggibilità e trasparenza dei dati sugli strumenti finanziari attuati in regime di gestione diretta e indiretta, è opportuno fondere tutti gli obblighi di comunicazione in un unico documento di lavoro che deve essere accluso al progetto di bilancio»* (cfr. art. 41, comma 8, a proposito del bilancio di previsione). Nel considerando n. 219 si legge *«È importante migliorare la visibilità dei fondi SIE e portare i risultati conseguiti a conoscenza dei cittadini. Le attività di informazione e comunicazione e le misure per migliorare la visibilità per i cittadini rimangono essenziali per pubblicizzare i risultati conseguiti con i fondi SIE e per mostrare come sono investite le risorse finanziarie dell'Unione»* (cfr. art. 37 a proposito del rendiconto).

Il rendiconto della Regione Campania, a causa di una non adeguata attuazione interna di tali principi da parte del regolatore nazionale, non è in grado di fornire una informazione completa e trasparente in merito agli effetti dei ritardi nella spesa e della necessaria riprogrammazione effettuata.

La patologia riguarda l'oscurità contabile dei residui e della loro movimentazione connessa ai fenomeni del c.d. *overbooking* (ossia predisposizione di spesa idonea ad assorbire fondi UE in eccedenza rispetto al programmato, da attivare in caso di mancata, intempestiva o inidonea rendicontazione della spesa originariamente programmata) e dei c.d. "progetti retrospettivi". Con tali prassi, si procede a integrare, e modificare, la programmazione originaria, inserendo progetti a suo tempo non previsti, per non perdere i finanziamenti comunitari rispetto ai quali scatterebbe, altrimenti, l'obbligo di restituzione. Va da sé che tali pratiche sono altamente rischiose, in punto di legittimità, perché rischiano di eludere il principio di addizionalità che vieta agli Stati membri di utilizzare le risorse comunitarie in sostituzione delle risorse interne per progetti nazionali: le risorse derivate dai fondi del bilancio UE, in esecuzione indiretta o mista dello stesso, devono essere utilizzate per realizzare programmi "addizionali" rispetto ai programmi e ai fondi nazionali. Non è quindi possibile utilizzare i fondi UE per dare esecuzione al bilancio interno.

La verifica della addizionalità dei progetti comunitari, peraltro, presuppone una chiara programmazione e una coerente rendicontazione, nonché una limpida ricostruzione degli effetti contabili di eventuali riprogrammazioni.

La Sezione ha rilevato che le procedure e i documenti contabili non consentono un controllo cartolare della coerenza tra entrate accertate (fondi UE disponibili), spesa impegnata (da eseguire), spesa non eseguita (obblighi di restituzione), entrate nuovamente accertate per effetto della riprogrammazione.

Una siffatta verifica e la completezza della informazione abbisognano, necessariamente, del supporto delle strutture amministrative.

Peraltro, gli accertamenti a campione effettuati hanno evidenziato la regolarità delle quantificazioni dei residui attivi e passivi finali; cionondimeno è emersa l'impossibilità di desumere, direttamente dal rendiconto generale e senza l'intermediazione informativa del personale preposto, le ragioni di tali quantificazioni finali.

In definitiva, la divaricazione tra progetto iniziale ed esecuzione produce, a livello di rendicontazione, un corto circuito informativo che va sanato con opportune comunicazioni informative, per esempio, a mezzo della nota integrativa allo Stato patrimoniale. Allo stato attuale, infatti, nel rispetto del principio di integrità del bilancio, non è possibile ricostruire, mediante la sola lettura del conto del bilancio, gli effetti della nascita di obblighi di restituzione per mancata realizzazione dei progetti, nonché quelli di riaccertamento e spesa per la riprogrammazione.

Il principio euro-unitario di trasparenza, del resto, è pienamente in linea con quanto stabilito dal postulato n. 5 del D.lgs. n. 118/2011.

Il Collegio, pertanto, parifica le partite della gestione residuale riguardanti i fondi FESR su cui ha effettuato gli accertamenti contabili. Tuttavia lo fa "con riserva", in ragione della patologia rappresentativa descritta, in gran parte dipendente dalla disciplina interna vigente; patologia che ove non sanata potrebbe comportare, in futuro, la parificabilità delle stesse poste nei cicli di verifica dei rendiconti degli esercizi successivi.

9. Tanto premesso sul risultato di amministrazione, la Sezione ha analizzato gli altri saldi "fondamentali", in particolare il *saldo di gestione*, nella

consapevolezza che la gestione sanitaria costituisce costantemente circa l'80% delle entrate e delle spese.

Come è noto e ampiamente ricostruito nella decisione n. 217/2019/PARI, la Regione Campania ed il suo bilancio annuale sono attraversati dalle tensioni finanziarie dovute allo sforzo per il recupero di un sostanzioso disavanzo sanitario ereditato a metà dei primi anni 2000. Tale squilibrio è stato quantificato, a fine 2005, in circa 6,9 miliardi. Il disavanzo è stato poi oggetto, per circa 2,75 miliardi, di un'operazione complessa di indebitamento, in parte verso il mercato privato, in parte verso lo Stato; per i restanti 4,16 miliardi è stato avviato un "piano di rientro sanitario" che dura dal 2007, intervallato da un lungo periodo di commissariamento statale. La Regione Campania sta implementando ed eseguendo tale piano di rientro, specie negli ultimi anni, adempiendo diligentemente agli obblighi assunti, determinando il miglioramento di tutti gli indici patrimoniali, finanziarie e qualitativi che si portano qui in rassegna. Per tale ragione, nel 2019, è uscita dallo stato di commissariamento.

Cionondimeno, la Sezione si è concentrata sulla verifica e analisi degli indici che possono evidenziare una mancanza di equilibrio nel risanamento, nella misura in cui esso scarica sugli utenti o sui fornitori il "costo del rientro", con pregiudizio di altri interessi e finalità di rilievo costituzionali.

In questo modo, si intendono seguire le indicazioni della Consulta nella sentenza n. 169/2017, a proposito della necessità di una contabilità separata che sia in grado di garantire la continuità e l'uguaglianza nell'erogazione delle prestazioni sanitarie, per soddisfare il diritto fondamentale della salute (art. 32 Cost.).

In proposito, giova evidenziare che il "costo del diritto alla salute" (annualmente sostenuto con le risorse di cui all'art. 20 D.lgs. n. 118/2011) può contendere gli spazi finanziari ed entrare in tensione con il "costo del rientro".

Come è intuitivo, infatti, quest'ultimo può essere sostenuto da tre classi di soggetti, con tre mezzi diversi. I soggetti sono: (a) il debitore insolvente; (b) la classe dei creditori; (c) gli utenti dei servizi erogati dai creditori. I mezzi (nonché le poste e le grandezze contabili che li registrano) hanno una varia influenza sul bilancio regionale: (i) "diretta", se si guarda al debitore Regione, il quale deve

provvedere annualmente ad accumulare risorse proprie, dirottandole verso il “passato”, ossia verso la copertura del disavanzo sanitario accumulato. Ciò avviene riducendo le spese finali (anche sanitarie) e aumentando le entrate “proprie”, di derivazione statale o locale. Tale surplus viene destinato all’ammortamento dell’indebitamento a suo tempo contratto e alla copertura della quota di disavanzo sanitario annualmente applicato entro il c.d. *perimento sanitario*. È indiretta invece l’influenza del costo sostenuto degli altri soggetti: (ii) gli utenti “pagano” mediante un peggioramento o miglioramento della qualità e quantità dei servizi, misurato attualmente attraverso il punteggio richiesto sulla base delle griglie LEA, (iii) i creditori, mediante un aumento dei tempi di adempimento delle obbligazioni finanziarie. L’indice ITP (indice dei tempi medi di pagamento) costituisce infatti l’evidenza statistica, prevista dalla legge, per verificare la compatibilità della gestione con una concorrenza efficiente sul mercato sanitario, coerente con la disciplina comunitaria dei tempi di pagamento.

Il rispetto dei tempi di pagamento, si rammenta, è un obbligo sostanziale e contabile, su cui si misura la coerenza tra mezzi (bilancio pubblico) e funzioni pubbliche, (art. 119 comma 5 Cost.). Tra queste funzioni pubbliche vi è anche quella di non alterare il *level playing field* del mercato. Questo vale per l’ordinamento euro-unitario (Corte di giustizia dell’Unione Europea, Sentenza del 28 gennaio 2020 nella causa C-122/18 Commissione /Italia), quanto quello interno (Corte costituzionale sen. n. 78/2020, con particolare riguardo all’intreccio tra tempi di pagamento e LEA)

In questa prospettiva, l’analisi contabile della gestione sanitaria è quindi fondamentale per la verifica del rispetto della regola della “integralità” della copertura di funzioni obbligatorie (art. 119 comma 5 Cost. e C. cost. sent. n. 4/2020), nello specifico l’erogazione delle prestazioni sanitarie e, parallelamente, il mantenimento del *level playing field* tra le imprese di concorrono alla erogazione del servizio medesimo.

Per quanto riguarda gli utenti, guardando agli indici attualmente previsti dalla legge, dopo oltre 10 anni, la regione Campania sembra avere raggiunto uno *standard* adeguato in termini di uguaglianza. L’unico indice utile ad una siffatta misurazione, nel quadro normativo vigente, è il punteggio delle c.d. griglia LEA: il

Tavolo Tecnico di Monitoraggio del 13/11/2019, infatti, ha dato atto del raggiungimento di un punteggio LEA pari a 170 punti.

Per quanto riguarda invece il mercato, l'indice ITP riguardato a livello di SSR, evidenzia che il bilancio regionale, per un verso, continua a scaricare una parte del "costo di rientro" sui fornitori, con l'allungamento dei tempi di pagamento. Per altro verso, lo stesso bilancio regionale subisce il costo di ritorno degli interessi moratori, con l'aumento della spesa che gli stessi enti del SSR devono sostenere nei riguardi dei fornitori.

In definitiva, il costo implicito del rientro dal disavanzo sanitario è pari agli esorbitanti interessi sostenuti per l'ammortamento dell'indebitamento sanitario contratto oltre 10 anni fa e per gli interessi che la Regione paga, a mezzo degli enti del sistema sanitario, per il mancato rispetto dei tempi di pagamento.

10. Quella che segue, quindi è la verifica della legittimità dei "fondamentali" (saldo gestione/indebitamento; evoluzione del patrimonio netto nello Stato patrimoniale; equilibrio sostanziale della cassa) con un *focus* costante sul sistema sanitario, attesi peraltro i limiti di "trasparenza" che attualmente non consentono un'analisi diretta dello squilibrio, del suo andamento e della legittimità dei mezzi di ripiano.

Si deve in proposito osservare che il rendiconto generale, allo stato della normativa, non consente di verificare direttamente gli eventuali squilibri di tale settore.

Ciò dipende dalla particolarità del diritto sostanziale del bilancio previsto per il settore sanitario (Titolo II del D.lgs. n. 118/2011), che costringe il giudice del bilancio alla verifica del rispetto dei precetti di equilibrio e sostenibilità mediante il ricorso alla contabilità analitica e a documenti esterni allo stesso rendiconto. Tali documenti possono contenere evidenza di rischi e oneri potenzialmente rilevanti per il risultato di amministrazione.

Il rendiconto generale, infatti, contabilizza la spesa sanitaria alla stregua di una spesa di trasferimento e, allo stesso tempo, non contiene alcun allegato specifico che dia conto dello squilibrio del settore sanitario.

Del resto, l'unico documento inserito nel rendiconto generale (cfr. art. 63 D.lgs. n. 118/2011), dedicato alla rappresentazione dei risultati di tale gestione, è

lo speciale allegato relativo al c.d. perimetro sanitario (art. 20 del D.lgs. n. 118/2011) che, appunto, non dà alcuna informazione sullo squilibrio, poiché reso ai sensi dell'art. 20 D.lgs. n. 118/2011, che prevede la regola dell'impegno di legge a garanzia della destinazione delle risorse.

In base a tale regola, la spesa è automaticamente impegnata, con il doppio beneficio di garantire una forma di separazione della gestione sanitaria (sottratta alla discrezionalità di impiego) e perseverare la copertura della spesa nel tempo, poiché l'impegno automatico e la formazione di residui passivi sottrae le stesse risorse dai limiti all'applicazione del risultato di amministrazione previsti dalla legge (L. n. 145/2018, art. 1, commi 897 e seguenti), specie in enti che registrano disavanzi nella parte disponibile (cfr. SRC Campania 110/2018/PARI, Allegato A §§ 9.1 e 9.3).

Allo stesso tempo, però, la spesa sanitaria è contabilizzata alla stregua di una spesa di trasferimento verso strutture di missione dotate di bilancio e autonoma personalità giuridica (cfr. artt. 19, 20, 21, 30 e 32 del D.lgs. 118/2011), ossia gli enti del servizio sanitario regionale (SSR). Sicché, una volta effettuato il trasferimento, al termine dell'esercizio, il perimetro sanitario è destinato a risultare in equilibrio (il totale della cassa sanitaria, ex art. 21, più i residui attivi del perimetro, meno i residui passivi correlati sono, *naturaliter*, sempre in pareggio)

Gli enti del SSR (art. 19 D.lgs. n. 118/2011) sono quindi gli effettivi erogatori delle prestazioni sanitarie, determinando una spesa di secondo livello che, dal punto di vista del rendiconto generale, si svolge "fuori bilancio" (nel senso fatto palese dalle disposizioni del SEC 2010, la §20.10).

Il rendiconto, quindi, non dà alcuna informazione diretta sulla spesa per erogazione di prestazioni sanitarie che è risultata *ex post* non coperta, né dice nulla sugli effetti del cumulo di disavanzi di gestione nei loro patrimoni netti.

In proposito, non è indifferente ricordare che per gli stessi enti la legge prevede una contabilità civilistica e non autorizzatoria (art. 28 D.lgs. n. 118/2011), ragione per la quale gli unici vincoli contro la formazione dei disavanzi sono di tipo manageriale. Ci si riferisce all'approvazione del *budget* (art. 25) e agli obblighi

legali e contrattuali, per i direttori generali, di assicurare l'equilibrio a pena di decadenza (art. 1, comma 534, della L. n. 208/2015 e DCA n. 48/2018).

10.1. Il documento contabile che consente di misurare tali squilibri è il bilancio consolidato dalla sanità (art. 32), approvato successivamente al rendiconto generale, solo dalla Giunta, e con tempi non allineati al giudizio di parifica (art. 18).

È, dunque, fondamentale, per l'odierno giudizio, valutare i saldi di tale prodotto successivo alla stregua di una contabilità analitica necessaria a comprendere completamente gli esiti della gestione.

Dall'analisi di tale consolidato, è emerso che, nel 2019, la Regione, eseguendo il giudicato della decisione n. 217/2019/PARI reso da questa Sezione, ha utilizzato i margini ex art. 30 D.lgs. n. 118/2011 al fine di ripristinare l'"autonomia imprenditoriale" violata, a carico di alcuni enti sanitari, come accertato nel precedente giudizio di parifica.

Pertanto, la Sezione non ha potuto esaminare il bilancio consolidato 2019, a causa dello sfasamento temporale sui tempi di approvazione.

Non è stato possibile, quindi, verificare gli equilibri e l'andamento del recupero del disavanzo sanitario.

Ad ogni buon conto, di seguito si analizzano, dal punto di vista generale, gli effetti dell'indebitamento e la sua relazione con il saldo di gestione, nonché l'impatto del percorso di recupero sul patrimonio netto; infine, la capacità della cassa di operare in condizione di equilibrio sostanziale, nel rispetto dei vincoli di legge.

11. Per quel che concerne il saldo di gestione la Sezione ha proceduto a verificare sulla base di questo, la "sostenibilità" del bilancio ed il rispetto degli equilibri in materia di "indebitamento" e "debito".

Il precetto della sostenibilità è stato espressamente stabilito a carico del bilancio per effetto della novella costituzionale del 2012 (cfr. artt. 81 e 97 Cost.). Le due norme consentono di distinguere tra *sostenibilità interna*, che è un corollario dell'equilibrio dinamico di bilancio (art. 81 commi 1 e 2), e *sostenibilità esterna*.

La prima attiene alla capacità del bilancio di sostenere negli anni la spesa pluriennale per passività finanziarie devianti da risorse di terzi e soggette a restituzione, sostenibilità che diverse norme interposte misurano con indici e saldi che limitano il ricorso a nuovo debito. Trattandosi di un corollario dell'equilibrio, esso riguarda anche i bilanci degli enti territoriali (art. 97 e 119)

La *sostenibilità interna* riguarda il singolo bilancio atomisticamente considerato e si misura sul bilancio degli enti territoriali attraverso il parametro fornito dall'art. 62 del D.lgs. n. 118/2011, che indica un limite all'incidenza degli interessi passivi sulle entrate fiscali.

La *sostenibilità esterna* riguarda invece il concorso di tutti gli enti della Repubblica al raggiungimento agli obiettivi di contenimento del debito pubblico, nell'ottica solidale della finanza allargata, come già evidenziato dalla Corte costituzionale in numerose sentenze (cfr. C. cost. sentt. n. 247/2017, n. 101/2018 e n. 6/2019).

Quest'ultima si misura mediante il saldo imposto dell'art. 9 della L. n. 243/2012.

11.1. La sostenibilità è quindi un precetto costituzionale (desumibile dal combinato disposto degli artt. 81, 97 e 119 Cost.) che esprime limiti al ricorso al debito per finanziarie il ciclo di produzione di beni e servizi della pubblica amministrazione. Le coordinate ermeneutiche per l'applicazione di tale precetto sono dunque, necessariamente, quelle di indebitamento, debito e sottostanti operazioni giuridiche-economiche che generano, a fronte dell'immediata disponibilità di maggiori risorse di copertura del ciclo di bilancio, "passività finanziarie" che si scaricano sugli esercizi successivi come spesa per l'ammortamento pluriennali.

Nel caso degli enti territoriali, tale limite è "speciale", nel senso che si traduce nel divieto di ricorrere a coperture derivanti da "indebitamento" per sostenere spesa diversa da "investimento" (art. 119, comma 6 Cost.)

Si tratta, da un lato, di "nozioni tecniche" della scienza economica *«il cui contenuto [non può] determinarsi a priori, in modo assolutamente univoco, sulla base della sola disposizione costituzionale, di cui [la] Corte [costituzionale] possa*

offrire una interpretazione esaustiva e vincolante per tutti, una volta per sempre» (C. cost. sent. n. 425/2004).

Per altro verso, tali nozioni traggono contenuti dai «*criteri adottati in sede europea ai fini del controllo dei disavanzi pubblici*» (sentenza n. 425/2004), e per questo, la disciplina europea «*costituisce lo standard ermeneutico “de minimis” per l’elaborazione dei concetti di “indebitamento” e di “investimento”, di cui all’art. 119 comma 6 Cost., (cfr. SRC Campania deliberazione n. 96/20/PAR).*

La disciplina europea contiene infatti numerose definizioni “stipulative” elaborate direttamente nella disciplina primaria (Protocollo n. 12 del TFUE, sui disavanzi eccessivi, in attuazione dell’art. 126 TFUE) e in quella, collegata, contenuta in appositi regolamenti comunitari.

Ci riferisce, in particolare, al c.d. SEC 2010 (*Regolamento Ue del 21 maggio 2013, n. 549, Allegato A*) e al sistema di regole che riguardano il “sistema europeo delle statistiche di finanza pubblica” (cfr. § 20.68 del SEC 2010).

In proposito, però, la Corte costituzionale ha evidenziato che esiste uno spazio di discrezionalità per il legislatore interno, che ben può discostarsi da tali nozioni, procedendo a “concretizzare”, ossia “bilanciare” le definizioni, individuando eventuali ragionevoli eccezioni ai concetti generali presupposti.

Tanto è avvenuto, per esempio, con riguardo al debito a breve, ossia con riferimento alle anticipazioni di tesoreria (cfr. sent. 425/2004 e sent. n. 188/2004, punto 3 e punto 3.1. in diritto, a proposito dell’art. 3, comma 17, della L. n. 350/2003).

11.1. La concretizzazione di tali nozioni è stata effettuata dal legislatore con la L. n. 350/2003 (art. 3, commi 17-19) e il collegato art. 30, comma 15 della L. n. 289/2002. Tuttavia, nel fare ciò, è evidente che esso si è preoccupato di circoscrivere non tanto il concetto comunitario di indebitamento, investimento o debito, quanto piuttosto le sottostanti operazioni giuridico-economiche la cui contabilizzazione è (o non è) rilevante per il rispetto delle regole di bilancio.

Le fonti comunitarie, infatti, distinguono chiaramente tra indebitamento, debito, investimento e operazioni giuridico economiche sottostanti.

Ai sensi del Protocollo (art. 2), l’“indebitamento netto” è un saldo, che esprime indirettamente e per equivalente il ricorso annuale a nuovo debito

(*borrowing*) per finanziare la produzione di beni e servizi della pubblica amministrazione. Tale nozione è meglio specificata dal SEC 2010 ai §§ 20.71, 20.72, 20.112 e 20.118 da cui si evince che “indebitamento” è il differenziale negativo tra le entrate e le spese di competenza dell’esercizio finanziario (§ 8.110 e 20.72 e 20.171), ossia un saldo che esprime l’insufficienza delle risorse proprie per la copertura del ciclo economico, colmato col capitale finanziario di terzi, soggetto a restituzione.

Il “debito lordo” (*debt*), invece, è l’effetto cumulato, nel tempo, di tale saldo, misurabile nei conti patrimoniali (§ 20.143 e Tavola 28 del SEC).

La sequenza logico-contabile del SEC 2010, in altre parole, prevede prima l’individuazione di “operazioni finanziarie” (ossia ciò che il Legislatore interno considera per sineddoche “indebitamento”), poi la loro contabilizzazione poste finanziarie (le c.d. “AF” §§ 5.14 e 7.28 e ss., cioè attività e passività finanziarie), infine, la generazione di indebitamento (ossia nuovo debito).

Le operazioni di “finanziamento” sono le transazioni che garantiscono l’acquisto di una “riserva di valore” (ossia il capitale finanziario). Tale capitale deve essere restituito alla scadenza, generando un diritto di rimborso e un connesso dovere pagamento (cfr. §§ 55.06 e 20.121).

La caratteristica costante di tali operazioni è che esse hanno una causa di “finanziamento” (§ 20.118 e ss.), ossia la dazione di capitale finanziario da parte di un “terzo” (§§ 20.71, 20.72, e 5.01 e ss.), per un certo tempo (§ 7.29 e 7.30, 20.118 e ss.), con obbligo di restituzione. “Terzo”, dal punto di vista del bilancio della singola unità istituzionale, può essere anche un’altra pubblica amministrazione da cui il prestito può essere ottenuto ovvero concesso (§ 5.1.3, 5.14 e 20.121, così anche C. cost. sent. n. 181/2015 sui prestiti alle regioni da parte del MEF).

Il finanziamento può inoltre assumere forme giuridiche atipiche, come dilazioni di pagamento, derivati, leasing e PPP (§§ 20.132, 20.133, 20.131).

Le “operazioni finanziarie” sono quindi transazioni che hanno ad oggetto la circolazione di capitale finanziario e che hanno come contropartita reciproca attività e passività finanziarie (§§ 5.1.3, 7.29 e 7.30).

11.2 In definitiva, l’“indebitamento” è un effetto contabile consistente nell’aumento del debito in ragione del “disavanzo pubblico”, che presuppone

“operazioni finanziarie” con causa di finanziamento (come evidenziato da C. cost. n. 188/2014) che sono dettagliatamente indicate dalla legislazione interna.

L'indebitamento fa aumentare il debito lordo (indebitamento in stock) e, in termini economici, produce la traslazione del costo delle coperture odierne sulle generazioni future: infatti esso agisce in riduzione del patrimonio netto dell'ente (§§ 20.117 e 20.146), ossia della ricchezza trasferita ai cittadini dell'avvenire.

11.3. Tanto premesso, è evidente che la disamina della legittimità contabile delle poste del saldo di gestione, nella misura in cui genera indebitamento, non può prescindere dalla analisi pregiudiziale della legittimità, a fini contabili, del titolo dell'indebitamento, ossia delle operazioni finanziarie sottostanti.

Tale verifica si impone alla luce delle prescrizioni contabili che richiedono il collegamento causale dell'operazione con la “copertura” di spesa per investimento (art. 119 comma 6 Cost., art. 10 della L. n. 243/2012, nonché § 3.124 del SEC 2010 e art. 3, comma 18 L. n. 350/2003). La legittimità della posta di entrate e di spesa a rendiconto, quindi, dipende dalla risoluzione della questione pregiudiziale della legittima copertura prevista nella legge che approva il bilancio di previsione, nonché della legittimità dell'atto amministrativo che accerta l'entrata ed impegna la spesa, a sua volta causalmente collegato alla operazione finanziaria sottostante.

La violazione della *golden rule*, infatti, genera nullità a tutti gli effetti, compresi quelli contabili (art. 30, comma 15 della L. n. 289/2002)

Questo vale anche in caso di forme atipiche di finanziamento è comunque necessario che esse assicurino chiarezza e prevedibilità dei costi pluriennali: i principi di trasparenza e prevedibilità delle spesa sono, infatti, fondamentali precetti della contabilità pubblica e dell'ordine pubblico economico interno, tant'è che la loro violazione genera la nullità dei contratti, laddove la spesa dipenda da “un'alea irrazionale” per la pubblica amministrazione (cfr. Cassazione, Sezioni unite, n 8770 del 5 maggio 2020). Una simile alea, infatti, non consente di predire gli andamenti di entrate e spese e, conseguentemente, svuota il controllo democratico, realizzato attraverso il bilancio previsionale ed autorizzatorio previsto dalla Costituzione.

11.4. Per verificare la sostenibilità-legittimità dei saldi e delle grandezze sopra evocate, la Sezione ha, quindi, preliminarmente, ricostruito lo *stock* delle passività finanziarie. Come si evince dalla lettura del parere reso dal Collegio dei revisori, al 31.12.2019, la Regione aveva in essere 15 posizioni di debito, soggette a restituzione, corrispondenti a passività finanziaria complessive per € 3.971.057.696,10 e segnatamente:

- i. n. 13 posizioni di mutuo a suo totale carico;
- ii. n. 1 prestito obbligazionario in euro, di tipo *Bullet*;
- iii. n. 1 posizione di mutuo con oneri a carico dello Stato.

Nel corso del presente giudizio di parifica, come già avvenuto nel precedente, l'attenzione si è appuntata su alcuni titoli di spesa di dubbia coerenza con l'Ordinamento contabile costituzionale interno e segnatamente, su quelli afferenti all'operazione denominata "anticipazione MEF" ed a quella definita di "cartolarizzazione crediti delle ASL".

La vicenda gestionale che ha portato alla contrazione di una siffatta spesa pluriennale di indebitamento è stata già analizzata e descritta nella decisione n. 217/2019/PARI, allegato A, § 7.8, cui si rinvia.

In questa sede, tuttavia, giova ricordare che l'accordo Stato-Regione Campania, stipulato ex art. 1, comma 180, della L. n. 311/2004, prevedeva che la Regione avrebbe ripianato una parte del disavanzo sanitario mediante una operazione di indebitamento. Per effettuare tale operazione sono state emanate due leggi ordinarie, una statale, l'altra regionale:

- i. l'art. 2, commi da 46 a 48, della L. n. 244/2007, per il prestito MEF;
- ii. l'art. 6 della L. r. n. 28/2003 per l'operazione di cartolarizzazione attraverso "società veicolo" all'uopo costituite.

11.5. Sebbene per tali operazioni rimanga dubbia l'esistenza di un effettivo collegamento causale con "investimenti", appare evidente che esse sono state a suo tempo compiute legittimamente, per effetto delle citate previsioni legislative che ne hanno autorizzato il compimento.

A tal proposito, la relazione di deferimento e le deduzioni delle parti hanno fatto emergere una questione di costituzionalità, per un potenziale contrasto delle norme sopra richiamate con l'art. 119 comma 6 Cost.; tuttavia, ad avviso del

Collegio, tale questione non ha maturato le necessarie condizioni di pregiudizialità previste dalla legge (art. 23 L. n. 87/1953).

Pur continuando a dubitare del rispetto del comma 6 dell'art. 119 Cost., il Collegio ritiene non maturata la condizione di "rilevanza" della questione di legittimità costituzionale: come sopra evidenziato, la parificazione delle poste, specie nel caso di indebitamento, impone la conoscenza e la disamina dell'oggetto della rappresentazione (postulati n. 5 e n. 18 dell'Allegato 1 del D.lgs. n. 118/2011) e della loro esistenza, fattuale e giuridica. In altre parole, l'esistenza giuridica del titolo della rappresentazione contabile (con ciò intendendosi, in senso ampio, la capacità di un fatto di gestione di produrre effetti *in iure*), può essere una questione di merito "preliminare" per la parificazione e verifica delle poste.

L'accertamento della nullità del titolo può quindi essere effettuata da questo giudice, sia pure ai fini della sua giurisdizione (in questo, caso, concernete la verifica della "sincerità" di saldi e poste).

Tuttavia, per giungere ad una siffatta conclusione occorre preliminarmente la "prova" delle caratteristiche concrete delle operazioni materialmente compiute. Siffatta conoscenza è necessaria per verificare la conformità della fattispecie concreta a quelle norme di legge che, per le operazioni di indebitamento, impongono una determinata causa concreta e precise caratteristiche per il piano di ammortamento (cfr. gli artt. 9 e 10 della L. n. 243/2012 e art. 30, comma 15 della L. n. 289/2002, che operano alla stregua di parametri interposti attuativi dell'art. 119 comma 6 Cost.).

La prova della fattispecie concreta che appare in contrasto con l'art. 119 comma 6, è necessaria per affermare che esiste una norma che, proprio perché dà giustificazione giuridica alla stessa, è "rilevante" per la definizione del giudizio.

Peraltro, al momento in cui il giudizio è stato introitato, tale prova non era stata raggiunta, con riguardo a struttura del titolo e dell'ammortamento.

Conseguentemente, per le voci del conto del bilancio che riguardano l'ammortamento del debito, il Collegio parifica, con riserva, le seguenti poste:

- U01033, U01043 e U01039, per quello che concerne il prestito MEF;

- U01036, per quello che riguarda il sostentamento degli oneri in garanzia dell'operazione di cartolarizzazione, per effetto della richiamata delegazione di pagamento.

12. Le poste dell'indebitamento e del debito sono state quindi vagliate in termini complessivi e di dato aggregato, in particolare sotto il profilo del rispetto degli artt. 9 e 10 della L. n. 43/2012 e dell'art. 62 del D.lgs. n. 118/2011.

Il primo saldo è riproduttivo, a livello interno, del vincolo all'indebitamento Ue di cui sopra si è detto; il secondo limita, invece, la possibilità di aumentare le complessive passività finanziarie in ragione dell'incidenza degli interessi passivi sulle entrate correnti del Titolo I.

12.1. Per quanto concerne il "pareggio di bilancio", si rammenta che dell'art. 9, della L. n. 243/2012 è ancora pienamente vigente (cfr. SS.RR. di controllo n. 20/2019/QMIG). Pertanto, il rispetto del saldo deve essere verificato a prescindere dall'adempimento degli obblighi statistici e di certificazione poi 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, infatti, la legge prevede l'applicazione di uno speciale obbligo di recupero, previsto dall'art. 9 comma 2 della richiamata legge "rinforzata".

La Regione Campania, nello specifico, 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	12.062.205.046,33	Spese titolo 1	13.202.842.920,86
Entrate titolo 2	1.368.548.046,32	Spese titolo 2	2.677.880.654,18
Entrate titolo 3	790.673.333,40	Spese titolo 3	1.044.330.100,04
Entrate titolo 4	2.248.822.081,92		
Entrate titolo 5	1.001.889.472,40		
Totale	17.472.137.980,37	Totale	16.925.053.675,08
Saldo	547.084.305,29		

Inoltre, anche la Certificazione a fini statistici ed informativi, trasmessa al MEF ai sensi dell'art. 1, comma 470, della legge n. 232/2016 (prot. MEF n. 43044, del 27.03.2020, allegato 13 della Relazione sulla gestione rendiconto 2019), evidenzia che, per l'anno 2019, 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 che appare in linea con l'obiettivo fissato dalla legge (di 241,560 mln Euro), l'obiettivo di saldo, infatti, era fissato in 178,777 mln Euro.

MONITORAGGIO SALDO DI BILANCIO 2019 AGGIORNATO A RENDICONTO
(Art. 1 comma 469 e seguenti, della legge n. 232/2016)

REGIONE CAMPANIA

SEZIONE 1: VERIFICA EQUILIBRIO ENTRATE FINALI - SPESE FINALI (art. 1, comma 466 Legge di stabilità 2017)		Importi in migliaia di euro pag. 1/2 ACCERTAMENTI/ IMPEGNI a tutto il 31 dicembre 2019	CASSA a tutto il 31 dicembre 2019 (accolto) (2)
A1) Fondo pluriennale vincolato di entrata per spese correnti	(+)	188.931,00	
A2) Fondo pluriennale vincolato di entrata in conto capitale al netto delle quote finanziate da debito	(+)	138.273,00	
A3) Fondo pluriennale vincolato di entrata per partite finanziarie	(+)		
A4) Fondo pluriennale vincolato di entrata che finanzia gli impegni cancellati definitivamente dopo l'approvazione del rendiconto 2018	(-)	23.967,00	
A) Fondo pluriennale vincolato di entrata (A1 + A2 + A3 - A4)	(+)	303.237,00	
B) Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	(+)	12.062.205,00	11.750.389,45
C) Titolo 2 - Trasferimenti correnti validi ai fini dei saldi finanza pubblica	(+)	1.368.548,00	1.286.294,45
D) Titolo 3 - Entrate extratributarie	(+)	790.673,00	615.848,48
E) Titolo 4 - Entrate in c/capitale	(+)	2.248.822,00	1.436.890,46
F) Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	(+)	1.001.889,00	985.550,60
G) TOTALE SPAZI FINANZIARI ACQUISITI (1 + 2 + 3 + 4 + 5) (1)	(+)	53.185,00	
H1) Titolo 1 - Spese correnti al netto del fondo pluriennale vincolato	(+)	13.202.843,00	12.896.616,30
H2) Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	(+)	230.849,00	
H) Titolo 1 - Spese correnti valide ai fini dei saldi di finanza pubblica (H=H1+H2)	(-)	13.433.692,00	12.896.616,30
I1) Titolo 2 - Spese in c/capitale al netto del fondo pluriennale vincolato	(+)	2.677.881,00	1.880.737,91
I2) Fondo pluriennale vincolato in c/capitale al netto delle quote finanziate da debito	(+)	154.824,00	
I) Titolo 2 - Spese in c/capitale valide ai fini dei saldi di finanza pubblica (I=I1+I2)	(-)	2.832.705,00	1.880.737,91
L1) Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie al netto del fondo pluriennale vincolato	(+)	1.044.330,00	1.045.569,40
L2) Fondo pluriennale vincolato per partite finanziarie	(+)	0,00	
L) Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziaria valide ai fini dei saldi di finanza pubblica (L=L1 + L2)	(-)	1.044.330,00	1.045.569,40
J) Saldo anticipazione finanziamento sanità (anticip. sanità concessa - le relative regolazioni contabili per i rimborsi anticipazione sanità effettuate nell'anno) (solo ai fini saldo di cassa)	(+)		
M) TOTALE SPAZI FINANZIARI CEDUTI (3)	(-)		
N) SPAZI ACQUISITI NON UTILIZZATI (N=1f+1g+2c+3d+4c)	(-)	0,00	
O) SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI VALIDE AI FINI DEI SALDI DI FINANZA PUBBLICA (O=A+B+C+D+E+F+G-H-I-L+J-M-N)		517.832,00	252.049,83
P) OBIETTIVO DI SALDO (4)		178.777,00	
Q) DIFFERENZA TRA IL SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI NETTO E OBIETTIVO (Q=O - P) (4)		339.055,00	252.049,83

12.2. La Regione risulta aver 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).

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 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 che mette a numeratore gli interessi passivi ed a denominatore le entrate fiscali. Dal denominatore sono escluse per legge:

- i. le cartolarizzazioni contratte dalla Regione Campania per il finanziamento del disavanzo sanitario, in quanto operazione anteriore al 2007 (cfr., *infra*, art. 1, comma 739, della legge n. 296/2006);
- ii. 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).

La Regione Campania, nel 2019, ha rispettato l'appena descritto vincolo (cfr. art. 62, comma 6, del d.lgs. 118/2011), manifestando di avere, altresì, ancora residua capacità di indebitamento al termine dell'esercizio 2019, per un importo pari a € 164.848.529,31 (a previsione € 170.044.324,10).

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

TABELLA DIMOSTRATIVA DEL RISPETTO DEI VINCOLI DI INDEBITAMENTO CONSUNTIVO 2019 (art. 62, c. 6, Dlgs n. 118/2011)	
A) Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (Titolo I)	12.061.673.538,05
B) Tributi destinati al finanziamento della Sanità	10.440.751.369,95
C) Totale Entrate Tributarie al netto della Sanità (A - B)	1.620.922.168,10
Cbis) Risorse del fondo di cui all'articolo 16-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95. (cap. di entrata n. 1348)	532.093.071,30
Cter) Totale Entrate Tributarie al netto della Sanità (A - B) maggiorate delle accise su Fondo TPL (C + Cbis)	2.153.015.239,40
Spesa annuale per rate mutui / obbligazioni (Servizio del Debito)	
D) Livello massimo di spesa annuale (20% di C er)	430.603.047,88
E) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati fino al 31/12/2018	265.992.639,11
F) Contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento	131.818,88
Margine di capienza sul livello massimo di spesa annuale (M = D-E+F)	164.742.227,65

13. Per quanto concerne l'evoluzione dei dati patrimoniali ed economici, comprensivi anche dei valori non finanziari, lo Stato patrimoniale, al 31.12.2019, evidenzia un costante miglioramento del patrimonio netto, da anni gravemente negativo.

Giova rammentare che lo Stato patrimoniale (SP) – così definito dall’art. 63, comma 7, del D.lgs 118/2011 – è il documento contabile che rappresenta la consistenza del patrimonio al termine dell’esercizio. Segnatamente, nella contabilità economico-patrimoniale “pubblica” (cfr. C. cost. sent. n. 157/2020) lo Stato patrimoniale (e il suo principale saldo, ossia, il c.d. *patrimonio netto*, PN) esprimono l’equilibrio tra le risorse presenti e il loro impiego finalizzato all’erogazione delle funzioni fondamentali e dei servizi intestati all’ente territoriale.

Nell’ambito della contabilità degli enti territoriali e degli enti pubblici, il PN esprime lo stato di ricchezza; ossia, la riserva di valore o il complessivo “passivo scoperto” verso il mercato e gli altri organi dello Stato-comunità che compongono il sistema della finanza pubblica allargata. Tramite il patrimonio netto dello Stato patrimoniale, infatti, è possibile avere conoscenza della capacità di copertura dei costi che sono risultati privi di sostegno finanziario e, nello stesso tempo, si ha contezza di come l’indebitamento (ossia le fonti di terzi che sostengono il ciclo di produzione) gravi sulla “ricchezza” collettiva, presente e futura.

Sul patrimonio netto, invero, si riversano, contemporaneamente, i costi per l’erogazione dei servizi, e lo svolgimento delle funzioni, non coperti da risorse proprie (tramite il conto economico il saldo di cui all’art. 9 della L. n. 243/2012, ossia l’indebitamento i termini di flusso), nonché l’indebitamento già accumulato (il “debito”), risultante dal passivo patrimoniale, alla lettera D) dello schema del D.lgs. n. 118/2011 (sottoposto al limite di cui all’art. 62 del medesimo Decreto), comprensivo dei debiti contratti, verso altre pubbliche amministrazioni, a qualsiasi titolo.

Il PN negativo, in un’azienda pubblica (cfr. §§ 20-146-20.148 del SEC 2010), evidenzia che l’intero ciclo economico-finanziario non è più sostenuto da riserve di valore che possono fare fronte al difetto di copertura del ciclo economico e che non si dispone teoricamente di nessuna capacità di ripiano dell’indebitamento complessivo se non il *surplus* del risultato di gestione. In secondo luogo, significa che non si dispone di una ricchezza propria in grado erogare utilità pubbliche, ma che la continuità aziendale è del tutto dipendente dal “credito” ricevuto dal

mercato finanziario (dove “mercato”, indica tutti gli erogatori di credito, comprese le altre pubbliche amministrazioni).

Il PN, infatti, non è altro che il saldo positivo/negativo tra attività e passività ed esprime la capacità dell’azienda/ente di sostenere e finanziare il ciclo di produzione. Nell’azienda di erogazione “Regione”, esso è orientato alla garanzia dell’esercizio delle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali d’assistenza in campo sanitario (cd. LEA, cfr. art. 117, comma 2, lett *m*) Cost); il saldo negativo rivela un *deficit* di risorse che, riducendo la capacità di assicurare le medesime funzioni e diritti (secondo *standard* di uguaglianza), può incidere sulla capacità di garantire principi costituzionali: lo squilibrio può infatti distrarre le risorse disponibili dalla destinazione a prestazioni necessarie per legge o Costituzione, (cfr. C. cost. sent. n. 85/2013) o, addirittura, pregiudicare la capacità di ottenere nuovo “credito” sostenibile (art. 81, comma 2, Cost.), che è essenziale per lo svolgimento delle funzioni pubbliche.

Di conseguenza, l’accertamento contabile della effettiva consistenza del patrimonio netto fornisce indicazioni che entrano nel processo di decisione amministrativa e nel bilanciamento legislativo (art. 28 L. n. 87/1953) indirizzandone la programmazione, sebbene la contabilità economico-patrimoniale non abbia valore autorizzatorio come quella finanziaria (art. 25 D.lgs. n. 118/2011). In buona sostanza, lo stato patrimoniale, e il suo *patrimonio netto*, contengono informazioni essenziali per la successiva programmazione, in particolare, nel caso in cui esista un “passivo scoperto”; in tal caso diventa necessario porre in essere azioni di ripiano del debito pregresso che, inevitabilmente, “deviano” la capacità produttiva dall’obiettivo di creare “nuovo valore”. Nella contabilità pubblica, infatti, il valore aggiunto consiste nel complesso di servizi alla comunità territoriale, che consente di sostenere lo sviluppo della persona.

Tanto premesso, l’oggetto della rappresentazione dello Stato patrimoniale è il patrimonio delle regioni, costituito dal complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza delle stesse, attraverso la cui rappresentazione contabile è determinata la consistenza netta della dotazione

patrimoniale, comprensiva del risultato economico dell'esercizio (ossia il già richiamato patrimonio netto).

13.1. Dai dati disponibili, l'attivo patrimoniale, nel 2019, chiude con valori pari a € 12.435.296.207,34 così articolati:

Crediti vs. lo Stato ed altre amministrazioni pubbliche per la partecipazione al Fondo di Dotazione	0,00
Immobilizzazioni	1.823.460.803,79
Attivo circolante	10.602.028.960,59
Ratei e risconti	9.806.442,96
TOTALE ATTIVO	12.435.296.207,34

Il corrispondente valore del passivo evidenzia un patrimonio netto (un passivo scoperto) per euro -7.314.932.617,69

Patrimonio netto	-7.314.932.617,69
Fondi Rischi e Oneri	580.641.547,32
Trattamento di fine rapporto	0,00
Debiti	17.708.825.187,65
Ratei e risconti	1.460.762.090,06

TOTALE PASSIVO	12.435.296.207,34
Conti d'ordine	0,00

Il risultato economico d'esercizio 2019, pari ad € 2.383.271.806,71, viene a essere così determinato:

A) Componenti positivi della Gestione	16.339.530.658,80
B) Componenti negativi della Gestione	15.125.861.055,35
Differenza(A B)	1.213.669.603,45
C) Proventi e Oneri finanziari	-181.177.482,30
D) Rettifiche di valore attività finanziarie	-66.642,00
E) Proventi e oneri straordinari	1.375.902.523,95
Risultato prima delle imposte (AB+C+D+E)	2.408.328.003,10
Imposte (Irap)	25.056.196,39
RISULTATO DELL'ESERCIZIO	2.383.271.806,71

13.2. In termini dinamici, il patrimonio della Regione Campania si è evoluto attraverso le modalità appresso rappresentate.

		2015	2016	2017	2018	2019
ATTIVO						
A) crediti vs lo stato/Pa dotazione		0	0	0	0	0
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
B.1	immateriali		15.510.518,56	51.352.920,62	91.523.885,46	170.447.084,81
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
B.3	finanziarie	233.703.913,98	252.524.600,56	294.338.201,99	309.207.544,05	364.637.136,52
C) Attivo circolante		7.901.887.295,06	7.747.151.055,90	8.564.973.853,18	9.660.311.956,17	10.602.028.960,59
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	10.157.286.136,91
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
D) Ratei e risconti		0	7.859.415,94	1.341.512,69	3.704.797,49	9.806.442,96
TOTALE ATTIVO		9.013.150.741,35	8.979.934.964,56	9.958.133.298,94	11.210.018.270,92	12.435.296.207,34
PASSIVO						
A) PATRIMONIO NETTO		-	-	-	-	-
B) FONDO RISCHI E ONERI		1.064.106.485,99	989.069.731,00	854.597.685,96	565.564.738,65	580.641.547,32
C) TFR						
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
E) RATEI E RISCONTI		0	1.829.412.188,24	1.980.892.032,37	1.399.006.521,12	1.460.762.090,06
TOTALE PASSIVO		9.013.150.741,35	8.979.934.964,56	9.958.133.298,94	11.210.018.270,92	12.435.296.207,34
VARIAZIONE PATRIMONIO NETTO			1.074.863.645,78	2.216.785.251,44	1.414.683.357,16	2.216.502.955,97

Il prospetto suesposto evidenzia che la Regione ha costantemente, recuperato il *gap* passivo, riducendo il patrimonio netto negativo. Ciò è avvenuto grazie ad un innalzamento dei crediti ed una contestuale riduzione dell'indebitamento, tramite un risultato di gestione positivo che sta portando ad una lenta, ma efficace, ricapitalizzazione.

13.3. L'analisi condotta sullo Stato patrimoniale, non ha, allo stato degli atti, evidenziato fenomeni che possano indurre a dubitare della corretta quantificazione del patrimonio netto, ferma restando, in ogni caso, la necessità di assicurare una maggiore chiarezza nei criteri di valutazione riportati in nota integrativa mediante l'esplicitazione delle informazioni che sono state oggetto di

questa istruttoria, come specificato nell'Allegato A, in particolare riguardanti l'attivo patrimoniale e le poste di rappresentazione dei derivati.

14. La Sezione si è quindi concentrata sull'analisi dell'andamento della cassa.

Sulla stessa si è accertato la permanente mancanza di un sistema di registrazione dei vincoli di legge, a causa del mancato adeguamento da parte della normativa statale del piano dei conti e, dall'altro, tensioni costanti nella relazione tra cassa sanitaria (art. 21) e cassa ordinaria.

A valle, gli indici di pagamento degli enti del sistema sanitario sottostanti alla gestione di primo livello attuata col bilancio regionale, evidenziano una grave sofferenza. L'istruttoria, infatti, ha portato alla luce una evidente difficoltà del sistema degli enti disciplinati dall'art. 19 a rispettare i tempi di pagamento, nonché una criticità legata all'utilizzo della cassa sanitaria per fini ordinari.

Tale fenomeno, peraltro ripetuto nel tempo, rappresenta un indice della tensione finanziaria provocata dal rientro dal disavanzo pregresso, anche se la Regione ha addotto in sede di conclusioni e nella discussione orale che tali tensioni possono dipendere da fattori organizzativi contingenti che tuttavia non sono stati meglio precisati.

La cassa ordinaria, infatti, sostiene l'ammortamento del debito sanitario, di fatto proiettando la stessa verso l'assorbimento della cassa sanitaria.

In definitiva, se è vero che la Regione sta ampiamente recuperando lo scoperto del passato (cfr. *supra* il recupero del valore del patrimonio netto) e raggiunto lo *standard* minimo per l'erogazione dei LEA, i tempi di pagamento "decentrati" del sistema sanitario regionale in uno alle tensioni tra cassa ordinaria e sanitaria, evidenziano che le risorse per il sostegno del "costo del rientro" non sono sufficienti e necessitano di interventi ai sensi dell'art. 119 Cost., a tutela dell'unità giuridico-economica della Repubblica.

14.1. Peraltro, in assenza dell'evidente violazione di norme di legge sulla rappresentazione contabile, dipendente dalla volontà della Regione e della sua Amministrazione, alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio, anche quest'anno, continua a parificare con riserva la cassa, nella sua complessiva consistenza (ordinaria e sanitaria).

Resta ferma la necessità che la Regione individui e faccia palese, in nota integrativa, allo Stato patrimoniale, e nella relazione sulla gestione, le ragioni dei lunghi tempi di pagamento nel settore sanitario e continui ad operare per costruire una adeguata contabilità analitica che supplisca alla mancata predisposizione normativa di un piano dei conti che consenta di rilevare, correttamente, i vincoli di cassa.

15. In definitiva, alla luce delle suesposte considerazioni (e come specificato *amplius* in Allegato A), il Collegio:

- dichiara l'estinzione del procedimento instaurato con nota n. 2020-21851/UDCP/GAB/CG del 15 luglio 2010 (prot. C.d.C. n. 4878 del 1° luglio 2020);

- parifica con riserva i documenti, le poste e i correlati effetti sui saldi nei termini sopra riportati;

- non parifica il prospetto del risultato di amministrazione ai sensi dell'Allegato 10 del D.lgs. n. 118/2011 nella parte in cui non contabilizza correttamente, nel FCDE, la svalutazione per le poste di entrata E00096, E00102 ed E00105;

- non parifica, altresì, 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 sul già richiamato importo del risultato di amministrazione ("Accantonamento credito nei confronti del Consiglio regionale", di cui all'allegato 33 del rendiconto), laddove non quantificate come *supra* indicato.

15.1. Si appone riserva per i conti degli agenti contabili, oggetto di specifico giudizio presso la competente Sezione giurisdizionale regionale per la Campania.

P.Q.M.

sulla base di quanto specificato nell'Allegato "A" alla Decisione, dei dati acquisiti e nei limiti delle verifiche effettuate, sentito la Regione e il Pubblico Ministero;

DICHIARA ESTINTO

il procedimento di parificazione instaurato con la nota n. 2020-21851/UDCP/GAB/CG del 15 luglio 2020 (prot. C.d.C. n. 4878 del 16 luglio 2020), relativa alla trasmissione del progetto di rendiconto 2019 nella legislatura regionale precedente le elezioni del 20-21 settembre 2020;

PARIFICA

il Rendiconto Generale della Regione Campania 2019, trasmesso con nota n.2020-31154/UDCP/GAB/CG del 9 novembre 2020 (prot. C.d.C. n. 7562 del 10 novembre 2020), in tutte le sue componenti, ex art. 63 del D.lgs. n.118/2011, a eccezione:

- del prospetto del risultato di amministrazione, ai sensi dell'Allegato 10 del D.lgs. n. 118/2011, nella parte in cui non contabilizza correttamente, nel FCDE, la svalutazione per le poste di entrata E00096, E00102 ed E00105;
- delle poste necessarie a eseguire correttamente il giudicato di cui alla decisione di questa Sezione n. 172/2019/PARI e, segnatamente, la posta di entrata (capitolo E02553), nonché lo specifico accantonamento sul predetto risultato di amministrazione ("Accantonamento credito nei confronti del Consiglio regionale" di cui all'allegato 33 del rendiconto), laddove non opera la relativa quantificazione nei sensi indicati in parte motiva.

PARIFICA CON RISERVA

nei termini e nei sensi di cui in motivazione:

- le poste di spesa del conto del bilancio (U01033, U01043, U01039 e U01036) relative all'ammortamento dei debiti contratti per il ripiano del disavanzo sanitario;
- il FCDE, con riguardo alla mancata svalutazione delle entrate libere e del settore sanitario, ai sensi dell'art. 20 D.lgs. n.118/2011;
- il Fondo rischi, in relazione ai rapporti di debito - credito, connessi alla spesa di trasferimento con gli enti locali, per le ragioni ed in continuità con quanto affermato l'anno precedente;
- le poste relative alla contabilizzazione di fondi e spese connesse ai fondi FESR 2014-2020, per difetto di trasparenza della contabilizzazione dei fenomeni di *overbooking* e dei c.d. "progetti retrospettivi";
- la cassa, con riguardo alla capacità della contabilità analitica di rilevare le entrate vincolate e le ragioni dei ritardi nei pagamenti delle aziende sanitarie;
- la nota integrativa, con riguardo alle informazioni mancanti e correlate allo stato patrimoniale, come indicato in parte motiva.

APPROVA

la Relazione, Allegato "B", elaborata ai sensi dell'art. 41 del T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e dell'art. 1, comma 5, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, con le modificazioni relative ai rapporti giuscontabili tra la Regione e i suoi organismi partecipati;

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 30 dicembre 2020.

GLI ESTENSORI

Francesco Sucameli

Emanuele Scatola

Ilaria Cirillo

IL PRESIDENTE

Fulvio Maria Longavita

La presente decisione, il cui dispositivo è stato letto all'udienza del 30 dicembre 2020, è stata depositata in Segreteria in data 30 gennaio 2021.

Il Direttore della Segreteria

Mauro Grimaldi

– Allegato A –
parte integrante della decisione di parificazione ex art. 39 T.U. C.d.c.
(Magistrati ESTENSORI: Cons. Sucameli, Ref. Scatola, Ref. Cirillo)

Indice

I.	Premessa.....	2
II.	II. I precedenti giudizi di parifica	6
III.	L’instaurazione del giudizio di parifica.	6
IV.	L’istruttoria. Metodologia del controllo effettuato.....	8
V.	Le norme sostanziali del giudizio di parifica	9
VI.	Il giudicato contabile “formale” della parifica e gli effetti della c.d. parifica con riserva.....	10
VII.	Attuazione dei <i>dicta</i> della sezione regionale di controllo relativi alla parifica precedente.	11
	7.1 La Contabilizzazione del fondo “oneri di ripristino dell’autonomia imprenditoriale delle Aziende sanitarie”	11
	7.2 Attuazione della decisione n. 172/2019/PARI – contabilizzazione del “Fondo di solidarietà finanziaria”	18
VIII.	Il Fondo crediti di dubbia esigibilità – FCDE.	22
IX.	Il Fondo residui perenti.	32
X.	La gestione dei fondi europei. Il POR Campania FESR.....	36
XI.	L’indebitamento in generale.....	40
	11. Disciplina in materia di indebitamento degli enti territoriali – limiti qualitativi di ricorso all’indebitamento.	40
XII.	Fattispecie di indebitamento.....	43
	12.1. Cartolarizzazione dei crediti ASL e rinegoziazione mutuo MEF	43
	12.2. Le anticipazioni di liquidità di cui al D.L. 35/2013.....	49
	12.3. I derivati.	51
	12.3.1. Quadro normativo.....	52
	12.3. Ricorso al mercato finanziario da parte della Regione Campania	55
	12.3.2. L’interest rate swap per la ristrutturazione del mutuo.....	56
	12.3.2. L’ <i>amortizing swap</i> e il <i>cross currency swap</i> e le operazioni di <i>Buy-back</i> dei BOR (Buoni Ordinari Regionali)	61
	12.3.3. <i>Il Buy – Back 2015</i>	63
	12.3.4. <i>Il Buy-Back 2016</i>	68
	12.3.4. La contabilizzazione dei flussi positivi dell’ <i>amortizing swap</i>	77
	12.4. La “dosimetria” della prudenza nella rappresentazione patrimoniale dei flussi dei derivati.....	79
XIII.	Analisi della cassa e delle relazioni tra cassa ordinaria e cassa sanitaria.....	80
	13. Il settore sanitario del bilancio ed il diritto costituzionale alla salute. Premessa.....	80
	13.1. La gestione di cassa e di tesoreria.	82
	13.2. L’istruttoria della Sezione sull’utilizzazione della cassa sanitaria.	91
	13.3. La cassa e i vincoli nelle precedenti parifiche di questa Sezione.....	99
	13.3. I tempi di pagamento	101
XIV.	Stato patrimoniale.....	107
	14. Il patrimonio netto.....	107
	14.1. Il Fondo svalutazione crediti.....	108
	14.2. La contabilizzazione delle immobilizzazioni materiali.	109

I. Premessa

1. Il “rendiconto generale” (art. 63 D.lgs. n. 118/2011) è il “conto” sintetico di scritture analitiche sottostanti, la cui perimetrazione (in termini di poste ed organismi rilevanti) è disciplinata dalla legge, in base ai principi di unità e universalità del bilancio, che consentono il governo democratico dell’amministrazione. Sotto tale profilo, il rendiconto è una scrittura contabile complessa di terzo grado, che muove da una contabilità analitica (in forma di registrazioni contabili periodiche, c.d. “scritture contabili di secondo grado”) e dai documenti giustificativi (ossia i documenti contabili di primo grado, cd. “pezze”).

Per il settore sanitario, queste scritture sottostanti sono prevalentemente a carattere economico-patrimoniale, stante il regime previsto dal Titolo II del D.lgs. n. 118/2011 e vengono a declinarsi, in termini finanziari, sul conto del bilancio, in un sistema peculiare di accertamento e impegno “automatico” in tendenziale pareggio contabile (cfr. art. 20 D.lgs. n. 118/2011).

Il conto “generale” fa parte, dunque, di un procedimento amministrativo e legislativo complesso il cui esito è quello di quantificare gli effetti del ciclo sul bilancio in corso, trasformando i saldi “presunti” della legge di bilancio di previsione in saldi “accertati” (cfr. Corte cost. sent. n. 70/2012).

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

Al riguardo, giova sottolineare come la Corte costituzionale abbia svolto un ruolo fondamentale nella definizione dei connotati identitari del rendiconto, inteso come momento di chiusura del ciclo di bilancio. Segnatamente, la Consulta ha chiarito che esso 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). La trasparenza dei conti risulta, sotto tale profilo, elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all’attività dell’Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori.

Oltre a confermare il legame indissolubile tra la trasparenza dei conti e il principio democratico, la mentovata pronuncia n. 250/2020 ha richiamato anche l’attenzione sulla *“connotazione e [sul]le implicazioni prettamente giuridiche del rendiconto, come strumento di verifica della regolarità dei conti e della correttezza delle spese effettuate dalle pubbliche amministrazioni, ai fini della chiusura del ciclo di bilancio attraverso il confronto con i dati previsionali”*.

Sotto il profilo dell'armonizzazione della finanza pubblica, la Corte costituzionale ha chiarito che il rendiconto assume rilievo analogo 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”*. Nell'ambito di questo ciclo, la rendicontazione integra, pertanto, un momento cognitivo (con riferimento all'effetto certativo) e prescrittivo (con riguardo all'effetto conformativo derivante dalle misure correttive) fondamentale.

1.1. Al riguardo, giova sottolineare che la magistratura contabile ha, ripetutamente, evidenziato che il rendiconto della gestione rappresenta *“un momento essenziale del processo di pianificazione e di controllo sul quale si articola l'intera gestione dell'ente, in grado di contenere informazioni comparative e di misurare i valori della previsione definitiva, confrontandoli con quelli risultanti dalla concreta realizzazione dei programmi e degli indirizzi politici, vale a dire dei risultati, valutandone gli eventuali spostamenti e analizzandone le ragioni”* (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo Campania, decisione n. 110/2018/PARI; Id., Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione 10 ottobre 2018, n. 367/2018/PRSE; in termini adesivi, *ex plurimis*, Id., Sezione regionale di controllo per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, deliberazione 4 dicembre 2019, n. 57/2019/PRSE).

Il bilancio è un insieme di informazioni relative ad un ciclo unitario di gestione, articolato in una continua programmazione e rendicontazione.

Le predette informazioni costituiscono un bene in senso giuridico e un bene pubblico, in quanto esse integrano uno strumento di democrazia cognitiva (c.d. *accountability*) e di realizzazione delle prestazioni pubbliche, su cui si costruisce l'uguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti (Corte cost. sent. n. 184/2016, n. 275/2016, n. 247/2017, n. 18/2019 e n. 115/2020).

Pertanto, il bilancio è un sistema di informazioni sintetiche che riguardano un “processo”, che non si sviluppa linearmente, secondo un inizio ed una fine, ma in modo ciclico (SS.RR. sent. n. 23/2019, n. 18/2020), senza soluzione di continuità, tra rendicontazione e programmazione, per garantire *“l'inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari”* (Corte costituzionale sent. n. 274/2017, n. 49/2018 e n. 105/2019).

Le informazioni che alimentano il sistema di bilancio e la valutazione delle poste contabili devono essere costruite, pertanto, nella prospettiva della continuazione delle attività istituzionali dell'amministrazione.

In questo senso, la continuità del ciclo contabile è il “riflesso finanziario” della necessaria continuità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.). Il principio della continuità riguarda, infatti, anche

i dati contabili, che nella successione del tempo devono essere rilevati e rappresentati con correttezza nei documenti di chiusura e di riapertura dei conti. Tale principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici è intimamente connesso al principio 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, sentenza n. 181 del 2015), consentendo di inquadrare in modo strutturale e pluriennale la stabilità dei bilanci preventivi e successivi (cfr., Corte cost. n. 49/2018; negli stessi termini, v., anche, n. 196/2018).

1.2. In questa cornice si inserisce il giudizio di parificazione del rendiconto regionale. Al riguardo, la Corte costituzionale ha chiarito che nel giudizio di parifica, *“compito della Corte dei conti, (...), è accertare il risultato di amministrazione, nonché eventuali illegittimità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti”* (sentenza n. 138/2019). Infatti, esso è *“parte integrante, anzi coefficiente necessario, della qualificazione del concetto di “equilibrio del bilancio”* (Corte costituzionale, sentenza n. 247/2017).

Nel sistema degli enti territoriali, l'oggetto principale del giudizio di parificazione è il saldo ed il prospetto del risultato di amministrazione (Corte cost., sentenza n. 138/2019), che deve essere idoneo ad esprimere gli equilibri economici e finanziari dell'ente (Corte cost., 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.

Il risultato di amministrazione deve quindi riportare, in modo sintetico e chiaro, lo stato degli equilibri complessivi. In questa ottica, si inserisce l'affermazione contenuta nella decisione di parifica n. 217/2019/PARI di questa Sezione, secondo la quale *“lo scopo e l'oggetto del giudizio di parifica diventa la verifica controfattuale e normativa della sincerità del bilancio e dei suoi saldi”*, in modo da evidenziare l'eventuale impatto di eventuali irregolarità e illegittimità sulla dimostrazione dei risultati della gestione.

Il sindacato del giudice contabile non può non investire anche le modalità con le quali il dato contabile viene costruito. La mera osservanza della norma contabile e il giudizio sulla conformità dei fatti e degli atti al paradigma normativo di riferimento sono essenziali ma risultano inappaganti, se non accompagnati dalla verifica sostanziale delle modalità con le quali il dato contabile viene costruito ed è in grado di soddisfare le esigenze informative pubbliche per l'attivazione della responsabilità democratica e degli obblighi giuridici di correzione, a garanzia della continuità dell'amministrazione e dell'erogazione delle prestazioni pubbliche.

Non si tratta, peraltro, di un giudizio meramente tecnico, ma di un momento giurisdizionale che si inserisce direttamente nelle dinamiche democratiche. La ragione della sua esistenza nel sistema è quella di rendere possibile un effettivo sindacato finanziario, non più esercitato solo in via orizzontale dalle assemblee legislative, ma in modo diffuso (e verticale), dai cittadini che conferiscono il “mandato elettorale”, dando luogo alla c.d. “contabilità di mandato” (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 49/2018). Per rendere possibile tale funzione “costituzionale” è necessario che il giudizio sia sottratto alle dinamiche del confronto politico e sia reso, invece, da un giudice imparziale, dotato delle competenze tecniche per rendere intelligibili i risultati della gestione di bilancio. In quest’ottica, il giudizio di parifica e la Corte di conti sono strumenti di genuinità dei processi democratici (basati sulla dimostrazione e conoscenza dei risultati delle politiche, c.d. *accountability*).

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. In proposito, giova rammentare che *«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»* (Corte cost., sentenza n. 279/2016).

Il sistema delineato dalla Costituzione finanziaria trova un punto di equilibrio, tra diritti a prestazione pubblica e vincoli di bilancio, nelle norme che regolano le relazioni finanziarie tra i livelli di governo in cui si articola la Repubblica delle Autonomie. Al riguardo, mette conto evidenziare che dagli artt. 119 e 120 Cost. si ricava la disciplina del “*suum cuique tribuere*” (“a ciascuno il suo”, come evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 4/2020). Si tratta di una regola che permea i rapporti tra i livelli di governo, orientandoli secondo principi di reciproca responsabilità finanziaria, oltre che di leale collaborazione.

Il “fallimento” del bilancio degli enti territoriali non può non trovare un argine nell’esigenza superiore di garantire a tutti i cittadini il godimento dei medesimi livelli essenziali di assistenza (art. 3, comma 2, Cost.), che ove minacciati, richiedono, come garanzia ultima, l’intervento finanziario dello Stato (art. 117 comma 2 lett. m, art. 118 e art. 120 Cost.), al quale residua la possibilità di subordinare tale soccorso sostitutivo ad obiettivi specifici e sanzioni per il caso di inadempimento (v. Corte Costituzionale, sentenza n. 4/2020, ma anche n. 18/2019). Secondo l’insegnamento della giurisprudenza costituzionale, infatti, è “*la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere [sulla discrezionalità delle scelte legislative e] sul bilancio e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione*” (Corte costituzionale, sentenza n. 275/2016).

II. I precedenti giudizi di parifica

2. In base alle suddette coordinate, il rendiconto è passato da una mera concezione atomistica di “conto di conti” (rendiconto, appunto, “generale”, cfr. artt. 64 e 65 della L. n. 5026/1869), a quella “olistica” di strumento sintetico di evidenziazione degli equilibri nella continuità di bilancio, in connessione con la programmazione successiva. Per tale ragione, come è stato detto, il giudizio sul rendiconto non può consistere nel mero confronto con la contabilità analitica sottostante (cfr. Corte cost., sentenza n. 121/1966 e sentenza n. 142/1968).

Proprio nell’ottica della continuità, non ci si può esimere dal sottolineare come il presente giudizio di parificazione si ponga a valle di una ampia operazione, svolta a partire dal 2013, di rientro dal disavanzo, oltre che di recupero dei ritardi accumulati.

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 precedente decisione di parifica n. 217/2019/PARI, in cui questa Sezione, a chiusura del percorso, ha ricostruito le vicende e i risultati che emergono dai precedenti giudizi di parificazione.

2.1. La rassegna dei saldi effettuata nella precedente parifica ha evidenziato, in modo puntuale, un processo di riduzione del disavanzo, la cui dimensione è stata accertata anche grazie ai riscontri di questa Sezione, in special modo quelli effettuati sui rendiconti delle annualità 2013 e 2014. Invero, le parificazioni inerenti a tali annualità hanno portato all’emersione, a suo tempo, di squilibri non evidenziati dal risultato di amministrazione che era stato riaccertato dalla Regione.

Una puntuale ricognizione degli snodi fondamentali del percorso di aggiustamento effettuato dalla Regione nei suddetti anni, con un apprezzabile livello di *compliance*, è contenuta, pertanto, nella suddetta decisione di parifica n. 217/2019/PARI.

A valle di questo complesso processo di “recupero”, si pone il presente giudizio relativo al rendiconto 2019, che rappresenta, da questo punto di vista - in disparte l’ineludibile carattere ciclico del bilancio e la continuità tra gli esercizi – un punto di partenza.

III. L’instaurazione del giudizio di parifica.

3. Nella fattispecie, la Giunta Regionale ha proceduto ad approvare, con deliberazione n. DDL 331 del 30/06/2020, lo Schema di Rendiconto 2019, 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 tramessi a questa Sezione con nota prot. 2020-0021851/UDCP/GAB/GAB del 15/07/2020 U, acquisita al prot. Cdc n. 4878 del 16/07/2020.

Come è noto, il 20 e il 21 settembre 2020, si sono svolte le elezioni del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale della Campania (giusta D.P.G.R. n.97 del 20/07/2020 di indizione dei comizi elettorali, pubblicato sul B.U.R.C. n. 148 del 20 luglio 2020). Al riguardo, mette conto evidenziare che, ai sensi dell'art. 53, comma 3, dello Statuto della Regione Campania, approvato con Legge Regionale 28 maggio 2009, n.6, le proposte di legge presentate al Consiglio regionale decadono con la fine della legislatura, salvo quelle di iniziativa popolare e di iniziativa dei consigli comunali e provinciali (analoga previsione, conforme alla disciplina statutaria, è contenuta nell'art. 102 del Regolamento interno del Consiglio regionale). Tra le proposte di legge decadute in ragione della conclusione della legislatura figura anche il citato DDL n. 331 del 30/06/2020, avente ad oggetto *“Rendiconto Generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2019”*.

Alla luce di tale sopravvenienza, la Regione ha riavviato l'iter legislativo di approvazione del Rendiconto Generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2019 il cui schema, e tutti i relativi allegati, erano stati già approvati durante la precedente Legislatura con DGR DDL n. 331 del 30/06/2020.

Preso atto delle risultanze contabili, finanziarie e patrimoniali, dell'esercizio finanziario 2019, pertanto, con deliberazione DGR DDL n. 480 del 3 novembre 2020, la Giunta regionale ha deliberato:

- di riavviare l'iter legislativo di approvazione del Rendiconto Generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2019 il cui schema, e tutti i relativi allegati;
- di *“riapprovare il Disegno di Legge avente ad oggetto “Rendiconto Generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2019”, sostanzialmente già oggetto di approvazione con la precedente deliberazione DGR DDL n. 331 del 30/06/2020”*;
- di *“trasmettere al Consiglio Regionale, per l'iter legislativo, ed alla Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo per la Campania, il Disegno di Legge allegato alla presente Deliberazione, dando atto che lo schema di Rendiconto Generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2019, e tutti i relativi allegati, resta quello allegato alla DGR DDL n. 331 del 30/06/2020, già trasmesso al Consiglio Regionale ed alla Corte dei conti per il giudizio di parifica.*

Tale deliberazione DGR DDL n. 480 del 3 novembre 2020 è stata trasmessa, dal Presidente della Giunta regionale della Campania, con nota prot. 2020-31154/UDCP/GAB/CG del 9/11/2020, acquisita al prot. Cdc n. 7562 del 10/11/2020.

La duplice trasmissione di cui si è detto ha determinato la pendenza di due procedimenti aventi il medesimo oggetto. Per tale ragione è sorta l'esigenza di riunire i due procedimenti relativi al

rendiconto 2019 (con decreto presidenziale n. 48/2020) e di dichiarare estinto il primo giudizio, instaurato con la trasmissione della deliberazione DGR DDL n. 331 del 30/06/2020.

IV. L'istruttoria. Metodologia del controllo effettuato

4. Sulla base delle norme richiamate, applicabili analogicamente, la trasmissione dei rendiconti ha comportato sul piano del procedimento istruttorio la formazione di un apposito fascicolo d'ufficio, accessibile a tutte le parti del giudizio di parifica. Con disposizione di servizio n. 87 del 17 luglio 2020, il Presidente della Sezione, infatti, per garantire il contraddittorio e la partecipazione della Procura, ha istituito un fascicolo informatico che con la comunicazione delle conclusioni istruttorie, è stato reso accessibile a tutte le parti, costituendo fascicolo d'ufficio. In esso sono confluiti tutte le note istruttorie e le correlate risposte della Regione, nonché le richieste e le osservazioni della Procura. Diversamente dagli altri anni, il ricorso a modalità istruttorie articolate (quali, ad esempio, l'accesso *in loco*) è stato limitato dall'esigenza di prevenire i rischi connessi alle attività in presenza e dalla necessità di osservare le norme emergenziali dettate per contrastare la diffusione della pandemia da Covid-19. Le audizioni con i rappresentanti della Regione, alle quali ha preso parte anche la Procura, si sono svolte, infatti, da remoto, avvalendosi della piattaforma Microsoft Teams, secondo procedure atte ad assicurare la previa individuazione dei partecipanti ed a garantirne la segretezza. Di tali audizioni sono stati redatti appositi verbali, poi confluiti nel suddetto fascicolo.

4.1. Il procedimento per la parificazione del rendiconto 2019 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. In continuità 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 hanno avviato immediatamente il procedimento di controllo, estendendo l'area di indagine a nuovi profili.

Le aree di approfondimento istruttorio sono state selezionate dagli Uffici in continuità con le indagini svolte negli ultimi cinque giudizi (annualità 2012 – 2018, con la unificazione in un solo processo del giudizio sui rendiconti 2015-16 e 2017-2018), scegliendo aree di approfondimento in parte già analizzate, per verificare il percorso di superamento delle anomalie riscontrate.

Si è quindi ritenuto di effettuare indagini, in genere di carattere campionario, sulle diverse componenti del risultato di amministrazione, segnatamente:

- sul sistema dei vincoli di cassa;
- sulla qualità normativa del riaccertamento dei residui;

- sul rispetto dei vincoli in materia di indebitamento;
- sulla congruità dei fondi, in particolare il fondo crediti di dubbia esigibilità ed il fondo rischi;
- sugli effetti della gestione dei fondi comunitari sul risultato di amministrazione.

Nell'ambito delle suddette aree, particolare attenzione è stata dedicata all'esame delle fattispecie escluse dalla Regione dal calcolo dell'indebitamento, ai contratti derivati e all'esecuzione del giudicato contabile, con particolare riferimento al recupero dei cd. fondi etero-finanziati di cui alle decisioni di parifica n. 172 e 217 del 2019. Altri profili esaminati attengono alla gestione degli organismi partecipati e del POR Campania – FESR 2014 – 2020.

4.2. Nel complesso, sono state trasmesse alla Regione, da questa Sezione, le seguenti note istruttorie, inserite nel fascicolo d'ufficio:

- 1) prot. 3866 del 23.05.2020 – richiesta istruttoria contratti derivati;
- 2) prot. 4200 del 08.06.2020 - richiesta compilazione questionario Rendiconto 2019;
- 3) prot. 5998 del 07.09.2020 - richiesta istruttoria società partecipate;
- 4) prot. 6443 del 24.09.2020 - richiesta istruttoria ulteriori informazioni e chiarimenti sul progetto di legge relativo al rendiconto 2019;
- 5) prot. 6706 del 07.10.2020 - richiesta istruttoria su fondi euro – unitari;
- 6) prot. 7013 del 20.10.2020 - integrazione richiesta istruttoria società partecipate.

Per quel che concerne le audizioni, sono state trasmesse le seguenti note di convocazione:

- 1) prot. 6748 del 12.10.2020 - convocazione audizione del 13.10.2020 – costituzione FCDE;
- 2) prot. 6808 del 12.10.2020 - convocazione audizione del 15.10.2020 – fondi etero-finanziati;
- 3) prot. 6820 del 13.10.2020 - convocazione audizione del 14.10.2020 – contratti derivati;
- 4) prot. 7060 del 13.11.2020 - convocazione audizione del 23.11.2020 - fondi comunitari;
- 5) prot. 7342 del 26.10.2020 - differimento audizione del 23.11.2020 al 02.12.2020.

Con riferimento alle suddette audizioni, sono stati redatti i seguenti verbali, sottoposti anche alla firma dei rappresentanti della Regione presenti alle audizioni stesse:

- prot. n. 7052 del 20.10.2020 - verbali audizioni del 13 e del 14 ottobre 2020;
- prot. n.8180 del 04.12.2020 - verbale audizione del 15 ottobre 2020;
- prot. n. 8214 del 07.12.2020 – verbale audizione del 2 novembre 2020.

V. Le norme sostanziali del giudizio di parifica

5. Il D.L. n. 174/2012, conv. dalla L. n. 213/2012, ha introdotto una serie di nuovi controlli sugli enti territoriali, tra cui l'estensione del 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 riforma 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).

Con l'introduzione generalizzata del giudizio di parifica, infatti, non sono stati introdotti nuovi vincoli e norme di coordinamento ma strumenti che garantiscono effettività alla costituzione finanziaria della Repubblica e al diritto del bilancio già vigente (cfr. SCR Campania ordinanza n. 19/2018/PRSP e SRC Sicilia n. 108/2018/QMIG). La riforma si inserisce nella 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, in modo da garantire 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, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità ed alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa. La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al presidente della giunta regionale e al consiglio regionale"*.

A mente del suddetto articolo 40, la Corte dei conti delibera sul rendiconto *"con le formalità della sua giurisdizione contenziosa"*.

VI. Il giudicato contabile "formale" della parifica e gli effetti della c.d. parifica con riserva.

6. Come è stato chiarito nel precedente giudizio di parificazione (decisione n. 217/2019/PARI), gli effetti del *dictum* giudiziale (la decisione di parificazione) sono diversi a seconda che l'accertamento del giudice sia positivo (parifica) o negativo (non parifica, anche parziale). Nel primo caso, la decisione giurisdizionale produce certamente un effetto di giudicato in senso formale (definitività), rendendo incontestabile il conto per lo stesso giudice nell'ambito del medesimo procedimento, correlato ad una certa annualità. Ed infatti, come già detto, il giudice non può più pronunciarsi sul conto della stessa annualità, anche successivamente ripresentato, per il principio del *"ne bis in idem"* (SRC Abruzzo, decisione n. 120/2018/PARI).

La parifica "con riserva" è un'opzione decisoria che viene utilizzata quando l'irregolarità non ha impattato immediato sul conto, ma sussiste il rischio che possa averlo successivamente (rischio futuro,

non attuale), incidendo solo potenzialmente, anche in prospettiva, sulla sincerità dei saldi e degli equilibri in esercizi successivi.

In caso di parifica e di parifica con riserva (entrambi giudizi positivi), peraltro, l'esito del giudizio non preclude alla Sezione di accertare l'irregolarità come rilevante sui saldi degli esercizi successivi. Il giudicato (che l'esito positivo produce), infatti, impedisce al giudice di accertare una diversa consistenza dei saldi e delle poste approvati dall'amministrazione con riguardo ad esercizi precedenti (giudicato formale), ma questi può sempre rilevarlo con l'occasione del giudizio di parifica in esercizi successivi. Gli argomenti contenuti nella suddetta pronuncia di questa Sezione in punto di giudicato contabile sono stati accolti dalla Corte costituzionale (sentenza del 24 novembre 2020, n. 244), nella quale la Consulta ha chiarito che *“considerata la particolarità dei contenuti dei rendiconti generali annuali, risulta evidente che la decisione di parificazione – resa con le forme della giurisdizione contenziosa di cui agli artt. 39-41 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti) – conferisce certezza solo al rendiconto parificato, quello relativo allo specifico esercizio finanziario e che attesta, a tal fine, che non sono più modificabili i relativi risultati (fra le altre, di recente, Corte dei conti, sez. regionale di controllo per la Regione Campania, decisione 27 dicembre 2019, n. 217/2019/PARI)”*.

VII. Attuazione dei *dicta* della sezione regionale di controllo relativi alla parifica precedente.

7.1 La Contabilizzazione del fondo “oneri di ripristino dell'autonomia imprenditoriale delle Aziende sanitarie”. Con la decisione n.217/2019 PARI, questa Sezione parificava, sebbene con l'apposizione di talune riserve (di cui si darà conto nel prosieguo della presente Relazione), il Rendiconto della Regione Campania, inerente agli esercizi 2017 e 2018, con la sostanziale eccezione:

1. del conto del bilancio 2017 e 2018, laddove non contabilizzava un maggiore residuo attivo tecnico di neutralizzazione verso il sistema sanitario regionale per euro 8.580.228,40;
2. del prospetto del risultato di amministrazione 2017 e 2018, ai sensi dell'Allegato 10 del D.lgs. n. 118/2011, nella parte in cui:
 - 2.1 il saldo in Riga A non teneva conto del menzionato credito;
 - 2.2 non contabilizza nel fondo rischi un “onere di ripristino della autonomia imprenditoriale” delle aziende sanitarie, per euro 22.024.228,40.

L'art. 30 del D.Lgs. 118/2011 introduce specifici vincoli sia di natura qualitativa che quantitativa e quindi di impiego del risultato d'esercizio degli enti del SSN, stabilendo che *“l'eventuale risultato positivo di esercizio è portato a ripiano delle eventuali perdite di esercizi precedenti”*.

L'eventuale eccedenza *“è accantonata a riserva ovvero, limitatamente agli enti di cui alle lettere b) punto i), e c) del comma 2 dell'articolo 19, è reso disponibile per il ripiano delle perdite del servizio sanitario regionale”*. Peraltro, come evidenziato, nella richiamata decisione 217/2019, nella lettura dell'art. 30 occorre considerare la peculiare autonomia decisionale delle aziende sanitarie, attribuita loro dall'art. 3 del D.lgs. n. 502/1992 che assicura alle stesse autonomia imprenditoriale, in aggiunta a quelle organizzativa e contabile.

La lettura congiunta delle richiamate disposizioni consente di affermare che la finalità del citato art. 30 è quella di *“garantire la certezza e la stabilità della destinazione delle risorse provenienti dal ciclo di produzione/erogazione, le quali devono ritenersi stabilmente investite, una volta confluite nel patrimonio netto”*, salvo che la stessa Azienda o la Regione che ha approvato il bilancio abbiano deciso di destinare le *“eccedenze di produzione”* registrate al servizio sanitario regionale, complessivamente considerato.

In buona sostanza, le risorse *“capitalizzate”* da una determinata Azienda non possono essere *“distratte dalla mission”* della stessa, *“rispetto ai suoi utenti ed al suo territorio, sulla base di esigenze politiche pur legittime da parte della Regione”* (v. SRC Campania decisione n. 217/2019/PARI).

Per le considerazioni appena passate in rassegna la Sezione, all'esito dell'istruttoria compiuta, ha ritenuto che l'operazione di sistemazione contabile realizzata dalla Regione (a mezzo della GSA) in realtà avesse, surrettiziamente, drenato risorse allocate in diverse aziende sanitarie nella Voce *“A.IV dello Stato patrimoniale”*, per un ammontare complessivo di euro 22.024.228,40.

Per altro verso, l'operazione non ha determinato nessuna *“sottrazione”* di risorse al perimetro sanitario ex art. 20 D.lgs. n. 118/2011, ma ha occasionato il sostenimento di un onere inferiore a quello necessario, da parte della Regione.

Segnatamente, l'illegittimità del *“drenaggio”* ha riguardato euro 13.444.000,00, per *“riserve da rivalutazione”* (voce A.IV.I), poiché valori economici incerti, inidonei a trasformarsi in un'obbligazione pecuniaria di distribuzione del risultato positivo di gestione.

La Sezione ha quindi affermato che le illegittimità rilevate *“ridondano sul risultato di amministrazione, sia sotto il profilo dell'accountability di un onere di “restituzione” verso le aziende che hanno subito un drenaggio senza titolo, sia come necessità di «correggere» in aumento i flussi finanziari verso il perimetro sanitario. Tale seconda necessità si palesa in ragione del fatto che una parte del disavanzo sanitario pregresso è stato azzerato senza la erogazione di risorse finanziarie, bensì con una mera partita contabile a carattere strettamente economico e incerto (le “riserve da rivalutazione”), per le quali non è legittima “distribuzione” alcuna. Del resto, in generale, l'illegittimità*

rilevata fa sorgere l'obbligo giuridico-contabile di restituire le risorse drenate senza titolo. Parallelamente, atteso che per una parte di tali partite, tramite meccanismi di compensazione, vi è stato un travaso di crediti/debiti finanziari effettivi (cioè corrispondenti ad obbligazioni "liquide") tra aziende sanitarie, questo obbligo non si traduce nella necessità di riversare, tramite il risultato di amministrazione, risorse aggiuntive, perchè il disavanzo sanitario pregresso è già stato ripianato con risorse vive allocate nel perimetro sanitario. In pratica, per tale quota, il disavanzo è stato effettivamente ripianato, ma rimane l'obbligo di redistribuire e restituire nel rispetto dell'art. 30 D.lgs. n. 118/2011.

Per le motivazioni appena riferite la Sezione, nel parificare parzialmente i rendiconti della Regione Campania del 2017 e del 2018, evidenziava la necessità di:

- iscrivere un "maggior residuo attivo tecnico", avente natura "neutralizzatoria" degli effetti espansivi, sul risultato di amministrazione dell'Ente, per un importo complessivo pari ad euro 8.580.228,40, nei confronti di del Sistema Sanitario Regionale;
- attivare un fondo rischi coerente con l'"onere di ripristino della autonomia imprenditoriale delle aziende sanitarie" per euro 22.024.228,40.

Nel corso dell'istruttoria finalizzata a riscontrare l'avvenuto adeguamento da parte della Regione alle statuizioni innanzi descritte, la Regione ha riferito (v. Relazione di riscontro, prot. PG/2020/0459055 del 03/10/2020) di aver approvato il Rendiconto generale per l'esercizio 2017 con legge regionale 12 marzo 2020, n. 4, nel rispetto di quanto prescritto dalla Sezione nella succitata Decisione di parifica e segnatamente di aver iscritto:

- nel Titolo III delle entrate, sul capitolo E02600 "introiti diversi, rimborsi e recuperi" l'accertamento, n. 4170008753, per un importo pari ad euro 8.580.228,40, che a fine anno è stato riportato tra i residui attivi finali;
- nel "Fondo rischi", in relazione alla voce "onere di ripristino della autonomia imprenditoriale delle aziende sanitarie" un importo pari ad euro 22.024.228,40.

Per l'effetto, alla fine dell'esercizio 2017, l'Ente ha iscritto, in contabilità, un risultato di amministrazione (disavanzo) pari ad euro 5.357.105.723,99.

Altrettanto è stato fatto con legge n. 5, del 12 marzo 2020, con la quale il Consiglio regionale ha approvato il Rendiconto 2018, in cui il citato accertamento n. 4170008753 è riportato nei residui attivi iniziali e l'accantonamento a titolo di "Onere di ripristino dell'autonomia imprenditoriale" è incluso nella voce "Altri accantonamenti".

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:

Risultato di amministrazione 2017 - 2018 ANTE decisione di parifica n. 217/2019 PARI	2017	2018
Fondo cassa al 1 gennaio	709.903.023,56	794.630.907,00
Riscossioni (competenza + residui)	16.900.029.573,28	16.276.131.975,19
Pagamenti (competenza + residui)	16.815.301.689,84	16.558.899.656,44
Saldo di cassa al 31 dicembre	794.630.907,00	511.863.225,75
Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	-	-
Fondo di cassa al 31 dicembre	794.630.907,00	511.863.225,75
Residui attivi	7.300.709.862,65	8.596.361.918,31
<i>di cui derivanti da accert. di tributi effett. sulla base della stima del dip.</i>		
Residui passivi	6.871.797.621,67	7.926.635.603,56
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	178.472.451,18	188.930.677,69
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale	516.188.532,51	138.272.782,65
Risultato di amministrazione al 31 dicembre	528.882.164,29	854.386.080,16
Composizione del risultato di amministrazione	2017	2018
Parte accantonata		
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	397.147.457,06	620.040.274,74
Fondo residui perenti	883.511.819,65	1.060.214.183,58
Fondo rischi da contenzioso	410.910.931,46	263.286.431,63
Fondo rischi partecipate	26.779.189,86	2.552.449,57
Fondo accantonamento per perdite societarie art.21DL175/2016		
Fondo DL 35 del 2013 art.3 al 31/12	2.492.434.274,40	2.424.650.949,16
Fondo flussi positivi swap		
Fondo compensazioni acqua Campania		
Fondo copertura per incassi innominati		
Fondo copertura entrate temp. Incassate su partite di giro		
Altri accantonamenti	411.981.948,99	448.973.523,12
Totale parte accantonata	4.622.765.621,42	4.819.717.811,80
Parte vincolata		
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	133.940.630,63	153.342.985,54
Vincoli derivanti da trasferimenti	1.075.900.177,65	825.546.167,39
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui		-
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	39.937.458,58	32.281.839,03
Altri vincoli		0
Totale parte vincolata	1.249.778.266,86	1.011.170.991,96
Totale parte disponibile	- 5.343.661.723,99	- 4.976.502.723,60

Fonte: Regione Campania – dati rielaborati dalla Sezione regionale di controllo per la Campania - in rosso le variazioni rispetto agli omologhi dati post parifica.

Risultato di amministrazione 2017 - 2018 *post* decisione di parifica n. 217/2019 PARI:

	2017	2018
Fondo cassa al 1 gennaio	709.903.023,56	794.630.907,00
Riscossioni (competenza + residui)	16.900.029.573,28	16.276.131.975,19
Pagamenti (competenza + residui)	16.815.301.689,84	16.558.899.656,44
Saldo di cassa al 31 dicembre	794.630.907,00	511.863.225,75
Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	-	-
Fondo di cassa al 31 dicembre	794.630.907,00	511.863.225,75
Residui attivi	7.309.290.091,05	8.604.942.146,71
<i>di cui derivanti da accert. di tributi effett. sulla base della stima del dip.</i>		
Residui passivi	6.871.797.621,67	7.926.635.603,56
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	178.472.451,18	188.930.677,69
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale	516.188.532,51	138.272.782,65
Risultato di amministrazione al 31 dicembre	537.462.392,69	862.966.308,56
Composizione del risultato di amministrazione	2017	2018
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	397.147.457,06	620.040.274,74
Fondo residui perenti	883.511.819,65	1.060.214.183,58
Fondo rischi da contenzioso	410.910.931,46	263.286.431,63
Fondo rischi partecipate	26.779.189,86	2.552.449,57
Fondo accantonamento per perdite societarie art.21DL175/2016		
Fondo DL 35 del 2013 art.3 al 31/12	2.492.434.274,40	2.424.650.949,16
Fondo flussi positivi swap		
Fondo compensazioni acqua Campania		
Fondo copertura per incassi innominati		
Fondo copertura entrate temp. Incassate su partite di giro		
Altri accantonamenti	434.006.177,39	470.997.751,52
Totale parte accantonata	4.644.789.849,82	4.841.742.040,20
Parte vincolata		
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	133.940.630,63	153.342.985,54
Vincoli derivanti da trasferimenti	1.075.900.177,65	825.546.167,39
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui		-
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	39.937.458,58	32.281.839,03
Altri vincoli		0
Totale parte vincolata	1.249.778.266,86	1.011.170.991,96
Totale parte disponibile	- 5.357.105.723,99	- 4.989.946.723,60

Fonte: Sezione Regionale di controllo per la Campania su dati di bilancio della Regione – in rosso le variazioni rispetto agli omologhi dati *ante* parifica

L'Amministrazione ha altresì rappresentato che in fase di predisposizione del bilancio d'esercizio 2018 della Gestione Accentrata Sanitaria, approvato con Deliberazione di Giunta Regionale n. 321 del 30/06/2020 - quindi temporalmente molto tempo dopo la rendicontazione 2018 - è stato accertato un utile di esercizio di circa euro 114 ML e che, con la citata deliberazione, una parte dell'utile d'esercizio, pari

ad euro 22.024.228,40, è stata destinata alla ricostituzione delle riserve non distribuibili nei bilanci della Aziende Sanitarie che originariamente impiegate a copertura di perdite del bilancio consolidato.

Nella medesima Relazione di riscontro la Regione ha rassicurato di aver mantenuto il predetto accantonamento nella voce “altri accantonamenti” anche nel 2019, fornendo a tal riguardo il seguente prospetto:

Voce	descrizione	Risorse accantonate 2017	Risorse accantonate 2018	Risorse accantonate 2019
Altri accantonamenti				
	Fondo Rischi Partecipate	5.482.375,19	25.384.986,87	9.413.020,97
	Onere di ripristino dell'autonomia imprenditoriale	22.024.228,40	22.024.228,40	22.024.228,40
	Accantonamento Credito nei confronti del Consiglio Regionale			14.270.586,34
	Fondo Flussi positivi Swap (principio 3.23)	29.027.485,73	33.169.228,72	0,00
	Fondo Compensazioni Acqua Campania	221.699.863,03	221.699.863,03	221.699.863,03
	Fondo copertura per incassi innominati	7.057.034,76	7.057.034,76	7.057.034,76
	Fondo copertura Entrate temporaneamente incassate sulle partite di giro	148.715.190,28	161.662.409,74	123.266.344,29
	Totale Altri accantonamenti	434.006.177,39	470.997.751,52	397.731.077,79

In particolare la Regione, con riferimento agli Enti del Servizio Sanitario (nei confronti dei quali effettuare la ricostituzione delle riserve non distribuibili, originariamente utilizzate a copertura di perdite del bilancio consolidato), ha rappresentato che, “con DGRC n. 321 del 30.06.2020 la Giunta Regionale ha deliberato, tra l’altro, di recepire le eccezioni sollevate dalla Corte dei Conti sezione regionale di controllo per la Campania nella decisione di parifica n. 217/2019 dei Rendiconti Generali 2017 e 2018 in merito all’irregolare trasferimento al SSR di risorse non distribuibili per euro 22.024.228,40, destinando, nella misura corrispondente, il risultato positivo di gestione 2018 della Gestione Sanitaria Accentrata e conseguentemente consolidato, in favore delle Aziende Sanitarie interessate e, specificamente, per la ricostituzione delle riserve non distribuibili secondo quanto riportato a pag.10 dell’allegato 4 – Relazione sulla gestione al bilancio d’esercizio 2018 Gestione Sanitaria Accentrata e a pag. 12 dell’Allegato 8 - Relazione sulla gestione Bilancio Consolidato Sanità al 31 dicembre 2018. In ossequio a quanto deliberato con la precitata DGRC di approvazione del bilancio di esercizio 2018 della Gestione Sanitaria Accentrata e del bilancio consolidato Sanità 2018, la Regione con DGRC n. 394 del 28/07/2020, “Ripartizione del finanziamento statale della spesa sanitaria regionale corrente per l’esercizio 2019 ed indicazioni operative aventi ad oggetto la redazione del Bilancio consuntivo al 31 dicembre 2019 – Approvazione”, ha approvato, tra l’altro, le disposizioni contabili allegate alla medesima deliberazione che prevedono anche, nell’allegato 2.1 l’assegnazione della copertura degli ulteriori fabbisogni patrimoniali, determinati in ottemperanza a quanto disposto dalla Corte dei Conti nella decisione di parifica n° 217/2019 relativa ai rendiconti della Regione Campania per gli esercizi 2017 e 2018, ed in conformità alla destinazione dell’Utile dell’esercizio 2018 della Gestione Sanitaria Accentrata”.

L'Amministrazione ha poi fornito l'estratto dell'allegato 2.1 della DGRC n. 394/2020 – che di seguito si riporta - con l'indicazione delle Aziende oggetto del ripristino e della relativa copertura, già disposta con la citata deliberazione a valere sull'esercizio finanziario 2019, ovvero, dell'ammontare delle somme rilevate a crediti verso la Regione per ricostituzione riserve nel bilancio al 31.12.2019.

Con la citata deliberazione, la Regione ha dichiarato di aver anche provveduto a trasferire a mezzo di compensazioni finanziarie, alle Aziende ASL Benevento, AO Cardarelli, IRCCS Pascale, le risorse assegnate.

		v. All. 1.1, col. H	v. All. 1.2, col. H	
AZIENDE SANITARIE	Altri fabbisogni patrimoniali: ... ripristino riserve patrimoniali (altre AASS per parifica Corte Conti n° 217/2019 rendiconti 2017 e 2018)	Copertura degli altri fabbisogni patrimoniali: compensazione con gli importi pagati da CUP SORESA nel 2019 in c/debiti correnti e pregressi	Altri fabbisogni patrimoniali: di cui dell'importo erogato con Decreto Dirigenziale n. 357 del 20.12.2019	Crediti vs. Regione per ricostituzione riserve nel bilancio consuntivo al 31.12.2019 dopo il presente atto
ASL BENEVENTO	9.362.000	9.362.000		-
A.O. CARDARELLI	907.092	907.092		-
A.O. AVELLINO	1.385.170			1.385.170
A.O. BENEVENTO	5.747.070			5.747.070
IRCCS PASCALE	4.622.896		4.622.896	-
TOTALE	22.024.228	10.269.092	4.622.896	7.132.240

L'Ente ha poi fornito il dettaglio dell'Allegato 1.1 col H:

AZIENDE SANITARIE	H
	importi da imputare a saldo dei crediti vs. Regione per ripiano
ASL Benevento	€9.368.561
A.O. CARDARELLI	€ 907.092
totale	€10.275.653

Di seguito si riporta estratto dell'Allegato 1.2 col H:

AZIENDE SANITARIE	H
	Importi erogati con DD n. 357 del 20.12.2019 come da DCA n. 57/2019, All. 2.2, col. AI)
IRCCS Pascale	€4.810.013
totale	€4.810.013

La Regione ha precisato che l'importo sopra esposto di euro 4.810.013, erogato all'IRCCS Pascale con DD 357 del 20/12/2019 (come da DCA 57/2019), è stato assegnato con DGRC n° 394/2020 nel modo seguente:

- euro 4.622.896 a ripristino delle riserve patrimoniali (allegato 2.1 col G);
- euro 187.117 in conto crediti per FSR indistinto (allegato 2.2 col H).

Per quanto riguarda, invece, le ASL Avellino e all'AO Benevento (oggi San Pio), la Regione ha riferito che le somme sono state erogate alle medesime aziende con Decreto Dirigenziale n° 101 del 30/09/2020 della UOD 11 DG Direzione Salute.

Di seguito l'estratto Allegato 1 del DD n° 101 del 30/09/20 con il dettaglio dell'assegnazione in parola:

AZIENDE SANITARIE	Cap. U07324: liquidazione (v. All. 6) a copertura dei fabbisogni di cui all'All. 2.1 col. H) n. 394/2020
A.O. MOSCATI	€ 1.385.170
A.O. SAN PIO	€ 5.747.070
TOTALE	€ 7.132.240

Dall'istruttoria svolta e dall'esame della documentazione trasmessa anche in formato tabellare dalla Regione, il Collegio riscontra l'avvenuta assegnazione alle Aziende interessate dell'intero ammontare delle risorse necessarie a ricostituire le riserve precedentemente utilizzate dalla Regione a titolo di ripiano perdite pregresse e pari a euro 22.024.228 in conformità alle statuizioni della decisione n. 217/2019 di questa Sezione.

7.2 Attuazione della decisione n. 172/2019/PARI – contabilizzazione del “Fondo di solidarietà finanziaria”. Con la decisione n. 217/2019/PARI di parifica parziale dei rendiconti generali 2017 e 2018, la Sezione ha parificato il Fondo rischi e oneri, anche per la parte in cui non contabilizzava lo specifico accantonamento di “solidarietà finanziaria”, previsto dalla decisione n.172/2019/PARI, in quanto dal contraddittorio con la Regione era emerso che l'adeguamento alle prescrizioni di cui alla decisione n. 172 potesse avvenire solo nel corso dell'esercizio 2019, in ragione dell'effettiva eseguibilità del “combinato disposto” della stessa con la sentenza n.146/2019 della Consulta.

Da qui, ora, la giuridica necessità di adeguata verifica della concreta attuazione di tale “disposto”, nel corso del presente giudizio di parificazione.

Giova ricordare che la Corte costituzionale, con la richiamata sentenza n. 146/2019, ha accolto la questione sollevata da questa Sezione, dichiarando l'illegittimità dell'art. 2, comma 2, della L.R. n. 20 del 2002 e dell'art. 1, comma 1, della L.R. n.25/2003, istitutive di appositi fondi del bilancio regionale (Fondi “Legge 20” e “Legge 21”) annualmente finanziati tramite il capitolo U00008, relativo al

trasferimento delle risorse occorrenti per il funzionamento del Consiglio, per dare copertura ad emolumenti aggiuntivi in favore dei dipendenti del Consiglio medesimo, di ruolo e non.

Con la decisione di parificazione n. 172/2019/PARI, la Sezione, riassunto il giudizio, con particolare riguardo agli effetti della richiamata pronuncia di incostituzionalità sul bilancio della Regione ha prescritto:

- la necessaria iscrizione di un credito corrispondente alle risorse trasferite al Consiglio e destinate al pagamento degli emolumenti illegittimi e quindi da recuperarsi, da parte della Regione nei confronti del Consiglio regionale;
- la non svalutazione del credito vantato dalla Giunta verso il Consiglio, trattandosi di un credito verso una pubblica amministrazione;
- la quantificazione del predetto credito in misura pari – in ragione del titolo sostanziale per l'erogazione di cassa, venuto a mancare – all'ammontare complessivo degli emolumenti erogati, non prescritti, al personale del Consiglio regionale, in base alle leggi "20" e "25", dichiarate incostituzionali".
- l'iscrizione nel bilancio del Consiglio regionale del credito, corrispondente agli emolumenti erogati ormai senza titolo, nei confronti dei percettori *"da svalutare adeguatamente in modo prudenziale, anche oltre lo standard di legge, attesa la natura contenziosa del recupero"*;
- la necessaria accensione di un accantonamento nel *"fondo oneri"* di importo pari al credito da recuperare, nel risultato di amministrazione della Regione, quale *"accantonamento che costituisce rappresentazione contabile del dovere della Regione di recuperare una spesa per cui non aveva potere di erogazione, determinando una diminuzione di cassa"*. Tale accantonamento rappresenta contabilmente l'onere di recupero di risorse, erogate in carenza di potere da parte della Regione, nei confronti della *"finanza pubblica allargata"* compromessa da una norma incostituzionale.

7.2.1. Con la decisione n. 217/2019/PARI di parifica dei Rendiconti regionali 2017 e 2018 questa Sezione, nel rinviare al giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2019 la verifica della piena attuazione della decisione n. 172/2019/PARI, ha comunque definito il concreto "assetto finanziario" dell'indebitto, escludendo la fondatezza dell'*exceptio rei iudicata*, dedotta dal Consiglio regionale.

Si ricorda che i rappresentanti del Consiglio Regionale, intervenuti nel giudizio di parificazione avevano infatti eccepito il "giudicato" sui precedenti analoghi giudizi di parificazione, che nulla avevano detto sui fondi in questione, così da limitare il relativo indebitto (da recuperare) alle sole dazioni degli anni successivi al 2016 (v. dichiarazioni a verbale della camera di Consiglio del 5 dicembre 2019;

ordinanza istruttoria, a verbale della medesima camera di consiglio; memorie aggiuntive prot. C.d.c. n. 8291 del 9 dicembre 2019).

La Sezione, dopo aver premesso che il Giudice contabile “parifica” il rendiconto generale della Regione nella sua integralità, e quindi anche il rendiconto del Consiglio regionale ad esso intrinsecamente connesso, ha respinto l’eccezione in discorso, nel rilievo che:

- a) oggetto del giudizio di parifica non è l’accertamento del rapporto credito/debito, ma la “sincerità” dei saldi di bilancio;
- b) il giudicato, nella parificazione dei rendiconti generali delle Regioni, esprime i suoi effetti sostanziali soltanto per le poste non parificate, avendo valore puramente formale per le parti parificate, nel senso di non consentire più la riapertura di un nuovo giudizio sugli esercizi già parificati (il principio appena enunciato ha ora ricevuto l’autorevole avallo della Consulta, con la recentissima sent. n.244/2020).

Al fine di verificare il concreto adeguamento alle statuizioni richiamate, con nota prot. 6443 del 24/09/2020 si è chiesto alla Regione ed al Consiglio di relazionare in merito.

La Regione con nota prot. PG2020/0459055 del 3.10.2020 (acquisita al prot. Cdc. n. 6668 del 5/10/20), ha confermato di aver accertato al capitolo E02553 il credito nei confronti del Consiglio Regionale, per l’importo di euro 14.270.586,34, e di aver provveduto al relativo accantonamento per la “finanza pubblica allargata” , nella voce “*Altri Accantonamenti*”, allegato 33 al Rendiconto.

Il Consiglio regionale, dal suo canto, con nota prot. n. 12972 del 5/10/20, ha preliminarmente enumerato i provvedimenti adottati e l’iter amministrativo seguito, fornendo, poi, “rassicurazioni” in merito alla conformazione alle prescrizioni di cui alla decisione di parifica n. 217, sopra sinteticamente richiamate.

In particolare, ha riferito di aver, in un primo momento, rideterminato l’ammontare degli emolumenti erogati negli ultimi dieci anni, dal 2019 a ritroso sino al 2009, in euro 48.415.197,8 al lordo delle ritenute previdenziali e delle imposte.

Successivamente, però, ha ritenuto di dover rideterminare al ribasso la somma da restituire alla Regione, in euro 23.549.152,23.

La giustificazione di tale riduzione risiederebbe essenzialmente in due motivi, uno di ordine normativo ed un altro di ordine pratico.

Quanto al primo, ad avviso del Consiglio, la modifica dell’art. 10 del TUIR (Testo Unico in materia di Imposte sui Redditi) ad opera dell’art. 150 comma l, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito in legge 17 luglio 2020, n. 77, applicabile, a suo avviso, al caso di specie, avrebbe escluso a monte la possibilità

di recuperare i crediti da lavoro al lordo delle imposte e ritenute erariali, di guisa da abilitare il Consiglio stesso a chiedere la restituzione ai percettori solo delle indennità al netto dei predetti oneri di legge.

Il secondo motivo consiste nella difficoltà operativa di ricostruire in modo preciso anche lo stesso importo netto versato, in quanto *“il cedolino è relativo a tutte le voci retributive ed è inscindibile”*.

Tale difficoltà e l'impossibilità – asserita dal Consiglio – di rielaborare i cedolini pagati precedentemente, in uno all'urgenza di avviare le azioni di recupero, ha spinto il Consiglio ad adoperare un criterio di determinazione forfettaria degli emolumenti *sine titulo* nei confronti dei propri dipendenti.

Nel rinviare a quanto *funditus* ricostruito ed osservato nell'Allegato B a questa decisione, in questa sede occorre preliminarmente osservare che nello schema di rendiconto oggetto del presente giudizio di parifica, come riapprovato dalla Giunta Regionale a seguito della tornata elettorale, (v. DDL 480 del 3/11/2020 e trasmesso a questa Sezione in data 10/11/20), vi è l'invarianza della voce relativa all' accantonamento a tutela della *finanza pubblica allargata*, che resta pertanto di euro 14.270.586,34, sebbene il Consiglio nella nota di riscontro, avesse *sua sponte* manifestato l'impegno ad adeguare il predetto importo, dopo l'insediamento del nuovo Organo consiliare, alla somma rideterminata in euro 23.549.152,23.

Quanto al merito della questione, va osservato che le motivazioni addotte dal Consiglio a sostegno del riferito criterio di quantificazione forfettario e al “netto” delle ritenute erariali e previdenziali non sono condivisibili.

La Sezione, infatti, nel non parificare *“sul rendiconto 2016, le poste passive concernenti i trasferimenti al Consiglio regionale, in relazione al trattamento accessorio del personale erogato senza titolo”*, ha chiaramente, in parte motiva, evidenziato che l'obbligo di restituzione da parte del Consiglio fosse da riferirsi a *tutte* le risorse trasferitegli dal bilancio regionale per finanziare il pagamento delle indennità illegittime.

La sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità delle Leggi regionali n.20/2002 e n.25/2003, invero, 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.

Il mancato ed integrale recupero di quanto trasferito *sine titulo*, è bene evidenziarlo, 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 non consente 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.

Il recupero dell'indebito, dunque, deve essere integrale e deve ricomprendere *ogni* posta in uscita dal bilancio della Regione, connessa alla corresponsione dell'emolumento illegittimo, ivi comprendendo anche quelle relative alle imposte e agli oneri previdenziali. Spetta all'autonomia dell'Assemblea legislativa stabilire il "*quomodo*" del recupero, nel rispetto della legge e con ogni conseguenza giuscontabile, anche di tipo risarcitorio.

In definitiva per tutte le considerazioni espresse, il Collegio non parifica sul conto del bilancio 2019:

- il capitolo E02553 di Entrata, con riferimento all'accertamento pari ad euro 14.270.586,34 , relativo al credito da restituzione vantato nei confronti del Consiglio, nella misura in cui non tiene conto della rideterminazione del predetto credito in euro 48.415.197,8 al lordo delle ritenute previdenziali ed erariali;
- della parte accantonata al risultato di amministrazione al 31/12/2019, voce "Altri Accantonamenti" – "Accantonamento Credito nei confronti del Consiglio Regionale" a tutela della finanza pubblica allargata, nella misura in cui non prevede l'adeguamento all'importo rideterminato del credito vantato verso il Consiglio, al lordo delle ritenute erariali e previdenziali, in euro 48.415.197,8.

Per quanto attiene, invece, alle scritture contabili del Consiglio, si ritiene opportuno richiamare le prescrizioni cui dovrà dare esecuzione, rinviando per un esame *amplius* alla Relazione, Allegato B, alla presente decisione.

Segnatamente ed in sintesi, il Consiglio deve adeguare:

- l'accertamento del credito, vantato verso i percettori – privati o pubblici che siano - al valore rideterminato in euro 48.415.197,8 affinché tenga conto anche delle somme erogate a titolo di ritenute erariali e previdenziali;
- l'impegno di restituzione verso la Regione, tenendo conto di tutte le somme erogate al lordo delle imposte e ritenute erariali, nel ridotto importo di euro 48.415.197,8;
- l'accantonamento a fondo RISCHI (e non ad FCDE) anche oltre gli standard di legge tenendo conto del maggiore importo del credito come sopra ridefinito.

VIII. Il Fondo crediti di dubbia esigibilità – FCDE.

8. L'importo del Fondo crediti di dubbia esigibilità (di seguito indicato come FCDE) accantonato per l'esercizio 2019 è pari ad euro 431.875.679,40.

Nella Relazione di Giunta 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”, come appresso:

1. a determinare, per ciascuna di tali categorie di entrate, l'importo complessivo dei residui come risultano alla fine dell'esercizio appena concluso, a seguito dell'operazione di riaccertamento ordinario;

2. a calcolare, in corrispondenza di ciascuna entrata, la media del rapporto tra gli incassi (in c/residui) e l'importo dei residui attivi all'inizio di ogni anno degli ultimi 5 esercizi.

A tal proposito si è precisato che “La media è stata calcolata secondo i seguenti quattro metodi:

2.1 media semplice dei rapporti annui;

2.2 media semplice fra totale incassato e totale accertato;

2.3 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;

2.4 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.

3. ad applicare all'importo complessivo dei residui di cui al punto 1 una percentuale pari al complemento a 100 delle medie di cui al punto 2”.

Nella richiamata Relazione, la Giunta regionale ha affermato che nella determinazione dell'importo sul quale applicare la percentuale di accantonamento sopra individuata “si sono considerate le categorie rilevanti, come desumibili dal citato esempio n. 5 al principio applicato e dal prospetto allegato c) allo schema di rendiconto di cui all'allegato 10 al Dlgs n. 118/2011, come modificato dal Dlgs n. 126/2014”.

Nella determinazione dell'importo complessivo dei residui, successivo al riaccertamento ordinario, la Regione ha altresì precisato che, “onde evitare l'accantonamento al fondo per 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 2019 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.

Ha fatto presente, altresì, di aver modificato la base di calcolo rispetto ai precedenti esercizi, ampliando “le entrate che non sono soggette ad accantonamento, in applicazione del punto 3.3 del principio applicato, Allegato 4/2 al D.lgs n. 118/2011” che prevede testualmente: “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”.

A tal riguardo, la Regione ha dichiarato di aver effettuato “una revisione del prospetto di calcolo del Fondo, inserendo tra le somme non soggette ad accantonamento tutte [quelle] accertate sulla base delle stime del competente Dipartimento delle finanze” e ne ha fornito il dettaglio di cui al seguente prospetto:

Cap.	Descrizione	Tit.	Tip.	Cat.
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	1010 1	101011 7
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 PUNTI PERCE	1	1010 1	101012 0
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 FINAN	1	1010 1	101011 7
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	1	1010 1	101011 7
E00095	IRAP - GETTITO DA MANOVRE FISCALI DESTINATO AL SOSTEGNO DELLE AZIONI DI STABILIZZAZIONE FINANZIARIA DELLA REGIONE (ART.1, L.R. 4/2014)	1	1010 1	101011 7
E00096	IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE DA RUOLI (D.LGS. N.446/1997)	1	1010 1	101012 0
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	1010 1	101012 0
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 (A	1	1010 1	101012 0
E000101	IRAP - GETTITO DELLE MAGGIORAZIONI FISCALI EX ART. 2, CO. 86, DELLA LEGGE 191/2009 DESTINATO AL PIANO DI RIENTRO DI CUI ALL'ARTICOLO 16, COMMA 5, DEL DECRETO LEGGE 22 GIUGNO 2012, N. 83, CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, IN LEGGE 7 AGOSTO 2012, N. 134 (ART. 16, COMMA 9, D.L. 22 GIUGNO 2012, N. 83) - ANNUALITA' 2013	1	1010 1	101011 7
E000102	ADDIZIONALE REGIONALE AL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE DA RUOLI (D.LGS. N. 446/1997).	1	1010 1	101012 0
E000103	IRPEF - GETTITO DELLE MAGGIORAZIONI FISCALI EX ART. 2, CO. 86, DELLA LEGGE 191/2009 DESTINATO AL PIANO DI RIENTRO DI CUI ALL'ARTICOLO 16, COMMA 5, DEL DECRETO LEGGE 22 GIUGNO 2012, N. 83, CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, IN LEGGE 7 AGOSTO 2012, N. 134 (ART. 16, COMMA 9, D.L. 22 GIUGNO 2012, N. 83) - ANNUALITA' 2013	1	1010 1	101012 0
E000105	IRAP NON SANITA', RISCOSSA A SEGUITO ATTIVITA' DI VERIFICA E CONTROLLO CON MODALITA' DIVERSA DALL'ISCRIZIONE A RUOLO ART. 9 DEL D.LGS. N. 68/2011 E L.R. 16/2014, ART.	1	1010 1	101011 7
E000113	IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE (DECRETO LEG.VO 15.12.97 N. 446) - GETTITO DA MANOVRE FISCALI DESTINATO AL RIMBORSO ANTICIPAZIONE MEF SANITA'	1	1010 1	101011 7
E000115	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 ANTICIPAZI	1	1010 1	101012 0
E000118	IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE (DECRETO LEG.VO 15.12.97 N. 446) - IRAP DA MANOVRE FISCALI DESTINATA A SPESA NON SANITA'	1	1010 1	101012 0
E000108	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	1010 1	101011 7
E000119	IRAP - IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE (DECRETO LEG.VO 15.12.97 N. 446)	1	1010 2	101020 1
E000053	ADDIZIONALE 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	1010 2	101020 5
E000069	IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE (DECRETO LEG.VO 15.12.97 N. 446) - IRAP SANITA' DA MANOVRE FISCALI	1	1010 2	101020 2
E000047	COMPARTECIPAZIONE AL GETTITO IVA (ART. 2, COMMA 4, LETT. A), D.LGS N. 56 DEL 18/2/2000).	1	1010 2	101020 3
E000062	ADDIZIONALE REGIONALE ALL'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE (ART. 50 DECRETO LEG.VO 15.12.97 N. 446)	1	1010 2	101020 4

Fonte: dati Regione Campania - Somme che nel quinquennio oggetto del calcolo sono state movimentate sui seguenti capitoli di entrata.

La Regione ha scelto di impiegare, in sede di applicazione, le percentuali di accantonamento ottenute utilizzando il criterio della media semplice fra totale incassato e totale accertato (v. punto 2.2 del principio contabile), applicando, tuttavia, a titolo prudenziale, una maggiore percentuale di accantonamento sul titolo III delle entrate, pari al 60%, *“in modo da ottenere un importo del Fondo ritenuto non solo congruo, ma che riflettesse meglio la percezione di rischio dell’amministrazione per tipologia di entrata”* (v. Relazione sulla gestione pag.48).

A tal proposito, ha descritto l’evoluzione delle percentuali di accantonamento nel corso degli esercizi evidenziando come, a fronte della riduzione dell’accantonamento sul titolo I - quale effetto della sopramenzionata revisione del prospetto di calcolo - si assista al raddoppio dell’aliquota sul titolo III, frutto della scelta prudenziale innanzi descritta pur registrando una riduzione dell’aliquota complessiva del Fondo del 2,546%.

PERCENTUALI DI ACCANTONAMENTO							
TITOLO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	DIFFERENZA 2019 - 2018
I	17,701%	23,561%	22,530%	28,044 %	34,583 %	22,736 %	-11,848 %
II	1,835%	0,208%	0,757%	0,00 %	0,00%	1,320 %	1,320 %
III	12,828 %	2,897%	4,008%	6,016%	13,110 %	26,564%	13,454 %
IV	0,00%	0,00%	48,780 %	51,499%	22,127 %	58,722 %	36,596%
V	0,00%	0,00%	0,000 %	0,00%	0,00%	0,445 %	0,445%
TOTALE	4,268 %	4,645 %	4,569%	5,494	7,485%	4,938 %	- 2,546 %

Fonte: dati Regione Campania - evoluzione delle percentuali di accantonamento.

Avendo constatato, dall’esame dei documenti contabili, una sostanziale riduzione dell’importo del FCDE accantonato per l’esercizio 2019 e pari ad euro 431.875.679,40 - in forza del richiamato principio contabile (v. § 3.3 del principio applicato, Allegato 4/2 al D.lgs n. 118/2011) - rispetto alla quantificazione del medesimo fondo nel 2018 pari ad euro 620.040.274,74, e nutrendo perplessità in ordine all’applicabilità del menzionato principio alla determinazione del FCDE a consuntivo, questa Sezione ha chiesto alla Regione di chiarire:

- a) se i capitoli di entrata oggetto d’applicazione del § 3.3 del principio contabile applicato fossero *“in tutto o in parte destinati a finanziare il settore sanitario”*;
- b) in secondo luogo, in caso di risposta affermativa al primo quesito, le ragioni della mancata coincidenza tra i capitoli di cui al sopra riportato prospetto (v. supra la prima tabella) e quelli di cui all’allegato 38 del Rendiconto 2019, afferenti al perimetro sanitario (v. nota istruttoria prot. 6443 del 24/09/2020).

La Regione, in riscontro alle prefate richieste (v. nota di risposta, prot. PG/2020/0459055 del 03/10/2020), ha chiarito che non tutti i capitoli per i quali non si è proceduto ad accantonamento sono destinati alla Sanità e che vi sono alcuni capitoli di entrata libera esclusi dall'accantonamento ad FCDE a consuntivo, in forza dell'applicazione del più volte menzionato § 3.3 del principio contabile applicato che, nell'individuare due distinte categorie di entrate – a) *“entrate tributarie destinate alla sanità, accertate sulla base del piano di riparto e b) entrate derivanti dalle 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”* - abiliterebbe le regioni ad escludere entrambe dall'accantonamento al predetto Fondo.

In particolare, ad avviso della Regione, la condizione per l'esclusione dall'accantonamento al Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità anche delle entrate libere – non destinate alla Sanità – andrebbe individuata nel fatto che l'accertamento sia avvenuto *“per un importo non superiore a quello stimato dal competente Dipartimento delle Finanze”*.

La Sezione, in occasione della convocazione dell'audizione istruttoria del 13 ottobre scorso (v. richiesta prot. n. 6748 del 12/10/20 e verbale dell'Audizione) ha chiesto alla Regione di trasmettere il dettaglio del calcolo del FCDE nel 2018 e 2019, con indicazione dei capitoli esclusi dal calcolo nel 2018 e nel 2019, afferenti alle *“entrate accertate per un importo non superiore a quello stimato dal competente Dipartimento delle Finanze...”* (v. nota di convocazione prot. n. 6748 del 12/10/2020), con specificazione anche del limite stabilito dal predetto Dipartimento. La Sezione ha altresì chiesto di elaborare una proiezione di quello che sarebbe stato il FCDE anno 2019, senza l'esclusione delle entrate suindicate.

L'Amministrazione, in riscontro della riferita iniziativa istruttoria (v. nota prot. 6839 del 14/10/2020), ha fatto presente che, con riferimento alle modalità di calcolo del FCDE 2018, l'esclusione aveva riguardato la tipologia 301 : *“Fondi perequativi da Amministrazioni Centrali”* e che si era tenuto conto degli incassi in conto RR.AA. 2018, ma registrati entro la data editale di approvazione de Rendiconto del 30/04/2019.

Quanto al 2019, la Regione ha riferito di aver escluso, oltre alla tipologia 301, anche:

- *“l'intera Tipologia 102”*, relativa ai *“Tributi destinati al finanziamento della sanità”*;
- *“alcuni capitoli (quelli accertati in base alle stime del dipartimento delle finanze) delle categorie 1010117”*;
- l' *“Addizionale regionale IRPEF non sanità”*;
- *“1010120 “Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) non Sanità”*.

Nelle controdeduzioni istruttorie si è anche precisato, *“per le tipologie 101 e 102”* che *“non [erano] stati considerati in alcun modo gli incassi a residuo dell’esercizio successivo alla data legislativa di approvazione del Rendiconto (30/06/2020)”*.

Con riferimento al *cluster* dei capitoli esclusi dall’accantonamento, ha poi precisato che *“tutti i capitoli esclusi riguardano l’IRAP e l’Addizionale Regionale all’IRPEF (sia il tributo principale che le manovre fiscali)”*, sottolineando che *“tali tributi sono regionali esclusivamente per quanto attiene all’attribuzione del gettito, in quanto la gestione è interamente effettuata dalla Stato, per il tramite dell’Agenzia per le Entrate”*.

Ha, inoltre confermato che l’esclusione delle predette entrate, destinate alla Sanità e libere, (manovre fiscali su IRAP e Addizionale Regionale all’IRPEF), è avvenuta *“nel rispetto dell’importo indicato nelle stime del competente Dipartimento delle finanze”*.

In particolare, ha fatto presente che per quanto attiene al tributo principale (Capitoli E00053 - IRAP e E00057 - Addizionale Regionale all’IRPEF) , la determinazione del gettito spettante alla Regione avviene con gli atti di riparto in sede di definizione del Fondo Sanitario Nazionale.

Ha poi descritto le tempistiche di incasso delle entrate accertate sulla base degli atti di riparto e sulla base delle stime del Dipartimento delle Finanze (v. nota prot. 6839 del 14/10/2020) sottolineando che, sia nel caso del riparto del Fondo Nazionale per la Sanità che delle stime del Dipartimento delle Finanze, si tratta di *“somme la cui affidabilità è il 100%, ma la cui tempistica in ordine al materiale incasso è diluita in successive annualità”*.

Secondo la Regione, la *ratio* del divisato principio di cui al § 3.3 dell’Allegato 4/2 al D.Lgs. 118/11 sarebbe quella di *“escludere dall’accantonamento a FCDE - sia a Bilancio [di previsione] che a [Rendiconto] - entrate certe al fine di evitare “un ingiustificato appesantimento del Risultato di Amministrazione, non correlato all’elemento di rischio connesso a tali entrate”*.

Pertanto, sempre secondo l’Amministrazione, tale esclusione, con particolare riguardo alle Entrate inserite nel Perimetro Sanitario, *“serve altresì ad evitare la grave distorsione che comporta, nella determinazione della dinamica dei residui, l’applicazione del titolo 2 del DLgs n. 118/2011, che, come risaputo, non prevede l’applicazione del principio di competenza finanziaria cd. potenziata al comparto sanitario”* con la conseguente creazione a fine anno di *“ingentissimi residui attivi”*.

In tale contesto, l’accantonamento al FCDE di una quota di tali residui, ha lamentato la Regione, potrebbe determinare *“un maggior disavanzo o un mancato integrale recupero del disavanzo previsto, [con] l’effetto di porre a carico del bilancio regionale (nella parte ordinaria e non sanitaria, in quanto le quote di disavanzo sono coperte da entrate libere regionali) un gravame, dipendente esclusivamente dall’applicazione dei principi contabili del titolo 2 del DLgs n. 118/2011, con il paradosso che per*

garantire la contabilizzazione del perimetro sanitario secondo le particolari norme previste dal citato Titolo 2, bisognerebbe ridurre le disponibilità libere della Regione”.

Nella predetta nota di riscontro la Regione ha rappresentato, infine, di essersi accorta di un errore materiale nella delimitazione del *cluster* impiegato ai fini dell'esclusione dall'accantonamento, avendo incluso tre capitoli (E00096, E00102 ed E00105, v. l'allegato 21 al rendiconto) concernenti entrate che non sono accertate sulla base delle stime del competente Dipartimento delle finanze, in quanto relative al recupero (sempre dell'IRAP e dell'Addizionale IRPEF) mediante ruoli o altre modalità e che pertanto *“andrebbero escluse dal cluster”*.

L'Amministrazione ha, tuttavia, evidenziato che l'esclusione dei sopra indicati capitoli non avrebbe l'effetto di aumentare l'accantonamento complessivo del Fondo crediti, ma al contrario *“comporterebbe una riduzione dell'accantonamento complessivo, in quanto l'effetto dell'incremento dei residui da svalutare, pari ad euro 703.623,44, è più che compensato da un miglioramento delle percentuali di accantonamento per effetto dell'andamento storico degli incassi a residuo nel quinquennio precedente”*. A riprova, la Regione ha trasmesso un prospetto *excel* denominato *“FCDE corretto”* da cui risulta che, provvedendo alla rettifica ed includendo i suddetti crediti nella determinazione del FCDE e, al contempo, conservando l'incremento del 60% dell'accantonamento sul titolo III, il Fondo si attesterebbe su un valore di euro 429.692.973,25 , rispetto a quello già determinato in euro 431.875.679,40 .

Ad avviso del Collegio il rispetto del principio della veridicità, dell'attendibilità e correttezza dei documenti di bilancio, impone comunque la correzione del descritto errore materiale e ciò indipendentemente dalla circostanza, meramente fattuale, della evidenziata riduzione del predetto accantonamento ad euro 429.692.973,25. La rappresentazione delle reali condizioni delle operazioni di gestione impone di evitare sia le sopravvalutazioni che le sottovalutazioni delle singole poste, *“che invece devono essere valutate secondo una rigorosa analisi di controllo”* (v. Postulato n. 5, Allegato 1 al D.Lgs. 118/11).

D'altra parte, la *“sincerità dei conti”* è un valore indefettibile di ogni documento di bilancio, in quanto strumentale al controllo democratico sulle scelte allocative e programmatiche compiute dagli amministratori pubblici, responsabili alla *“resa del conto”* verso i cittadini.

Per le riferite considerazioni, il Collegio non parifica sul conto di bilancio 2019, l'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità nella parte in cui non prevede la *“svalutazione”* delle Entrate relative ai capitoli E00096, E00102 ed E00105.

8.1. Infine e in adempimento dei disposti incumbenti istruttori, l'Amministrazione ha elaborato diverse simulazioni del calcolo del FCDE, anche tenendo conto delle perplessità manifestate dalla

Sezione in ordine all'applicabilità del principio innanzi descritto, di cui al § 3.3 dell'Allegato 4/2 al D.Lgs. 118/11, per la “costruzione” del FCDE a preventivo e in sede di rendiconto.

Nella tabella che segue sono riportati gli esiti delle predette simulazioni.

MODALITÀ DI CALCOLO FCDE		
FCDE 2019	Come da schema di rendiconto.	€ 431.875.679,40
FCDE 2019 “corretto”	Come da rendiconto, al netto dell'errore materiale, ossia includendo le entrate di cui ai capitoli E00096, E00102 ed E00105)	€ 429.692.973,25
FCDE 2019 vers 2018*	calcolato con le medesime modalità del 2018, considerando altresì gli incassi a residuo nell'esercizio 2020 sulle tipologie 101 e 102 alla data del 10/06/2020.	€ 736.727.876,06
FCDE 2019 con entrate libere*	calcolato escludendo dall'accantonamento solo la tipologia 102 (cioè le entrate sanitarie) ed includendo nel calcolo dell'accantonamento i capitoli afferenti alla tipologia 101 (le entrate libere), considerando altresì gli incassi a residuo nell'esercizio 2020 sulla tipologia 101 alla data del 10/06/2020.	€ 377.839.740,73

Fonte: dati Regione Campania

* La Regione in sede di calcolo del FCDE a Rendiconto ha incrementato la quota di accantonamento sul titolo III del 60%, con riferimento a tali due distinte simulazioni ha invece precisato di non aver considerato tale incremento.

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.

Ora, però, per procedere all'analisi gius-contabile della divisata questione, val la pena ricostruire, anche con l'ausilio della giurisprudenza costituzionale e contabile, la natura del *fondo crediti di dubbia esigibilità* e la sua funzione anche per misurare, ove possibile, 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.

Si è già detto che il FCDE, nella contabilità finanziaria pubblica, svolge un ruolo peculiare, in quanto non mira solo alla corretta definizione della situazione patrimoniale degli enti, ma ha una sua funzione ulteriore e peculiare, che si riconnette ai caratteri fondamentali della contabilità pubblica ed alla natura del bilancio come “bene pubblico” (v. decisione SRC Campania n. 110/2018/PARI). Ha cioè la funzione di limitare la spesa che l'ente può fare a quella realmente “sostenibile”, assicurando “valide coperture”, mediante apposito accantonamento sul risultato di amministrazione.

Il principio di contabilità finanziaria potenziato distingue, invero, tra la costituzione del FCDE a “preventivo” e a “consuntivo”. In entrambi la capacità di riscossione è misurata mediante un confronto tra crediti iniziali e riscossioni entro il quinquennio precedente, ma è diversa la relativa funzione. Nel bilancio di previsione, il FCDE riduce la possibilità di autorizzare le spese, “*valutando la capacità degli*

accertamenti di competenza di tradursi in incassi [...]. Per tale ragione gli accertamenti previsti vengono svalutati tramite un indice legale, calcolato ponendo a denominatore la serie storica degli accertamenti previsionali e quelle delle correlate riscossioni. In tal modo si obbliga l'ente a trovare risorse aggiuntive per realizzare le condizioni di pareggio ai sensi dell'art. 162 TUEL" (v. deliberazione SRC Campania n. 196/2019/PAR). Nel rendiconto, invece, il FCDE esprime una *"tecnica rettificativa"*, volta a rideterminare il valore reale dei crediti residui, rispetto al loro valore nominale, rapportando le riscossioni (a numeratore) alla serie storica dei residui iniziali (a denominatore).

Anche a consuntivo, dunque, il FCDE è un istituto prudenziale, la cui funzione è quella di rendere il risultato di amministrazione intellegibile, sotto il profilo della sua reale capacità di rappresentare la distanza tra i debiti ed i crediti esigibili nel loro tradursi in cassa, per i concreti pagamenti (artt. 186-188 TUEL).

Accanto alla funzione di contenimento della capacità di impegnare spesa, perciò, vi è anche la funzione di creare *"riserve di valore"* da impiegare, per fronteggiare eventi che potrebbero mettere a rischio l'equilibrio dinamico di bilancio.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 279/2016, ha infatti precisato che il FCDE 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. Si tratta cioè di garantire un 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).

Il Fondo crediti di dubbia esigibilità assume, quindi, il fondamentale compito di preservare gli equilibri, non solo per cassa ma anche per competenza, allorquando intervenga un differenziale negativo, a causa della fisiologica diacronicità tra accertamenti e riscossioni, ovvero per la frequente distonia tra le previsioni di incassi e l'effettiva riscossione dei crediti.

L'analisi delle regole tecniche sulla composizione e sul calcolo del FCDE (D.lgs. n. 118, All. 4/2 § 3.3 ed esempio n. 5) porta, peraltro, a ritenere che non sia possibile una diminuzione dell'accantonamento legata alla vicenda dei singoli crediti, ma solo sull'intero conto del bilancio, salva la verifica, al termine di tale impiego, della sua adeguatezza.

La tecnica rettificativa definita dal principio contabile per la quantificazione del FCDE *"mira a correggere il valore nominale dei crediti complessivamente confluiti nel risultato di amministrazione, sulla base di un indice "non analitico" ma "sintetico" (effettuata per cluster, cioè per classi di crediti, e non partita per partita) e "standard" (secondo criteri legislativi predeterminati)* (v. SRC Campania 110/2018/PARI).

La *ratio* di tale disciplina non è legare la svalutazione alla vicenda dei crediti singolarmente considerati, ma fornire un indice presuntivo e un accantonamento sufficiente ad esprimere il grado di

incapacità storica desunta dal bilancio (nella sua interezza) a riscuotere i propri crediti e per l'effetto, determinare una conseguente restrizione della futura capacità di spesa agendo sul risultato di amministrazione.

A conferma del disinteresse normativo alle vicende del singolo credito, rileva il fatto che l'accantonamento al FCDE viene effettuato anche se nel *cluster* sono compresi crediti altamente "liquidi" per la peculiare solvibilità del singolo creditore ("*nomen bonum*"), così come, *a contrario*, il carattere dubbio di un credito non impedisce mai il suo accertamento, beneficiando tutti i crediti, proprio per la "copertura" fornita dal FCDE della c.d. clausola di *standstill*, secondo cui tutti i crediti devono essere accertati a bilancio e possono essere mantenuti per almeno tre anni (V. in proposito SRC Campania n.110/2018/PARI).

Così ricostruita la *ratio* del FCDE, non può essere condiviso l'orientamento della Regione che parrebbe consentire di escludere, anche a consuntivo, sia le entrate da manovre fiscali regionali aggiuntive, destinate alla sanità, che quelle libere. E ciò in base ad una sorta di *fictio* che consente di valutare come "certa" quella che, invece, è pur sempre una "stima", seppur attendibile, per la natura istituzionale del soggetto che la rende.

Si tratterebbe in sostanza, secondo la Regione, di residui attivi riscuotibili nella loro interezza al massimo nei due anni successivi al loro accertamento, se ed in quanto effettivamente allineati alle stime del Dipartimento. In base a questa caratteristica, che tuttavia resta pur sempre oggetto di "stima", non vi sarebbe necessità di "svalutare" i relativi crediti, difettando – ad avviso della Regione – i caratteri della dubbia e difficile esazione.

Siffatta previsione, nella ricostruzione dell'Ente, parrebbe quindi abilitare le Regioni a rendere, di fatto, facoltativa la costituzione del FCDE, tutte le volte in cui l'accertamento dell'entrata avvenga sulla scorta di stime ministeriali ed in particolar modo, per le entrate destinate al cd. "perimetro sanitario", per le quali non trova applicazione il principio di competenza finanziaria potenziata (v. *amplius supra* § 8). E' evidente, tuttavia, che tale ultima considerazione potrebbe vieppiù valere solo con riferimento alle entrate destinate alla sanità ma non è estensibile anche alle entrate senza vincolo di destinazione ("libere"), cui pure il principio in esame si riferisce.

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 anche dubbi di costituzionalità, circa la correttezza del suo fondamento, in rapporto agli artt. 81 e 97 Cost.

Peraltro, considerato che le entrate "sottratte" al *cluster* del calcolo del FCDE sono quelle da manovre fiscali aggiuntive (addizionali IRPEF e IRAP), la cui riscossione è affidata allo Stato, ma a beneficio della Regione, titolare del tributo, è anche da valutare la compatibilità del prospettato orientamento con le disposizioni del medesimo § 3.3, laddove esse prevedono la necessità di un apposito

accantonamento a carico dell'ente beneficiario "finale", nel caso di entrate "*riscosse da un ente per conto di un altro ente e destinate ad essere versate [al predetto] ente beneficiario finale*"; come pure con il principio del successivo § 3.7.2. , secondo cui "*Le entrate tributarie riscosse attraverso il bilancio dello Stato o di altra amministrazione pubblica sono accertate nell'esercizio in cui è adottato l'atto amministrativo di impegno della corrispondente spesa nel bilancio dello Stato e dell'amministrazione pubblica che ha incassato direttamente il tributo*".

Al momento, dunque, le indicazioni offerte dalla Regione sul delineato aspetto delle "esclusioni" di entrate dalla determinazione del FCDE non sembrano sufficienti a dipanare le divise perplessità.

Ciò stante, il Collegio ritiene necessario acquisire ulteriori elementi di valutazione in proposito, capaci di esprimere con maggiore chiarezza anche i dati necessari per una più adeguata analisi complessiva del fenomeno, per misurarne gli effetti sul conto di bilancio e sui relativi equilibri.

Per le motivazioni sin qui rappresentate, il Collegio parifica con riserva il fondo crediti di dubbia esigibilità, permanendo dubbi sull'interpretazione del principio contabile § 3.3. seguita dalla Regione, che consentirebbe di non tener conto nella costruzione del FCDE, anche a consuntivo, dell'effettiva capacità di incasso delle entrate derivanti da manovre fiscali regionali destinate al finanziamento della sanità e libere, accertate sulla scorta delle stime del Dipartimento delle finanze.

IX. Il Fondo residui perenti.

9. La perenzione amministrativa – come è noto – è una procedura che consente l'eliminazione dalla contabilità finanziaria dei residui passivi non smaltiti, decorso un breve arco temporale dall'esercizio in cui è stato assunto il relativo impegno. Fino alla decorrenza dei termini per la prescrizione, non produce alcun effetto sul diritto del creditore, la cui posizione è assolutamente intangibile da parte dei procedimenti contabili.

A far data dall'esercizio 2015 – e quindi 2013 per la Regione Campania, in quanto Ente in sperimentazione - non è più consentito alle regioni cancellare residui passivi dalle scritture contabili per perenzione.

L'art. 60 comma 3 del D.Lgs. 118/2011, al fine di contenere le negative ricadute della reiscrizione dei residui perenti sull'equilibrio di bilancio, prevede che una quota del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 (*recte* 2012 per la Campania), venga accantonata, per garantire la copertura della predetta reiscrizione, per un importo almeno pari all'incidenza delle relative richieste di reiscrizione degli ultimi tre esercizi, rispetto all'ammontare dei residui perenti e comunque incrementando annualmente l'entità dell'accantonamento di almeno il 20%, fino al 70% dell'ammontare complessivi dei predetti residui.

L'istruttoria condotta in proposito dalla Sezione ha avuto ad oggetto: l'analisi dei residui passivi perenti al 31 dicembre 2019, il relativo fondo di copertura e il tasso della copertura stessa.

La Regione ha iscritto al 31.12.2019, quale quota accantonata al Fondo residui perenti, l'importo di euro 1.060.214.183,58, pari all'omologo dato iscritto nel 2018 .

Nella Relazione sulla gestione 2019, l'Ente ha evidenziato di aver avviato una ricognizione della massa di residui conservati in perenzione nello Stato Patrimoniale, segnatamente *“con nota prot. n. 117762 del 24/02/2020, la Direzione Generale per le Risorse Finanziarie ha avviato una verifica finalizzata a rilevare se i perenti vincolati, iscritti nel passivo patrimoniale al 1° gennaio 2019, riportavano correttamente tutte le reiscrizioni effettuate dalle strutture dirigenziali competenti dal momento in cui il relativo impegno è caduto in perenzione amministrativa... Pertanto, con decreto del Direttore Generale per le Risorse Finanziarie n. 62 del 25/06/2020 sono stati approvati gli esiti finali della ricognizione in base ai quali:*

- a) Sono stati cancellati dallo stato patrimoniale, per mancanza degli elementi necessari e sufficienti [a comprovare l'esistenza dei presupposti giuridici per il loro mantenimento] euro 809.508.134,92(...);*
- b) Sono stati registrati nei partitari della perenzione delle reiscrizioni mai annotate nelle scritture patrimoniali, per un importo complessivo pari ad euro 511.381.638,72 (...);*
- c) È stata ripristinata nel relativo partitario in perenzione, e dunque nelle scritture economiche patrimoniali, l'importo complessivo pari ad euro 1.039.910,56(...).*

A seguito dell'operazione descritta e delle rettifiche dei partitari (economie e reiscrizioni) registrate in corso di gestione 2019, lo stock dei residui in perenzione conservato nello Stato Patrimoniale si è assesta[to] ad Euro 1.113.603.955,74 (...).”

Nel corso dell'istruttoria è stato chiesto (v. Corte dei conti prot. n. 6443 del 24/09/2020) alla Regione di far pervenire la richiamata nota del Direttore generale per le risorse finanziarie (prot. n. 117762 del 24/02/2020), corredata del relativo decreto.

La Regione ha dato riscontro alla predetta iniziativa istruttoria con la Relazione di cui alla nota prot. n. 27833, del 05/10/2020.

Con tale nota, sono state fornite informazioni sulla ricognizione dei residui perenti, effettuata in sede di Rendiconto 2019, ed ha ricostruito storicamente le modalità ed i procedimenti di registrazione dei residui perenti che sino al 2006 – anno in cui è avvenuta la prima informatizzazione della procedura relativa - venivano gestiti manualmente (con “partitari” per singoli impegni). Pertanto sino al 2006, lo stock dei residui perenti da riportare nel Conto del Patrimonio veniva calcolato extracontabilmente sulla base del conteggio delle somme residue di tutte le schede cartacee.

E' poi passata a descrivere la procedura di applicazione al bilancio delle quote vincolate, precisando che essa è avvenuta con due modalità, diversificate nel tempo nelle caratteristiche formali, ma sostanzialmente simili, perché entrambe prevedevano la individuazione di specifici capitoli di spesa (fino al 2002 i capitoli 126 e 127, e dal 2003 i capitoli da 900 a 999) su cui venivano presi i nuovi impegni di pagamento, con liquidazione delle relative somme in conto residui reiscritti in bilancio.

Tale modalità, ha riferito la Regione, è stata progressivamente abbandonata con l'entrata in vigore del Dlgs n. 118/2011, per cui le reiscrizioni sono avvenute direttamente sui capitoli originari o su capitoli che presentavano la coerente classificazione di IV livello della transazione elementare; inoltre [...] negli ultimi anni i residui perenti sono stati reiscritti utilizzando competenza libera dell'esercizio", tenuto conto dei "limiti previsti all'applicazione di avanzo per quote accantonate,.

L'Amministrazione ha poi fatto presente che " nel 2017, con il passaggio dal vecchio (denominato SISCB) al nuovo sistema di gestione della contabilità (denominato SICSAP), si è inteso garantire l'integrazione tra la Contabilità finanziaria e i partitari degli impegni in perenzione, che confluiscono nello Stato Patrimoniale.

Nel corso dell'analisi necessaria ad allineare le banche dati ed alla progressiva attivazione dei moduli di integrazione sono emerse alcune evidenti criticità che di seguito si riepilogano:

- la massa dei residui conservati in perenzione presentava un'anzianità media molto elevata, di gran lunga superiore alla durata della prescrizione, molti dei quali non movimentati da diversi anni;
- molte schede perenti, anche di anzianità molto elevata, non risultavano mai movimentate dal momento in cui i relativi impegni erano caduti in perenzione".

Ha inoltre fatto presente l'Amministrazione che "una grandissima parte dei residui conservati in perenzione, in disparte da qualsiasi considerazione in merito alla scadenza dell'obbligazione, non sembrava possedere gli elementi minimali per la definizione di impegno, come disposta dal Decreto Legislativo n. 118/2011. Per alcuni mancava addirittura l'annotazione del beneficiario (tutti registrati con beneficiario "generico") e [...] la presenza di una descrizione estremamente generica e/o del tutto incompatibile con la conservazione in perenzione (a titolo di esempio, ma non esaustivo, impegni per spese del personale risalenti agli anni '90).

Al fine di procedere ad un'analisi puntuale, con nota prot. n. 696339 del 18 novembre 2019 la Direzione Generale per le Risorse Finanziarie, avviava un'analisi delle somme in perenzione, limitatamente ad un determinato cluster di residui passivi perenti (pari ad euro 933.511.570,26), al fine di verificare la sussistenza degli elementi giuridici per la loro conservazione tra le poste passive dello Stato Patrimoniale.

In tal senso ha invitato le strutture Dirigenziali a trasmettere il fascicolo completo di ogni residuo perento, contenente gli elementi essenziali per consentirne il mantenimento.

La richiesta è rimasta tuttavia inevasa, e la Direzione Generale per le Risorse Finanziarie con la nota prot. n. 207057 del 28 aprile 2020 ha lasciato intravedere la possibilità di mandare in “economia” *“i residui perenti [per il caso in cui non fossero state fornite] le informazioni richieste (...)”*. Qualora, tuttavia, fosse emersa la necessità di procedere al pagamento dei residui perenti le strutture dirigenziali avrebbero dovuto procedere con le risorse libere di propria competenza dell’esercizio di riferimento.

La Direzione Generale per le Risorse Finanziarie avviava, altresì, una ricognizione dei Residui Perenti, relativi ai vincoli riportati nel prospetto del risultato di amministrazione di cui la § 13.7.2 dell’allegato 4/1 al D.Lgs. 118/2011, corrispondente ad Euro 1.150.640.340,14.

Con nota n. 117762 del 24 febbraio 2020, la Regione richiedeva alle strutture dirigenziali di verificare che i perenti di propria competenza riportassero correttamente tutte le reiscrizioni da loro disposte.

Infine, veniva espletata un’ulteriore attività di verifica, da parte della Direzione Generale per la Tutela della Salute- UOD 50.04.09, ex decreto dirigenziale n. 13 del 11 giugno 2020.

Le risultanze di tale complessa attività di verifica venivano approvate dalla Direzione Generale per le Risorse Finanziarie con Decreto Dirigenziale n. 62 del 25 giugno 2020. Lo stock dei residui perenti al 31/12/2019 è stato fissato in euro 1.113.603.955,74. Con successiva comunicazione (v. nota prot. n. 7957 del 30/11/2020) la Regione ha fatto presente che il suddetto ammontare è composto per euro 556.022.462,37 da risorse vincolate e per euro 557.581.493,37 da risorse libere.

Nel prospetto seguente si riepilogano tutte le movimentazioni afferenti allo stock di Residui perenti, avvenute per effetto della attività di ricognizione, nel corso dell’esercizio 2019:

Tipologia	Gestione ordinaria dell’anno	Attività di ricognizione	Totale
stock perenti al 31/12/2018 (a)			2.684.920.889,05
Economie	-248.048.878,14	- 809.508.134,92	-1.057.557.013,06
Di cui recupero economie anni precedenti		-149.836,07	
Reiscrizioni	-3.418.192,09		-3.418.192,09
Recupero perenzione reiscritta anni precedenti		-511.381.638,72	-511.381.638,72
Rettifiche per errate registrazioni anni precedenti		1.039.910,56	1.039.910,56
totale rettifiche (b)	-251.467.070,23	-1.319.849.863,08	-1.571.316.933,31
stock perenti al 31/12/2019 (c=a+b)			1.113.603.955,74

Fonte: Regione Campania – rif. nota di risposta prot. n. 2783 del 05/10/2020.

Dal prospetto emerge che le cancellazioni dei residui perenti (economie) avvenute al 31.12.2019 sono complessivamente euro 1.057.557.013,06, di cui:

- euro 809.508.134,92 sono afferenti agli esercizi precedenti al 2019 e risultato della descritta attività di ricognizione ;
- euro 248.048.878,14 sono riferiti alla "Gestione ordinaria dell'anno"

La Regione, quindi, pur avendo registrato una diminuzione dello stock complessivo dei residui perenti al 31/12/2019, rispetto all'omologo dato al 31/12/2018, ha confermato prudentemente il medesimo accantonamento già iscritto nell'esercizio finanziario 2018 (euro 1.060.214.183,58), assicurando una copertura di oltre il 95 %.

Nel prendere favorevolmente atto della poderosa attività di ricognizione dei residui perenti intrapresa nel 2019 e 2020 (v. note prot. n. 696339 del 18/11/2019 e n. 117762 del 24/02/20 della Direzione Generale per le Risorse Finanziarie), i cui esiti parziali sono confluiti nel citato Decreto n. 62 /2020, non si può non evidenziare che proprio dal suddetto provvedimento emerge con nitore la difficoltà delle strutture dirigenziali di definire con certezza i residui perenti di propria competenza. Il predetto decreto, del resto, dà atto anche delle omesse risposte delle strutture interpellate. Va da sé che una simile circostanza allunga qualche ombra sulla certezza degli esiti dell'avvenuta ricognizione dei residui perenti, con negativi riflessi anche sulla correttezza della scelta di "mandare in economia" residui per un ammontare di rilievo, pari ad euro 1.057.557.013,06, per i quali sono mancati i dati giustificativi della loro permanenza in regime di "perenzione".

Di tale incertezza sembra rendersi conto anche la Regione, atteso che, nel più volte richiamato decreto n. 62/20, si è impegnata a riscrivere i residui cancellati nell'eventualità in cui fossero emersi elementi probanti sulla effettiva sussistenza della relativa obbligazione giuridica.

Da qui la necessità (pure evidenziata nella parte della presente relazione che riguarda la cassa), ad avviso del Collegio, che la Regione si impegni per una ancora più precisa e dettagliata ricognizione e ricostituzione dei vincoli per cassa. Tanto, considerando che i vincoli di destinazione permangono nel risultato di amministrazione, sia nel caso di residui perenti, che di cancellazione degli stessi, con intuibili, negative ricadute sulla contabilità dell'Ente. In questi casi, come opportunamente evidenziato dalla Consulta: *"l'ente deve ottemperare a tali vincoli attraverso il reperimento delle risorse necessarie per finanziarie gli obiettivi, cui sono dirette le entrate vincolate refluite nel risultato di amministrazione negativo o incapiente"* (v. Corte costituzionale n. 70/2012).

Per le considerazioni sopra espresse, la Regione deve proseguire nell'attività di analisi dei residui perenti, favorendo con ogni mezzo la massima partecipazione delle strutture dirigenziali avendo particolare cura di ricostruire anche la cassa vincolata, in corrispondenza di accertati residui perenti vincolati.

X. La gestione dei fondi europei. Il POR Campania FESR.

10. Proseguendo nell'attività di controllo sull'utilizzazione e sulla gestione dei fondi strutturali, al fine di dare continuità al lavoro avviato con il precedente giudizio di parificazione (decisione n. 217/2019/PARI), questa Sezione, con riferimento al presente giudizio, ha esaminato il POR Campania

FESR 2014-2020; si è, inoltre, soffermata su alcune criticità relative alla chiusura del precedente ciclo di programmazione 2007-2013.

Come si evince dalla relazione ex art. 41 T.U. C.d.c. (Allegato B, Capitolo III, §§ 4 e 5), l'analisi dei fondi europei ha fatto emergere una patologia rappresentativa, segnatamente un difetto di trasparenza nelle modalità di contabilizzazione della gestione dei predetti fondi.

Le modalità di contabilizzazione dei residui attivi e passivi che afferiscono alla gestione di tali risorse (Fondi SIE) e, in particolare, del fondo FESR, non risulta in linea coi principi generali sulla gestione ed esecuzione del bilancio UE e con il postulato n. 5 del D.lgs. n. 118/2011.

Si rammenta, infatti, che il Regolamento UE n. 1046/2018 – c.d. “regolamento finanziario” sul bilancio eurounitario - prevede, agli artt. 62 e 63, che il bilancio UE possa essere eseguito in modo diretto, indiretto, o concorrente. Come è noto, più di due terzi del bilancio dell'Unione europea sono eseguiti mediante la c.d. gestione concorrente. La parte del bilancio regionale inerente ai mentovati fondi UE rientra nella c.d. gestione concorrente, e contribuisce, sotto tale profilo, all'esecuzione del bilancio comunitario. Ciò impone il dovere di rispettare, nella redazione dei documenti contabili, i principi del diritto del bilancio UE (art. 6), in particolare il principio di trasparenza. Tale principio, nella versione euro-unitaria, impone che i documenti di bilancio, financo quelli che riguardano la sua esecuzione, siano sempre in grado di garantire ai cittadini europei una piena e autonoma cognizione in ordine alla coerenza tra politiche programmate e loro realizzazione (considerando n. 21 e n. 219, artt. 37 e 41, comma 8).

Anche la normativa interna, segnatamente il suddetto postulato n. 5, appare in linea con il diritto dell'Unione europea. Secondo tale postulato, infatti, *“il sistema di bilancio deve essere comprensibile e deve perciò presentare una chiara classificazione delle voci finanziarie, economiche e patrimoniali (principio della chiarezza o comprensibilità). Il principio della chiarezza o comprensibilità è rafforzativo del principio base della veridicità (...). Una qualità essenziale delle informazioni contenute nel sistema di bilancio è che esse siano prontamente comprensibili dagli utilizzatori e che abbiano la capacità di garantire sinteticità ed al tempo stesso analiticità delle conoscenze. A tale scopo, si assume che gli utilizzatori possano con la normale diligenza esaminare i dati contabili dei bilanci ed abbiano una ragionevole conoscenza dell'attività svolta dall'amministrazione pubblica considerata e dei sistemi contabili adottati, al fine di ottenere, dagli elementi quantitativi e qualitativi disponibili, chiare e trasparenti informazioni»*. Infatti, *«Una qualità essenziale delle informazioni contenute nel sistema di bilancio è che esse siano prontamente comprensibili dagli utilizzatori e che abbiano la capacità di garantire sinteticità ed al tempo stesso analiticità delle conoscenze. I documenti contabili che non rispettano il principio della veridicità e tutti gli altri principi allo stesso collegati, non possono acquisire il parere favorevole da parte degli organi preposti al controllo e alla revisione contabile»* (D.lgs. n. 118/2011, postulato n. 5).

Le modalità con cui il bilancio della Regione registra il fenomeno della programmazione e della chiusura dei POR è disarticolato e di difficile decifrazione in base alle informazioni ricavabili dal rendiconto generale e dai suoi allegati. Come è stato precisato nella decisione (punto 8), le procedure e i documenti contabili non consentono un controllo cartolare della coerenza tra entrate accertate (fondi UE disponibili), spesa impegnata (da eseguire), spesa non eseguita (obblighi di restituzione), entrate nuovamente accertate per effetto della riprogrammazione.

Il controllo su tali movimenti richiede il costante apporto informativo delle strutture amministrative, il che disvela come la rappresentazione contabile di tali fenomeni non sia appagante sotto il profilo della trasparenza, della chiarezza e della comprensibilità.

Si ritiene, dunque, di parificare, ma solo con riserva, le partite di cui alla deliberazione n. 640 del 18/10/2017 (con cui è stata stabilita la reciproca correlazione tra i capitoli di entrata ed i capitoli di spesa dei due programmi *FESR 2007-2013* e *PAC*). La Regione è tenuta, pertanto, a provvedere a riordinare le modalità di rappresentazione di tali partite e a fornire i bilanci di previsione e la rendicontazione di appositi allegati, che contengano le informazioni integrative necessarie alla lettura dei movimenti finanziari e ed economici connessi ai fondi europei, alla chiara e sintetica rappresentazione dei rischi connessi alla chiusura, con particolare riguardo agli obblighi restitutori, sebbene “compensabili” attraverso ipotesi di sostituzione ammesse dalla normativa vigente. In merito, si evidenzia che, qualora, nel prossimo ciclo di parifica, la rappresentazione emersa in sede istruttoria - su cui la Regione non ha fornito riscontro definitivo - fosse confermata, tale prassi di contabilizzazione sarebbe illegittima, per contrasto con il principi di trasparenza e di integrità (D.lgs. n. 118/2011, postulato n. 4), che vietano di compensare partite e impongono di iscrivere i reciproci movimenti finanziari connessi ad un fatto economico o finanziario senza compensazioni interne.

Analoga riserva si appone in relazione alla contabilizzazione del fenomeno dell’*overbooking* (Allegato B, Capitolo III, § 11). La fattispecie dell’*overbooking* (realizzato in corso di programmazione), alla stessa stregua di quella dei c.d. progetti retrospettivi, pone problemi di tensione con i precetti contabili di integrità, chiarezza e comprensibilità, oltre che con il principio comunitario di “addizionalità” della spesa realizzata con i fondi di cui si discorre.

Pertanto, anche per le poste di entrate e di spesa correlate a tali impieghi di risorse comunitarie, per il ciclo 2014 – 2010, si procede ad una parifica con riserva, con l’obbligo della Regione di adeguare la propria contabilità nei cicli successivi.

L’analisi del comparto fondi comunitari, come si evince dallo schema di relazione ex art. 41 T.U. C.d.c. (Parte seconda, Capitolo III, §§ 4 e 5) ha fatto emergere un difetto di trasparenza nelle modalità di contabilizzazione della gestione dei predetti fondi.

In merito, si evidenzia che, qualora nel prossimo ciclo di parifica la rappresentazione emersa in sede istruttoria - su cui la Regione non ha fornito riscontro definitivo - dovesse essere confermata, tale prassi di contabilizzazione sarebbe illegittima, per contrasto con il principi di trasparenza e di integrità (D.lgs. n. 118/2011, postulato n. 4), che vietano di compensare partite e impongono di iscrivere i reciproci movimenti finanziari connessi ad un fatto economico o finanziario senza compensazioni interne.

Le modalità con cui il bilancio della Regione registra il fenomeno della programmazione e della chiusura dei POR è, infatti, disarticolato e di difficile decifrazione, in base alle informazioni ricavabili dal rendiconto generale e dai suoi allegati, se non attraverso il costante apporto informativo delle strutture amministrative. In proposito si rammenta che *“il sistema di bilancio deve essere comprensibile e deve perciò presentare una chiara classificazione delle voci finanziarie, economiche e patrimoniali (principio della chiarezza o comprensibilità). Il principio della chiarezza o comprensibilità è rafforzativo del principio base della veridicità (...). Una qualità essenziale delle informazioni contenute nel sistema di bilancio è che esse siano prontamente comprensibili dagli utilizzatori e che abbiano la capacità di garantire sinteticità ed al tempo stesso analiticità delle conoscenze. A tale scopo, si assume che gli utilizzatori possano con la normale diligenza esaminare i dati contabili dei bilanci ed abbiano una ragionevole conoscenza dell'attività svolta dall'amministrazione pubblica considerata e dei sistemi contabili adottati, al fine di ottenere, dagli elementi quantitativi e qualitativi disponibili, chiare e trasparenti informazioni»*. Infatti, *«Una qualità essenziale delle informazioni contenute nel sistema di bilancio è che esse siano prontamente comprensibili dagli utilizzatori e che abbiano la capacità di garantire sinteticità ed al tempo stesso analiticità delle conoscenze. I documenti contabili che non rispettano il principio della veridicità e tutti gli altri principi allo stesso collegati, non possono acquisire il parere favorevole da parte degli organi preposti al controllo e alla revisione contabile»* (D.lgs. n. 118/2011, postulato n. 5).

Si propone, dunque, di parificare, ma solo con riserva, le partite di cui alla deliberazione n. 640 del 18/10/2017 (con cui è stata stabilita la reciproca correlazione tra i capitoli di entrata ed i capitoli di spesa dei due programmi *FESR 2007/2013* e *PAC*). La Regione è tenuta, pertanto, a provvedere a riordinare, con urgenza, le modalità di rappresentazione di tali partite e a fornire i bilanci di previsione e la rendicontazione di appositi allegati, che contengano le informazioni integrative necessarie alla lettura dei movimenti finanziari e ed economici connessi ai fondi comunitari, alla chiara e sintetica rappresentazione dei rischi connessi alla chiusura, con particolare riguardo agli obblighi restitutori, sebbene “compensabili” attraverso ipotesi di sostituzione ammesse dalla normativa vigente.

Analoga proposta si avanza per quanto concerne il fenomeno della contabilizzazione dell'*overbooking* (Allegato B, Capitolo III, § 11).

La fattispecie dell'*overbooking* (realizzato in corso di programmazione), come quello dei c.d. progetti retrospettivi (collegati a spese realizzate prima del ciclo di programmazione), oltre ad evidenziare problemi di tensione con il principio comunitario di “addizionalità” della spesa realizzata con i fondi di cui si discorre, presenta i già esposti problemi di compatibilità con i precetti contabili di integrità, chiarezza e comprensibilità.

Pertanto, anche per le poste di entrate e di spesa correlate a tali impieghi di risorse comunitarie, per il ciclo 2014 – 2010, si propone di procedere, quindi, ad una parifica con riserva, con l’obbligo della Regione di adeguare la propria contabilità nei cicli successivi.

XI. L’indebitamento in generale

11. *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.

In proposito, la Consulta ha precisato che la novella costituzionale “*ha 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 ha modificato l’art. 119 ha agganciato la possibilità dell’indebitamento al rispetto dell’equilibrio e ai vincoli europei. L’art. 4 chiarisce, altresì, che l’indebitamento può essere copertura valida esclusivamente per investimenti e solo in presenza di piani di ammortamento e della verifica delle condizioni di sostenibilità sistemica dello stesso.

Il debito, infatti, deve essere economicamente neutro, in quanto il valore finanziario del ricorso al mercato deve essere bilanciato dal corrispondente valore economico del bene di investimento, cui il prestito deve essere orientato (cfr. art. 119 comma 6 Cost.). In questo secondo caso, la sostenibilità deve consistere nella tendenziale corrispondenza tra il valore d’uso del bene ed il piano di ammortamento (cfr. l’art. 10 della l. n. 243/2012).

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.

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, l'equilibrio "statico" 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; l'equilibrio "tendenziale" o "dinamico" diventa la capacità del bilancio di fornire una 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.

Ed infatti, come nella sentenza n. 192/2012 si è affermato per il precetto dell'equilibrio, quello di copertura è un principio normativo in grado di operare direttamente, senza interposizione legislativa (v. sentenza C. cost. n. 26/2013, § 4.1 *in diritto*; sentenza n. 184/2016; sentenza n. 274/2017).

Quanto ai limiti all'indebitamento degli enti territoriali rinvenibili direttamente in Costituzione, è possibile enumerare: sostenibilità (art. 81 Cost.), destinazione ad investimento (art. 119 comma 6 Cost.), coerenza con gli obiettivi nazionali per il rispetto dei vincoli comunitari (art. 117, comma 1, 91 comma 1 e 119 comma 1 Cost.).

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". Non si tratta affatto di innovazioni neutrali, perché essi impongono di guardare al debito come ad un problema di solidarietà attuale ed intergenerazionale, facendo da ponte logico con le altre due regole che governano la costruzione del bilancio, ossia l'equilibrio tra risorse ed impieghi e la copertura delle spese.

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.

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, a livello interno, manca una definizione generale ed astratta del “fenomeno” dell'indebitamento, declinato in modo “casistico”, dall'art.3 commi 17, 18 e 19 della L. n. 350/2003 e ss.mm.ii.

Peraltro tali concetti, come già precisato nel corpo della decisione, si devono declinare in modo armonico con le nozioni di diritto comunitario, in particolare con quanto emerge dal Protocollo n. 12 del TFUE e dal Regolamento Ue del 21 maggio 2013, n. 549, in particolare nel suo Allegato A (c.d. “SEC 2010”). Da tali fonti si ricava che l'indebitamento indica 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 del 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'art. 119, comma 6, Cost. è di fondamentale rilevanza per le relazioni finanziarie tra Stato ed Autonomie, nel sistema della “finanza pubblica allargata” (ed il correlato equilibrio, cfr. C. cost. n. 247/2017 e n. 101/2018), perché costituisce un limite alle “politiche di indebitamento “del “centro” verso la “periferia”, che non possono essere uno strumento per aggirare l'obbligo dello Stato di assicurare l'unità giuridico-economica e l'uguaglianza sull'intero territorio della Repubblica (art. 117, comma 2, lett. m), 11 comm 1.5, e art. 120 Cost.)

L'indebitamento, pertanto, esprime il ricorso al debito di un ente con un proprio autonomo bilancio, e si misura, in termini di flusso, come sbilancio annuale tra entrate finali e spese finali ai sensi dell'art. 9 della L. n. 243/2012 e in termini di *stock*, 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.

In ordine al rispetto del “pareggio di bilancio” ai sensi dell'art. 9 della L. n. 243/2012 - norma quest'ultima ancora vigente come evidenziato dalle Sezioni riunite di controllo, con la pronuncia consultiva n. 20/2019/QMIG - la Regione Campania ha conseguito un saldo “non negativo” tra entrate e spese finali, sia a preventivo, che a consuntivo, nei termini di cui al corpo della decisione.

Anche ai sensi dell'art. 62, comma 6, del D.lgs. n. 118/2011, il rendiconto dimostra che la Regione Campania è rispettosa dei limiti di legge.

XII. Fattispecie di indebitamento.

12.1. Cartolarizzazione dei crediti ASL e rinegoziazione mutuo MEF.

Come rappresentato anche dall'Organo di revisione, tra le poste di debito non sono state annoverate quelle scaturenti dalla procedura di "cartolarizzazione" dei crediti vantati dalle ASL nei confronti della Regione. Motivo per il quale, con la nota istruttoria prot. 6443 del 24/09/20, si è chiesto alla Regione di giustificarne la mancata inclusione.

Come già dettagliatamente descritto nel precedente giudizio di parifica (v. decisione di parifica SRC Campania n. 217/2019/PARI, Relazione Allegato "A") , per fare fronte alla parte del disavanzo pregresso non ripianato dallo Stato, la Regione ha effettuato un'operazione complessa che ha portato, tramite una cartolarizzazione, alla collocazione del proprio debito sui mercati finanziari, a mezzo di due società veicolo (Posillipo I e Posillipo II).

Segnatamente, l'operazione di "cartolarizzazione" ha preso le mosse dalla legge finanziaria regionale per il 2006 (la L.R. n. 24/2005 il cui art. 2 modificava l'art. 6 della L.R. n. 28/2003, istitutiva della società partecipata So.re.sa), che ha autorizzato la Regione a trasformare in titoli di credito (*chartula*) il debito pregresso.

L'operazione, articolata in più fasi, ha previsto sinteticamente, dapprima il conferimento da parte di ciascuna ASL di un mandato a So.Re.Sa. per la gestione e il coordinamento della procedura di transazione e certificazione dei crediti sanitari maturati al 31.12.2005.

A seguito delle transazione dei predetti debiti, SO.Re.Sa ha acquistato (dai creditori delle A.S.L.) i crediti così "ristrutturati" (ammontanti ad oltre 2,75 miliardi di euro circa), avvalendosi delle liquidità di un "prestito ponte", poi estinto, dopo la collocazione sul mercato dei crediti ceduti.

La Regione Campania, dal suo canto, ha rilasciato in favore di So.Re.Sa. apposite delegazioni di pagamento cumulative - autonome, astratte e irrevocabili – a garanzia del pagamento da parte ciascuna ASL a So.Re.Sa dei crediti precedentemente ceduti (transatti e certificati).

In tal modo, e per l'effetto del rilascio della predetta garanzia, l'Amministrazione regionale "socia" si è accollata il "rischio" del credito (rimasto solo) formalmente di So.re.Sa.

Quest'ultima ha poi ceduto i predetti crediti - vantati verso le A.S.L. - a due "società veicolo" (da ora, S.V.): Posillipo I e Posillipo II, per l'effettiva cartolarizzazione e collocazione sul mercato degli stessi.

Le S.V. hanno emesso titoli obbligazionari di tipo *amortizing* a tasso fisso (cioè con pagamento a scadenza delle cedole, sia della quota interessi che della quota capitale) ed hanno provveduto al collocamento sul mercato degli stessi, trasferendo alla So.re.Sa i proventi impiegati dalla stessa per l'estinzione del c.d. "prestito ponte"(impiegato per "liquidare" in via transattiva i crediti certificati A.S.L.).

La Regione ha garantito il pagamento del titolo alle varie scadenze, tramite una delegazione di pagamento rilasciata direttamente a So.re.Sa., realizzando, in tal modo, un ricorso "indiretto" al mercato.

Il contratto incorporato nei titoli ha previsto l'ammortamento del prestito verso i prenditori in 29 anni; il debito complessivo è stato spalmato su 58 rate annuali, che impattano su So.Re.Sa (ossia sulla Regione che gira le somme per l'ammortamento alla stessa) per un importo annuo pari a circa 170 milioni, con ammortamento dal 30 aprile 2007 e scadenza nell'anno 2035, con un esborso totale, a carico della Regione, pari a complessivi 4.211,28 mln di euro (circa il doppio del capitale).

In sostanza, per effetto della complessa operazione descritta (che comunque non ha coperto l'intero fabbisogno finanziario, come si dirà nel prosieguo) , il ripiano del debito pregresso è stato portato all'esterno del bilancio regionale sul quale comunque grava l'ammortamento dell'operazione di finanziamento e, per effetto della predetta garanzia, il patrimonio della Regione è direttamente esposto, per il caso di inadempimento della società partecipata, verso i prenditori dei titoli (cfr. § 20.266 del SEC 2010).

Orbene, ad avviso della Regione, come confermato anche dal Collegio di revisione, tale operazione, avvenuta nell'ambito del "gruppo pubblico regionale", non poteva essere inquadrata come indebitamento, secondo gli standards europei stabiliti dall'Eurostat.

"Tale tipologia di operazioni", ha riferito la Regione, "anteriormente al 2006, non era considerata, sia nell'Ordinamento italiano (testo originario della legge 24 dicembre 2003, n. 350), sia dalle Norme EUROSTAT, forme di indebitamento, essendo considerate delle mere dilazioni di pagamento di crediti commerciali. Peraltro, a seguito del parere dell'Eurostat del 4 settembre 2006 che aveva "riclassificato le cartolarizzazioni come indebitamento, sulla stessa scia "è intervenuto il legislatore statale con l'art. 1, comma 739, della legge 296/2006, che integra[ndo] il comma 17 dell'art. 3 della legge 350/2003, [ha] incluso [nell'] indebitamento "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". Tuttavia, ha sottolineato la Regione, "la seconda parte del medesimo art. 1, comma 739, della legge n. 296/2006, [ha] stabili[to] che sono escluse 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", sicché "la Cartolarizzazione di cui si tratta rientra in tale ultima previsione, in quanto

la Deliberazione di Giunta è stata adottata anteriormente al 4 settembre 2006 (Deliberazione n. 1338 del 3 agosto 2006, già trasmessa in sede di Giudizio di Parificazione Rendiconti 2017 e 2018), e l'operazione è stata conclusa entro 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 e si è conclusa entro il 31 marzo 2007, come attestato dalla Regione. Ciò non di meno, la medesima operazione va registrata nello stato patrimoniale, concorrendo alla determinazione delle passività.

Come è emerso nel corso dell'istruttoria (v. nota di riscontro della Regione prot. n.459055 del 3/10/20) la Regione include, correttamente, l'operazione comunque tra i “Debiti da Finanziamento vs. altri finanziatori” nello Stato patrimoniale, come nel prosieguo si dirà (v. infra §5.4.2).

Tornando all'esame del parere dell'Organo di revisione, è da dire che dal suo contesto emerge l'esistenza al 31.12.2019 di ulteriori operazioni che, sebbene formalmente “sottratte” all'indebitamento, per espressa previsione normativa, presentano una struttura ad esso sostanzialmente assimilabile:

- n. 1 “anticipazione di liquidità M.E.F.”, utilizzata per l'estinzione dei debiti sanitari di natura finanziaria e commerciale ai sensi dell'art. 2, commi da 46 a 48, della legge n. 244/2007;
- n. 5 anticipazioni di liquidità M.E.F., ai sensi del DL 35/2013 (ovvero due ai sensi dell'art. 2 e tre ai sensi dell'art. 3).

Si tratta di operazioni per le quali la Regione è tenuta alla restituzione allo Stato della liquidità incamerata per le finalità previste dalle specifiche disposizioni.

Più in particolare, per quanto attiene alla “anticipazione di liquidità M.E.F.” impiegata per l'estinzione dei debiti sanitari di natura finanziaria e commerciale, ai sensi dell'art. 2, commi da 46 a 48, della legge n. 244/2007, è prevista la restituzione allo Stato, in un periodo non superiore a trent'anni, delle risorse ricevute (v. comma 47 della citata disposizione).

Come già anticipato, la sopra descritta operazione di cartolarizzazione non ha coperto l'intero fabbisogno finanziario, ma ha interessato solo 2,2 mld dei 2,75 inizialmente programmati.

Il differenziale, a seguito dell'accordo Stato-Regione, ex art. 1, comma 180 L. n. 311/2004, è stato coperto mediante la contrazione di un mutuo “compensativo” della Regione direttamente col MEF (c.d. “anticipazione di liquidità M.E.F.” sopra richiamata), regolarmente stipulato e poi addirittura aumentato in un secondo tempo.

Come già affermato (v. Allegato A decisione di parifica n. 217/2019/PARI, pag. 142 e ss., cui si rinvia per un maggiore approfondimento) in base all'accordo ex art. 1, comma 180 L. n. 311/2004, si è

data copertura con legge ad un indebitamento per spesa diversa da investimento, sulla base di appositi provvedimenti normativi:

- i. l'art. 2, commi da 46 a 48, della L. n. 244/2007 per il prestito MEF;
- ii. l'art. 6 della L. n. 28/2003 per l'operazione di Cartolarizzazione così come sopra descritta.

Il precitato accordo (ex art. 1, comma 180 della L. n. 311/2004) prevedeva, da un lato, il riparto di responsabilità per il ripiano del disavanzo pregresso, dall'altro, un programma di riqualificazione del servizio e della struttura dei conti dei bilanci delle aziende sanitarie.

Lo Stato si è reso disponibile, solo in parte, a sostenere il rientro con misure straordinarie e premiali ma non perequative né solidali, chiedendo alla Regione di impegnarsi a finanziare l'ammortamento del mutuo per il ripiano del debito pregresso, oggetto di operazioni di indebitamento, sostenuto con specifiche e maggiori risorse (circa 170 milioni di euro annui), ricavate dall'incremento delle aliquote addizionali IRPEF e dalle maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), portata ai massimi di legge. Il tutto al di fuori dal flusso derivante dal Fondo sanitario nazionale (ma comunque rientrante nel perimetro sanitario, come si evince dall'Allegato 37 al Rendiconto).

Lo Stato si è impegnato a coprire il debito residuo di circa 650 milioni, attivando gli strumenti legislativi ed amministrativi per consentirne l'erogazione, alla Regione stessa, di un ulteriore prestito trentennale. Il rimborso sarebbe avvenuto, a decorrere dal 2008. Anche in questo caso, l'ammortamento doveva avvenire con risorse proprie, fuori dal Fondo sanitario regionale.

Il carattere vincolante dell'impegno al risanamento è stato "sugellato" dalla sentenza n. 80/2013, con la quale la Consulta ha dichiarato incostituzionale le norme regionali che provvedevano a rifinalizzare le risorse destinate al "disavanzo sanitario", in forza dell'accordo ex art. 1, comma 180, L. n. 311/2004.

Di seguito si riporta l'importo del debito residuo al 31.12.2019, relativo al prestito MEF e alla operazione di cartolarizzazione collegata all'estinzione del debito sanitario pregresso:

Beneficiario	Descrizione	Tasso		Durata Anni	Scad. Mutuo	Scad. Rata		Quota Interessi 2019		Quota Capitale 2019		Debito Residuo al 31/12/2019
		Tipo	%			I sem	II sem	Cap	Importo	Cap	Importo	
MEF	Estinzione debiti sanitari ai sensi dell'art. 2, commi da 46 a 48, Della legge n. 244/2007	FIX	3,55	30	15/11/2044	15-nov		U01033 U01043	29.156.246,27	U01039	19.741.958,26	801.560.753,52
Posillipo Finance I e II	Cartolarizzazione debiti sanitari	FIX	4,98	29	30/10/2035	30-apr	30-ott	U01036	82.169.337,65	U01036	61.682.809,30	1.603.078.727,43
												2.404.639.480,95

Fonte: dati Regione Campania

L'importo massimo attivabile di tale finanziamento ammontava a 1.180 mln di euro: infatti, l'importo inizialmente previsto era pari a 650 mln di euro, poi lo stesso importo è stato ulteriormente aumentato di 134 milioni nel 2012, con una riduzione del tasso ed un allungamento dell'ammortamento, che prevedeva, originariamente, una scadenza a 30 anni, nel 2038.

Nel corso del 2014 il prestito MEF è stato ristrutturato in forza della previsione di cui alla lettera a) dell'art. 45, comma 1, del Decreto Legge 24 aprile 2014, n. 66, che abilitava il Ministero dell'Economia e Finanza a ristrutturare le operazioni finanziarie contratte dalle regioni con il medesimo Ministero.

Il predetto prestito, rientrando nell'ambito applicativo della menzionata disposizione, veniva rinegoziato secondo le condizioni descritte dal comma 11 del citato art. 45, proiettando l'ammortamento in avanti, nuovamente a 30 anni, con scadenza nel 2044, in rate costanti al tasso di interesse pari al rendimento di mercato dei Buoni Poliennali del Tesoro.

Quanto alle operazioni di rinegoziazione, in disparte ogni valutazione sulla legittimità della specifica operazione appena descritta, giova ribadire ora quanto già affermato da questa Sezione in sede consultiva, circa la legittimità, in generale, delle operazioni di "revisione" del debito, rispetto alle disposizioni del comma 6 dell'art. 119 Cost. (v. parere n.96/2020).

In proposito, la Sezione ha affermato *“sul piano generale, che un contratto di rinegoziazione/ristrutturazione del debito può generare «indebitamento» solo se comporta una variazione in aumento del correlato saldo, mediante l'aumento delle passività finanziarie originarie, al lordo dei costi di ammortamento, in qualunque modo denominati, impliciti o indiretti. In tale caso, i contratti di rinegoziazione/revisione soggiacciono ai limiti generali di cui all'art. 119 comma 6 Cost.e norme ordinarie collegate”*.

Non può trovare invece ostacolo alla "revisione" quella che ha effetti riduttivi dell'indebitamento originario, quand'anche quest'ultimo non sia (ora) in linea con le sopravvenute disposizioni dell'art. 119 comma 6 Cost. . Tanto, considerando che, come chiarito da questa Sezione in sede consultiva, *“l'ipotetica illegittimità non colpirebbe il negozio, a suo tempo conforme a legge, ma la legge medesima che ha autorizzato la contrazione di indebitamento per spesa diversa di investimento. Infatti, con l'autorizzazione legislativa, il Legislatore si è interposto rispetto all'applicazione diretta dell'art. 119 comma 6 Cost., effettuando un bilanciamento che deve essere vagliato nella sua costituzionalità e che si presume valido fino a che non si sia diversamente pronunciato il Giudice delle leggi”*, nel rispetto del principio di leale cooperazione tra lo Stato e gli enti della Repubblica (art. 114 Cost.).

Quanto alla complessiva operazione denominata "anticipazione di liquidità M.E.F.", utilizzata per l'estinzione dei debiti sanitari di natura finanziaria e commerciale, ai sensi dell'art. 2, commi da 46 a 48, della legge n. 244/2007, è da dire che essa è parsa, sin da subito, fondata su un ampio ricorso all'indebitamento con lo Stato e con il mercato privato, per ripianare il disavanzo pregresso.

Già si è detto che la stessa, pur avendo operato *“in un quadro di interventi solidali, non appare in linea con l’art. 119 comma 6 Cost”*, spingendo all’indebitamento per spesa corrente (debiti sanitari) le Regioni che analogamente alle altre autonomie territoriali non possono indebitarsi per spesa diversa dall’indebitamento (v. SRC Campania, decisione n. 217/2019/PARI).

Tale divieto, giova ribadirlo, ha, tra gli altri, il precipuo scopo di *“stabilire un limite a politiche economiche statali che alterino la doverosa solidarietà finanziaria che deve sussistere nel sistema di relazioni Stato-autonomie, evitando manovre elusive dei principi stabiliti ai commi 3 e 5 dello stesso art. 119 Cost.”* (Corte costituzionale sentenza n. 4/2020).

Il ripiano dei disavanzi derivanti da spesa indifferenziata, infatti, sicuramente richiede anzitutto l’impegno dell’ente in disavanzo, attraverso le proprie politiche di bilancio, ma non può prescindere dall’inderogabile rispetto della tutela dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117 comma 2 lett. m) Cost; art. 118). Da tali considerazioni sembra potersi ricavare un potenziale contrasto delle norme sopra richiamate con l’art. 119 comma 6 Cost.

Ad avviso del Collegio, tuttavia, tale questione non ha maturato le necessarie condizioni di pregiudizialità previste dalla Legge (art. 23 L. n. 87/1953), ritenendo, pertanto, necessario, nel prossimo ciclo di verifica, un’analisi puntuale delle caratteristiche concrete delle operazioni materialmente compiute e del piano di ammortamento (cfr. gli artt. 9 e 10 della L. n. 243/2012 e art. 30, comma 15 della L. n. 289/2002, che operano alla stregua di parametri interposti attuativi dell’art. 119 comma 6 Cost.).

Infatti, l’accertamento della nullità del titolo, seppur condotto incidentaliter nell’ambito della verifica della sincerità dei conti, è di preminente importanza ai fini della “prova” del contrasto – e, dunque della “rilevanza” della questione di costituzionalità - tra le norme – sopra richiamate - che hanno consentito le concrete operazioni finanziarie e l’art. 119 comma 6 Cost.

Infine e, non da ultimo, occorre anche tener conto che nel corso del 2020, la Regione ha inteso intraprendere un nuovo percorso di rinegoziazione dell’indebitamento con il MEF (v. richiesta di parere del Presidente della Giunta regionale prot. n. 2020/18553 UDCP/GAB/CG del 12/06/20, acquisito in pari data al prot. n. 4292; v. altresì Delibera della Giunta Regionale n. 401 del 28/07/2020).

Tale iniziativa potrebbe rilevare sulla valutazione da parte del Collegio della “non manifesta infondatezza” della sopra esposta questione di legittimità costituzionale, qualora vi sia l’accollo del “peso” economico dell’ammortamento del mutuo da parte dello Stato per il quale non opera la “golden rule” di cui al comma 6 dell’art. 119 Cost.

Conseguentemente, per le voci del conto del bilancio che riguardano l’ammortamento del debito, il Collegio parifica, con riserva, le seguenti poste:

- U01033, U01043 e U01039, per quello che concerne il prestito MEF;

- U01036, per quello che riguarda il sostentamento degli oneri in garanzia dell'operazione di cartolarizzazione, per effetto della richiamata delegazione di pagamento.

12.2. Le anticipazioni di liquidità di cui al D.L. 35/2013. 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 copertura né 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 somme raccolte 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.

Per tale ragione, la verifica della corretta rappresentazione nello stato patrimoniale è stata oggetto di specifica richiesta istruttoria da parte della Sezione, a cui l’Amministrazione ha dato puntuale riscontro con la relazione del 3/10/20.

Dall’esame della documentazione trasmessa, 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:

debiti da finanziamento	Voce D- Debiti, 1
prestiti obbligazionari	€ 225.000.000,00
v/ altre e amministrazioni pubbliche	€4.666.928.743,50
verso banche e tesoriere	€0,00
verso altri finanziatori	€3.839.001.891,99
Totale Debiti da finanziamento	€8.730.930.635,49

Fonte: dati Regione Campania – rielaborazione SRC Campania

Nella tabella successiva, viene indicato il dettaglio analitico del debito, nonché la relativa collocazione nelle voci dello stato Patrimoniale.

Dalla lettura di tale prospetto, si evince che il debito residuo al 31 dicembre 2019 delle anticipazioni di liquidità ex DL. 35/2013 è rilevato alla lettera b - Debiti v/ altre amministrazioni pubbliche; quello relativo alla “Cartolarizzazione dei Debiti Sanitari”, invece è rilevato alla lettera “d - Debiti verso altri finanziatori”.

Soggetto	Contratto	2019
CITIBANK N.A.	Prestiti Obbligazionari	225.000.000,00
a	<i>prestiti obbligazionari</i>	225.000.000,00
MEF	Estinzione debiti sanitari	801.560.753,52
MEF	Mutuo MEF per riacquisto prestiti obbligazionari (art. 45 DL n. 66/2014)	306.198.358,89
MEF	Mutuo MEF per riacquisto prestiti obbligazionari (art. 45 DL n. 66/2014)	1.203.936.172,65
MEF	Finanziamento Piano Pagamenti Debiti certi liquidi ed esigibili Art. 2 D.L. 35/2013	444.456.241,18
MEF		212.096.449,65
MEF	Finanziamento Piano Pagamenti Debiti certi liquidi ed esigibili Art. 3 D.L. 35/2013	460.970.428,16
MEF		378.474.199,70
MEF		859.245.471,47
b	<i>v/ altre amministrazioni pubbliche</i>	4.666.938.075,23
B.E.I	Contratto di mutuo nei limiti di € 300.000.000,00 per il cofinanziamento POR 2000-2006	27.500.000,00
		71.886.750,00
B.E.I	Contratto Quadro di prestito n. FI 24703 del 01/12/2008 di € 1.000.000.000,00 per finanziamento POR FESR 2007-2013 (Residuo € 750.000.000,00)	177.489.235,02
Intesa Sanpaolo Spa	Ristrutturazione contratto di mutuo rep 66787 del 30/12/2002 di € 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
DEXIA CREDIOP SpA		327.992.791,93
DEPFA Bank	Contratto di mutuo rep. N. 4806 del 16/04/2008 max € 749.444,00 per finanziamento spese di investimento bilancio 2007	171.464.412,61
DEPFA Bank		161.617.763,12
DEPFA Bank		306.353.816,53
Intesa Sanpaolo Spa	Conversione mutuo rep 2563 del 29/04/2005 di € 450.000.000,00 per finanziamento spese d'investimento bilancio 2004	329.721.065,72
Intesa Sanpaolo Spa	Conversione mutuo rep 3425 del 19/07/2006 di € 764.608.880,03 per finanziamento spese d'investimento bilancio 2005	553.456.642,73
Posillipo Finance	Cartolarizzazione debiti sanitari	1.603.078.727,43
d	<i>verso altri finanziatori</i>	3.839.001.891,99
Totale Debiti da Finanziamento		8.730.939.967,22

12.3. I derivati. I cd. “derivati” sono contratti il cui valore “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 (cfr. § 20.133 del SEC 2010; per le altre ipotesi cfr. § 20.118).

La vicenda rileva nel giudizio di parifica nella misura in cui il titolo di spesa possa esondare limiti di ordine pubblico economico, in particolare i principi di *accoutability* e trasparenza, nonché di copertura/equilibrio/sostenibilità, integrando gli estremi di un titolo di spesa nullo.

Impregiudicata la loro validità ai fini delle relazioni tra le parti, oggetto di valutazione di altre aree del nostro sistema giurisdizionale, la Magistratura contabile può conoscere dei “derivati”, in sede di parifica, in relazione alla legittimità della spesa e quindi dei saldi della rendicontazione (C. cost. n. 4/2020, § 5 *cons. in diritto*).

Nel contesto della rendicontazione, l’eventuale accertamento della invalidità del titolo, rileva solo ai fini della decisione del saldo, della classificazione della spesa (considerabile a tutti gli effetti debito o passività potenziale in caso di nullità del titolo) e, pertanto, sugli effetti conformativi nei

confronti della Regione, per la successiva allocazione delle risorse in sede di programmazione e per l'eventuale attivazione di azioni amministrative correttive.

In proposito, giova rammentare che la possibilità della P.A. di concludere contratti atipici trova, al pari dei privati, il proprio limite nella meritevolezza di tutela degli interessi perseguiti, ex comma 2 dell'art. 1322 cod. civ. Nel caso della pubblica amministrazione, peraltro, tali interessi non possono neanche contrastare con la fondamentale esigenza di tutela dell'equilibrio e della sostenibilità della spesa, per l'erogazione di prestazioni costituzionalmente garantite. Trattasi di aspetto alquanto rilevante per i c.d. "derivati", in ragione della loro particolare aleatorietà, (sentenza n. 52 del 2010 e n. 78 del 2012).

È stato, perciò, chiarito che non sono "meritevoli" di tutela quelle forme di "derivati" che abbiano fini diversi dal semplice contenimento del debito pregresso, mediante la sua ristrutturazione: in particolare, non sono ammissibili operazioni con finalità meramente "speculativa" (v. SS.UU. Corte di Cassazione sentenza n.8770 del 12/05/2020), o che comunque abbiano come esito l'esposizione del bilancio a spesa "eccentrica" e non prevedibile, secondo un *range* razionalmente apprezzabile (v. C. costituzionale sentenza n. 184/2016).

12.3.1. Quadro normativo. 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 e di 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 seconda delle predette leggi (finanziaria 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” sono state sanzionate 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.

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.

Dai divieti considerati finora risultano escluse:

- a) le estinzioni anticipate dei contratti relativi agli strumenti finanziari derivati;
- b) le riassegnazioni dei medesimi contratti a controparti diverse da quelle originarie, nella forma della novazione soggettiva, senza modifica dei termini e delle condizioni finanziarie dei contratti;
- c) le ristrutturazioni dei “derivati”, a seguito di modifica della passività alla quale i medesimi sono riferiti, esclusivamente nella forma di operazioni prive di componenti opzionali e volte alla trasformazione da tasso fisso a variabile o, viceversa, aventi finalità di mantenere la corrispondenza tra la passività rinegoziata e la collegata operazione di copertura;
- d) i contratti di finanziamento che includono l’acquisto di “cap” da parte dell’Ente (articolo 62, comma 3-bis).

E’ altresì consentito agli Enti di procedere alla cancellazione, dai contratti derivati esistenti, di eventuali clausole di risoluzione anticipata, mediante regolamento per cassa nell’esercizio di riferimento del relativo saldo (comma 3-ter), nonché la facoltà per gli Enti di procedere alla cancellazione dai contratti derivati esistenti di componenti opzionali diverse dalla opzione “cap” di cui gli Enti siano stati

acquirenti, mediante regolamento per cassa nell'esercizio di riferimento del relativo saldo (articolo 62, comma 3-quater).

L'applicazione delle ipotesi derogatorie comporta l'attestazione per iscritto, da parte del soggetto competente per l'ente alla sottoscrizione del contratto, di avere preso conoscenza dei rischi e delle caratteristiche del contratto nonché delle variazioni intervenute nella copertura del sottostante indebitamento (comma 4).

È confermata la sanzione della nullità per le ipotesi di "derivati" o di finanziamento che includono l'acquisto di "cap" da parte dell'ente, in violazione delle disposizioni previste dalla nuova normativa o privi dell'attestazione della conoscenza dei rischi connessi al contratto (comma 5).

La legge 27 dicembre 2013, n. 147 ha, infine, modificato il testo del comma 10 del citato articolo 62, abrogando, dalla data di entrata in vigore della novella, le disposizioni relative all'utilizzo degli strumenti derivati da parte degli enti territoriali, in attuazione dell'articolo 41, comma 1, ultimo periodo, della l. 28 dicembre 2001, n. 448.

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, come si dirà ancora meglio in seguito, 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.

12.3. Ricorso al mercato finanziario da parte della Regione Campania. 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 oneri finanziari 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.).

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 stabiliva:

“1. E' autorizzato 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”*. Per l'effetto 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).

12.3.2. L'interest rate swap per la ristrutturazione del mutuo. La Regione ha inteso contenere gli oneri finanziari e la gestione del rischio di tasso del sottostante mutuo di originari euro 850.000.000,00, stipulato il 30/12/2002 ed inizialmente regolato a tasso variabile (euribor 6m + spread 0,440% p.p.a.) con il contratto di *Interest Rate Swap* (cd. *IRS*) , sottoscritto in data 10/10/2003 con B.N.L. – Dexia Crediop S.p.A. – JP Morgan – Banca OPI, poi B.I.I.S., ora Intesa Sanpaolo S.p.A.,.

Come rappresentato dall'Amministrazione nella nota di deduzione istruttoria del 3 e 7 ottobre, 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 ricevi 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 Regione paga dal 30/06/2009 al 30/06/2014 un tasso fisso 5,23% (act/360), se Euribor 6m è ≤ 5,50% Euribor 6m + 0,40 p.p.a. se Euribor 6m è > 5,50%, mentre dal 30/06/2014 al 30/06/2023 un tasso fisso 5.73% (act/360) se Euribor 6 m è ≤ 6,00% Euribor 6m + 0,40 p.p.a. se Euribor 6 m è > 6,00%.

L'attuale debito sottostante dei derivati è costituito da due mutui a tasso variabile (Rep. n. 67129 e Rep. n. 4962), il cui valore di mercato (cd. *Fair Value*) al 31/12/2019 è negativo, per - 448.825.953,70, come da prospetto sotto riportato:

Riferimento	Debito residuo	Data fine	Durata residua	Interessi	Fair Value
Rep. N. 67129	108.440.686,90	30/06/2023	3,50	Euribor 06M(In arrears) +0,44%	- 109.518.728,94
Rep. N. 4962	327.992.791,96	30/06/2038	18,50	Euribor 06M(In arrears) +0,265%	- 339.307.224,76
Totale	436.433.478,86				- 448.825.953,70

Fonte: dati Regione Campania

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.

I flussi maturati in virtù di tale contratto, nel corso dell'esercizio 2019, sono riportati nel seguente prospetto:

I semestre 2019					
Contraente	Inporto nominale	%	Interessi		
			Regione paga Fix	Regione incassa var	Diff.tot. Cap.9096
JP Morgan	185.931.000,00	21,90%	1.825.153,69	57.971,72	1.767.181,97
Dexia Crediop spa	182.535.000,00	21,50%	1.791.817,55	56.912,88	1.734.904,67
Bnl	170.649.000,00	20,10%	1.675.141,06	53.206,92	1.621.934,14
Intesa San Paolo	309.885.000,00	36,50%	3.041.922,82	96.619,54	2.945.303,28
	849.000.000,00	100,00%	8.334.035,12	264.711,06	8.069.324,06
II semestre 2019					
JP Morgan	185.931.000,00	21,90%	1.669.016,66	31.166,63	1.637.850,03
Dexia Crediop spa	182.535.000,00	21,50%	1.638.532,34	30.597,38	1.607.934,96
Bnl	170.649.000,00	20,10%	1.531.837,21	28.604,99	1.503.232,22
Intesa San Paolo	309.885.000,00	36,50%	2.781.694,43	51.944,38	2.729.750,05
	849.000.000,00	100,00%	7.621.080,64	142.313,38	7.478.767,26
Totale annuo			15.955.115,76	407.024,44	15.548.091,32

Fonte: dati 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 407.024,44, anziché, la maggior somma effettivamente pagata di euro 15.955.115,76. È evidente pertanto che a seguito della descritta operazione, la Regione ha sostenuto un maggior costo per interessi di euro 15.548.091,32. 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.

Allo stato, ad ogni buon conto, non si sono rilevati differenziali positivi per interessi da poter destinare al "Fondo rischi derivati".

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 31/12/2019, negativo per euro – 26.504.431,82, come riportato nel sottostante prospetto:

Controparte	Nazionale residuo	Durata residua	Valorizzazione
Swap Bnl	46.317.728,26	3,50	- 5.327.390,80
Swap Dexia	49.543.838,68	3,50	- 5.698.452,84
Swap JP Morgan	50.465.584,52	3,50	- 5.804.470,57
Swap OPI	84.109.307,53	3,50	- 9.674.117,61
Totale	230.436.458,99	3,50	- 26.504.431,82

Fonte: dati Regione Campania

La Sezione ha rilevato, in sede istruttoria (rif. Nota del 24/09/20) un disallineamento tra il debito sottostante e il nozionale degli *Swap*, a seguito della rinegoziazione del 2008, tale per cui, il debito sottostante è risultato superiore al nozionale dei derivati, con la conseguenziale copertura parziale del debito sottostante (cd. *under-hedging*).

La Regione ha chiarito (v. nota di riscontro del 7/10/20 prot. n. PG/2020/0467867) che all'atto della ristrutturazione del mutuo di originari 850 milioni e della sottoscrizione, nel 2008, del nuovo prestito con Dexia, il sottostante dei contratti di mutuo (quello post rinegoziazione stipulato con Dexia e la parte originaria, per l'importo residuo, con BIIS) era perfettamente allineato con il nozionale dei Derivati stipulati nel 2003, al netto degli oneri di estinzione anticipata della parte del mutuo originaria, rinegoziata con Dexia (circa 21,4 milioni di Euro), ma che a seguito della ristrutturazione e per effetto dell'allungamento del periodo di ammortamento del nuovo mutuo (che scade nel 2038, rispetto alla parte restante del mutuo BIIS ed allo Swap, che scadono nel 2023) è cambiata (per la parte DEXIA ovviamente) la durata piano di ammortamento della quota capitale, rispetto alla durata del piano di riduzione del nozionale dello Swap.

Questo rallentamento del ritmo di restituzione della quota capitale, per effetto dell'allungamento di parte del debito complessivo (quello con Dexia), ha progressivamente disallineato il debito residuo del complessivo debito (dato dalla somma del prestito BIIS e Dexia) ed il nozionale residuo dello *swap*, causando il progressivo *under-hedging* delle posizioni. Trattasi di un effetto, pertanto, del tutto fisiologico.

Quanto alla contabilizzazione delle descritte operazioni, nel corso dell'istruttoria, questa Sezione ha contestato alla Regione di non considerare le indicazioni di cui principio contabile OIC 32, pur avendo rilevato il rispetto della lettera del § 6.1.3 (Immobilizzazioni finanziarie) –lettera m) del principio contabile allegato 4.3 al D.Lgs. 118/2011 e ss.mm.ii. - afferente alla contabilità economico-patrimoniale – che, 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*”.

Il predetto principio OIC prevede che “*il valore passivo del derivato, determinatosi soprattutto in assenza di copertura, andrebbe rilevato nello stato patrimoniale tra le passività alla voce alla voce B) 3) – “strumenti finanziari derivati passivi”, del Fondo per rischi e oneri, che accoglie gli strumenti finanziari derivati con fair value negativo alla data di valutazione*”.

La Sezione ha fatto presente che il valore di mercato negativo (cd. *mark to market*) del derivato in parola, in applicazione del principio armonizzato, non risulta registrato in contabilità finanziaria - se non per il flusso degli interessi (in entrata e in uscita) e per il debito sottostante – e neppure in contabilità economica, né tantomeno è ricompreso come “passività potenziale” nel passivo dello stato patrimoniale, come invece previsto dal principio OIC 32 che pure integra le previsioni di cui al richiamato principio 6.1.3 (v. § 8 del medesimo principio 4.3 applicato della contabilità economico patrimoniale).

Si riportano di seguito i prospetti afferenti alla registrazione in contabilità finanziaria:

Entrata 2018	Valori
Differenziale positivo Cap. Entrata 2601 Tit. 3, Tipologia 300, Categ. 3030300	0
Uscita 2018	Valori
Differenziale negativo Cap. Spesa 9096 Miss. 50, Prog. 01 Tit. 1 Macroaggr. 107	18.634.899,84

Entrata 2019	Valori
Differenziale positivo Cap. Entrata 2601 Tit. 3, Tipologia 300, Categ. 3030300	0
Uscita 2019	Valori
Differenziale negativo Cap. Spesa 9096 Miss. 50, Prog. 01 Tit. 1 Macroaggr. 107	15.548.091,32

Fonte: dati Regione Campania

E l'assenza della contabilizzazione nello stato patrimoniale:

STATO PATRIMONIALE 2018	
Passivo	
Patrimonio Netto	- 9.531.435.573,66
Debiti Di Finanziamento di cui : Ristrutturazione contratto di mutuo rep 66787 del 30/12/2002 di € 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.	Non rintracciabile
Totale Passivo	11.210.018.270,92

STATO PATRIMONIALE 2019	
Passivo	
Patrimonio Netto	- 7.314.932.617,69
Debiti Di Finanziamento di cui : Ristrutturazione contratto di mutuo rep 66787 del 30/12/2002 di € 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.	436.433.478,83
Totale Passivo	12.435.296.207,34

Fonte: dati Regione Campania

Nell'evidenziare che la mancata rappresentazione del *mark to market* negativo, avrebbe alterato la rappresentazione dall'effettiva esposizione finanziaria della Regione rispetto al mercato, la Sezione ha chiesto all'Amministrazione di specificare i motivi ostativi alla rilevazione del valore (negativo) del *mark to market*, secondo la logica del principio contabile "OIC 32".

La Regione, in riscontro alla predetta richiesta istruttoria (v. nota prot. n. 409055 del 3/10/20) ha ribadito di *"aver effettuato le registrazioni in Contabilità Economico- Patrimoniale secondo le indicazioni fornite dai principi contabili applicati del DLgs n. 118/2011, che, come già evidenziato dalla Corte, nulla dicono in merito alla rilevazione dei flussi attivi e passivi derivanti dai Contratti Derivati"*. Ha poi sottolineato che, in ragione delle previsioni del principio "OIC 32", per le quali il *fair value* dei contratti derivati va registrato nello Stato Patrimoniale sia se negativo che positivo, l'effetto di entrambe le contabilizzazioni sarebbe comunque quello di migliorare il patrimonio netto di euro 12.008.255,05.

Infatti, *"secondo la ricostruzione effettuata dalla Corte 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 26.504.431,82. Secondo il principio OIC 32¹, al contempo,*

¹ Per la precisione: "CLASSIFICAZIONE E CONTENUTO DELLE VOCI

25. 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.

26. 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.

27. 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".

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, il cui valore al 31/12/2019 è pari ad Euro 158.233.707,51.

Tuttavia – sottolinea la Regione – già si provvede alla “registrazione tra le «Immobilizzazioni finanziarie, Crediti Verso altri soggetti», [de]l valore dell'accantonamento amortizing swap, nei confronti di [Banca] Intesa, per un importo pari, al 31/12/2019, ad euro 119.328.729,22; [poiché] tale accantonamento rappresenta una delle componenti della valutazione del fair value del Derivato in questione, (...) 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 38.512.686,87”.

In sintesi, ha osservato la Regione, l'applicazione del principio “OIC 32” comporterebbe:

1. “a) un'annotazione nell'attivo patrimoniale di Euro 38.512.686,87 alla voce “IV- Immobilizzazioni finanziarie, 3 – Altri Titoli”;
2. b) un'annotazione nel passivo patrimoniale di Euro 26.504.431,82 alla voce “B-Fondi per rischi e oneri, 3 – Altri”.

Conseguentemente, “l'effetto sarebbe un miglioramento del Patrimonio Netto di Euro 12.008.255,05”.

In proposito, osserva il Collegio che in omaggio ai principi della contabilità pubblica, nel silenzio della legge, bisogna comunque favorire la migliore e più coerente rappresentazione dei flussi sui derivati, anche in termini patrimoniali. Cionondimeno, al fine di trarne le dovute considerazioni in questa sede, occorre anche tener conto della modalità “prudenziale” impiegata per la contabilizzazione dei flussi positivi dei derivati “amortizing swap” nei confronti di Banca Intesa San Paolo, come di seguito si dirà, (v. *funditus infra* § 6.5).

12.3.2. L'amortizing swap e il cross currency swap e le operazioni di Buy-back dei BOR (Buoni Ordinari Regionali). Già si è detto (v. supra §6.3) che 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 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*).

La Regione aveva stipulato i derivati in parola con cinque intermediari, e, segnatamente, Merrill Lynch, Barclays Bank, Deutsche Bank, UBS Limited e Intesa Sanpaolo (subentrata a BIIS, già subentrata a OPI).

I menzionati “derivati” sono stati oggetto di rinegoziazione, 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.

L’appena richiamata normativa ha 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.

Per i titoli in valuta, la norma aveva stabilito la rilevanza del cambio fissato negli swap di copertura insistenti sulle singole emissioni. Ai sensi del comma 7, le regioni potevano richiedere la ristrutturazione, trasmettendo entro il 20 giugno 2014 al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del Tesoro - Direzione II, con certificazione congiunta del Presidente e del Responsabile finanziario, l'indicazione delle operazioni di indebitamento che presentano i requisiti oggettivi di cui al comma 5.

Ai sensi del comma 8, le operazioni di riacquisto dei titoli obbligazionari aventi le caratteristiche di cui al comma 5, lettera b), dovevano avvenire attraverso le modalità previste dalla legge che regola i titoli stessi, per il tramite di uno o più intermediari individuati dal Ministero dell'economia e delle finanze tra gli specialisti in titoli di Stato, su specifico mandato delle singole regioni.

Le modalità del riacquisto e le commissioni per gli intermediari, secondo quanto disposto dal comma 9, venivano disciplinate dal mandato di cui al comma 8, per la definizione dei cui termini ogni regione si doveva avvalere obbligatoriamente della consulenza del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Ai sensi del comma 10, l'individuazione delle operazioni di indebitamento ammesse alla ristrutturazione è effettuata con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, da emanarsi entro il 18 luglio 2014.

Il comma 12 dell’art. 45 ha altresì stabilito che il riacquisto dei titoli emessi dagli enti e individuati come idonei a norma del comma 5, è finanziato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze con un mutuo avente le caratteristiche indicate al comma 11, tenuto conto del valore dei derivati di copertura, con un mutuo trentennale, a rate annuali costanti, il cui tasso di interesse è pari al rendimento di mercato dei Buoni Poliennali del Tesoro con la durata finanziaria più vicina a quella del nuovo mutuo concesso dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, come rilevato sulla piattaforma di negoziazione MTS il giorno della firma del nuovo contratto di prestito.

Ai sensi del successivo comma 13, vi è l'obbligo per la regione di provvedere alla contestuale chiusura anticipata dei derivati, qualora i titoli oggetto di riacquisto rappresentino il sottostante di operazioni in strumenti derivati. L'eventuale valore di mercato positivo, incassato dalla chiusura anticipata dei derivati, è vincolato all'utilizzo di riacquisto del debito sottostante il derivato stesso. Qualora il derivato presenti un valore di mercato negativo per la regione, invece, lo stesso deve essere ricompreso nell'operazione di riacquisto, a condizione che la somma del valore di riacquisto dei titoli e del valore di mercato del derivato non sia superiore al valore nominale dei titoli stessi.

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.

La valutazione dei derivati è affidata alla competenza delle regioni che, ai sensi del comma 15, la effettuano sotto la supervisione del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento del Tesoro – Direzione II.

In particolare il comma 16 stabiliva che le regioni assumono in autonomia le decisioni in ordine al riacquisto dei titoli e alla chiusura anticipata delle eventuali operazioni in strumenti derivati ad essi riferite, tenendo conto anche dei versamenti già avvenuti negli *swap* di ammortamento, nei fondi di ammortamento o, comunque, delle quote capitale già accantonate per l'ammortamento di titoli con unico rimborso a scadenza.

12.3.3. Il Buy – Back 2015. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con decreto del 10/07/2014, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 12 luglio 2014, n. 160, al comma 2 dell'articolo 1 ha individuato, tra le operazioni ammissibili a ristrutturazione, ai sensi dell'articolo 45 del D.L. 66/2014, le due emissioni obbligazionarie sopra specificate.

Con deliberazione n. 456 del 06/10/2015, ai fini dell'attuazione dell'art. 45 del D.L. n. 66/2014, la Giunta Regionale ha impartito ulteriori indirizzi e, in particolare, ha stabilito di confermare l'adesione della Regione Campania alla ristrutturazione del debito, di cui all'art. 45 del decreto Legge 24 aprile 2014, n. 66, e, per l'effetto, di autorizzare il lancio dell'operazione di riacquisto dei titoli, la loro eventuale cancellazione e la chiusura parziale o totale, in proporzione al valore dei titoli effettivamente riacquistati, dei derivati connessi. Questi ultimi, peraltro avevano tutti il *mark to market* positivo, per cui l'estinzione avrebbe portato ad un prezzo di *unwind* positivo per la Regione, il cui importo avrebbe concorso a determinare il finanziamento complessivo dell'operazione.

Con tutti gli Istituti sopra elencati, all'atto dell'avvio dell'operazione, tuttavia, la Regione era in contenzioso, avviato su istanza dei medesimi Istituti Bancari, sul Foro di Londra presso la High Court

of Justice of London. Per poter addivenire alla estinzione dei derivati, dunque, si è dovuto procedere a stipulare, con quattro di essi, degli accordi di natura transattiva, al duplice scopo di estinguere il contenzioso e determinare il prezzo di *unwind*, nonché le modalità tecniche ed operative per l'estinzione anticipata del derivato, con conseguente pagamento del prezzo da parte degli istituti bancari e l'eventuale riconoscimento alla Regione di vantaggi transattivi (v. prima relazione istruttoria del 3/10/20).

A seguito dell'operazione di *Buy Back* dei prestiti obbligazionari regionali (BOR) di cui all'art. 45 del DL n. 66/2014, effettuata nel corso del 2015 (l'operazione di *settlement* è del 16/12/2015, mentre la cancellazione dei titoli riacquistati è avvenuta immediatamente dopo), la Regione 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 Regione ha fornito prospetti di riepilogo degli esiti dell'operazione in esame che di seguito si riportano.

BOND IN EURO	
Importo nozionale Riacquistato	765.000.000,00
percentuale di riacquisto sul totale	70,18%
prezzo di riacquisto comprensivo di rateo di interessi	136,0782678
(Dirty Price)	
Rateo di interessi	17.229.848,37
Importo definitivo di riacquisto	1.040.998.748,37

BOND IN DOLLARI		
Importo nozionale riacquistato	USD	712.000.000,00
(corrispondente al tasso di cambio contrattuale di 1,25)	EURO	569.600.000,00
Percentuale di riacquisto sul totale		71,20%
Prezzo di riacquisto comprensivo di rateo di interessi (Dirty Price)		153,9368722
Rateo di interessi	USD	20.682.690,22
(corrispondente al tasso di cambio contrattuale di 1,09597 al quale è stata acquistata la valuta)	EURO	18.229.848,37
IMPORTO DEFINITIVO DI RIACQUISTO	USD	1.096.030.530,22
(corrispondente al tasso di cambio contrattuale di 1,09597 al quale è stata acquistata la valuta)	EURO	1.000.056.981,31
TOTALE IMPORTO IN EURO PER RIACQUISTO TITOLI OBBLIGAZIONARI	EURO	2.041.055.729,68

Fonte: dati Regione Campania

Si riporta di seguito in forma tabellare le risultanze del procedimento di estinzione dei derivati.

Contratto in derivati con Barclays PLC (Estinzione Totale)	
Quota nozionale estinta	Euro 86.507.936,51
	USD 79.365.079,37
Importo di Unwind del Contratto	Euro 67.400.000,00
Di cui (valori in euro)	
<i>quota derivata di ammortamento</i>	Euro 37.176.805,37
<i>quota derivata di interesse</i>	Euro 30.223.194,63
Somme transattive	Euro 1.700.000,00

Contratto in derivati con Deutsche Bank (Estinzione Totale)	
Quota nozionale estinta	Euro 86.507.936,51
	USD 79.365.079,37
Importo di Unwind del Contratto	Euro 56.618.023,00
Di cui (valori in euro)	
<i>quota derivata di ammortamento</i>	Euro 37.176.805,37
<i>quota derivata di interesse</i>	Euro 19.441.217,63
Somme transattive	Euro 1.160.000,00

Contratto in derivati con Meryll Lynch (Estinzione Totale)	
Quota nozionale estinta	Euro 346.031.746,03
	USD 317.460.317,46
Importo di Unwind del Contratto	Euro 262.266.183,00
Di cui (valori in euro)	
<i>quota derivata di ammortamento</i>	Euro 148.707.221,50
<i>quota derivata di interesse</i>	Euro 113.558.961,50
Somme transattive	Euro 2.000.000,00

Contratto in derivati con USB Ltd (Estinzione Parziale)	
Quota nozionale estinta	Euro 245.952.380,95
	USD 235.809.523,81
Importo di Unwind del Contratto	Euro 126.658.588,00
Di cui (valori in euro)	
<i>quota derivata di ammortamento</i>	Euro 107.713.597,44
<i>quota derivata di interesse</i>	Euro 18.944.990,55
Somme transattive	Euro 3.173.000,00

TOTALE UNWIND DERIVATI	
Quota nozionale estinta	Euro 765.000.000,00
	USD 712.000.000,00
Importo di Unwind del Contratto	Euro 512.942.794,00
Di cui (valori in euro)	
<i>quota derivata di ammortamento</i>	Euro 330.774.429,68
<i>quota derivata di interesse</i>	Euro 182.168.364,31
Somme transattive	Euro 8.033.000,00

Fonte: dati Regione Campania

Finanziamento a carico del Ministero

Contributo ex art. 45, comma 2 del D.L. n. 66/2014	Euro	197.712.506,19
Mutuo MEF ex art. 45, comma 12 del D.L. n. 66/2014		
Totale finanziamento MEF	Euro	1.532.312.506,19

Costi a carico della Regione per l'Operazione di Buy Back:

Costi a carico della Regione (Dealer Maangers, Spese Legali e Tender Agent)	Euro	4.200.788,76
Arrotondamenti	Euro	- 1.218,25
Totale importo costi a carico della Regione	Euro	4.199.570,51

Quadratura complessiva del Buy Back:

SPESE PER RIACQUISTO TITOLI		
Quota costi	Euro	4.199.570,51
Importo definitivo di riacquisto BOND Euro	Euro	1.040.998.748,37
Importo definitivo di riacquisto BOND Dollaro (in Euro)	Euro	1.000.056.981,31
Totale spese	Euro	2.045.255.300,19

FONTI DI FINANZIAMENTO		
Totale importo di unwind dei derivati	Euro	512.942.794,00
Contributo ex art. 45, comma 2 del D.L. n. 66/2014	Euro	197.712.506,19
Mutuo MEF ex art. 45, comma 12 del D.L. n. 66/2015	Euro	1.334.600.000,00
Totale entrate	Euro	2.045.255.300,19

Fonte: dati Regione Campania

Quanto alla convenienza economica dell'operazione, l'Amministrazione ha rappresentato che in sede di Commissione Affari Finanziari, istituita presso la Conferenza dei Presidenti delle Regioni, nella seduta del 19/10/2015, è stato approvato il modello di calcolo da utilizzare per l'applicazione dell'art. 41 comma 2, della Legge 28 dicembre 2001, n. 448 e dell'art. 45 comma 13, del Decreto Legge 24 aprile 2014, n. 66, che la Giunta Regionale ha recepito con Deliberazione n. 520 del 03/11/2015.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha ritenuto il proposto modello di calcolo conforme sia al disposto dell'art. 41 comma 2, della Legge 28 dicembre 2001, n. 448, che a quello dell'art. 45 comma 13, del Decreto Legge 24 aprile 2014, n. 66.

In particolare, ha riferito l'Amministrazione che il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ha ritenuto il modello proposto “...rispondente alle norme e ai chiarimenti espressi anche in passato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (Circolare MEF 28 giugno 2005 che, pur riferendosi alla Legge 30 dicembre 2004, n. 311, fornisce espliciti chiarimenti in merito all'art. 41 della L. 488/2001). Inoltre, esso presenta un opportuno approccio prudentiale, tenendo in considerazione gli eventuali rischi collegati sia alle controparti in derivati sia ai depositari degli accantonamenti lì dove non sono presenti swap di ammortamento. Anche l'attualizzazione delle passività (sia di debito che da derivati) e

di tutti i flussi ad esse collegati con la medesima curva, risponde a quanto richiamato in precedenza, oltre che alla normale e logica pratica finanziaria. In particolare, appare appropriata la scelta dell'attualizzazione attraverso la "curva btp", in considerazione del fatto che questa possa meglio rappresentare un'approssimazione ragionevole del costo di finanziamento degli Enti e, certamente, è il riferimento per il finanziamento del nuovo mutuo che verrà erogato dal MEF agli Enti per il riacquisto dei BOR. Per quanto invece attiene alla verifica della coerenza dell'operazione con quanto previsto dall'art. 45, del DL 66/2014, come successivamente modificato e convertito nella legge 23 giugno 2014, n. 89, il modello è rispondente alla stessa norma, anche nelle modalità di individuazione e attribuzione del contributo MEF previsto dalla stessa Legge 89/2014".

La convenienza economica della specifica operazione (v. prospetto sotto riportato) ed il rispetto dei vincoli imposti dall'art. 45 del D.L.66 del 2014 veniva dimostrata nella relazione definitiva dell'Advisor della Regione, Dott. Paolo Chiaia, approvata con Decreto del Direttore Generale per le Risorse Finanziarie n. 36 del 21 dicembre 2015, come successivamente rettificato dal Decreto n. 38 del 28 dicembre 2015.

A- Valore attualizzato del Mutuo MEF ex art. 45, comma 12 del D.L. n. 66/20114	Euro	1.322.323.867,00
B- Valore attualizzato della posizione in essere (Bond+Derivati)	Euro	1.475.711.550,00
C- Riduzione del valore finanziario dei flussi a servizio del debito oggetto di riacquisto dei titoli obbligazionari (pari alla differenza tra B e A)	Euro	153.387.683,00
D- Valore attuale della riduzione dei flussi passivi attesi rispetto al Derivato con UBS (gamba variabile a debito Regione Campania) conseguente all'eliminazione dell'opzionalità (eliminazione del Floor) come previsto dall'art. 14 della legge n. 448/2001	Euro	39.888.332,60
E- Totale importo delle somme transattive spettanti a Regione Campania	Euro	8.033.000,00
TOTALE CONVENIENZA FINANZIARIA EX ART. 41 LEGGE N.488/2001 (C+D+E)	Euro	201.309.015,60

Fonte: dati Regione Campania.

(**nota:** il valore attualizzato sub C è stato calcolato con il metodo Risk Adjusted, cioè tenendo conto della riduzione dei rischi di controparte e dei rischi sottostanti i derivati creditizi, concordemente al modello di calcolo approvato dalla Commissione Affari Finanziari, istituita presso la Conferenza dei Presidenti della Regioni nella seduta del 19/10/2015, e della relativa scheda tecnica, che la Regione Campania ha recepito con Deliberazione n. 520 del 03/11/2015).

Quanto ai vincoli in materia di indebitamento, la predetta operazione è stata neutrale, secondo quanto sostenuto dalla Regione, in ossequio al combinato disposto dei comma 12 e 14 dell'art. 45 del più volte menzionato D.L. 66/2014:

Rispetto del limite di indebitamento ex art. 45, comma 14, del D.L. n.66/2014		
Importo nozionale riacquistato BOND in Euro	Euro	100.000.000,00
Importo nozionale riacquistato BOND in Dollari (valori in Euro)	Euro	230.400.000,00
TOTALE NOZIONALE TITOLI OBBLIGAZIONARI RIACQUISTATI	Euro	330.400.000,00
Mutuo MEF ex art. 45, comma 12 del D.L. n. 66/2014	Euro	330.400.000,00

La contabilizzazione in Bilancio è la seguente:

Entrata				Spesa			
Cap	Tit	Descrizione	Competenza/Cassa	Cap	Tit	Descrizione	Competenza/Cassa
1520	3	Quota non amortizing Unwind Derivati 2006	182.168.364,31	1820	1	art. 45 del D.L. n. 66/2014 Buy Back Titoli Obbligazionari. Quota oneri legali a carico della Regione	99.570,51
1522	4	Buy Back Titoli Obbligazionari Contributo MEF (rt. 45, comma 2 del D.L. n. 66/2014)	197.712.506,19	1822	1	art. 45 del D.L. n. 66/2014 Buy Back Titoli Obbligazionari. Quota oneri finanziari a carico della Regione	4.100.000,00
1524	5	Quota amortizing Unwind Derivati 2006	330.774.429,69	1824	1	Art. 45 del D.L. n. 66/2014. Buy Back Titoli	17.229.848,37

Entrata				Spesa			
Cap	Tit	Descrizione	Competenza/Cassa	Cap	Tit	Descrizione	Competenza/Cassa
						Obbligazionari. Rateo interessi su Bond Euro	
1526	6	Buy Back Titoli Obbligazionari Prestito MEF (art. 45, comma 2 del D.L. n. 66/2014)	1.334.600.000,00	1826	1	art. 45 del D.L. n. 66/2014 Buy Back Titoli Obbligazionari. Rateo interessi su BondDollari	18.871.617,33
				1828	4	Art. 45 del D.L. n. 66/2014. Buy Back Titoli Obbligazioni in Euro	1.023.768.900,00
				1830	4	Art. 45 del D.L. n. 66/2014. Buy Back Titoli Obbligazioni in Dollari	981.185.363,98
			2.045.255.300,19				2.045.255.300,19

di cui all'art. 45 del D.L. n. 66 del 24/04/2014 e all'art. 41 della Legge 448/2001, oltre che dei pareri della Direzione generale per le Risorse Finanziarie, resi per l'adozione degli atti necessari per il perfezionamento del riacquisto stesso.

Il 16/12/2016 è avvenuta la sottoscrizione tra la Regione Campania e il Ministero dell'Economia e delle Finanze del prestito con contributo, ai sensi dell'articolo 45, comma 12, del DL 66/2014, per un importo pari ad Euro 397.419.261,84, di cui: Euro 67.019.261,84 , a titolo di contributo, ed Euro 330.400.000,00 , a titolo di prestito vero e proprio, da rimborsare in 30 anni , al tasso fisso del 2,20%.

La Regione, nell'audizione del 14/10/20, ha precisato che il “mutuo MEF” è stato impiegato per il pagamento della quota capitale dei BOR riacquistati sul mercato, mentre il “sovrapprezzo” (ossia, la quota eccedente il valore nominale, essendo avvenuto, come detto, un acquisto sopra la pari) è stato finanziato, in parte, con i proventi della vendita dei collegati *swap* e, in parte, con il contributo erogato dal MEF.

In particolare con riferimento al “sovrapprezzo”, la Regione ha fatto presente (v. nota di riscontro del 3/10/20), di aver impiegato a parziale copertura l'*unwind* dei derivati estinti, generatosi a seguito del riacquisto dei titoli *BOR* sottostanti. E ciò in coerenza con quanto previsto al comma 13 dell'art. 2 del Dlgs. n. 118/2011, che impone il “reimpiego” delle risorse ricavate dalla “liquidazione” (*recte unwind*) dei derivati, prescrivendo a carico della regione l'obbligo della chiusura anticipata dei “*titoli oggetto di riacquisto o i mutui oggetto di rinegoziazione [che] rappresentino il sottostante di operazioni in strumenti derivati. L'eventuale valore di mercato positivo incassato dalla chiusura anticipata dei derivati è vincolato all'utilizzo da parte della regione per il riacquisto del debito sottostante il derivato stesso. Qualora il derivato presenti un valore di mercato negativo per la regione, esso deve essere ricompreso nell'operazione di riacquisto, a condizione che la somma del valore di riacquisto dei titoli e del valore di mercato del derivato non sia superiore al valore nominale dei titoli stessi. In caso il sottostante sia un mutuo, la somma dell'eventuale valore di mercato negativo del derivato e del capitale residuo del mutuo oggetto di rinegoziazione, non deve essere superiore al capitale residuo risultante alla fine dell'anno solare precedente quello in cui avviene la rinegoziazione*”.

Per la parte restante, il finanziamento del sovrapprezzo da *Buy - Back* è avvenuto con il contributo di cui al comma 2 dell'art. 45 del DL66/2014, che espressamente prevede che, per “ *il riacquisto da parte delle regioni dei titoli obbligazionari da esse emessi e aventi le caratteristiche indicate al comma 5, lettera b), il Ministero dell'economia e delle finanze [effettui] emissioni di titoli di Stato*”, con la precisazione che, per le finalità perseguite dalla norma “*è autorizzata l'istituzione di apposita contabilità speciale [...] ivi compreso il contributo al riacquisto anche da parte del medesimo ministero a valere sulle relative disponibilità, fino a un importo massimo complessivo di 543.170.000 di euro*”.

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.

L'Amministrazione ha fornito in forma sintetica i principali dati dell'operazione che vengono rappresentati nei sotto riportati prospetti:

Esito dell'operazione di riacquisto dei titoli obbligazionari

BOND IN EURO		
Importo nozionale riacquistato	Euro	100.000.000,00
Percentuale di riacquisto sul totale		30,77%
Prezzo di riacquisto comprensivo di rateo di interessi (Dirty Price)		135,2221
Rateo di interessi		2.338.147,95
Importo definitivo di riacquisto	Euro	135.222.147,95
BOND IN DOLLARI		
Importo nozionale riacquistato	USD	288.000.000,00
<i>(corrispondente al tasso di cambio contrattuale di 1,25)</i>	Euro	230.400.000,00
Percentuale di riacquisto sul totale		100%
Prezzo di riacquisto comprensivo di rateo di interessi (Dirty Price)		148,3592
Rateo di interessi	USD	8.666.608,00
<i>(corrispondente al tasso di cambio di 1,045800 al quale è stata acquistata la valuta)</i>	Euro	8.287.060,62
Importo definitivo di riacquisto	USD	427.274.608,00
<i>(corrispondente al tasso di cambio di 1,045800 al quale è stata acquistata la valuta)</i>	Euro	408.562.447,89
TOTALE IMPORTO IN EURO PER RIACQUISTO TITOLI OBBLIGAZIONARI	Euro	543.784.595,84

Fonte: dati Regione Campania

Estinzione contratti derivati

Contratto in derivati con USB Ltd (Estinzione totale)	
Quota nozionale estinta	Euro 100.079.365,08
	USD 81.650.793,65
Importo di Unwind del Contratto	Euro 101.365.334,00
Di cui (valori in euro)	
<i>quota derivata di ammortamento</i>	<i>Euro 48.032.027,56</i>
<i>quota derivata di interesse</i>	<i>Euro 53.333.306,44</i>

Contratto in derivati con Intesa San Paolo (Estinzione parziale)	
Quota nozionale estinta	Euro 0,00
	USD 206.349.206,35
Importo di Unwind del Contratto	Euro 45.000.000,00
Di cui (valori in euro)	
<i>quota derivata di ammortamento</i>	<i>Euro 26.925.849,10</i>
<i>quota derivata di interesse</i>	<i>Euro 18.074.150,90</i>
Somme transattive	Euro 2.000.000,00

Fonte: dati Regione Campania

TOTALE UNWIND DERIVATI

Quota nozionale estinta	Euro 100.079.365,08
	USD 288.000.000,00
Importo di Unwind del Contratto	Euro 146.365.334,00
Di cui (valori in euro)	
<i>quota derivata di ammortamento</i>	<i>Euro 74.957.876,66</i>
<i>quota derivata di interesse</i>	<i>Euro 71.407.457,34</i>
Somme transattive	Euro 2.000.000,00

Fonte: dati Regione Campania

Finanziamento Ministero dell'Economia e Finanze

Contributo ex art. 45, comma 2 del D.L. n. 66/2014	Euro 67.019.261,84
Mutuo MEF ex art. 45, comma 12 del D.L. n. 66/2014	Euro 330.400.000,00
<i>Totale finanziamento MEF</i>	Euro 397.419.261,84

Quadratura complessiva del riacquisto

SPESE PER RIACQUISTO TITOLI	
Importo definitivo di riacquisto Bond Euro	Euro 135.222.147,95
Importo definitivo di riacquisto Bond Dollaro (in Euro)	Euro 408.562.447,89
<i>Totale spese</i>	Euro 543.784.595,84
FONTI DI FINANZIAMENTO	
Totale importo di unwind dei derivati	Euro 146.365.334,00
Contributo ex art. 45, comma 2 del D.L. n. 66/2014	Euro 67.019.261,84
Mutuo MEF ex art. 45, comma 12 del D.L. n. 66/2014	330.400.000,00
<i>Totale spese</i>	Euro 543.784.595,84

Per quanto concerne la valutazione della convenienza dell'operazione a supporto la Regione ha acquisito la relazione dell'Advisor di dimostrazione definitiva della convenienza finanziaria dell'operazione ai sensi dell'art. 41 della legge n. 448/2001 e i calcoli relativi al rispetto dei vincoli imposti dall'art. 45 del DL 66/2014:

A- Valore attualizzato del Mutuo MEF ex art. 45, comma 12 del D.L. n. 66/2014	Euro	314.152.165,00
B- Valore attualizzato della posizione in essere (Bond+Derivati)	Euro	361.839.866,00
C- Riduzione del valore finanziario dei flussi a servizio del debito oggetto di riacquisto dei titoli obbligazionari (pari alla differenza tra B e A)	Euro	47.687.701,00
D- Valore attuale della riduzione del tasso di utuo rep. 4961 del 2008 (relativamente alla quota Intesa San Paolo) di 0,405 punti percentuali	Euro	6.075.426,00
E- Totale importo delle somme transattive spettanti a Regione Campania	Euro	2.000.000,00
F- Miglioramento delle condizioni contrattuali dello Swap Intesa San Paolo nella parte che esponeva la Regione al rischio di un additional termination event per iniziativa della anca connesso al downgrading del rating della Regione	Euro	2.000.000,00
TOTALE CONVENIENZA FINANZIARIA EX ART. 41 LEGGE N.488/2001 (C+D+E+F)	Euro	57.763.127,00

Fonte: dati Regione Campania.

(**nota:** il valore attualizzato sub C è stato calcolato con il metodo Risk Adjusted, cioè tenendo conto della riduzione dei rischi di controparte e dei rischi sottostanti i derivati creditizi, concordemente al modello di calcolo approvato dalla Commissione Affari Finanziari, istituita presso la Conferenza dei Presidenti della Regioni nella seduta del 19/10/2015, e della relativa scheda tecnica, che la Regione Campania ha recepito con Deliberazione n. 520 del 03/11/2015)

Rispetto del limite di indebitamento ex art. 45, comma 14, del DL n. 66/2014

Importo nozionale riacquistato BOND in euro	Euro	100.000.000,00
Importo nozionale riacquistato BOND in dollari (valori in euro)	Euro	230.400.000,00
TOTALE NOZIONALE TITOLI OBBLIGAZIONARI RIACQUISTATI	Euro	330.400.000,00
Mutuo MEF ex art. 45, comma 12 del D.L. n. 66/2014	Euro	330.400.000,00

La rappresentazione in bilancio è la seguente:

Entrata				Spesa			
Cap	Tit	Descrizione	Competenza/Cassa	Cap	Tit	Descrizione	Competenza/Cassa
1520	3	Quota non amortizing Unwind Derivati 2006	71.407.457,34	1824	1	art. 45 del D.L. n. 66/2014 Buy Back Titoli Obbligazionari. Rateo interessi su Bond in euro	2.338.147,95
1522	4	Buy Back Titoli Obbligazionari Contributo MEF (rt. 45, comma 2 del D.L. n. 66/2014)	67.019.261,84	1826	1	art. 45 del D.L. n. 66/2014 Buy Back Titoli Obbligazionari. Rateo interessi su Bond in dollari	8.287.060,63
1524	5	Quota amortizing Unwind Derivati 2006	74.957.876,66	1828	1	art. 45 del D.L. n. 66/2014 Buy Back Titoli Obbligazionari in euro	132.884.000,00
1526	6	Buy Back Titoli Obbligazionari Prestito MEF (art. 45, comma 2 del D.L. n. 66/2014)	330.400.000,00	1830	1	art. 45 del D.L. n. 66/2014 Buy Back Titoli Obbligazionari in dollari	400.275.387,26
			543.784.595,84				543.784.595,84

In seguito al riacquisto, l'Amministrazione 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:

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)

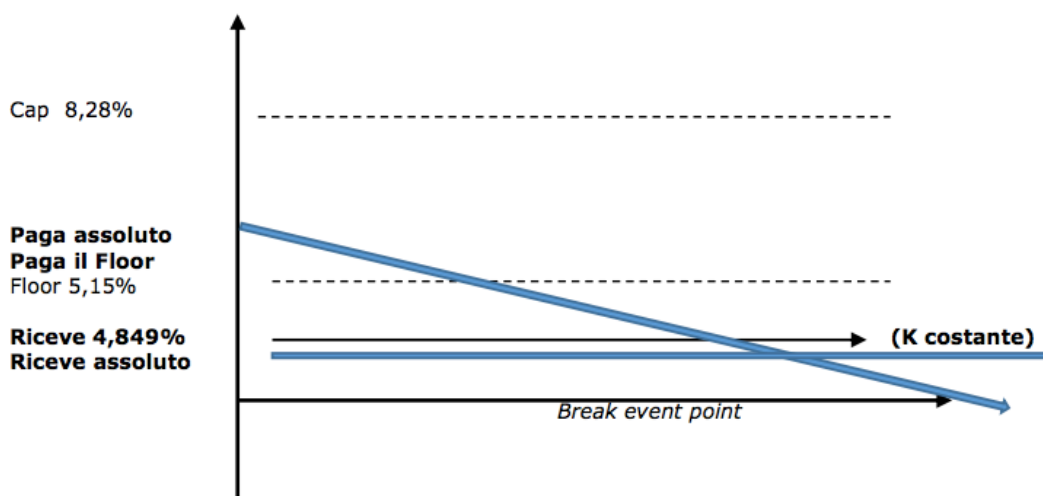
La Regione riceve interesse al tasso fisso del 4,849% (base Act/Act) calcolato sull'importo nozionale.

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 2019 sono i seguenti:

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		10.906.401,57	6.143.426,75	4.762.974,82	12.456.118,09	7.693.143,27
	224.920.634,92	10.910.250,00	10.906.401,57	6.143.426,75	4.762.974,82	12.456.118,09	7.693.143,27

Fonte: dati Regione Campania

Dal riportato prospetto emerge come la “gamba variabile” sia inferiore 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 31/12/2019, è positiva ed è pari ad euro 158.233.707,51:

N. Copertura	Durata residua	Valorizzazione
Intesa San Paolo	6,49	158.233.707,51
totale		158.233.707,51

Fonte: dati Regione Campania

La Regione ha sostenuto che la *ratio* economica dell'operazione di *Buy - Back* vada ricercata nella norma stessa che ha autorizzato l'operazione (l'art. 45 del DL n. 66/2014), mediante la quale lo Stato, in considerazione della congiuntura economica "ostile", ha inteso, da un lato, ristrutturare e riconfigurare il debito regionale connesso alle emissioni obbligazionarie e, dall'altro, favorire l'estinzione di parte dei contratti derivati che avevano come sottostante le medesime emissioni obbligazionarie.

In particolare, la Regione ha evidenziato che, *"trattandosi di emissioni obbligazionarie a tasso fisso e di tipo bullet, mediante l'operazione di riacquisto e la sostanziale sostituzione del debito con un prestito MEF si è al contempo realizzato: a) il passaggio da una struttura bullet ad una di tipo amortizing, con la costante riduzione nel tempo del valore del debito; b) l'acquisizione di valori di unwind fortemente positivi, attraverso l'estinzione dei contratti derivati connessi; c) la sostanziale riduzione del profilo di rischio del portafoglio finanziario delle regioni, mediante l'eliminazione, conseguente all'estinzione dei contratti derivati, di alcune clausole particolarmente rischiose e comuni a tutti i contratti delle Regioni, quali la presenza dei CDS (Credit Default Swap), clausole mediante le quali le Regioni garantivano gli istituti finanziari dal default dello Stato Italiano"*.

Quanto alla contabilizzazione dei flussi positivi relativi al derivato *de quo*, l'Amministrazione regionale, con la prima relazione di riscontro istruttorio (v. nota prot. 459055 del 3/10/20), ha fatto presente di aver stralciato dalla quota accantonata (voce "Altri Accantonamenti") le predette risorse e di avere iscritto il medesimo valore tra i "Vincoli Derivanti dalla Legge (l/1)". Tale riclassificazione è avvenuta in coerenza con il § 3.23 del Principio Contabile applicato, concernente la contabilità finanziaria, allegato 4/2 al Dlgs n. 118/11, per il quale *"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, alla riduzione del debito sottostante in caso di estinzione anticipata, al finanziamento di investimenti"*.

La Regione ha anche precisato che la predetta riclassificazione non presenta alcuna connessione con le previsioni dell'art. 109, comma 1-ter del Decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, (convertito con legge del 24 aprile 2020, n. 27), in quanto la possibilità di liberare risorse dall'avanzo vincolato è *"relativo ad altre somme che non hanno nessuna correlazione con i Flussi Positivi da Derivati"*.

La norma appena citata prevede che, *“in sede di approvazione del rendiconto 2019 da parte dell’organo esecutivo, gli enti di cui all’articolo 2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, sono autorizzati allo svincolo delle quote di avanzo vincolato di amministrazione che ciascun ente individua, riferite ad interventi conclusi o già finanziati negli anni precedenti con risorse proprie, non gravate da obbligazioni sottostanti già contratte e con esclusione delle somme relative alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni. Le risorse svincolate, previa comunicazione all’amministrazione statale o regionale che ha erogato le somme, sono utilizzate da ciascun ente per interventi necessari ad attenuare la crisi del sistema economico derivante dagli effetti diretti e indiretti del virus COVID-19”*. La Regione ha rappresentato che *“con nota prot. n. 0226859 del 13/05/2020 della Direzione Generale per l’Istruzione, la Formazione, il Lavoro e le Politiche Giovanili sono state comunicate le somme da svincolare nel rispetto di quanto prescritto dal citato articolo 109 comma 1 ter del Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, per un importo complessivo pari ad Euro 9.224.967,40”*.

Le predette somme sono inserite nell’Allegato 32 nella lettera l/2 – Trasferimenti da Stato, quale quota parte del vincolo complessivo riferito al capitolo di Entrata E01114 (finanziamento delle attività di formazione nell’esercizio dell’apprendistato professionalizzante, anche se svolto oltre il 18° anno di età (art. 68, comma 5, Legge 17/5/99 N. 144 e D.Lgs. 14/9/2011 n. 167), correlato con il capitolo di spesa U05574 (attività di formazione nell’esercizio dell’apprendistato professionalizzante, anche se svolto oltre il 18° anno di età (art. 68, comma 5, L. 17/5/1999 n. 144, D.lgs 14/09/2011 n. 167).

Nel corso del 2020, la Regione ha confermato di aver approvato una variazione del bilancio 2020-2022 (rif. Giunta Regionale n. 375 del 15/07/2020) per l’applicazione dell’importo di Euro 9.224.967,40 relativo alle quote svincolate nel Rendiconto 2019 in applicazione dell’art. 109, comma 1 ter del Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, (convertito con legge del 24 aprile 2020, n. 27), come avanzo vincolato, alla missione 20 “Fondi”, programma 03 “Altri fondi”, titolo 1 “spese correnti”, l’importo di Euro 9.224.967,40 relativo alle quote svincolate nel Rendiconto 2019 in applicazione dell’art. 109, comma 1 ter del Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, (convertito con legge del 24 aprile 2020, n. 27).

Di seguito lo stralcio del prospetto delle quote accantonate dal quale si evince l’azzeramento dell’accantonamento (Fonte allegato 33 al Rendiconto).

Capitolo di spesa	descrizione	Risorse accantonate al 1/1/2019	Risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio o 2019 (con segno -)	Risorse accantonate stanziare nella spesa del bilancio dell'esercizio 2019	Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (con segno +/-)	Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12/2019
Altri accantonamenti						
	Fondo rischi partecipate	25.384.986,87	0,00	0,00	- 15.971.965,90	9.413.020,97
	Onere di ripristino dell'autonomia imprenditoriale	22.024.228,40	0,00	0,00	0,00	22.024.228,40
	Accantonamento credito nei confronti del Consiglio Regionale	-	0,00	14.270.586,34	0,00	14.270.586,34
	Fondo flussi positivi swap (principio 3.23)	33.169.228,72	0,00	0,00	- 33.169.228,72	0,00
	Fondo compensazioni Acqua Campania	221.699.863,03	0,00	0,00	0,00	221.699.863,03
	Fondo copertura per incassi innominati	7.057.034,76	0,00	0,00	0,00	7.057.034,76
	Fondo copertura Entrate temporaneamente incassate sulle partite di giro	161.662.409,74	0,00	0,00	- 38.396.065,45	123.266.344,29
	Totale altri accantonamenti	470.997.751,52	-	14.270.586,34	- 87.537.260,07	397.731.077,79

Fonte: dati Regione Campania

Come detto, la Riclassificazione è avvenuta mediante iscrizione tra le quote vincolate, Vincoli Derivanti dalla Legge (l/1). Di seguito è riportato lo stralcio dell'allegato 32, Elenco Analitico delle Risorse Vincolate nel risultato presunto di amministrazione (§ 13.7.2 dell'Allegato 4/1 al D.Lgs 118/2011).

Capitolo di entrata	Capitolo di spesa correlato	Descrizione	Entrate vincolate accertate nell'esercizio 2019	Cancellazione dei residui attivi vincolati o eliminazione del vincolo su quote del risultato di amministrazione (segno +) e cancellazione dei residui passivi finanziati da risorse vincolate (segno -) (gestione dei residui)	Risorse vincolate nel bilancio al 31/12/2019	Risorse vincolate nel risultato di amministrazione al 31/12/2020
			(c)	(f)	(h) = (b) + (c) - (d) - (e) + (g)	(i) = (a) + (c) - (d) - (e) - (f) + (g)
Vincoli derivanti dalla legge						
E02601	U01065	FONDO PER GLI ONERI FUTURI DEL CONTRATTO DERIVATO O PER L'ESTINZIONE ANTICIPATA DELLO STESSO (PRINCIPIO 3,23 DELLA CONTABILITA' FINANZIARIA)	4.762.974,84	- 33.169.228,72	4.762.974,84	37.932.203,56

Fonte: dati Regione Campania

12.3.4. La contabilizzazione dei flussi positivi dell'amortizing swap.

Quanto alla contabilizzazione "economico – patrimoniale" dei flussi positivi del derivato e della riclassificazione appena descritta nell'ambito della contabilità finanziaria, la Regione ha adottato la

scelta prudentziale di neutralizzare la “sopravvenienza attiva” (e quindi di non aumentare le “attività” del patrimonio netto) con la previsione dello speculare costo nel conto economico: “riscontando” (recte correggendo), cioè, il ricavo con lo speculare costo, ha qualificato lo stesso come risconto passivo, rappresentato tra le “passività” del patrimonio netto.

Le quote vincolate (date dal differenziale positivo tra accertamenti e impegni per ciascun vincolo), in cui sono confluiti in contabilità finanziaria, i flussi positivi in parola, sono state considerate come quote di ricavo già registrate al 31 dicembre 2019, ma la cui utilità economica avrà manifestazione negli esercizi successivi alla registrazione dell’impegno e della liquidazione delle somme applicate al Bilancio.

La scrittura in contabilità economico - patrimoniale che “fotografa” tale scelta è la seguente:

Dare		Avere	
Altri Proventi n.a.c. (conto economico)	A	Risconti Passivi (conto patrimoniale)	Euro 37.932.203,56

Fonte: dati Regione Campania

Tale registrazione misura in “dare” la riduzione dei proventi, dunque dei ricavi dell’esercizio, ed in “avere” l’incremento della parte passiva dello Stato Patrimoniale, a titolo di Risconti Passivi.

In Stato Patrimoniale

- a) riduzione della parte passiva per l’importo stralciato di Euro 33.169.228,72 dal Fondo Rischi;
- b) mancata annotazione della somma di Euro 4.762.974,84 a titolo di incremento del Fondo Rischi;
- c) incremento dalla parte passiva a titolo di Risconti Passivi della somma di Euro 37.932.203,56.

L’effetto complessivo – come osservato dalla Regione - è quello di una riclassificazione dello Stato Patrimoniale con effetto nullo sul Patrimonio Netto. La predetta neutralità si constata anche sul risultato di esercizio dall’esame delle scritture del Conto Economico:

In Conto Economico

- a) registrazione a titolo di Sopravvenienze Attive o Insussistenze del Passivo della somma di Euro 33.169.228,72 , relativa allo stralcio dal Fondo Rischi della quota del Fondo Flussi positivi *Swap* (principio 3.23) , iscritto al 1° gennaio 2019;
- b) registrazione tra i Ricavi dell’anno, a valere dei Proventi, degli Interessi attivi netti da swap su prestito obbligazionario per una somma di Euro 4.762.974,84;
- c) registrazione di una riduzione dei ricavi dell’anno, a valere sulla voce A.8 - Altri ricavi e proventi diversi, per effetto del risconto delle Quote Vincolate per un importo pari ad Euro 37.932.203,56.

In sostanza, ad avviso della Regione, l'effetto della riclassificazione in contabilità finanziaria del Fondo Flussi positivi Swap (principio applicato 4/2 § 3.23) risulta del tutto neutra, rispetto sia al Patrimonio Netto che al Risultato di Esercizio.

La scelta di contabilizzazione appena descritta si manifesta prudente, in quanto la quota vincolata, iscritta a risultato di amministrazione (in contabilità finanziaria) è stata considerata come un ricavo da riscontare (risconto passivo) e rinviare agli esercizi successivi nei quali verrà registrato il correlato costo.

Conseguentemente la riclassificazione del Fondo flussi *swap* positivi, da quota del fondo rischi a quota vincolata, ha comportato la necessità di riscontare l'intero importo di euro 37.932.203,56, accantonato alla data di chiusura del Rendiconto.

12.4. La “dosimetria” della prudenza nella rappresentazione patrimoniale dei flussi dei derivati. La registrazione di elementi negativi di conto economico (la riduzione di Altri Proventi n.a.c.) e di Stato Patrimoniale (incremento dei Risconti Passivi) pareggiano i movimenti positivi di conto economico e Stato Patrimoniale, relativi alla registrazione del ricavo connesso ai flussi positivi (sopravvenienze attive) dell'anno ed allo svincolo della quota del Fondo Rischi, manifestando tutta la loro neutralità, rispetto sia al Patrimonio Netto che al Risultato di Esercizio.

Ad avviso del Collegio, come già detto, non può non tenersi conto dell'appena descritta prudente contabilizzazione dei flussi positivi relativi all'*amortizing swap*, al fine di misurare gli effetti “economico - patrimoniali” del mancato rispetto del principio “OIC 32”, per l'assenza di rilevazione tra le passività, alla voce alla voce B) 3) – “strumenti finanziari derivati passivi”, del Fondo per rischi e oneri, dell'*Interest rate swap* con *fair value* negativo.

Come già osservato (v. supra § 6.4) la mancata rappresentazione del *mark to market* negativo 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: il fatto che la situazione effettiva sia contingentemente migliore di quella rappresentata, è una circostanza accidentale. Una rappresentazione coerente nello stato patrimoniale anche prima dell'evento di estinzione anticipata, invece, consente di fare analisi prognostica del peggioramento dei flussi e dei costi per l'estinzione anticipata.

Del resto, la rilevanza della pubblicità dei dati informativi afferenti agli oneri già affrontati e la stima di quelli sopravvenuti, per effetto dell'andamento dei mercati finanziari per la salvaguardia degli equilibri di bilancio è stata sottolineata anche dalla Corte costituzionale (v. sentenza n. 70/2012).

In altre parole, ad avviso del Collegio il principio di prudenza di cui Allegato n. 1 del D.lgs. n. 118/2011, declinato dalle tecniche della contabilità patrimoniale, dall'OIC n. 32, suggerisce di dare una rappresentazione patrimoniale continuativa dei rischi, al di là della lettera dei principi contabili applicati

che peraltro prendono in considerazione le modalità di rappresentazione in caso di estinzione anticipata, senza escludere o nulla dire sulla “dosimetria” della prudenza e trasparenza prima di tale evento.

Tali esigenze possono, ad esempio, essere 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.

XIII. Analisi della cassa e delle relazioni tra cassa ordinaria e cassa sanitaria

13. Il settore sanitario del bilancio ed il diritto costituzionale alla salute. Premessa.

Al fine di attenuare fenomeni di sottofinanziamento degli enti del S.S.N., generati da una distorta utilizzazione di fondi, nazionali e regionali, destinati alla sanità, con le chiare ricadute che tale fenomeno può comportare in termini di erogazione delle prestazioni sanitarie, l’art. 20 del D. lgs. n. 118/2011 impone alle regioni di strutturare il proprio bilancio in modo da ottenere “*un’esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio Servizio sanitario*”, nonché di accertare ed impegnare, immediatamente, all’inizio dell’esercizio le entrate e le spese destinate al Servizio sanitario (art. 20 del d. lgs. n. 118/2011).

Si tratta di due regole di armonizzazione contabile che - unitamente a quella dettata dall’art. 3, comma 7, del decreto-legge n. 35/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 64/2013, attinente alla (quasi) integrale erogazione per cassa delle relative risorse entro la fine dell’esercizio – mirano ad assicurare che le regioni destinino effettivamente all’erogazione dei livelli essenziali di assistenza (o dei livelli superiori deliberati nei diversi territori) le entrate che, autonomamente o tramite lo Stato, hanno destinato a tal fine (in modo da evitare improprie distorsioni a favore di altre esigenze, rientranti o meno nelle missioni istituzionali regionali).

Segnatamente, l’art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 dispone 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, le quote di finanziamento sanitario vincolate, nonché gli importi delle manovre fiscali regionali destinate al finanziamento della sanità (la norma prevede pure che, ove si verifichi la perdita definitiva di quote di finanziamento condizionate alla verifica di adempimenti regionali ovvero un minore importo effettivo delle risorse derivanti dalle manovre fiscali regionali, detti eventi sono registrati 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.

Anche per la parte in conto capitale, riferita agli investimenti sanitari (art. 20 della legge n. 67 del 1988), le regioni devono accertare ed impegnare, entro la fine dell'esercizio, l'importo indicato nel decreto di ammissione al finanziamento. In caso di successiva revoca del finanziamento, ai sensi dell'art. 1, comma 310, della legge 266 del 2005, le regioni devono registrare l'evento nell'esercizio nel quale quest'ultima è disposta.

Le norme dettate in tema di perimetro sanitario sottendono la consapevolezza che, sulla concreta fruizione dei diritti a prestazione pubblica, incide in modo determinante la quantità di risorse disponibili per l'erogazione di tali prestazioni.

I diritti sociali si collegano, oltre che al principio di eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2, Cost.), al pieno sviluppo della persona umana (art. 2 Cost.), che necessita anche dell'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà per essere effettivo. Non sembra revocabile in dubbio che la tutela della salute sia strettamente connessa con il pieno svolgimento della persona umana: intanto è concepibile lo svolgimento della personalità nelle molteplici modalità in cui questo avviene, che colorano di contenuto l'art. 2, in quanto le persone godano di condizioni di salute che lo consentano.

Al riguardo, occupandosi del tema, la Corte costituzionale ha precisato che la separazione e l'evidenziazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza devono essere simmetricamente attuate, oltre che nel bilancio dello Stato, anche nei bilanci regionali ed in quelli delle aziende erogatrici, secondo la direttiva contenuta nell'art. 8, comma 1, della legge n. 42/2009.

Ciò al fine di garantire l'effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi, la quale – data la natura delle situazioni da tutelare – deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie (Corte cost., sentenza 15/01/2020, n. 62; in termini analoghi, v., anche, la successiva sentenza 26/02/2020, n. 72).

Sotto il profilo della tutela della persona, la Consulta ha precisato che il finanziamento adeguato dei LEA costituisce condizione necessaria ma non sufficiente per assicurare prestazioni direttamente riconducibili al fondamentale diritto alla salute. *“E' in quanto riferito alla persona”*, afferma la Corte, *“che questo diritto deve essere garantito, sia individualmente, sia nell'ambito della collettività di riferimento”*. Infatti, il servizio sanitario e ospedaliero in ambito locale è, in alcuni casi, l'unico strumento utilizzabile per assicurarne l'effettività.

È evidente, sottolinea la Corte, che, se un finanziamento programmato, corretto e aggiornato costituisce condizione necessaria per il rispetto dei principi costituzionali, la piena realizzazione dei doveri di solidarietà e di tutela della dignità umana deve essere assicurata attraverso la qualità e

l'indefettibilità del servizio, ogniqualvolta un individuo dimorante sul territorio regionale si trovi in condizioni di bisogno rispetto alla salute.

In definitiva, la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti tra Stato e Regioni in tema di finanziamento dei livelli essenziali impongono una visione trascendente della garanzia dei LEA, che vede collocata al centro della tutela costituzionale la persona umana, non solo nella sua individualità, ma anche nell'organizzazione delle comunità di appartenenza che caratterizza la socialità del servizio sanitario.

I giudici costituzionali chiariscono che, *“nell’ottica bidirezionale del principio di eguaglianza e della previa programmazione della spesa socio-sanitaria”*, nel caso in cui vengano in rilievo *“funzioni e diritti costituzionalmente previsti e garantiti, è indispensabile superare la prospettiva del puro contenimento della spesa pubblica, per assicurare la certezza del diritto ed il buon andamento delle pubbliche amministrazioni”*.

13.1. La gestione di cassa e di tesoreria. L'art. 21 del d.lgs. n. 118 del 2011 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”*.

Dagli artt. 20 e 21 del decreto sull'armonizzazione contabile si ricava, dunque, che le Regioni sono tenute, *inter alia*, a distinguere la cassa destinata alla gestione ordinaria dalla cassa destinata alla gestione sanitaria.

Ciò premesso in termini generali, occorre, in via preliminare, descrivere quali siano le modalità attraverso le quali l'Ente provvede a contabilizzare i flussi finanziari inerenti alla gestione sanitaria.

Dall'esame della Relazione sulla gestione, relativa all'annualità 2019, si ricava che tutte le movimentazioni attinenti alla gestione sanitaria sono allocate, dall'Ente, dal 1° gennaio 2012, su un apposito conto di tesoreria, istituito ai sensi dell'articolo 21 del D. Lgs. n. 118/2011.

Dunque, a far data dal 2012, la Regione dichiara che qualsiasi flusso finanziario proveniente dallo Stato, dalle anticipazioni e da tutte le risorse del Servizio deve essere iscritto, direttamente, sul conto di tesoreria intestato alla sanità.

Parimenti, i pagamenti 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 (ad esempio, manovre tributarie destinate alla sanità). Anche tali quote vengono prima accreditate sul conto di tesoreria e, successivamente, girocontate sul conto dedicato.

In sintesi, in base a quanto rappresentato dalla Regione, ogni movimento di cassa per spese ordinarie, anche se inerente all'utilizzo temporaneo di cassa vincolata della gestione sanitaria, viene tracciato con accredito e addebito tra i due conti, con emissioni dei relativi ordinativi su specifici capitoli, a partite di giro come disposto dalla legge.

Per effetto delle disposizioni dettate dal decreto legislativo n. 118/2011, in sintesi, il conto di tesoreria regionale è scisso in due sezioni/conti: uno inerente alle movimentazioni della spesa riconducibili al servizio sanitario regionale, che in tal modo è riservato e vincolato alle spese sanitarie, e un altro per le spese ordinarie. Il saldo dei due conti refluisce nel risultato di amministrazione. In ragione di tali nuove procedure, nel corso dell'esercizio finanziario si è cominciato a tenere memoria dei flussi tra i due conti che, tuttavia, rappresentano un valore unitario, nel risultato di amministrazione.

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. Pertanto, ai fini della determinazione del saldo della cassa al 31 dicembre, i flussi vengono 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 *ex art. 21 D.lgs. n. 118/2011*;
- 2) flussi relativi ad altri fondi vincolati, che movimentano il conto di tesoreria intestato alla gestione ordinaria.

Ciò serve a registrare eventuali rapporti di debito verso il conto di tesoreria sanitario, per provvedere alla sua ricostituzione in caso di utilizzi “ordinari”.

Cassa gestione non sanitaria

1100	FONDO DI CASSA DELL'ENTE ALL' INIZIO DELL'ANNO (1)	173.302.604,62
1200	RISCOSSIONI EFFETTUATE DALL'ENTE A TUTTO IL MESE (2)	6.465.624.452,03
1300	PAGAMENTI EFFETTUATI DALL'ENTE A TUTTO IL MESE (3)	6.231.147.107,09
1400	FONDO DI CASSA DELL'ENTE ALLA FINE DEL PERIODO DI RIFERIMENTO (4) (1+2-3)	407.779.949,56
1450	FONDO DI CASSA DELL'ENTE ALLA FINE DEL PERIODO DI RIFERIMENTO - QUOTAVINCOLATA	217.544.069,40

Fonte: dati SIOPE

Cassa gestione sanitaria

1100	FONDO DI CASSA DELL'ENTE ALL' INIZIO DELL'ANNO (1)	338.560.621,13
1200	RISCOSSIONI EFFETTUATE DALL'ENTE A TUTTO IL MESE (2)	10.765.517.171,05
1300	PAGAMENTI EFFETTUATI DALL'ENTE A TUTTO IL MESE (3) 11	11.067.114.917,75
1400	FONDO DI CASSA DELL'ENTE ALLA FINE DEL PERIODO DI RIFERIMENTO (4) (1+2-3)	36.962.874,43
1450	FONDO DI CASSA DELL'ENTE ALLA FINE DEL PERIODO DI RIFERIMENTO – QUOTA VINCOLATA	0,00

Fonte: dati SIOPE

Cassa – dato aggregato gestione sanitaria e non sanitaria

Cassa gestione ordinaria	407.779.949,56
Cassa gestione sanitaria	36.962.874,43**
Cassa Regione Campania al 31.12.2019	444.742.823,99*

Fonte: dati SIOPE

*Tale valore non corrisponde al fondo di cassa, al 31 dicembre, indicato nell'allegato 8 al Rendiconto della gestione 2019 - Prospetto dimostrativo del Risultato di amministrazione (€ 447.742.823,69).

** Al 31/12/2019, risulta un credito della cassa sanitaria nei confronti della cassa ordinaria pari ad € 536.562.545,59.

Ogni movimento, anche le utilizzazioni temporanee della cassa sanitaria per spese ordinarie, è tracciato con accredito e addebito tra i due conti, mediante l'emissione dei relativi ordinativi su specifici capitoli a partite di giro.

Al riguardo, la Regione precisa: “al 31/12/2019 risultano i seguenti movimenti tra i conti di tesoreria ordinaria e di tesoreria sanità non ancora ricostituiti:

- un debito della cassa ordinaria nei confronti della cassa sanità di Euro 400.000.000,00 (vedi accertamenti sul capitolo E07104 del titolo 9 dell'entrata e U09196 del titolo 7 della spesa);*
- un debito della cassa ordinaria nei confronti della cassa sanità di Euro 294.342.968,75 (vedi accertamenti sul capitolo E07102 del titolo 9 dell'entrata e U09192 del titolo 7 della spesa);*

c) un debito della cassa sanità nei confronti della cassa ordinaria di Euro 157.729.373,61 (vedi accertamenti sul capitolo E07110 del titolo 9 dell'entrata e U09100 del titolo 7 della spesa).

Dunque, al 31/12/2019 risulta un credito della cassa sanità nei confronti della cassa ordinaria di Euro 536.562.545,59.

Il saldo al 31/12/2019, relativo alla Gestione Sanitaria, esistente sul conto dedicato, è pari ad Euro 36.962.874,43, come risultante dai riepilogativi del Conto di Tesoreria intestato alla gestione Sanitaria di seguito riportati.

Pertanto, il saldo effettivo di cassa vincolata relativo alla gestione sanitaria al 31/12/2019 è pari ad Euro 573.525.420,02.” (cfr. nota di risposta alle richieste istruttorie formulate da questa Sezione).

20191231 HUTBGNC INTESA SANPAOLO S.P.A.		PROCEDURA DI TESORERIA RIEPILOGO DI CASSA	
TESORERIA 66150 NAPOLI VIA TOLEDO ENTE 1030060 REGIONE CAMPANIA GEST.SANITARIA ART.21 D.LGS 118/I		ESERCIZIO 2019	
E N T R A T E		CONTO DI DIRITTO	CONTO DI FATTO
FONDO DI CASSA DELL'ESERCIZIO 2018		338.560.621,13	338.560.621,13
REVERSALI RISCOSE		10.493.538.745,42	10.493.538.745,42
DA RISCOUOTERE RISCOSSIONI DA REGOLARIZZARE CON REVERSALI		271.978.425,63	271.978.425,63
TOTALE DELLE ENTRATE		11.104.077.792,18	11.104.077.792,18
U S C I T E		CONTO DI DIRITTO	CONTO DI FATTO
DEFICENZA DI CASSA DELL'ESERCIZIO 2018			
MANDATI PAGATI		11.067.114.917,75	11.067.114.917,75
DA PAGARE PAGAMENTI DA REGOLARIZZARE CON MANDATI			
TOTALE DELLE USCITE		11.067.114.917,75	11.067.114.917,75
SALDO RISULTANTE DAL CONTO DI DIRITTO		36.962.874,43	
SALDO RISULTANTE DAL CONTO DI FATTO (I.TOTALE)			36.962.874,43

Come è stato anticipato, la separazione, peraltro, costringe 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 sanità) finalizzate solo a consentire degli utilizzi della cassa sanitaria ad altri scopi.

Questa Sezione ha proceduto ad esaminare i relativi capitoli di bilancio collocati nel c/terzi (allegati 21 e 22 al Rendiconto 2019):

TITOLO 9 ENTRATA E07104 TITOLO 7 SPESA CAPITOLO U09196

ENTRATA	<i>Tit.</i>	<i>Tip.</i>	<i>Cat.</i>	<i>San</i>	<i>Cap.</i>	<i>Descrizione</i>	<i>Residui Iniziali (A)</i>	<i>Stanziamen- to Competenza (B)</i>	<i>Stanziamen- to Cassa (C)</i>	<i>Incassi Residuo (D)</i>	<i>Incassi Competenza (E)</i>	<i>Totale Incassi (F=D+E)</i>	<i>Accertato (G)</i>	<i>Riaccertato (K)</i>	<i>Residui da Residui (L=A-D+K)</i>	<i>Residui da Comp. (M=G-E)</i>	<i>Residui Finali (N=L+M)</i>	
	9	90100	9019900	2	E07104	ANTICIPAZIONE E REINTEGRO TRASFERIMENT O TEMPORANEO AL CONTO SANITA'	300.000.000	1.000.000.000	1.300.000.000	300.000.000	230.000.000	530.000.000	630.000.000	0	0	400.000.000	400.000.000	
SPESA	<i>Tit.</i>	<i>Prog.</i>	<i>Miss.</i>	<i>Macro</i>	<i>Cap.</i>	<i>Descrizione</i>	<i>Residui Iniziali (A)</i>	<i>Stanziamen- to Competenza (B)</i>	<i>Stanziamen- to Cassa (C)</i>	<i>Pagamenti Residuo (D)</i>	<i>Pagamenti Competenz a (E)</i>	<i>Totale Pagamenti (F=D+E)</i>	<i>Impegnato (G)</i>	<i>Riaccertat o (K)</i>	<i>Residu i da Residu i (L=A-D+K)</i>	<i>Residui da Comp. (M=G-E)</i>	<i>Residui Finali (N=L+M)</i>	<i>Fondo Pluriennal e Vincolato</i>
	7	9901	99	701	U09196	TRASFERIMENT O TEMPORANEO DAL CONTO NON SANITA' AL CONTO SANITA'	300.000.000	1.000.000.000	1.300.000.000	300.000.000	230.000.000	530.000.000	630.000.000	0,00	0,00	400.000.000	400.000.000	0

TITOLO 9 ENTRATA E07102 TITOLO 7 SPESA CAPITOLO U09192

ENTRATA	Tit.	Tip.	Cat.	San	Cap.	Descrizione	Residui Iniziali (A)	Stanziamiento Competenza (B)	Stanziamiento Cassa (C)	Incassi Residuo (D)	Incassi Competenza (E)	Totale Incassi (F=D+E)	Accertato (G)	Riaccertato (K)	Residui da Residui (L=A-D+K)	Residui da Comp. (M=G-E)	Residui Finali (N=L+M)	
	9	90100	9019900	2	E07102	COSTITUZIONE FONDO DI CASSA INIZIALE CONTO SANITA'	0	1.000.000.000	1.000.000.000	0	0	0	294.342.968,75	0	0	294.342.968,75	294.342.968,75	
SPESA	Tit.	Prog.	Miss.	Macro	Cap.	Descrizione	Residui Iniziali (A)	Stanziamiento Competenza (B)	Stanziamiento Cassa (C)	Pagamenti Residuo (D)	Pagamenti Competenza (E)	Totale Pagamenti (F=D+E)	Impegnato (G)	Riaccertato (K)	Residui da Residui (L=A-D+K)	Residui da Comp. (M=G-E)	Residui Finali (N=L+M)	Fondo Pluriennale Vincolato
	7	9901	99	701	U09192	TRASFERIMENTO AL CONTO SANITA' PER COSTITUZIONE FONDO DI CASSA	0	1.000.000.000	1.000.000.000	0	0	0	294.342.968,75	0	0	294.342.968,75	294.342.968,75	0

TITOLO 9 ENTRATA E07110 TITOLO 7 SPESA CAPITOLO U09100																		
ENTRATA	Tit.	Tip.	Cat.	San	Cap.	Descrizione	Residui Iniziali (A)	Stanziamen to Competenza (B)	Stanziamen to Cassa (C)	Incassi Residuo (D)	Incassi Competenza (E)	Totale Incassi (F=D+E)	Accertato (G)	Riaccer tato (K)	Resid ui da Resid ui (L=A-D+K)	Residui da Comp. (M=G-E)	Residui Finali (N=L+M)	
	9	90100	9019900	2	E07110	REINTEGRO CONTO DI TESORERIA ACCESO ALLA GESTIONE ORDINARIA PER REINTEGRO DELLA LIQUIDITA	5.915.029	400.000.000	405.915.029	5.915.029	0	5.915.029	157.780.423,16	0	0	157.780.423,16	157.780.423,16	
SPESA	Tit.	Prog.	Miss.	Macro.	Cap.	Descrizione	Residui Iniziali (A)	Stanziamen to Competenza (B)	Stanziamen to Cassa (C)	Pagament i Residuo (D)	Pagament i Competenza (E)	Totale Pagament i (F=D+E)	Impegnato (G)	Riaccer tato (K)	Resid ui da Resid ui (L=A-D+K)	Residui da Comp. (M=G-E)	Residui Finali (N=L+M)	Fondo Pluriennale Vincolato
	7	9901	99	701	U09100	TRASFERIM ETNO AL CONTO DI TESORERIA ACCESO ALLA GESTIONE ORDINARIA PER REINTEGRO DELLA LIQUIDITA'	5.915.029	400.000.000	405.915.029	5.915.029	0	5.915.029	157.780.423,16	0	0	157.780.423,16	157.780.423,16	0

La Regione ha trasmesso il seguente prospetto “*al fine di evidenziare la dinamica ordinaria dei prelievi temporanei di liquidità da quella straordinaria dei crediti e debiti tra le due casse per effetto di attività di verifica e monitoraggio*”.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020 al 28/09/2020
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	2.064.482.498,61
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	2.364.482.498,61
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	600.000.000,00
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	300.000.000,00

Debito Cassa Ordinaria vs Cassa Sanità per costituzione Fondo di Dotazione Iniziale (D)					294.342.968,75	294.342.968,75
Debito Cassa Sanità vs Cassa Ordinaria per ristoro somme sanità anticipate da gestione ordinaria (E)				5.915.029,00	157.780.423,16	157.780.423,16
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	2.501.045.044,20

La dinamica dei prelievi temporanei dalla cassa sanitaria è posta in rilievo nella tabella seguente trasmessa dall'Ente regionale.

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			600.000.000,00	700.000.000,00	300.000.000,00

Dall'esame della tabella inviata dalla Regione risulta la seguente situazione:

- al 31.12.2017 il saldo è 0;
- nell'anno 2018, nel IV trimestre, la Regione ha prelevato dalla gestione sanitaria € 300.000.000,00;

- nel I trimestre 2019 la Regione ha reintegrato solo 20.000.000,00 (marzo 2019), con un debito ancora per € 280.000.000,00; nel II trimestre ha prelevato di nuovo € 230.000.000,00 ed ha reintegrato 410.000.000,00, con un saldo a debito, nel II trimestre, per € 100.000.000,00. Nel terzo trimestre ha reintegrato la cassa sanitaria per 100.000.000,000. Nel IV trimestre, tuttavia, la Regione ha fatto, nuovamente, ricorso alla cassa sanitaria per € 400.000.000,00.

La cassa sanitaria è stata reintegrata nel I trimestre 2020 (mese di gennaio). Nel II trimestre 2020, tuttavia, la Regione ha fatto, nuovamente, ricorso alla cassa sanitaria per il medesimo importo (€ 400.000.000,00). Nel terzo trimestre 2020, l'Ente ha attinto, nuovamente, alla cassa sanitaria per altre € 200.000.000,00 e ha reintegrato 300.000.00,00. Il saldo, sempre a debito, al III trimestre è pari ad € 300.000.000,00.

Questa Sezione ha proceduto ad effettuare un'analisi dei dati di cassa con riferimento all'esercizio 2019 - Sistema SIOPE.

Nei prospetti seguenti, sono indicati gli importi incassati e pagati, secondo i codici gestionali SIOPE, nella gestione sanitaria e nella gestione ordinaria.

Incassi gestione ordinaria	
9.01.99.04.001-Reintegro disponibilità dal conto sanità al conto non sanità della Regione	635.915.029,00

Incassi gestione sanitaria	
9.01.99.05.001-Reintegro disponibilità dal conto non sanità al conto sanità della Regione	530.000.000,00

Pagamenti gestione ordinaria	
7.01.99.05.001-Integrazione disponibilità dal conto non sanità al conto sanità della Regione	530.000.000,00

Pagamenti gestione sanitaria	
7.01.99.00.000 Altre uscite per partite di giro	
7.01.99.04.001- Integrazione disponibilità dal conto sanità al conto non sanità della Regione	635.915.029,00

Fonte: SIOPE 2019

Dal sistema SIOPE - cassa gestione sanitaria - risulta la seguente situazione per l'anno 2018, mese di dicembre:

- Incassi 0,00;
- Pagamenti (codice Siope 701.99.04.001) per € 300.238.283,40 (credito cassa sanità v/cassa ordinaria).

Occorre evidenziare una differenza, rispetto a quanto indicato dalla Regione al 31.12.2018, per € 238.283,40.

Per il 2019, le movimentazioni finanziarie afferenti ai prelievi temporanei e ai reintegri della cassa sanitaria sono riportate nella tabella di seguito riportata.

Anno 2019	Pagamenti gestione sanitaria	Incassi gestione sanitaria
Saldo al 31.12.2018 - utilizzo cassa sanitaria per prelievi temporanei	300.238.283,40	
Gennaio	0,00	0,00
Febbraio	130.000.000,00	0,00
Marzo	0,00	20.000.000,00
Aprile	0,00	0,00
Maggio	0 00	410.000.000,00
Giugno	105.915.029,00	0,00
Luglio	0,00	0,00
Agosto	0,00	0,00
Settembre	0,00	100.000.000,00
Ottobre	0,00	0,00
Novembre	100.000.000,00	0,00
Dicembre	300.000.000,00	0,00
Totali anno 2019	635.915.029,00	530.000.000,00
Totale complessivo (comprensivo credito al 31.12.2018)	936.153.312,4	530.000.000,00
Saldo finale al 31.12.2019	406.153.312,40*	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE- Cassa Gestione sanitaria Regione Campania

*di cui 5.915.029,00 rappresenta il reintegro della cassa ordinaria da parte della Cassa sanitaria per proprio debito (E07110 del titolo 9 dell'entrata e U09100 del titolo 7 della spesa).

13.2. L'istruttoria della Sezione sull'utilizzazione della cassa sanitaria. Dalla lettura della Relazione sulla gestione, è emersa, al 31.12.2019, la presenza di movimenti tra il conto di tesoreria ordinario e quello destinato alla sanità non ricostituiti (cfr. allegati 21 e 22 al rendiconto 2019). In particolare, è emerso un credito della cassa sanitaria, nei confronti della cassa ordinaria, pari a € 536.562.545,59 con conseguente utilizzo, per cassa, di risorse vincolate della gestione sanitaria, non ricostituite alla chiusura dell'esercizio finanziario in esame.

Tanto premesso, in sede istruttoria (cfr. nota n. 6443, del 24.09.2020), segnatamente al punto “*H. CASSA – Utilizzo flussi finanziari vincolati alla gestione sanitaria*”, è stato chiesto all’Amministrazione regionale di:

H.1. chiarire i motivi dell’utilizzazione, in via ordinaria, di cassa sanitaria che, al 31.12.2019, assume un valore pari a euro 536.562.545,59, non ricostituito nel suo vincolo di legge;

H.2. specificare se e quando sia avvenuto tale ripristino nel corso delle annualità considerate, fornendo un prospetto evolutivo su base trimestrale per ciascuno degli esercizi indicati nel predetto prospetto;

H.3. fornire il dato aggiornato, alla data della presente istruttoria, in ordine agli utilizzi di cassa sanitaria vincolata per scopi diversi da quelli stabiliti dalla legge, avendo cura di chiarire la eventuale ricostituzione o meno dei vincoli in materia.

Nel formulare le suddette richieste, il Magistrato istruttore ha evidenziato come tale modalità gestionale sia reiterata nel tempo. Limitando l’analisi all’ultimo quinquennio, emerge come l’Ente si sia avvalso in modo costante dei prelievi temporanei dalla cassa sanitaria (v. tabella relativa alla dinamica dei prelievi temporanei dalla cassa sanitaria riferita agli anni 2015 – 2020); emerge, inoltre che in un solo anno (2017), l’Ente ha provveduto alla ricostituzione, al termine dell’esercizio, del vincolo di legge. In particolare, con riferimento al biennio 2017 -2018, la Regione ha effettuato prelievi di liquidità sul conto sanità a favore del conto ordinario, con diverse modalità qualitative e quantitative. Segnatamente, nel 2017, tale utilizzo non ha dato luogo, al 31.12 dello stesso anno, alla iscrizione di un credito della cassa sanità nei confronti della cassa ordinaria, essendo stato ricostituito, a tale data, il vincolo di legge. Nel corso del 2018, invece, la Regione ha utilizzato, per spese ordinarie, somme pertinenti alla gestione sanitaria, registrando al 31/12/2018 un importo pari a euro 300.000.00,00 non ricostituito. Si rileva, pertanto, un *trend* in consistente aumento del fenomeno in esame.

Alle richieste formulate sul punto, l’Ente ha risposto con nota prot. n. 459055, del 3.10.2020. Mette conto evidenziare come la predetta nota di riscontro abbia il medesimo contenuto di quella trasmessa dal Collegio dei revisori dell’Ente (nota prot. n. 13044, dell’8.10.2020), al punto da apparire redatte di concerto.

Sembra, pertanto, superfluo riportare, in questa sede, le argomentazioni svolte nella suddetta nota n. 13044 dell’8.10.2020. Ci si limiterà a illustrare il percorso logico – argomentativo svolto dall’Amministrazione nella suddetta nota prot. 459055 del 3.10.2020.

Ciò premesso, la Regione, in risposta alle prefate richieste istruttorie, ha fornito i chiarimenti di seguito esposti.

“Punto H.1 - In primo luogo, è necessario chiarire che i movimenti fra i due conti avvengono in base a differenti dinamiche.

Una prima dinamica, di natura ordinaria, è quella relativa a prelievi temporanei di liquidità effettuati a favore del conto ordinario sul conto sanità. Tale modalità è espressamente prevista dai principi contabili per conseguire due finalità differenti, sebbene strettamente interconnesse:

- a) la prima è quella di evitare che l'ente faccia ricorso all'anticipazione di tesoreria, che è a titolo oneroso, per far fronte alle naturali oscillazioni del ciclo entrate/spese che comportano periodicamente carenze di liquidità. Mentre il flusso dei pagamenti è pressoché costante, le entrate, per loro natura, si concentrano in determinati periodi. Oltretutto, bisogna rilevare che una fetta decisamente importante delle spese regionali è relativa ai pagamenti a valere dei programmi cd. “a rendicontazione”, dove il ciclo della spesa anticipa il ciclo dell'entrata.*

Come detto, per evitare il ricorso all'anticipazione di tesoreria è possibile effettuare prelievi temporanei di liquidità sul conto sanità. Tali prelievi temporanei sono continuamente reintegrati, come dimostrato nel prospetto di cui al successivo punto H.2, e il motivo per il quale negli ultimi anni risultano prelievi non ristorati al termine dell'esercizio è legato alle battute di certificazione sui Fondi Strutturali, che ha concentrato un enorme importo dei pagamenti al termine dell'esercizio, termine nel quale si è concentrato contestualmente il pagamento della seconda semestralità dei mutui e prestiti ed il pagamento delle tredicesime stipendiali;

- b) la seconda, strettamente interconnessa con la prima, è quella di fornire all'Amministrazione ulteriori strumenti per raggiungere il rispetto dei tempi di pagamento, evitando di allungare gli stessi per effetto delle oscillazioni del ciclo entrate/spese.*

Una seconda dinamica, di natura straordinaria, è relativa ai rapporti che intercorrono fra i due conti per effetto:

- a) dell'emersione di crediti della cassa sanità nei confronti della cassa ordinaria per effetto dei monitoraggi che GSA effettua con il competente tavolo del MEF;*
- b) dalla emersione di crediti che la cassa ordinaria vanta nei confronti della cassa sanità per aver anticipato spese di competenza di quest'ultima.*

Non a caso le due differenti dinamiche, ordinaria e straordinaria, sono registrate, sempre tra i servizi per conto terzi, come previsto dai principi contabili e dal piano integrato dei conti, ma utilizzando differenti capitali di entrata e spesa, e precisamente:

E07106-U09194 Prelievo Temporaneo di liquidità dal conto sanità;

E07104-U09196 Reintegro liquidità al conto sanità;

E07102-U09192 Emersione crediti della cassa sanità nei confronti della cassa ordinaria;

E07110-U09100 emersione crediti della cassa ordinaria nei confronti della cassa sanità.

Il saldo indicato nell'istruttoria, cioè il differenziale di Euro 536.562.545,59, è il saldo di tutti i rapporti di debito e credito sopra descritti, cioè quelli relativi sia alla dinamica ordinaria che quella straordinaria.

Il saldo relativo esclusivamente ai prelievi temporanei effettuati in via ordinaria è pari, infatti, a Euro 400.000.000,00 al termine dell'esercizio 2019.

Il prospetto di cui al successivo punto H.3 è stato infatti integrato per porre in evidenza due dinamiche al fine di meglio comprendere le modalità di determinazione del saldo effettivo della cassa vincolata sanità.

Punto H.2 - *In allegato si trasmette un prospetto excel che mette in evidenza le dinamiche, su base trimestrale per ciascuno degli anni indicati al successivo punto H.3, dei prelievi temporanei di liquidità e dei relativi reintegri.*

Dal prospetto è possibile evidenziare, a conferma di quanto descritto al punto H.1, che:

a) nei primi due trimestri dell'esercizio successivo si concentrano la quasi totalità dei reintegri della cassa sanità;

b) la gran parte dei prelievi si concentra nell'ultimo trimestre dell'esercizio.

In altre parole, Regione Campania procede alla continua rotazione dei flussi di liquidità tra le due casse.

Punto H.3 - *Di seguito si fornisce il prospetto richiesto nella nota istruttoria.*

Tuttavia, come già anticipato al punto H.1, in calce al prospetto sono state aggiunte altre tre righe finalizzate ad evidenziare (e distinguere) la dinamica ordinaria dei prelievi temporanei di liquidità da quella straordinaria dei crediti e debiti tra le due casse per effetto di attività di verifica e monitoraggio.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020 al 28/09/2020
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	2.064.482.498,61
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	2.364.482.498,61
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	600.000.000,00
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	300.000.000,00

Debito Cassa Ordinaria vs Cassa Sanità per costituzione Fondo di Dotazione Iniziale (D)					294.342.968,75	294.342.968,75
Debito Cassa Sanità vs Cassa Ordinaria per ristoro somme sanità anticipate da gestione ordinaria (E)				5.915.029,00	157.780.423,16	157.780.423,16
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	2.501.045.044,20

Pertanto, l'ultima riga del prospetto rende il valore della cassa vincolata sanità che viene riportato nell'apposita sezione della Relazione sulla gestione" (cfr. nota di risp. n. 459055, del 3.10.2020).

Emerge, dunque, che l'Ente afferma di aver utilizzato, per spese correnti, risorse destinate alla cassa sanitaria, *inter alia*, per "evitare (...) l'anticipazione di tesoreria, che è a titolo oneroso, per far fronte alle naturali oscillazioni del ciclo entrate/spese che comportano periodicamente carenze di liquidità"; rileva, inoltre, nell'economia del ragionamento della Regione, la circostanza che "una fetta decisamente importante delle spese regionali è relativa ai pagamenti a valere dei programmi cd. "a rendicontazione", dove il ciclo della spesa anticipa il ciclo dell'entrata

Per quel che concerne il mancato reintegro al termine dell'esercizio, la Regione afferma che *“il motivo per il quale negli ultimi anni risultano prelievi non ristorati al termine dell'esercizio è legato alle battute di certificazione sui Fondi Strutturali, che ha concentrato un enorme importo dei pagamenti al termine dell'esercizio, termine nel quale si è concentrato contestualmente il pagamento della seconda semestralità dei mutui e prestiti ed il pagamento delle tredicesime stipendiali”*.

Accanto a tale giustificazione, secondo la Regione, i prelievi dalla cassa sanitaria effettuati per sopperire alla carenza di liquidità ordinaria servono anche *“per fornire all'amministrazione ulteriori strumenti per raggiungere il rispetto dei tempi di pagamento”*.

Tali motivazioni fanno sorgere, tuttavia, perplessità circa la capacità gestionale dell'Ente di garantire, nel corso dell'esercizio, il bilanciamento tra entrate e uscite. La Regione utilizza nell'esercizio risorse vincolate, destinate, per legge, alla gestione sanitaria, per finanziare spesa ordinaria, provvedendo a reintegrare il vincolo solo nell'esercizio successivo. Tale *modus operandi* si è ripetuto, in misura e in termini diversi, nelle ultime 5 annualità. Il ricorso costante e reiterato nel tempo a tale meccanismo sembra rivelare una modalità gestionale che, ormai, ha assunto il carattere della stabilità. In tal modo, viene a innescarsi, senza soluzione di continuità, un meccanismo che, potenzialmente, è suscettibile di assumere carattere sistematico.

La tabella sottostante è stata fornita dalla Regione e riporta i dati di utilizzazione e di reintegro della cassa intestata alla sanità.

utilizzazione cassa sanitaria 2015 – 2020 (2020 - III trimestre)

Esercizio	I trimestre		II trimestre		III trimestre		IV trimestre		Totale Prelevi	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			600.000.000,00	700.000.000,00	300.000.000,00

Fonte: dati forniti dalla Regione.

La tabella seguente fornisce un quadro sinottico, relativo all'arco temporale 2015-2019, dell'andamento delle utilizzazioni delle entrate della gestione sanitaria per spese ordinarie non reintegrate.

Analisi degli utilizzi per cassa delle entrate della gestione sanitaria per spese ordinarie non reintegrate

	mancato reintegro anno x-1	utilizzi dell'anno x	totale da reintegrare anno x (utilizzi 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%
percentuale medi del quadriennio					57,5%	42,5%

Legenda ND = dato non disponibile.

La sottostante tabella evidenzia l'incidenza percentuale dell'utilizzazione della cassa sanitaria per spese ordinarie rispetto agli incassi gestione sanitaria, come emergenti dalla banca dati SIOPE.

Si tratta di una tabella costruita senza tenere conto del reintegro delle somme effettuato nel corso dell'anno. La tabella sconta, inoltre, il limite degli incassi recuperati dal SIOPE, che potrebbero inglobare anche eventuali incassi non di competenza della gestione sanitaria, come ad esempio incassi dovuti all'utilizzazione, in via temporanea, della cassa ordinaria da parte della gestione sanitaria.

Analisi dell'incidenza percentuale, anni 2015 – 2019, dell'utilizzazione della cassa sanitaria per spese ordinarie rispetto agli 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%

Questa Sezione evidenzia come, pur essendo ammesso dalla legge (all. n. 4/3 al D. lgs. n. 118/2011 - *principio contabile applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale degli enti in contabilità finanziaria, punto 6.2. Attivo circolante*), il sistematico ricorso a tali prelievi (che, salvo

una singola annualità, si è tradotto nell'ultimo quinquennio in mancate ricostituzioni al termine dell'esercizio) può costituire sintomo di un deficit di programmazione che sfocia in una sofferenza di cassa.

A mente del suddetto principio contabile, *“nel rispetto dell'articolo 20 e 21 del presente decreto, le regioni sono tenute a distinguere la cassa destinata alla gestione ordinaria dalla cassa destinata alla gestione sanitaria accentrata”*. Pertanto, *“anche la contabilità economico patrimoniale deve rilevare distintamente le variazioni del conto di tesoreria ordinario da quello destinato alla sanità (...)”*.

Ciò premesso, la norma *de qua* ammette che *“nei casi di carenza di liquidità ordinaria (o destinata alla sanità), al fine di evitare il ricorso all'anticipazione di tesoreria, le regioni possano disporre il temporaneo utilizzo della cassa sanitaria per pagamenti della gestione ordinaria (o della cassa ordinaria per i pagamenti della gestione sanitaria)”*.

Come è noto, ai sensi dell'art. 69 del D.lgs. n. 118/2011, le Regioni possono contrarre anticipazioni unicamente allo scopo di fronteggiare temporanee deficienze di cassa, per un importo non eccedente il 10 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate di competenza del titolo *“Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa”*. La convenzione di tesoreria può prevedere un limite più basso. L'importo dell'anticipazione specificata in convenzione è da ritenersi vincolante sia per la regione che per l'istituto tesoriere. Le anticipazioni devono essere estinte nell'esercizio finanziario in cui sono contratte. Gli interessi sulle anticipazioni di tesoreria decorrono dall'effettivo utilizzo delle somme con le modalità previste dalla convenzione.

La norma contenuta nel principio contabile 6.2. consente prelievi temporanei dalla cassa sanitaria per effettuare pagamenti della gestione ordinaria (e viceversa), al fine di ovviare a carenze di liquidità. La norma concede tale facoltà al precipuo fine di *“evitare il ricorso all'anticipazione di tesoreria”*, che è a titolo oneroso, e dunque considera il ricorso a tali prelievi come uno strumento alternativo all'anticipazione di tesoreria. Proprio perché concepito come alternativa all'istituto dell'anticipazione, la facoltà concessa dal suddetto principio contabile non può essere considerata una modalità gestionale fisiologica e stabile. Il ricorso a tali prelievi, infatti, condivide con l'anticipazione la medesima natura di rimedio a temporanee deficienze di cassa.

Ciò premesso, pertanto, questa Sezione evidenzia come il ripetuto ricorso a tale *modus operandi* - 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.

13.3. La cassa e i vincoli nelle precedenti parifiche di questa Sezione. Quanto alla cassa vincolata, in occasione dei precedenti giudizi di parificazione, questa Sezione ha “parificato con riserva” la cassa nelle annualità 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018. Tale riserva, priva di effetti preclusivi, era finalizzata a sottolineare la necessità di un adeguamento normativo, ricavabile dai principi generali della contabilità pubblica (allegato n. 6 al D.lgs. n. 118/2018).

Nelle more, è stato chiesto alla Regione di predisporre un sistema di contabilità analitica, in assenza di un piano dei conti modellato sulla falsariga di quello degli enti locali.

In breve, si ricorda (con argomenti già ampiamente svolti nelle precedenti decisioni di questa Sezione, n.285/2016/PARI, n. 64/2017/PARI, n. 110/2018/PARI e 217/2019/PARI), che la disciplina di bilancio in materia di vincoli contabili costituisce uno dei punti focali del sistema (cfr. SRC Campania n. 59/2018/PAR), in quanto rende effettivo il bilanciamento di valori che, attraverso la legge, è stato effettuato, individuando spese primarie e obbligatorie per la pubblica amministrazione; in quest'ottica, occorre verificare l'osservanza del principio dell'equilibrio e l'effettiva provvista per la loro esecuzione (art. 97, comma 1 Cost.).

Per altro verso, come si evince dallo stesso principio sopra citato, occorre distinguere destinazione “generica” (corrispondente, nel risultato di amministrazione, ai c.d. fondi destinati ad investimenti) e vincolo “specifico”, corrispondente ai c.d. “fondi vincolati” (cfr. Sezione Autonomie n. 31/2015/INPR).

Nel primo caso la destinazione opera solo in termini di saldo, in fase di ricostruzione degli equilibri complessivi (art. 97 comma 1 Cost.), in quanto la legge (art. 187 TUEL e art. 42 D.lgs. n. 118/2011) richiede la verifica, sul risultato di amministrazione, della congruità tra risorse destinate ad investimenti e spesa e la utilizzabilità in entrata di tali risorse (ove presenti o ripristinate tramite l'applicazione integrale del disavanzo), solo dopo il loro accertamento a consuntivo.

Nel caso delle entrate “vincolate” la disciplina deroga, invece, in modo netto al principio di unità.

Da un lato, nel bilancio di previsione è possibile, infatti, applicare la quota vincolata (ove corrispondente a risorse non ancora “consumate”) a copertura della specifica spesa finanziata, anche se la stessa quota è ancora solo presunta (e non è stata “riaccertata” in sede di consuntivo). Per altro verso, affinché sia realizzato lo specifico programma di spesa (o addirittura opera o servizio) individuato per legge (art. 97 comma 2 Cost.), in fase di gestione e consuntivo, sussiste un obbligo costante di preservare la provvista ed eventualmente di ricostituirla; ciò al fine di evitare che al momento della successiva programmazione si debba constatare l’intervenuta “consumazione” delle risorse (l’insostenibilità finanziaria, cfr. art. 148-bis TUEL) o anche solo una grave e stabile indisponibilità di cassa che possa determinare lo stallo o impedire la realizzazione dell’opera (ad esempio, per il rischio di andare incontro ad eccezioni di inadempimento da parte dei creditori *ex art. 1461 c.c.* ovvero per l’impossibilità di finanziare successivi stati di avanzamento dei lavori).

L’osservanza dei vincoli, con riferimento ai c.d. “diritti a prestazione pubblica” (segnatamente, nel caso di specie, al diritto alla salute inteso come diritto all’erogazione di prestazioni sanitarie) si configura come strumento di garanzia della loro effettività.

Il vincolo impresso sulla risorsa, dunque, non riguarda solo il credito, ma, a maggior ragione, la provvista liquida che si forma a valle dell’incasso ed impone una speciale e sostanziale verifica degli equilibri. In particolare, esso impone di verificare che le disponibilità di tesoreria ed i crediti siano capienti al lordo di tali vincoli, che devono a tal fine essere registrati, di volta in volta, che si procede ad accertamento ed incasso.

A tal proposito, sulla falsariga di quanto già chiarito nella precedente decisione di parifica (n. 217/2019/PARI), giova evidenziare come la necessità che tale equilibrio sussista non solo per competenza (tra debiti e crediti), ma anche per cassa, emerga da numerosi indici normativi. In primo luogo, l’art. 40 del D.lgs. n. 118/2011 richiede che il bilancio di previsione, da approvare in pareggio, deve contenere sia le previsioni di competenza che quelle di cassa (sebbene limitatamente al primo anno); in secondo luogo, l’ordinamento contabile, nello specificare il tipo di equilibrio che il bilancio di previsione deve assicurare (art. 42, comma 1 D.lgs. n. 118/201, art. 9 L. n. 243/2012), chiede espressamente che tale equilibrio sussista per cassa e si esprima in un “saldo” e in un fondo cassa finale “non negativo”.

Sebbene la cassa sia un bene della vita che per definizione può sussistere o mancare, evidentemente il legislatore, esprimendosi nei suddetti termini, ha ammesso che essa possa essere “virtualmente” negativa, per effetto di eventi che possono avere eroso la sua consistenza “qualitativa”, in base a specifici obblighi contabili.

Tale equilibrio deve essere, quindi, “sostanziale” nel senso che, da un lato, deve essere assicurata la congruenza tra flussi di entrata e di uscita, dall’altro, la sua consistenza media deve essere tale da evitare un ricorso stabile a liquidità di terzi ovvero a risorse vincolate a specifici fini (“sostenibilità finanziaria”).

In definitiva: 1) sussiste sul piano normativo, in base a principi generali della contabilità pubblica, la necessità di rispettare la disciplina vincolistica anche per cassa; 2) la sistematica omissione in termini di predisposizione di un sistema contabile idoneo a rilevare i vincoli può determinare conseguenze sul piano delle successive parificazioni, precludendo la possibilità di parificare in futuro i risultati contabili di una gestione di cassa siffatta, determinando una parifica “con riserva”, la quale equivale ad un “monito”, che se disatteso in modo sistematico, potrebbe portare nel tempo a specifiche verifiche e ad esiti negativi di futuri giudizi di parificazione; 3) la rilevazione di un eventuale e sistematico squilibrio di cassa, in termini di incapienza rispetto ai fondi vincolati per cassa, comporta la necessità di registrare l’obbligo giuridico contabile di ricostituzione e può avere conseguenze sul piano della parificazione del risultato di amministrazione.

Per altro verso, l’odierno piano dei conti (all. 6 D.lgs. n. 118/2011), per le Regioni, non prevede le codifiche per la registrazione dei vincoli diversi da quelli sanitari. La Regione Campania ha affermato, a più riprese, di avere rispettato, a normativa vigente, le disposizioni previste, salvo confermare la predisposizione di un sistema di contabilità analitica nelle more di una modifica del piano dei conti, ove questa dovesse intervenire.

Ferma restando l’esigenza di verificare l’impatto del fenomeno *de quo* sulla tutela dei livelli essenziali di assistenza e sul rispetto della normativa che preside alla tempestività dei pagamenti, per tutti i motivi finora esposti, il Collegio, in continuità con quanto avvenuto con riferimento ai rendiconti 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018, da un lato, accerta l’anomalia dell’assenza di un’anagrafica completa dei vincoli per cassa e (limitata solo a quelli sanitari), per altro verso, parifica la cassa della regione Campania, con la “riserva” di verificare l’adeguamento della stessa ai suddetti principi dell’ordinamento.

13.3. I tempi di pagamento. Come è stato detto, tra le spiegazioni che la Regione ha fornito dell’utilizzazione della cassa sanitaria per allentare le tensioni della cassa extra-sanità figura anche l’esigenza di “fornire all’amministrazione ulteriori strumenti per raggiungere il rispetto dei tempi di pagamento”.

Al riguardo appare opportuno evidenziare che - nelle controdeduzioni depositate il 17/12/2020 e acquisite, in pari data, al prot. Cdc 8424 - l'Ente ha chiarito come *“non vi sia alcuna relazione tra il ricorso ai prelievi temporanei di liquidità dal conto di tesoreria intestato alla gestione sanitaria a favore del conto intestato alla gestione ordinaria, ed il rispetto dei termini di pagamento degli Enti del Servizio Sanitario Regionale”*.

Considerato, tuttavia, che una parte rilevante della spesa regionale attiene al settore sanitario, permane l'esigenza di valutare la tempestività dei pagamenti anche con riguardo agli Enti del SSR, che sono gli effettivi erogatori delle prestazioni sanitarie. Essi costituiscono un secondo livello di spesa che, dal punto di vista del rendiconto generale, si svolge “fuori bilancio”, nel senso chiarito nella decisione di parifica (punto 10).

I ritardi dei pagamenti degli Enti del SSR - in disparte il problema della relazione diretta tra tale fenomeno e i prelievi temporanei di liquidità dal conto di tesoreria intestato alla gestione sanitaria, che la Regione ha escluso – costituiscono comunque un nodo irrisolto, che si traduce in una costante violazione del diritto dell'Unione europea e delle norme interne *in subiecta materia*.

In un recente arresto in tema di ritardi nel pagamento dei debiti della pubblica amministrazione (sentenza 24 aprile 2020, n. 78), la Corte costituzionale ha sottolineato – considerando il problema sotto i suoi profili macroeconomici - come *“la disciplina dell'adempimento delle obbligazioni pecuniarie dei soggetti pubblici”* abbia *“una notevole incidenza sul sistema economico, in considerazione del ruolo di acquirenti di beni, servizi e prestazioni rivestito dalle amministrazioni pubbliche e dell'ingente quantità di risorse a tal fine impiegate”*. Con riferimento al profilo della tutela della concorrenza, inoltre, *“i tardivi pagamenti rischiano di pregiudicare anche il corretto funzionamento del mercato interno, nonché la competitività delle imprese e in particolare delle PMI”*, valori che la direttiva 2011/7/UE20, all'art. 1, eleva a suoi principali obiettivi.

I giudici costituzionali, già al tempo del recepimento della direttiva 2011/7/UE, hanno sottolineato la gravità del problema, evidenziando che *“il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione è obiettivo prioritario (...) non solo per la critica situazione economica che il ritardo ingenera nei soggetti creditori, ma anche per la stretta connessione con l'equilibrio finanziario dei bilanci pubblici, il quale viene intrinsecamente minato dalla presenza di situazioni debitorie non onorate tempestivamente”* (sentenza 25 ottobre 2013, n. 250).

Nella tabella sottostante si riportano le informazioni inerenti all'andamento negli anni 2014 - 2019 dell'indicatore di tempestività di pagamento degli enti del SSR.

Giova rammentare che l'indicatore di tempestività dei pagamenti (ITP) è lo strumento di misurazione dei ritardi nei pagamenti, disciplinato dal D.L. n. 66/2014.

Tale decreto ha previsto una nuova modalità di calcolo della tempestività: l'ITP esprime il ritardo delle amministrazioni nei pagamenti – oltre, cioè, i trenta giorni divisati dalla legge per saldare le fatture (cfr. D.lgs. n. 192/2012 e art.9 del DPCM del 22 settembre 2014), elevati, nel caso delle Aziende sanitarie, a sessanta giorni - ponderato sull'importo delle fatture pagate, attribuendo un peso maggiore ai ritardi per fatture di maggiore importo.

Si è, così, superato il criterio precedente dei tempi medi di pagamento, che equiparava pagamenti di piccolo e grande taglio ai fini del calcolo dell'indice.

In altri termini, la somma dei giorni effettivi di pagamento per ciascuna fattura ricevuta a titolo di corrispettivo di una transazione commerciale - ossia quelli intercorsi tra la data di scadenza della fattura e la data di pagamento, compresi i festivi – viene moltiplicata per l'importo complessivo dovuto (inclusi oneri, imposte, tasse e dazi).

Tale valore deve essere rapportato, poi, agli importi effettivamente pagati dall'amministrazione nel periodo di riferimento.

Quanto maggiore è, rispetto allo zero, il valore assunto dall'indice, tanto più grave è il ritardo nei pagamenti. Una fattura pagata alla scadenza, infatti, esprime al numeratore un moltiplicatore pari a zero. Per cui, quanto maggiore è il ritardo, tanto maggiore sarà l'indice risultante. Esso si calcola con la seguente formula:

$$\mathbf{ITP} = \sum_{i=1}^n X_i * F_i / \sum_{i=1}^n F_i$$

Dove:

X_i= giorni intercorrenti tra data di pagamento della fattura e la data di scadenza della stessa;

F_i= importo fattura;

n= numero delle fatture.

L'indice ponderato di tempestività dei pagamenti degli enti del sistema sanitario campano è riassunto nella tabella di seguito riportata.

Andamento indicatore di tempestività di pagamento enti SSR 2014 – 2019

Enti	ITP-2014	ITP-2015	ITP-2016	ITP-2017	ITP-2018	ITP-2019
000 GSA	11	-1	-9	-5	-13	- 22
201 _ASL AVELLINO	52	24	23	33	26	44
202 _ASL BENEVENTO	249	2	34	17	18	23
203 _ASL CASERTA	241	94	43	11	-7	-11
204 _ASL NAPOLI 1 CENTRO	472	358	127	192	48	124
205 _ASL NAPOLI 2 NORD	156	106	97	54	47	32
206 _ASL NAPOLI 3 SUD	82	107	83	80	96	55
207 _ASL SALERNO	268	29	143	74	39	32
901 _AO CARDARELLI	188	129	162	105	134	10
902 _AO SANTOBONO	58	34	33	6	-38	-18
903 _AO DEI COLLI	13	63	54	31	14	37
904 _AOU RUGGI	347	212	82	18	23	12
905 _AO MOSCATI	42	60	57	16	5	-7
906 _AO SAN PIO	227	187	157	94	-6	-3
907 _AO SAN SEBASTISANO	347	90	24	55	26	54
908AOU _VANVITELLI	103	87	39	120	62	61
909 _AOU FEDERICO II	254	72	16	11	-9	-20
910 _IRCCS PASCALE	123	145	80	27	-19	-14

Fonte: anni 2014 – 2018 verbale riunione del 25 luglio 2019 del tavolo tecnico per la verifica dei LEA. Per l'anno 2019, i dati sono stati forniti dalla Regione Campania in sede istruttoria.

Questa Sezione osserva come, dai dati inseriti nella mentovata tabella, emerga una forte criticità sui tempi di pagamento. Salvo alcuni Enti in linea con la normativa sui tempi di pagamento (GSA e altri sei Enti), la maggior parte delle Aziende (undici) fa registrare tempi superiori a quelli divisati dalla legge. In alcuni casi, l'entità del ritardo assume dimensioni che inducono a ritenere necessaria l'adozione, senza indugio, di misure preordinate ad invertire un *trend* che si pone in stridente contrasto con la normativa euro-unitaria e interna che regola la materia *de qua*.

Come è noto, il 24 gennaio 2020, con DPCM 5 dicembre 2019, è stata disposta l'uscita dal commissariamento della Regione Campania. Al riguardo, si precisa come il superamento della suddetta criticità abbia costituito uno specifico punto del mandato commissariale e costituisca, anche ora che il commissariamento è venuto meno, uno snodo fondamentale sulla strada del ripristino della legalità finanziaria, nella quale si iscrive a pieno titolo l'osservanza delle norme poste a presidio della tempestività dei pagamenti.

Sul punto, nelle controdeduzioni depositate *in limine litis*, la Regione ha osservato come “l'algoritmo di calcolo dell'ITP risenta notevolmente, producendo un valore dell'indicatore complessivo elevato, dei pagamenti di debiti pregressi, che spesso risentono di contenziosi ed incagli di vario genere”.

Al fine di cogliere la genesi dei dati racchiusi in indicatori ancora fortemente negativi e di comprendere la capacità effettiva degli Enti del SSR di garantire i pagamenti nei tempi normativamente previsti, l'Amministrazione ha proposto una scomposizione dell'ITP tra pagamenti su debiti correnti e pagamenti su debiti pregressi. Nell'economia del ragionamento della Regione, *“operando tale scomposizione, risulta, per la gestione corrente, il rispetto dei termini di pagamento da parte degli Enti del Servizio Sanitario Regionale”*. Al fine di dimostrare tali affermazioni, alle controdeduzioni è stata allegata anche una dettagliata *“Relazione illustrativa ITP”*, acquisita al prot. Cdc 8428 del 17/12/2020, della Direzione Generale per la Salute.

I dati forniti confermano tale ricostruzione. Resta, tuttavia, il nodo irrisolto dei debiti pregressi, che incide in maniera fortemente negativa sull'indicatore, con l'aggravante degli interessi che maturano su tali somme. I forti ritardi accumulati sui debiti pregressi costituiscono una anomalia che alimenta un circuito vizioso.

Va, infatti, considerato anche il rilevante tema dell'esposizione debitoria per interessi passivi per ritardati pagamenti che, in considerazione anche del loro specifico e oneroso criterio di calcolo, depauperava il monte risorse da destinare alle finalità istituzionali. Trattasi di problematica che coinvolge anche il corretto dimensionamento degli accantonamenti per interessi di mora, ferma restando la necessità di rispettare la tempistica dei pagamenti al fine di evitare di incorrere nel pagamento di interessi.

Come è stato evidenziato nella decisione di parifica, l'ITP riferito agli Enti che compongono il SSR evidenzia che il bilancio regionale, per un verso, continua a scaricare una parte del costo implicito del rientro dal disavanzo sanitario sui fornitori, con l'allungamento dei tempi di pagamento. Per altro verso, lo stesso bilancio regionale subisce il costo di ritorno degli interessi moratori, con l'aumento della spesa che gli stessi enti del SSR devono sostenere nei riguardi dei fornitori.

Sotto diverso profilo, giova rammentare che, nell'ambito dell'apparato sanzionatorio apprestato dall'ordinamento per contrastare il fenomeno dei ritardi nei pagamenti figura, ora, anche l'art. 1, comma 865, della legge di bilancio per l'anno 2019 (legge n. 145/2018), secondo il quale, con riferimento agli obiettivi dei Direttori generali e amministrativi, almeno il 30% dell'indennità di risultato deve essere subordinata al rispetto dei tempi di pagamento.

Segnatamente la norma *de qua* prevede: *“per gli enti del Servizio sanitario nazionale che non rispettano i tempi di pagamento previsti dalla legislazione vigente, 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. La quota dell'indennità di risultato condizionata al predetto obiettivo non può essere inferiore al 30 per cento. La predetta quota dell'indennità di risultato:

- a) non è riconosciuta qualora l'ente sanitario registri ritardi superiori a sessanta giorni oppure in caso di mancata riduzione di almeno il 10 per cento del debito commerciale residuo;*
- b) è riconosciuta per la metà qualora l'ente sanitario registri ritardi compresi fra trentuno e sessanta giorni;*
- c) è riconosciuta per il 75 per cento qualora l'ente sanitario registri ritardi compresi fra undici e trenta giorni;*
- d) è riconosciuta per il 90 per cento qualora l'ente sanitario registri ritardi compresi fra uno e dieci giorni”.*

Al riguardo, la Regione ha dichiarato, nell'audizione del 21 dicembre 2020, giusta verbale prot. Cdc n. 8507 del 22/12/2020, di essersi adeguata alla normativa *de qua* mediante integrazione nei contratti dei direttori generali e dei direttori amministrativi delle Aziende sanitarie, inserendo uno specifico obiettivo volto al rispetto dei tempi di pagamento e prevedendo che una quota dell'indennità di risultato sia condizionata, secondo le percentuali divise dalla legge, al conseguimento di tale obiettivo.

XIV. Stato patrimoniale

14. Il patrimonio netto. Come già evidenziato, l'oggetto della rappresentazione dello stato patrimoniale è il patrimonio delle regioni, costituito dal complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza delle stesse, attraverso la cui rappresentazione contabile è determinata la consistenza netta della dotazione patrimoniale, comprensiva del risultato economico dell'esercizio (ossia il già richiamato patrimonio netto).

Dai dati disponibili emerge il seguente quadro evolutivo:

		2015	2016	2017	2018	2019
ATTIVO						
<i>A) crediti vs lo stato/Pa dotazione</i>		0	0	0	0	0
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
B.1	immateriali		15.510.518,56	51.352.920,62	91.523.885,46	170.447.084,81
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
B.3	finanziarie	233.703.913,98	252.524.600,56	294.338.201,99	309.207.544,05	364.637.136,52
C) Attivo circolante		7.901.887.295,06	7.747.151.055,90	8.564.973.853,18	9.660.311.956,17	10.602.028.960,59
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	10.157.286.136,91
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
D) Ratei e risconti		0	7.859.415,94	1.341.512,69	3.704.797,49	9.806.442,96
TOTALE ATTIVO		9.013.150.741,35	8.979.934.964,56	9.958.133.298,94	11.210.018.270,92	12.435.296.207,34
PASSIVO						
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
B) FONDO RISCHI E ONERI		1.064.106.485,99	989.069.731,00	854.597.685,96	565.564.738,65	580.641.547,32
C) TFR						
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
E) RATEI E RISCONTI		0	1.829.412.188,24	1.980.892.032,37	1.399.006.521,12	1.460.762.090,06
TOTALE PASSIVO		9.013.150.741,35	8.979.934.964,56	9.958.133.298,94	11.210.018.270,92	12.435.296.207,34
VARIAZIONE PATRIMONIO NETTO			1.074.863.645,78	2.216.785.251,44	1.414.683.357,16	2.216.502.955,97

Fonte: dati Regione Campania

Sulla base del prospetto sopra rappresentato, si deve desumere che la Regione ha costantemente recuperato il gap passivo, riducendo il patrimonio netto negativo. Ciò è avvenuto con un innalzamento dei crediti e un contestuale riduzione dei debiti, generando un risultato di gestione positivo che porta ad una lenta, ma efficace ricapitalizzazione.

Per verificare la veridicità di tale evidenza, con nota istruttoria prot. 6443 del 24/09/2020, si è chiesto alla Regione di chiarire i criteri di valutazione adoperati per la contabilizzazione delle immobilizzazioni materiali, riservandosi la Sezione di verificare la congruità dei crediti sul terreno del processo di svalutazione sul conto del bilancio e parallelamente sul piano dello Stato Patrimoniale.

14.1. Il Fondo svalutazione crediti. Per quanto attiene al Fondo Svalutazione Crediti, occorre ricordare 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.I*), 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 credi 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 (§ 6.2). 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 432 milioni.

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 a Regione Campania, come si vedrà, il FCDE nel risultato di amministrazione nel 2019 diminuisce di molto. Pertanto, non avrebbe dovuto registrarsi nessun costo aggiuntivo. Il conto economico, invece, registra un costo aggiuntivo di 141 milioni, con una prudenzialità che non corrisponde all'andamento e alle ragioni che portano alla riduzione del FCDE nel conto del bilancio e quindi nel risultato di amministrazione.

	2015	2016	2017	2018	2019
Fondo svalutazione crediti	303.829.139,87	302.159.527,87	397.147.457,06	620.040.274,74	431.875.679,40
svalutazione crediti C.E.	-	-	94.987.929,19	222.892.817,68	141.170.246,88

Fonte: dati Regione Campania

In buona sostanza, non si sono rilevate immediate evidenze di sopravvalutazione dei crediti. Pertanto il *focus* dell'istruttoria si è spostato sul valore delle immobilizzazioni in attivo, il cui effetto indiretto potrebbe essere la crescita indebita del valore del patrimonio netto. Si sono quindi chieste informazioni volte a verificare il processo di *recognition & measurement* dell'attivo alla luce di principi contabili applicati.

Lo strumento fondamentale di tale analisi è la nota integrativa. Si rammenta che la nota integrativa, va redatta secondo i principi di chiarezza e di trasparenza e partecipa, al pari degli altri documenti di bilancio, alla logica di controllo dei processi democratici secondo la c.d. “contabilità di mandato”, ossia della esigenza di monitorare ed eliminare i conflitti di interessi che sussistono tra *principal* (la comunità amministrata ed i suoi vari “ceti”), *agent* (l'*officium*, ossia i “padroni del bilancio”, giunta e consiglio regionale) ed infine i terzi (la finanza pubblica allargata e multilivello). Per tale ragione, l'Amministrazione regionale deve adeguare il contenuto della nota integrativa in modo che tutte le informazioni riportate siano in grado di ricevere le informazioni necessarie a ritenere congruo la quantificazione finale dei saldi. Tanto, vale, come si vedrà, anche per la rappresentazione patrimoniale dei contratti derivati.

14.2. La contabilizzazione delle immobilizzazioni materiali. Nella nota integrativa, a proposito dei criteri di valutazione, la Regione con riferimento ai beni immobili e mobili acquistati a titolo oneroso si è limitata ad affermare di aver fatto applicazione del principio contabile applicato Allegato 4/4 al D.lgs. 118/11, “(...) *che prevede la considerazione del costo storico o di acquisto, comprensivo degli oneri accessori e al netto delle quote di ammortamento; mentre, per gli immobili acquisiti “ope legis” e, quindi, a titolo gratuito si è fatto riferimento al valore computato sulla base del dato catastale, rilevato attraverso la rivalutazione della rendita catastale del 5% (art.3, c. 48, legge 662/1996)*” rideterminato come da tabella sottostante:

Fabbricati cat. A (tranne A10) e C2, C6, C7	Rendita catastale rivalutata del 5% moltiplicata per 160
Fabbricati cat. B, C3, C4 e c5	Rendita catastale rivalutata del 5% moltiplicata per 140
Fabbricati cat. A10 e D5	Rendita catastale rivalutata del 5% moltiplicata per 80
Fabbricati cat. D (tranne D5)	Rendita catastale rivalutata del 5% moltiplicata per 65
Fabbricati cat. C1 – E	Rendita catastale rivalutata del 5% moltiplicata per 55

Fonte: dati Regione Campania

Ancora, con specifico riguardo agli *“immobili, terreni e fabbricati, per i quali non è stato possibile acquisire alcun valore catastale, in quanto l’Agenzia del Territorio non riporta in visura la rendita catastale, né si conosce il valore di acquisto in quanto pervenuti ope legis, [specificava] che gli stessi [venivano] indicati, nelle more della loro sistemazione catastale, al valore zero”*.

Si è chiesto quindi alla Regione di relazionare dettagliatamente in merito ai valori già esposti in nota integrativa, al fine di avere una descrizione più completa delle macro-categorie indicate e, al contempo, di chiarire in modo esaustivo le ragioni dell’inserimento nello stato patrimoniale di beni materiali con un valore pari a zero, specificando le motivazioni del mancato impiego di sistemi di valutazione alternativi, pure richiamati dal principio contabile armonizzato. Giova, a tal riguardo, rammentare che lo stesso principio contabile 4/3 al § 6.1.2. prevede espressamente che, *“per quanto non previsto nei presenti principi contabili, i criteri relativi all’iscrizione nello stato patrimoniale, alla valutazione, all’ammortamento ed al calcolo di eventuali svalutazioni per perdite durevoli di valore, si fa riferimento al documento OIC n. 16 “Le immobilizzazioni materiali”*.

La Regione, nella nota di riscontro (prot. PG/2020/0459055 del 03/10/2020), con riferimento alle precisazioni richieste sui valori già esposti in nota integrativa, ha chiarito che il metodo impiegato per l’inventariazione dei beni mobili strumentali deve rinvenirsi, oltre che nei principi contabili armonizzati, nella deliberazione di G.R. n. 1977, del 23/12/2005 e nella D.G.R. n. 612 del 29/10/2011, con la quale è stato approvato il Regolamento n. 12 recante l’*“Ordinamento amministrativo della Giunta Regionale della Campania”*, pubblicato sul BURC n. 77 del 16/12/2011.

Dal punto di vista fattuale, l’Amministrazione ha rappresentato di aver operato una revisione del sistema di classificazione dei beni mobili strumentali *“visto che, precedentemente alla riorganizzazione amministrativa, le dotazioni mobiliari erano elencate in inventario per Settori, relativamente alle Strutture operative di cui alla L.R. n.11/91”*. In particolare, ha segnalato che *“con la D.G.R n. 680 del 30/12/2013, è stata dettata la nuova disciplina relativa ai consegnatari dei beni mobili della Giunta Regionale, alla quale si conforma la modalità di esposizione della consistenza dei beni dell’inventario regionale. Successivamente al passaggio dalle vecchie alle nuove strutture amministrative si è dovuto procedere alle ricognizioni dei beni assegnati agli attuali uffici con confronto comparativo con il data base dei rispettivi registri inventariali per un consolidamento della dotazione di arredi e attrezzature”*.

L’attività di riorganizzazione in un inventario unico di tutti i beni mobili e strumentali della Regione Campania ha portato, secondo le indicazioni di metodo di cui alla richiamata D.G.R.C. 1977/05,

alla creazione di un registro inventariale informatico, articolato in schede descrittive per ciascun bene, con l'indicazione dei dati identificativi contabili e la struttura di assegnazione.

La Regione ha altresì fatto presente che *“la classificazione in categorie dei beni mobili strumentali e la metodologia per i loro ammortamento hanno subito l'innovazione apportata dal citato D.lgs n. 118 del 2011 e dell'allegato n.3 al DPCM 28/12/2011 recante la Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni”* e che pertanto *“si è operato riclassificando i beni dalle otto categorie previste dal D.G.R. n. 4378 del 18/08/2000 alle nuove contemplate D.lgs 118/2011, provvedendo ad innovare le aliquote riclassificare i beni dalle otto categorie previste dal D.G.R. n. 4378 del 18/08/2000 in ossequio a quanto stabilito dal D.lgs 118/2011, applicando i seguenti coefficienti di ammortamento: mezzi di trasporto 10%, attrezzature industriali e commerciali 5%, macchine per ufficio 20%, hardware 25%, impianti e macchinari 5%, mobili e arredi 10%, altri beni materiali 5%.*

L'Ente, applicando il principio generale per il quale l'ammortamento va commisurato alla residua possibilità di utilizzazione del bene, fa riferimento alla data del 31 dicembre dell'anno di acquisizione come data di riferimento per il primo utilizzo del bene.

Le variazioni di incremento delle dotazioni mobiliari, dovute agli acquisti, così come quelle in decremento, per l'ammortamento del loro valore su base annua per vetustà, fuori uso o furti sono registrate mediante la loro indicazione complessiva.

Per quanto concerne le dotazioni immobiliari, la Regione ha precisato che sono attualmente esposte in base alla D.G.R. n. 612/2011 e che in fase di prima predisposizione dello stato patrimoniale (all'1° gennaio 2016) si è fatto espresso riferimento ai criteri di valutazione previsti dal punto 9.3 dell'allegato A/3 (4/3 – “principio contabile applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale degli enti in contabilità finanziaria”) del D.lgs n. 118/2011 ai quali gli Enti dovevano attenersi.

Pertanto, per i fabbricati, laddove era reperibile il valore di acquisto, gli stessi sono stati computati al loro costo storico, mentre, per i beni pervenuti *ope legis*, si è adottato il valore della rendita catastale rivalutata con i coefficienti di maggiorazione di cui allo stesso punto 9.3. In assenza del dato relativo al costo storico, la Regione ha precisato di aver considerato il valore catastale ottenuto applicando all'ammontare delle rendite risultanti in catasto, vigenti al 1° gennaio dell'anno di imposizione, rivalutate del 5 % ai sensi dell'articolo 3, comma 48, della legge 23 dicembre 1996, n. 662. Per i terreni agricoli, invece, il valore è stato ottenuto rivalutando del 25% l'ammontare del reddito dominicale risultante in catasto, vigente al 1° gennaio dell'anno d'imposizione, ai sensi dell'articolo 3, comma 51, della citata L. n. 662/1996.

Infine, agli immobili (fabbricati e terreni, patrimoniali o demaniali) appartenenti al c.d. “gruppo catastale F” (ossia, aree urbane, unità collabenti, unità in corso di costruzione o definizione, ecc.), nonché al c.d. “gruppo catastale E” (stazioni ferroviarie, marittime, aeree e portuali, costruzioni per speciali esigenze pubbliche quali caserme, cimiteri, depuratori, reti acquedottistiche, torri piezometriche...etc.) non è stato possibile attribuire alcun valore, attesa l’assenza di coefficienti di maggiorazione (moltiplicatori). Analoga esclusione riguarda anche i terreni sui quali insistono fabbricati non accatastati o connessi a problematiche non ancora risolte, nonché i terreni sui quali sono presenti cespiti classificati come “Fabbricati Rurali” il cui valore catastale è pari a 0,00. Pertanto, tutti i cespiti riportati con valore zero nello Stato Patrimoniale iniziale all’1.01.2016, hanno conservato, prudentemente, il medesimo valore anche negli anni successivi in conformità, peraltro, al § 6.1.2 del citato allegato 4/3, del D.Lgs. 118/2011, che espressamente ammette le rivalutazioni *“solo in presenza di specifiche normative che le prevedano e con le modalità ed i limiti in esse indicati.”*

Ad avviso del Collegio, allo stato degli atti, non emergono evidenze di una sopravvalutazione delle immobilizzazioni materiali, ferma restando la necessità di assicurare una maggiore chiarezza nei criteri di valutazione riportati in nota integrativa, con l’esplicitazione delle informazioni che sono state oggetto di questa istruttoria.

- ALLEGATO B -

RELAZIONE ALLEGATA EX ART. 41 T.U. C.D.C.

I.	“L’ESECUZIONE DEL GIUDICATO CONTABILE CON RIFERIMENTO AL RECUPERO DEI CD. FONDI ETEROFINANZIATI DI CUI ALLE DECISIONI DI PARIFICAZIONE N. 172 E 217 DEL 2019” (RELATORE: REF. CIRILLO).....	3
	1. Premessa.....	3
	2. I precedenti Giudizi di parifica.....	4
	3. La sentenza della Consulta del 19 giugno 2019 n. 146.	7
	4. Gli effetti sul giudizio <i>a quo</i> della sentenza n. 146/2019: la decisione n. 172/2019/PARI.	9
	5. La decisione di parifica n. 217/2019/PARI.....	10
	6. L’effettività del giudicato contabile di cui alla decisione n. 217/2019/PARI e le richieste istruttorie della Sezione di Controllo.....	10
	7. La risposta della Regione.....	11
	8. La risposta del Consiglio regionale.	11
	9. La verifica di conformità al giudicato contabile.....	13
	10. Rilievi conclusivi.	15
II.	GLI ORGANISMI PARTECIPATI REGIONALI” (RELATORE: CONS. MIRANDA).	20
	1. Premessa.....	20
	2. Il piano di razionalizzazione.	20
	3. Sezione I – Analisi della Gestione.....	25
	3.1. Polo ambientale.	25
	3.2. Programmazione e sviluppo economico.	28
	3.2.1. Sviluppo Campania (SC).....	29
	3.2.2. Biostarnet scarl.	31
	3.2.3. Campania Innovazione.....	32
	3.2.4. Tess - Costa del Vesuvio.....	32
	3.2.5. DigitCampania scarl.....	33
	3.2.6. CITHEF scarl.....	33
	3.2.7. Mostra d’Oltremare s.p.a.....	34
	3.3. Politiche territoriali. Partecipate dell’area trasporti.....	36
	3.3.1. EAV (Ente Autonomo Volturno) srl.....	37
	3.3.2. AIR (Autoservizi Irpini) spa.....	39
	3.3.3. Consorzio Aeroporto di Salerno–Pontecagnano SCARL.	40
	3.4. Istruzione, ricerca, lavoro, politiche culturali e sociali.	41
	3.5. Risorse strumentali.	42
	3.6. Il Polo sanitario.....	43
	4. Sezione II – Analisi economico-finanziaria.....	45
	4.1. Debiti per trasferimenti e contributi.....	51
	4.2. Spese per il personale delle società partecipate.....	52
	4.3. Contenziosi giudiziali a seguito della razionalizzazione/dismissione delle partecipazioni societarie.....	56
	4.4. Fondo accantonamento per perdite societarie.	59
	4.5. La verifica dei crediti e dei debiti reciproci.	65
	4.6. Fondo per le compensazioni effettuate da Acqua Campania S.p.A.	69
	5. Rilievi conclusivi.....	70
III.	IL FONDO EUROPEO DI SVILUPPO REGIONALE. POR CAMPANIA FESR 2014-2020 (RELATORE: REF. SCATOLA).....	72
	1. Il Fondo europeo di sviluppo regionale.	72

2.	Il quadro normativo.	72
3.	L’approccio strategico alla coesione. La programmazione 2014 – 2020.	73
4.	La chiusura della Programmazione 2007 – 2013. Le risorse vincolate nel risultato di amministrazione 2019.	75
5.	L’impatto sul risultato di amministrazione 2019 delle irregolarità connesse all’impiego dei fondi europei.	82
6.	Il POR Campania – FESR 2014 – 2020.	84
7.	Le modifiche del POR FESR 2014-2020. Cenni sull’assorbimento.	85
7.1.	Prima riprogrammazione (novembre 2017).	89
7.2.	Seconda riprogrammazione (novembre 2019).	89
7.3.	Terza riprogrammazione (luglio 2020). L’Impatto della pandemia da Covid-19 sulla programmazione regionale.	94
8.	I principali interventi di contrasto all’emergenza sanitaria ed economica.	97
9.	Lo stato di avanzamento della spesa sui singoli assi.	99
10.	Il rispetto dei target di spesa certificata al 31.12.2019. Efficacia ed effettivo impatto degli interventi programmati.	103
10.1.	I progetti con difficoltà attuative.	108
11.	Il ricorso all’overbooking.	110
12.	Le modalità di attuazione degli interventi programmati.	111
13.	La rappresentazione contabile del POR - FESR 2014-2020 nel bilancio regionale.	115
14.	Il sistema multilivello dei controlli.	120
14.1.	I controlli di I livello.	123
14.2.	I controlli di II livello.	123

I. “L’ESECUZIONE DEL GIUDICATO CONTABILE CON RIFERIMENTO AL RECUPERO DEI CD. FONDI ETEROFINANZIATI DI CUI ALLE DECISIONI DI PARIFICAZIONE N. 172 E 217 DEL 2019” (RELATORE: REF. CIRILLO)

1. Premessa

Con la Legge regionale 3 settembre 2002 n. 20, come novellata dalla Legge regionale 12 dicembre 2003 n. 25 (c.d. “Legge 25”), la Regione Campania aveva previsto, tra l’altro, la costituzione di due fondi, alimentati dal bilancio regionale e destinati al trattamento accessorio per alcune categorie di dipendenti del Consiglio regionale (cc.dd. “fondo 20” e “fondo 25”). In particolare, il secondo comma dell’articolo 2 della L. 20 richiamata prescriveva la costituzione di un fondo volto a remunerare il personale distaccato o comandato, in maniera aggiuntiva e secondo “*...le stesse quantità e modalità di erogazione del salario accessorio previsto dai CC.DD.II. del personale di ruolo del Consiglio Regionale.*” Il quarto comma del medesimo articolo, a seguito delle modifiche apportate dalla Legge 25 del 2003, disponeva, poi, la costituzione di un ulteriore fondo “*per il personale in servizio presso le strutture organizzative di cui agli articoli 9 e 14 della legge regionale 15/89, per l’assistenza agli organi istituzionali per l’incremento dell’attività anche legata ai processi di riforma in atto consequenziali alle modifiche del titolo V della Costituzione – parte II che hanno attribuito alle Regioni nuove potestà amministrative e legislative*”.

Venendo più nello specifico, il cd. “Fondo Legge 20” era finalizzato a riconoscere emolumenti ulteriori rispetto al trattamento retributivo previsto dalla Legge, dal CCNL di comparto e dalla CCDI al personale comandato e distaccato presso le strutture di diretta collaborazione e supporto degli Organi politici del Consiglio regionale (uffici a diretta collaborazione e supporto dei Presidenti di Commissioni, dei membri dell’Ufficio di Presidenza e dei Gruppi Consiliari). Se, da un lato, si prevedeva l’impossibilità che il distacco ed il comando riguardassero dirigenti e titolari di posizioni organizzative (questi ultimi, invero, avrebbero potuto farne parte ma rinunciando all’indennità di p.o.), dall’altro, si consentiva ai responsabili delle strutture di nominare, nell’ambito del personale comandato, dei “coordinatori amministrativi” cui riconoscere, in considerazione della peculiarità dell’attività svolta, un’integrazione al trattamento economico in godimento, “*pari alla indennità di posizione spettante, ai sensi del contratto collettivo integrativo decentrato in vigore, ai dirigenti con incarico individuale del Consiglio,*

*incrementata del 5 per cento*¹” In buona sostanza, tale disposizione introduceva di fatto una nuova figura apicale, con trattamento economico in parte equiparato a quello dei dirigenti.

Quanto alle modalità di assegnazione delle risorse in parola, il comma 3 dell'articolo 2 prevedeva un criterio di riparto essenzialmente quantitativo, dato dalla *“consistenza numerica del personale assegnato alle strutture di cui agli articoli 9 e 14 della legge regionale 15/89, ai sensi della normativa vigente”*, ovvero: all’Area generale di coordinamento, ai Settori del Consiglio regionale, ai Servizi ed alle posizioni di studio e di ricerca (art. 9 L.R.C. n. 15/1989), nonché alle segreterie particolari del Presidente del Consiglio regionale, dei Componenti dell’Ufficio di Presidenza, dei Presidenti delle Commissioni e del Presidente del Collegio dei revisori dei conti (art. 14 L.R.C. n. 15/1989).

Il cd. “Fondo Legge 25” era, invece, destinato all’integrazione del trattamento retributivo del personale in servizio presso il Consiglio regionale, ivi compresi i dirigenti e titolari di p.o²., impiegato direttamente nell’assistenza degli organi istituzionali per l’incremento dell’attività *“anche legata ai processi di riforma consequenziali alle modifiche del Titolo V della Costituzione Parte II che hanno attribuito alle Regioni nuove potestà amministrative e legislative”*. Tale componente aggiuntiva si sostanzava in un’indennità ad importo fisso e predeterminato per ciascuna categoria di personale (compreso il personale dirigenziale e il personale non dirigenziale con posizione organizzativa, per cui erano previste misure percentuali più elevate) e veniva erogata a fronte del mero espletamento di un orario di lavoro maggiore rispetto a quello ordinario³.

2. I precedenti Giudizi di parifica.

Questa Corte, già nel giudizio di parifica sul rendiconto regionale 2013, aveva avuto modo di evidenziare l’incompatibilità di tali fondi con il vigente sistema delle fonti normative del trattamento economico dei dipendenti pubblici, nonché, con le finalità premiali e i connaturali limiti quantitativi, dati dal principio di onnicomprensività della retribuzione del personale apicale. Nella decisione n. 285/2016/PARI, infatti, si rappresentava l’urgenza dell’adozione da parte della Regione *“di immediati provvedimenti correttivi, di carattere legislativo, volti ad eliminare, anche a fini recuperatori, le*

¹ Cfr. comma 5 dell'articolo 11 del Regolamento recante il “nuovo Ordinamento degli uffici del Consiglio Regionale”.

² L’articolo 2, della l. 25 demanda la definizione dei destinatari (e delle modalità di erogazione) delle risorse alla contrattazione decentrata integrativa con le organizzazioni sindacali. Tra i destinatari delle risorse è attualmente individuato tutto il personale in servizio presso il Consiglio, compreso il personale dirigenziale e il personale non dirigenziale con posizione organizzativa.

³ Nel corso del tempo, ed a seguito dei diversi accordi (segnatamente accordi del 15.3.2013, dell’11.9.2013 e del 27.12.2013) il plus orario, necessario per fruire dell’indennità, era stato progressivamente ridotto da 120 a 36 ore annue. Con l’accordo del 30 maggio 2014, il “plus” è stato riportato a 120 ore (mentre per i dirigenti è richiesta una effettiva presenza in servizio per 38 ore alla settimana).

indennità erogate ai sensi delle richiamate leggi, impregiudicata, nelle successive attività di controllo, ogni valutazione sulla rimessione della questione al giudice delle leggi”.

È proprio muovendo da tali conclusioni che questa Sezione, nell’ambito dei giudizi di parifica per gli esercizi 2015 e 2016 avviava una specifica istruttoria, in contraddittorio con il Consiglio regionale e con la Regione, al fine di approfondire ulteriormente la disciplina regionale *de qua*. L’iniziativa ha avuto il suo epilogo nella Decisione di parificazione parziale del rendiconto 2016, caratterizzata dalla sospensione del giudizio *“sulle poste passive con cui è stato finanziato il Consiglio regionale, nella parte in cui una frazione di tale spesa è stata erogata, a mezzo del bilancio del Consiglio regionale, per sostenere il trattamento accessorio del personale di tale organo”* (cfr.n.110/2018/PARI)⁴. Tanto, onde promuovere, su iniziativa della Procura regionale⁵ (cfr. memoria del 14/09/2018), la questione di legittimità costituzionale⁶ sull’art.2 della Legge regionale 3 settembre 2002 n. 20, come novellata dalla Legge regionale 12 dicembre 2003 n. 25.

Con la Decisione n. 115/2018/PARI, quindi, questa Sezione sollevava questione di legittimità costituzionale sulle norme regionali autorizzative della richiamata spesa ritenendo:

⁴ Osservazioni conclusive: Ferme restando le considerazioni già precedentemente svolte, la Sezione ritiene che i dubbi di non conformità ai parametri costituzionali delle disposizioni regionali prevedenti i beneficiari, le finalità ed il finanziamento dei fondi cc.dd. “etero-finanziati” destinati al trattamento economico accessorio del personale dipendente del Consiglio Regionale della Campania -già rilevati nella decisione di parifica del rendiconto 2013 ed oggi nuovamente segnalati dalla Procura Regionale- debbano essere sottoposti al vaglio della Consulta, per le ragioni e nei termini da specificare in apposita ordinanza collegiale.

⁵ “In argomento”, ha sostenuto la Procura, “si concorda con le forti perplessità sul fondamento competenziale del legislatore regionale a una siffatta disciplina che, peraltro, slegata da ogni riferimento concreto a parametri oggettivamente verificabili di attività e di risultato, appare configurarsi come un’irragionevole forma di aumento retributivo per tutti i dipendenti assegnati alle strutture «politiche» del Consiglio regionale. Già nella decisione di parifica del rendiconto 2013, del resto, la Sezione aveva evidenziato «l’urgenza di immediati provvedimenti correttivi, di carattere legislativo, volti ad eliminare, anche a fini recuperatori, le indennità erogate ai sensi delle richiamate leggi». Nondimeno, nella relazione del Consiglio [...] si rappresenta che l’eventuale illegittimità dei richiamati commi 2 e 4 dell’articolo 58 deve essere pronunciata dalla Corte costituzionale, non potendo l’amministrazione sottrarsi all’esecuzione di un comando legislativo, anche se ritenuto illegittimo. [...] la Procura Regionale sottopone alla Sezione la valutazione dell’opportunità di rimettere, d’ufficio, in via incidentale, al giudizio della Corte costituzionale la questione di costituzionalità della normativa regionale di riferimento, sussistendo il presupposto della sua rilevanza ai fini della decisione di parificare i rendiconti regionali 2015 e 2016 nonché anche la sua non manifesta infondatezza per tutte le ragioni innanzi esposte”.

⁶ Sulla legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale si richiama il seguente passo della sentenza Corte costituzionale n. 196 del 2018: “Quel che più conta evidenziare in questa sede è che il giudizio di parificazione, previsto dapprima solo per lo Stato e per le autonomie speciali (in relazione all’approvazione dei rendiconti generali per le quali, pure, è stata espressamente riconosciuta la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 81, primo e quarto comma Cost. e 117, terzo comma, Cost.: sentenza n. 213 del 2008), è stato esteso alle Regioni a statuto ordinario. In questa prospettiva si è stabilito che le sezioni regionali di controllo accertano gli squilibri economico-finanziari, la mancata copertura delle spese, la violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria (art. 1, comma 7, del d.l. n. 174 del 2012), in sostanza tutte le «irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti» (art. 1, comma 3, del d.l. n. 174 del 2012). Alla luce di tali sviluppi, questa Corte ha riconosciuto l’ammissibilità di questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione dei rendiconti regionali”.

a) *in primis*, le stesse in contrasto con il criterio di riparto per materia, di cui all'art. 117, comma 2 lett. 1) della Costituzione, trattandosi di materia afferente l'ambito dell'"ordinamento civile" (art. 117, comma 2, lett. 1) Cost. e art. 45, comma 1, D.lgs. 165/2001⁷);

b) *in secundis*, sussistente la connessa lesione dei beni-valori della contabilità pubblica nella specifica materia del trattamento accessorio dei dipendenti pubblici

In tal senso, la Sezione evidenziava come la previsione regionale dei trattamenti economici "differenziati" integrasse non solo la violazione della riserva esclusiva di legge dello Stato in materia di ordinamento civile di cui alla lett. 1) comma 2, art. 117 Cost., ma impattasse direttamente sull'equilibrio del bilancio del Consiglio regionale e, per il principio di unità, come sopra declinato, su quello regionale, facendo registrare così una spesa superiore (nel caso di specie una maggiore spesa per trasferimenti verso il bilancio del consiglio regionale) a quella virtualmente consentita, sulla base di criteri uniformi su tutto il territorio nazionale.

Invero, il mancato rispetto del criterio costituzionale di riparto delle competenze normative tra Stato e regioni, ad avviso della Sezione, manifesta una forza dirompente, ridondando sulla violazione della competenza concorrente del coordinamento della finanza pubblica (art. 117 comma 3, Cost) e riverberandosi sulla corretta costruzione del bilancio e dei suoi equilibri, ai sensi dell'art. 97, comma 1, e 81 Cost. Lo Stato quale "*custode della finanza pubblica allargata*", come chiarito dal Giudice delle Leggi (v. Corte Cost. n. 107/2016, paragrafo 3, in diritto) nell'esercizio di tale "*suo compito, deve tenere comportamenti imparziali e coerenti, [anche] per evitare eventuali patologie nella legislazione e nella gestione dei bilanci, da parte delle autonomie territoriali*" (v. ancora Corte Cost. n. 107/2016, paragrafo 3, in diritto).

Dal canto suo, "*la forza espansiva dell'art. 81 [...] Cost., a presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi, causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile*" (v. Corte Cost. sent. n. 192/2012 e n. 184/2016).

Per i motivi sopra sinteticamente esposti, nel prendere atto della conformità della spesa di secondo livello per tale trattamento accessorio alla legge regionale del 3 settembre 2002, n. 20 così come modificata dalla legge regionale del 12 dicembre 2003 n. 25, e quindi dell'impossibilità di parificare i capitoli di bilancio n. 4024 e 4141, attinenti ai pagamenti delle competenze relative ai Fondi "Legge

⁷ cfr. in tale senso anche SRC Lombardia deliberazione n. 137/2013/PAR. già in passato la Corte costituzionale aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali che disciplinano la formazione e la costituzione dei fondi per la contrattazione decentrata, a copertura del trattamento accessorio, mediante l'individuazione di risorse aggiuntive rispetto alla disciplina nazionale (cfr. Corte cost. sentenza n. 121/2017 e sentenza n. 339/2011).

20” e Legge 25”, la Sezione sollevava la relativa questione di costituzionalità e sospendeva il giudizio di parificazione sulle poste di “primo livello” (capitolo U00008 del bilancio regionale, relativo al trasferimento dei fondi per il funzionamento del Consiglio), in cui le stesse spese erano confluite.

3. La sentenza della Consulta del 19 giugno 2019 n. 146.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 146/2019 ha positivamente riscontrato i dubbi di legittimità costituzionale dedotti da questa Sezione ed ha dichiarato l’illegittimità delle sospettate norme.

Il Giudice delle leggi, invero, ha preliminarmente ribadito la legittimazione delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti a sollevare, nell’esercizio di tale ben definita funzione giurisdizionale (n.d.r. del giudizio di parificazione), la questione di legittimità costituzionale, avverso tutte “*le disposizioni di legge che determinano, nell’articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari*” e da tutti gli “*altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria*”⁸ (*ex plurimis*, sentenze n. 213 del 2008 e n. 244 del 1995)” (sentenza n. 181 del 2015).

Si è poi positivamente espressa sulla rilevanza della dedotta questione di costituzionalità, in considerazione del fatto che il “*compito della Corte dei conti, in sede di parifica del rendiconto generale della Regione, è [quello di] accertare eventuali irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti*” (art. 1, comma 3, del d.l. n. 174 del 2012), non senza considerare anche la necessità di evitare la formazione di zone d’ombra sottratte alla verifica di costituzionalità.

Ha, inoltre, considerato che solo l’accoglimento della prospettata questione di costituzionalità avrebbe potuto impedire la parificazione, in *parte qua*, del rendiconto generale della Regione, con conseguente eliminazione della spesa contestata.

La Consulta, muovendo dalla sentenza n. 196 del 2018, ha ribadito, nella sentenza n. 146 del 2019, la legittimazione della Sezione regionale di controllo, in sede di parificazione del rendiconto generale regionale, a sollevare questioni di legittimità costituzionale, non solo in rapporto direttamente all’art. 81 Cost., ma anche in riferimento ai parametri attributivi di competenza legislativa (l’art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), con negativi riflessi sul principio costituzionale dell’equilibrio di bilancio.

⁸ ex plurimis, sentenze n. 213 del 2008 e n. 244 del 1995, sentenza n. 181 del 2015

In tali casi, secondo la Consulta, manca alla Regione “(...) la prerogativa di allocare risorse”. Nell’ambito di tali materie, quindi, non può esservi legge regionale di spesa che non alteri *illico et immediate* i criteri dettati dall’ordinamento, per la sana gestione della finanza pubblica allargata” (sentenza n. 196 del 2018, punto 2.1.2. in diritto).

Anche nel caso dei fondi “eterofinanziati” della Regione Campania, invero, l’espansione della spesa per il personale, fondata su di una norma regionale lesiva delle prerogative riconosciute dalla Legge statale alla contrattazione collettiva⁹, oltre ad aver violato il criterio di riparto di cui all’art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.¹⁰, aveva leso “i «beni-valori» della contabilità pubblica tutelati dagli artt. 81 e 97, primo comma, Cost.”

Conclusivamente, l’istituzione dei nuovi fondi, prevista dalle norme regionali in violazione della competenza legislativa esclusiva statale, ad avviso della Consulta, “*ha determinato, quale inevitabile conseguenza, un aggravio della spesa per il personale regionale che, «per la sua importanza strategica, [costituisce] non già una minuta voce di dettaglio» nei bilanci delle amministrazioni pubbliche, ma «un importante aggregato della spesa di parte corrente» (fra le altre, sentenza n. 108 del 2011). Tale spesa, non autorizzata dal legislatore statale e dunque non divenuta oggetto di rinvio alla contrattazione di comparto, non può trovare per ciò stesso legittima copertura finanziaria. Essa incide negativamente sull’equilibrio dei bilanci e sulla sostenibilità del debito pubblico, in violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. Il nesso funzionale che connette la violazione della competenza statale in materia di «ordinamento civile» con la tutela del bilancio inteso quale bene pubblico viene in rilievo in modo netto nello specifico caso sottoposto al vaglio di questa Corte”.*

⁹ Non è superfluo rimarcare che lo spazio della contrattazione decentrata e integrativa, individuato dall’art. 40, comma 3-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001 come sede idonea per la destinazione di risorse aggiuntive relative al trattamento economico accessorio collegato alla qualità del rendimento individuale, è circoscritto e delimitato dai contratti nazionali di comparto. La contrattazione non potrà che svolgersi «sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono». Come questa Corte ha recentemente evidenziato «[i] due livelli della contrattazione sono [...] gerarchicamente ordinati, in specie nel settore del lavoro pubblico, poiché solo a seguito degli atti di indirizzo emanati dal Ministero e diretti all’ARAN per l’erogazione dei fondi, secondo quanto previsto dalla contrattazione collettiva nazionale, può aprirsi la sede decentrata e sotto-ordinata di contrattazione» (sentenza n. 196 del 2018).

¹⁰ A questa materia, secondo la costante giurisprudenza costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 175 e n. 72 del 2017; n. 257 del 2016; n. 180 del 2015; n. 269, n. 211 e n. 17 del 2014), deve ricondursi la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici e quindi anche regionali, “retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva” nazionale, cui la legge dello Stato rinvia (sentenza n. 196 del 2018).

4. Gli effetti sul giudizio *a quo* della sentenza n. 146/2019: la decisione n. 172/2019/PARI.

Una volta definite le questioni di costituzionalità sollevate (ex precitata sent. n.146/2019 della Consulta), questa Sezione ha riassunto i giudizi sui rendiconti generali della Regione relativi agli esercizi 2016 e 2017, con la decisione n. 172/2019/PARI, con la quale ha denegato la parificazione della spesa imputata al capitolo U00008 con correlata riduzione di cassa, relativo al trasferimento dei fondi per il funzionamento del Consiglio, per la parte corrispondente alle somme finanziate con la “Legge 20” e la “Legge 25”.

Nella richiamata decisione n.172/2019, in particolare, si è altresì stabilito:

- la necessaria iscrizione di un credito da parte della Regione nei confronti del Consiglio regionale, corrispondente alle risorse trasferite al Consiglio medesimo e destinate al pagamento degli emolumenti illegittimi, da recuperare;
 - la non svalutabilità del predetto credito, in quanto credito tra pubbliche amministrazioni;
 - la quantificazione del ripetuto credito in misura pari all’ammontare complessivo degli emolumenti erogati al personale del Consiglio e non prescritti, in base alle leggi “20” e “25”, dichiarate incostituzionali.
- l’iscrizione nel bilancio del Consiglio regionale dello speculare credito, corrispondente ai suddetti emolumenti erogati senza titolo, nei confronti dei percettori, *“da svalutare [tali crediti da recupero] adeguatamente in modo prudenziale, anche oltre lo standard di legge, attesa la natura contenziosa del recupero”* stesso;
- la necessaria accensione di un accantonamento nel *“fondo oneri”*¹¹, di importo pari al credito da recuperare, nel risultato di amministrazione della Regione, quale *“accantonamento che costituisce rappresentazione contabile del dovere della Regione di recuperare una spesa per cui non aveva potere di erogazione, determinando una diminuzione di cassa”*.

¹¹ La Sezione nella decisione 172/2019/PARI ha evidenziato come la previsione di un particolare fondo oneri a tutela della finanza pubblica allargata sia previsto già dal Legislatore che all’art. 9, comma 2, della L. n. 243/2012, ha prescritto una forma speciale di recupero in caso violazione del c.d. “pareggio di bilancio”. Tale norma, infatti, in caso di mancato raggiungimento dell’obiettivo del “saldo non negativo” (fissato agli enti territoriali per garantire il concorso di tutti gli enti della Repubblica al sostenimento degli oneri della finanza pubblica allargata), comporta la necessità di “adotta[re] misure di correzione tali da assicurarne il recupero entro il triennio successivo, in quote costanti”. “Si tratta, in buona sostanza di un disavanzo speciale, da applicare al bilancio di previsione dell’ente territoriale, anche in caso di risultato di amministrazione non negativo”. Analogamente al caso disciplinato da tale norma, tramite il “fondo oneri di solidarietà finanziaria”, si ottiene lo stesso effetto di recupero e di compressione eventuale del risultato di amministrazione, nell’ottica del ripristino della solidarietà della finanza pubblica allargata.

Tale accantonamento, nel contesto della decisione in rassegna, rappresenta contabilmente l'onere di recupero di risorse, erogate in carenza di potere da parte della Regione, nei confronti della "finanza pubblica allargata" compromessa da una norma incostituzionale.

5. La decisione di parifica n. 217/2019/PARI

Con la decisione n. 217/2019/PARI di parifica dei Rendiconti regionali 2017 e 2018, questa Sezione, ha definito il concreto "assetto finanziario" dell'indebito, escludendo la fondatezza dell'*exceptio rei iudicata* sollevata dal Consiglio regionale, in rapporto ai precedenti giudizi di parificazione che nulla avevano detto in merito ai fondi in discorso. Ha, tuttavia, rinviato la verifica della piena attuazione della decisione n. 172/2019/PARI al giudizio di parificazione sull'esercizio 2019, in considerazione del fatto che la declaratoria di incostituzionalità, di cui alla sentenza C. cost. n. 146/2019, rendeva esigibile il credito da recupero e quindi la restituzione soltanto nel corso del 2019.

La Sezione in particolare, al fine di stabilire l'entità dell'indebito da recuperare, ha fatto riferimento, nel limite della prescrizione decennale (da recupero da indebito oggettivo), all'ammontare degli emolumenti effettivamente erogati, dalla data della loro dazione fino all'effettiva mancata ulteriore erogazione (per la declaratoria di incostituzionalità), verosimilmente coincidente con la data del 30/04/2019.

6. L'effettività del giudicato contabile di cui alla decisione n. 217/2019/PARI e le richieste istruttorie della Sezione di Controllo.

Al fine di garantire l'effettività del giudicato contabile di cui alla decisione n. 217/2019/PARI, nel contesto della continuità ciclica dei bilanci, in sede istruttoria sono state chieste alla Regione ed al Consiglio delucidazioni in ordine all'adozione dei provvedimenti attuativi della precitata decisione (cfr. nota prot. n. 6443 del 24/09/2020). Tanto, considerando anche che, nella "Relazione sulla gestione 2019", era stato rilevato l'accertamento al capitolo E02553 del credito nei confronti del Consiglio Regionale conseguente alla decisione n. 172/2019/PARI, ma non anche l'avvenuta costituzione dello specifico accantonamento di "solidarietà finanziaria".

Analogamente, si è chiesto al Consiglio regionale di riferire in merito all'adeguamento, in aumento, dell'importo da recuperare dai percettori *sine titolo* - già quantificato in euro 14.270.586,34 - e del relativo accantonamento, al fine di tener conto dell'effetto retroattivo delle pronunzie di incostituzionalità, con il limite dei rapporti esauriti e della prescrizione, ma non anche del "giudicato" dei precedenti giudizi di parificazione (v. Relazione allegata al giudizio di parifica, decisione

217/2019/PARI). Tanto, tenendo conto del fatto che il Consiglio aveva inteso limitare la quantificazione dell'indebitato alle sole annualità 2016 - 30 aprile 2019 (data di cessazione della erogazione), ritenendo che le altre fossero coperte dal "giudicato" dei precedenti giudizi di parificazione, nei quali la Sezione non aveva osservato nulla in merito all'indebitato (V. nota del Consiglio regionale 9/12/2019).

Da ultimo, è stato chiesto all'Organo consiliare di indicare le azioni di recupero intraprese nei confronti del personale che aveva percepito le somme indebitamente erogate, ex "Legge '20" e "Legge '25".

7. La risposta della Regione.

In adesione alla riferita richiesta istruttoria, con nota prot. PG2020/0459055 del 3.10.2020 (prot. Cdc. n. 6668 del 5/10/20), la Regione ha fatto presente di aver accantonato la somma di Euro 14.270.586,34 *"in sede di predisposizione del Rendiconto, [dandone evidenza nella parte relativa agli "Altri Accantonamenti"] nell'allegato 33 al Rendiconto, "Elenco analitico delle risorse accantonate nel risultato di amministrazione (§ 13.7.1 allegato 4/1 al Dlgs n. 118/2011)"*.

A tal proposito, è stato trasmesso il seguente prospetto, corrispondente ad uno stralcio del summenzionato allegato 33:

Capitolo di spesa	descrizione	Risorse accantonate al 1/1/2019	Risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio 2019 (con segno -)	Risorse accantonate stanziare nella spesa del bilancio dell'esercizio 2019	Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (con segno +/-)	Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12/2019
Altri accantonamenti						
	Fondo Rischi Partecipate	25.384.986,87	0,00	0,00	-15.971.965,90	9.413.020,97
	Onere di ripristino dell'autonomia imprenditoriale	22.024.228,40	0,00	0,00	0,00	22.024.228,40
	Accantonamento Credito nei confronti del Consiglio Regionale	0,00	0,00	14.270.586,34	0,00	14.270.586,34
	Fondo Flussi positivi Swap (principio 3.23)	33.169.228,72	0,00	0,00	-33.169.228,72	0,00
	Fondo Compensazioni Acqua Campania	221.699.863,03	0,00	0,00	0,00	221.699.863,03
	Fondo copertura per incassi innominati	7.057.034,76	0,00	0,00	0,00	7.057.034,76
	Fondo copertura Entrate temporaneamente incassate sulle partite di giro	161.662.409,74	0,00	0,00	-38.396.065,45	123.266.344,29
	Totale Altri accantonamenti	470.997.751,52	0,00	14.270.586,34	-87.537.260,07	397.731.077,79

Fonte Regione Campania

8. La risposta del Consiglio regionale.

Il Consiglio regionale, dal canto suo, con nota prot. n. 12972 del 5/10/20, ha preliminarmente rappresentato di aver provveduto:

- con delibera n. 207 dell'Ufficio di Presidenza del 21 novembre 2019, approvata dal Consiglio Regionale in data 27 novembre 2019, ad iscrivere nel bilancio di previsione 2019 -2021, esercizio 2019, il credito di euro 14.270.586,34, quale somma complessivamente erogata ai percettori, a lordo delle ritenute previdenziali ed erariali, nel periodo 2016/2019 e contestualmente ad iscrivere un debito da restituzione nei confronti della Regione Campania di pari importo;

- ad operare una prima svalutazione del credito, *“di euro 2.670.586,34, attraverso l'accensione di un primo accantonamento all'FCDE, rinviando l'ulteriore svalutazione di euro 11.600.000,00 al bilancio di previsione 2020-2022, in corso di predisposizione a quella data, al fine di svalutare, a fini prudenziali, il credito da restituzione al 100% del suo valore nominale”*;

- con delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 209 del 17 dicembre 2019, approvata dal Consiglio Regionale il 23 dicembre 2019, *“ad accantonare nel bilancio di previsione 2020-2022 la restante somma di € 11.600.000,00 per gli esercizi 2020-2022”*, secondo il seguente riparto: € 3.800.000,00 per l'anno 2020; € 3.900.000,00, per l'anno 2021; € 3.900.000,00 per l'anno 2022”;

- con delibera Ufficio di Presidenza n. 232 del 13 maggio 2020, approvata dal Consiglio Regionale il 13 luglio 2020, a confermare nello schema di rendiconto relativo all'esercizio 2019, l'importo di € 2.670.586,34, già accantonato [ad FCDE] in sede di preventivo 2019;

- con delibera Ufficio di Presidenza n. 241 del 1 luglio 2020, approvata dal Consiglio Regionale il 27 luglio 2020, in sede di assestamento al bilancio di previsione 2020-2022 ad accantonare al FCDE le *“ulteriori somme, derivanti da avanzo libero al 31 dicembre 2019, pari a € 1.129.000,00, al fine della riduzione del carico sugli esercizi 2021-2022”*.

Con specifico riferimento all'oggetto della richiesta istruttoria, poi, il Consiglio ha affermato di aver provveduto alla rideterminazione degli emolumenti erogati a far data dal 2009 e sino al 2019 al lordo delle ritenute previdenziali e delle imposte, *“sia al personale di ruolo, sia a quello comandato, fino al completamento del decennio precedente la pronuncia di incostituzionalità”*, in conformità a quanto statuito con la decisione di parifica n. 217/2019/PARI.

Dall'esame dei prospetti allegati alla nota di risposta, la somma complessivamente erogata in base alla L. 20/02 al personale di ruolo e/o a contratto e comandato, così come quantificata dal Consiglio regionale, ammonta ad euro 48.415.197,8.

A tal fine, il suddetto Organo ha ritenuto di dover rideterminare nuovamente al ribasso la somma da restituire alla Regione, sia per motivi di ordine normativo, che operativi.

Sotto il primo profilo, secondo il Consiglio, la sopravvenuta disposizione dell'art. 150, comma 1, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito in legge 17 luglio 2020, n. 77, lo abiliterebbe, quale

sostituto di imposta, a ripetere dal dipendente/sostituto le somme indebite, ma al netto degli oneri previdenziali ed erariali.

Sotto il secondo profilo (ragioni operative), osterebbe al pieno recupero la difficoltà di ricostruire in modo preciso l'importo netto versato a ciascun percettore, attesa *“la modalità di erogazione delle somme (voce aggiuntiva rispetto alle altre competenze mensili presenti sul cedolino paga) e l'elevato numero di percettori, nell'arco del decennio, di ruolo e comandati (questi ultimi pagati dalle amministrazioni di provenienza)”*.

In sostanza, si è evidenziato, *“risulta, di fatto, impossibile l'esatta determinazione del netto erogato per ciascun cedolino e/o per ciascuna annualità: il netto del cedolino è relativo a tutte le voci retributive ed è inscindibile”*, né – si è soggiunto – è possibile, ad avviso dell'UD bilancio, *“rielaborare cedolini pagati e precedentemente archiviati”*.

Da qui la scelta del Consiglio regionale di procedere ad una quantificazione al netto e forfettaria degli emolumenti indebitamente erogati, ex “Legge '20 e '25”, rideterminandone l'ammontare in euro 23.549.152,23, in luogo di quella precedente, di euro 48.415.197,8.

Sotto altro, ma correlato, profilo attinente anch'esso al tema del rispetto del giudicato delle ricordate decisioni di parificazione, si deve anche segnalare che nello schema di rendiconto oggetto del presente giudizio di parificazione, come riapprovato dalla Giunta regionale, a seguito della tornata elettorale (v. DDL 480 del 3/11/2020 e trasmesso a questa Sezione in data 10/11/20), la voce relativa all'accantonamento a favore della finanza pubblica allargata è ancora pari ad euro 14.270.586,34, sebbene il Consiglio, nella nota di riscontro, avesse *sua sponte* manifestato l'impegno ad adeguare, dopo l'insediamento del nuovo Organo consiliare, alla somma rideterminata in euro 23.549.152,23.

Relativamente alle intraprese azioni di recupero, rilevanti anche ai fini dell'interruzione della prescrizione, il Consiglio ha fatto sapere che *“la struttura sta procedendo all'inserimento dei dati nei modelli di lettera”*, e che *“l'amministrazione si è espressamente riservata, nella nota di recupero, la facoltà di rideterminare l'ammontare richiesto”*.

Quanto ai tempi, è stato precisato: *“Si prevede di ultimare la trasmissione delle note a tutti i percettori entro la fine del corrente mese”*.

9. La verifica di conformità al giudicato contabile.

L'effetto certativo-prescrittivo delle statuizioni del Giudice contabile, di cui alle decisioni 172/2019 e 217/2019, afferendo al principio di equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost. pone la

giuridica necessità di verificare la coerenza dei comportamenti della Regione rispetto a quanto stabilito nelle predette decisioni.

Occorre quindi accertare se e come, nell'ambito del successivo "ciclo di bilancio", la Regione abbia dato esecuzione al giudicato di cui alla decisione 172/2019, così come ulteriormente precisato nella successiva decisione n. 217/2019.

Nel corso dell'istruttoria è emerso che nel bilancio 2019 -21 la Regione ha correttamente iscritto ed accertato al capitolo E02553 il credito nei confronti del Consiglio, prevedendo nel contempo il relativo accantonamento (v. *supra* § 8).

Il Consiglio, dal suo canto, ha, dapprima, programmato la propria azione di recupero limitatamente alla somma di euro 14.270.586,34, corrispondente a quella della erogazione delle somme indebite per i soli ultimi cinque anni (a ritroso) dalla declaratoria di incostituzionalità delle leggi che prevedevano le indennità in discorso, comprensiva delle imposte e delle ritenute erariali. Tanto, nel presupposto che trattandosi della ripetizione di somme da crediti da lavoro, trovasse applicazione il corrispondente termine quinquennale di prescrizione, ex art. 2948 cod.civ.

Ora, pero, è evidente che il termine quinquennale di prescrizione, considerato dalla Regione, è del tutto errato, in rapporto al giudicato che si è formato sulle più volte menzionate decisioni di questa Sezione, ove si consideri che nella seconda di esse (n.217/2019) è stato disposto il recupero totale dell'indebito da determinare procedendo a ritroso *"dal di dell'abrogazione delle leggi regionali nn. 20 del 2002 e 25 del 2003, sino a quello delle dazioni, avvenute entro il decennio precedente, in applicazione dell'ordinario termine di prescrizione decennale"*.

Il Consiglio, peraltro, ha sostanzialmente riconosciuto l'erroneità del termine quinquennale di prescrizione, laddove ha riferito di aver provveduto a ricalcolare l'indebito secondo le indicazioni di questa Sezione, quantificandone complessivamente l'ammontare in euro 48.415.197,8 (v. nota prot. 12972/20). Ha, tuttavia, chiarito di aver dovuto rivedere al ribasso l'appena riportato importo, in euro 23.549.152,23, in forza dell'art. 150, comma 1 D.L. n. 34/2020, che ha modificato l'art. 10 del TUIR, limitando l'azione di recupero del Consiglio stesso alle somme erogate al netto dell'imposta, quale datore di lavoro/sostituto d'imposta verso i lavoratori/percettori delle medesime somme senza imposta.

D'altronde, una simile modifica normativa, secondo il Consiglio renderebbe anche impossibile, di fatto, un diverso e più completo recupero, per le evidenti difficoltà operative che esso comporta, quali evidenziate nelle già riferite controdeduzioni istruttorie.

In questa ottica, *"il netto presunto è stato calcolato applicando [in detrazione], alle somme lorde corrisposte, la percentuale del 48,64%"*.

“Posto a base 100 l'importo erogato”, si è ulteriormente precisato, “sono stati detratti i contributi previdenziali a carico del percettore e, successivamente, l'IRPEF e le addizionali dovute (allegato I). Al fine di evitare di correre il rischio di richiedere ai beneficiari una somma maggiore di quella percepita, la percentuale IRPEF è stata calcolata nella misura massima per tutti pari quindi al 43%. La modalità di calcolo applicata potrebbe determinare, per una parte del personale, il recupero di un importo di poco inferiore a quello percepito pur tuttavia si tratta di scarti minimi considerato che la eventuale maggiore IRPEF calcolata risulterebbe compensata dalle minori detrazioni per lavoro dipendente e carichi familiari per effetto dei maggiori emolumenti percepiti. D'altra parte il calcolo esatto del netto erogato per ciascun percettore, caso per caso e anno per anno, considerato che trattasi di 470 comandati da 140 amministrazioni di provenienza e 283 dipendenti del CrC, avrebbe richiesto un tempo, valutato incompatibile con l'urgenza di dar corso alle azioni di recupero”.

10. Rilievi conclusivi.

Le argomentazioni addotte dal Consiglio regionale a giustificazione del criterio di quantificazione adottato, in luogo di quello diverso e di maggiore garanzia per gli equilibri di bilancio, derivante dalle puntuali indicazioni di questa Sezione, non sono condivisibili.

Nei rapporti che qui rilevano, attinenti alle relazioni contabili tra la Giunta ed il Consiglio, l'oggetto del recupero investe tutte le risorse trasferite per finanziare il pagamento delle indennità oggi *sine titolo*, per carenza della giusta causa di attribuzione patrimoniale, in ragione della declaratoria di incostituzionalità delle relative norme di copertura giuridica.

Il richiamo alle disposizioni dell'art. 150, comma 1 D.L. n. 34/2020, che ha modificato l'art. 10 del TUIR, nel caso è del tutto improprio, ed è perciò fuorviante, in quanto attiene ai rapporti tra il datore di lavoro-sostituto di imposta, i lavoratori-sostituiti di imposta ed il fisco, beneficiario dell'imposta stessa e regola il sistema della deducibilità, a fini fiscali.

In nessun caso la relativa disciplina può pertinentemente regolare i rapporti giuscontabili tra la Giunta ed il Consiglio regionale, sulla restituzione alla prima di quanto ricevuto dal secondo, sulla base di disposizioni dichiarate incostituzionali.

Nella vicenda che ne occupa, invero, vengono in rilievo tre rapporti.

Il primo è quello che connota la relazione tra Giunta regionale e Consiglio e segnatamente la dipendenza funzionale del bilancio “derivato” del Secondo rispetto alla Prima.

Il secondo rapporto attiene invece alle relazioni tra il Consiglio ed i suoi dipendenti di “ruolo” o “comandati”, beneficiari degli emolumenti illegittimi, rispetto ai quali si pone la problematica – estranea al presente giudizio – del recupero delle somme indebitamente erogate.

Il terzo rapporto, infine, vede coinvolto da un lato il Consiglio, quale datore di lavoro/sostituto d'imposta e, dall'altro, il Fisco e l'Istituto Previdenziale che hanno ricevuto (anch'essi indebitamente) il versamento delle ritenute erariali e previdenziali, gravanti sugli emolumenti *de quibus*, indebitamente corrisposti. È evidente che anche questo rapporto pone problemi di “recupero”, concernente le ritenute erariali non dovute, ma trattasi di problematica anch'essa estranea al presente giudizio, che – vale evidenziarlo - investe il rendiconto generale della Regione, quale “*parte indissolubile*” del bene pubblico bilancio (cfr. Corte cost. sentenze n. 184/2016, n. 80/2017, n. 228/2017, n. 247/2017, n. 49/2018 e ordinanza n. 7/2019).

Sotto questo profilo, è da considerare che l'autonomia amministrativa, contabile ed organizzativa che connota le assemblee legislative regionali¹² (costituzionalmente rilevante, ex art. 121)¹³ non è assoluta, dovendo necessariamente essere bilanciata con gli altri principi e valori costituzionali di pari rango.

In questa ottica, il bilancio consiliare, seppur “autonomo”, sebbene alimentato da quello regionale, non assume connotazioni tali da intaccare l'unità giuridica e finanziaria della Regione.

Il bilanciamento, tra i valori dell'autonomia e dell'unità di bilancio, impone la verifica del rispetto dei vincoli di coordinamento della finanza pubblica anche da parte del Consiglio regionale, attraverso il consolidamento delle voci del bilancio regionale con il bilancio “derivato” consiliare. Trattasi di esigenza particolarmente avvertita per gli aggregati di spesa corrente e principalmente per la spesa di personale che, com'è noto, rappresenta uno dei fattori di maggiore rigidità e criticità dei bilanci pubblici.

Nel descritto contesto, è evidente che, nelle relazioni finanziarie tra Giunta e Consiglio regionale, la violazione costituzionale di norme sulla competenza legislativa (art. 117, comma 1 lett. l, Cost.) ha un indubbio impatto sull'equilibrio del bilancio della Regione, facendo registrare una spesa superiore a quella teoricamente consentita, sulla base di criteri uniformi su tutto il territorio nazionale.

¹² Lo Statuto della Regione Campania (approvato con Legge regionale n.6 del 28 maggio 2009 e successivamente modificato dalle leggi regionali 31 gennaio 2014, n. 6 e 8 agosto 2016, n. 28) all'art. 26 comma 2 prevede che il Consiglio regionale “*ha autonomia organizzativa e, nell'ambito dello stanziamento assegnatogli dal bilancio, autonomia amministrativa e contabile*”. Anche dal punto di vista della dotazione organica il Consiglio gode di autonomia disponendo di “*propri uffici dei quali si avvalgono l'Ufficio di presidenza, le commissioni, i gruppi consiliari ed i singoli consiglieri*” (art. 26 comma 2, Il cpv. dello Statuto Regionale) ed inquadrando il proprio personale “*in un ruolo organico distinto*” (art. 67 dello Statuto Regionale).

¹³ cfr. *ex plurimis* Corte Cost. sentenze nn. 69 e 70 del 1985; sentenze nn. 289 del 1997 e 392 del 1999

Nel caso di specie, pertanto, la sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità delle Leggi regionali che prevedevano una spesa non consentita ha privato di copertura i trasferimenti operati dalla Giunta al bilancio del Consiglio regionale, volti a finanziare il pagamento delle indennità accessorie, divenute illegittime e quindi da ripetere nella loro interezza. In sostanza, sul piano giuscontabile, si deve ripristinare lo *status quo ante*, tenuto anche conto della normale retroattività degli effetti del giudicato costituzionale.

Il mancato ed integrale recupero di quanto trasferito *sine titulo*, invero, oltre a privare di effettività il giudicato costituzionale e contabile non consente di ripristinare sostanzialmente la corretta costruzione del bilancio e dei suoi equilibri, ai sensi dell'art. 97, comma 1, e 81 Cost. e, cosa anch'essa rilevante, non consente di realizzare quegli obiettivi di 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 tale contesto, è evidente che anche la considerazione espressa dal Consiglio regionale nella nota di riscontro istruttorio (v. nota prot. 12972/2020), in ordine alla neutralità del recupero rispetto agli equilibri di bilancio finisce per essere tautologica.

Secondo il Consiglio, infatti, *“la accensione contestuale di una partita creditoria, nei confronti dei percettori e di una partita debitoria nei confronti della Giunta regionale non incide sull'equilibrio di bilancio. La svalutazione determina esclusivamente una contrazione della spesa a carico del Consiglio Regionale”*.

Trattasi, a ben vedere, di affermazione che esprime una verità eminentemente di tipo ragionieristico, da condividere soltanto laddove si intendesse il precetto dell'equilibrio come mero pareggio tra entrate ed uscite, ma ben lontana dai valori assiologici della dorsale costituzionale della contabilità pubblica, che impongono un effettivo e totale recupero al bilancio regionale di quanto trasferito “illegittimamente” al bilancio consiliare, da destinare a spese legittime, non altrimenti possibili.

L'alterazione del bilancio della Regione, quale strumento di soddisfazione dei bisogni pubblici, in mancanza dell'accennato recupero è del tutto evidente.

Non a caso con la decisione n. 172/2019 la Sezione di Controllo ha voluto responsabilizzare *in primis* la Regione a conseguire un effettivo recupero di quanto *sine titulo* trasferito al Consiglio, obbligandola alla costituzione di un particolare accantonamento quale *“fondo oneri di solidarietà finanziaria ... destinato a sopravvivere anche in caso di stralcio del credito da recupero da parte del Consiglio nei confronti dei percettori senza titolo”*. Al contempo ha limitato la possibilità di riduzione dell'accantonamento in parola solo per la parte in cui *“la Regione, nella sua unità di bilancio, avrà realmente incassato le somme da parte dei percettori (anche per mezzo del Consiglio regionale, quale responsabile di secondo livello per l'erogazione di spesa e quindi del recupero)”*.

La non indifferenza degli equilibri di bilancio rispetto all'effettivo recupero di quanto "complessivamente" erogato al Consiglio, la si coglie proprio nel meccanismo di funzionamento del predetto accantonamento che è diretto a ridurre la parte "disponibile" del risultato di amministrazione (lettera "E" del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione, All. 10 del D.lgs. n. 118/2011) *"con ciò trasferendo, in caso di disavanzo, l'obbligo di recupero nei confronti dei percettori all'intero bilancio [regionale], sulla base delle ordinarie regole di recupero del disavanzo, in tal caso, "il fondo accantonato si estinguerà solo dopo e per effetto dell'applicazione del minor risultato di amministrazione disponibile nel bilancio di previsione successivo"* (SRC Campania 217/2019/PARI).

Il recupero "parziale" dell'indebito da parte del Consiglio nei confronti dei percettori *sine titolo*, "privati" (i dipendenti di ruolo e comandati) e "pubblici" (Fisco ed Enti previdenziali), pertanto, lede il principio dell'equilibrio (art.81 Cost), con negative ricadute sull'espletamento delle funzioni istituzionali della Regione, per l'erogazione dei servizi e delle prestazioni essenziali.

Chiarito, ancora una volta, che il recupero dell'indebito deve essere integrale e quindi ricomprendere ogni posta uscita dal bilancio della Regione *in occasione* della corresponsione dell'emolumento illegittimo e, dunque, anche quelle a titolo di imposta e di onere previdenziale, spetta all'autonomia dell'Assemblea legislativa stabilire il *"quomodo"* del recupero nel rispetto della legge con ogni conseguenza, anche, in punto di responsabilità erariale.

Infine, va anche rilevato che con la decisione n. 217/2019/PARI la Sezione ha stabilito che a fronte dell'iscrizione nel bilancio della Regione del credito verso il Consiglio, quest'ultimo avrebbe dovuto, a sua volta, iscrivere lo speculare credito verso i percettori - corrispondente agli emolumenti illegittimamente erogati - provvedendo a *"svalutar[lo] adeguatamente in modo prudenziale, anche oltre lo standard di legge, attesa la natura contenziosa del recupero"*.

Il Consiglio avrebbe dovuto quindi, in considerazione della "connaturale alea" connessa al recupero, più correttamente appostare a garanzia degli equilibri un adeguato *fondo rischi*, anziché "svalutare" a *"Fondo crediti dubbia esigibilità"*, esprimendo quest'ultimo, nel contesto dell'armonizzazione contabile, il rischio organizzativo connesso alla riscossione.

Se, dal punto di vista "quantitativo", tale diversa scelta allocativa potrebbe non avere una particolare pregnanza, dovendo comunque il Consiglio accantonare in misura pari all'intero credito, essa però rileva – e non poco- sul piano della chiarezza e della qualità dell'informazione contabile, per la riferita, diversa funzione dei due fondi.

Non va infatti dimenticato che la trasparenza e l'*accountability*, secondo l'ormai granitico insegnamento della Corte costituzionale (v. ex multis, C. cost. n. 184/2016, n. 228/2017 e n. 18/2019),

rappresentano requisiti indefettibili del bilancio, quale strumento fondamentale della democrazia e di controllo dell'esercizio del potere (art. 1 Cost.).

In definitiva, per tutte le considerazioni espresse finora, il Consiglio deve adeguare:

- l'accertamento del credito, vantato verso i percettori – privati o pubblici che siano - al valore rideterminato in euro 48.415.197,8, così da tenere conto anche delle somme erogate a titolo di ritenute erariali e previdenziali;
- l'impegno di restituzione verso la Regione, tenendo conto di tutte le somme erogate, al lordo delle imposte e ritenute erariali, nel ridotto importo di euro 48.415.197,8;
- l'accantonamento a fondo RISCHI (e non al FCDE) anche oltre gli standard di legge tenendo conto del maggiore importo del credito come sopra ridefinito.

Per quanto finora esposto e considerato, richiamando quanto già precisato nella decisione di parificazione del rendiconto generale della Regione del 2019 e nella Relazione sub allegato "A", il Collegio non parifica il predetto rendiconto, relativamente:

- al capitolo E02553 di Entrata, con riferimento all'accertamento pari ad euro 14.270.586,34, relativo al credito da restituzione vantato nei confronti del Consiglio, nella misura in cui non tiene conto della rideterminazione del predetto credito in euro 48.415.197,8 al lordo delle ritenute previdenziali ed erariali;
- alla parte accantonata al risultato di amministrazione al 31/12/2019, voce "Altri Accantonamenti" – "*Accantonamento Credito nei confronti del Consiglio Regionale*" a tutela della finanza pubblica allargata, nella misura in cui non prevede l'adeguamento all'importo rideterminato del credito vantato verso il Consiglio, al lordo delle ritenute erariali e previdenziali, in euro 48.415.197,8.

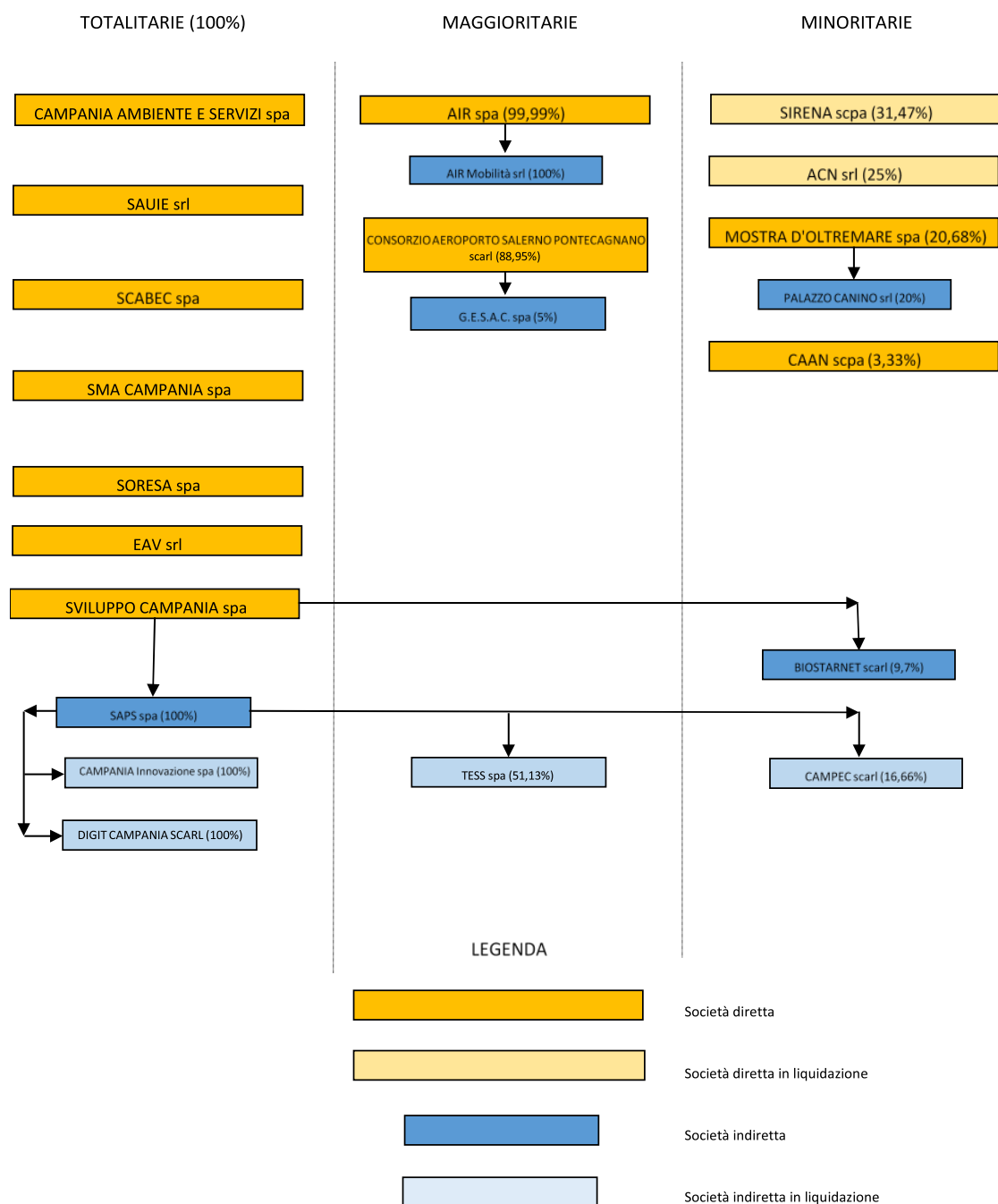
II. GLI ORGANISMI PARTECIPATI REGIONALI” (RELATORE: CONS. MIRANDA).

1. Premessa.

Il controllo svolto dalla Sezione campana della Corte dei conti sugli organismi partecipati rappresenta la naturale prosecuzione di quanto effettuato in sede di parifica del rendiconto regionale 2017-2018 (cfr. 217/2019/PARI). L'analisi è proseguita sull'avviato processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie, direttamente o indirettamente possedute, necessario al conseguimento di una riduzione delle stesse mediante un'apposita pianificazione e programmazione (piano di revisione straordinaria, PSR). Si ricorda che il TUSP non individua la natura, né i parametri né l'esito del controllo intestato alla Corte dei conti. Come già rilevato da questa Sezione (cfr. 217/2019/PARI, ALLEGATO B – Gli organismi regionali partecipati) “l'obbligo di invio dei documenti alla Corte dei conti ex art. 5, comma 4 TUSP (richiamato dagli artt. 20 e 24 TUSP) si inserisce nell'ambito di poteri e doveri della Corte dei conti collegati all'esercizio della sua funzione unitaria di giurisdizione di bilancio, «nella forma del controllo (di legittimità-regolarità) e del processo, fornendo elementi istruttori per la valutazione degli equilibri di bilancio»”. (cfr. Corte dei conti, sez. contr. Campania, deliberazione 120/2019). Ciò posto, procedendo con il lavoro svolto precedentemente ed assumendo a parametro di valutazione, in assenza di riferimenti normativi specifici, lo stesso piano di razionalizzazione (e le sue modifiche) adottato dalla Regione, il controllo effettuato dalla Sezione regionale ha riguardato l'attività della Regione Campania sia con riferimento alla gestione degli organismi partecipati sia con riguardo agli effetti sul conto economico.

2. Il piano di razionalizzazione.

Con la deliberazione n. 120 del 27 maggio 2019, la Sezione campana ha approvato il “*Referto sull'attuazione del piano di razionalizzazione delle società partecipate della Regione Campania*”. Alla data dell'1/1/2020, la situazione relativa alle società partecipate, direttamente o indirettamente, dalla Regione Campania, attive o in liquidazione, riprodotta graficamente di seguito, è pubblicata nella sezione Amministrazione Trasparente della Regione.



La relazione sull'attuazione delle misure previste nel Piano adottato nel 2018, approvato con decreto del Presidente della Giunta regionale n. 1 del 2/1/2020, è stata adottata in ossequio al documento del Ministero dell'Economia e delle Finanze e della Corte dei conti recante gli "Indirizzi per gli adempimenti relativi alla Revisione e al Censimento delle partecipazioni pubbliche" che (al paragrafo 7) richiede che tale relazione fornisca informazioni differenziate per le partecipazioni che sono ancora

detenute dall'amministrazione pubblica ovvero sono state dismesse in attuazione del piano di revisione periodica dell'anno precedente¹⁴.

Sulla base di tali indicazioni, ai fini di una verifica dal punto di vista gestionale, con l'istruttoria effettuata, sono stati richiesti alla Regione Campania, per ciascuna società partecipata, informazioni circa i risultati conseguiti in attuazione delle misure adottate nel piano di razionalizzazione approvato con decreto del Presidente della Giunta regionale n. 204 del 31/12/2018, di cui la Giunta regionale ha preso atto con deliberazione n. 7 del 15/1/2019.

Nella prospettiva, invece, del controllo circa gli effetti economico- finanziari sono stati richiesti i dati di sintesi di conto economico delle singole società partecipate con riferimento al valore e ai costi della produzione, al margine operativo ed ai risultati d'esercizio, relativi al triennio 2017- 2019, che di seguito si riportano per opportuni confronti con i successivi esercizi al fine di valutarne redditività ed opportunità circa il mantenimento delle quote, nonché per verificare la correttezza e congruità del Fondo Perdite Societarie.

¹⁴ Per queste ultime, poi, viene richiesto di specificare le caratteristiche delle operazioni di dismissione, quali il tipo di procedura messa in atto, l'ammontare degli introiti finanziari, l'identificazione delle eventuali controparti. Per le partecipazioni ancora detenute si chiede di chiarire lo stato di attuazione delle misure di razionalizzazione programmate nell'anno precedente, descrivendo le differenti azioni operate rispetto a quelle previste. Devono essere inoltre descritte le situazioni di mancato avvio della procedura di razionalizzazione programmata, nonché quelle caratterizzate dalla mancata conclusione della medesima e, infine, motivate le situazioni per le quali siano venute meno le criticità che avevano determinato l'adozione di una misura di razionalizzazione.

CAMPANIA AMBIENTE E SERVIZI S.P.A.

Voce	Bilancio 2017	Bilancio 2018	Bilancio 2019
Valore produzione	6.761.377	2.308.001	2.681.265
Costi produzione	11.676.500	12.883.609	13.631.741
Margine operativo	-4.915.123	-10.575.608	-10.950.476
Risultato esercizio	-4.995.070	-10.612.964	-10.953.318

ENTE AUTONOMO VOLTURNO S.R.L.

Voce	Bilancio 2017	Bilancio 2018	Bilancio 2019
Valore produzione	298.616.703	314.822.910	287.430.997
Costi produzione	264.901.875	292.780.752	286.223.850
Margine operativo	33.714.828	22.042.158	1.207.147
Risultato esercizio	33.714.896	28.597.563	20.786.352

A.IR S.p.A.

Voce	Bilancio 2017	Bilancio 2018	Bilancio 2019
Valore produzione	41.937.523	18.378.232	1.242.333
Costi produzione	43.740.306	13.720.685	1.986.203
Margine operativo	-1.802.783	4.657.547	-743.870
Risultato esercizio	-1.884.987	3.833.316	187.151

SO.RE.SA. S.P.A.

Voce	Bilancio 2017	Bilancio 2018	Bilancio 2019
Valore produzione	1.001.976.963	1.051.213.619	1.117.753.345
Costi produzione	1.001.723.756	1.050.581.151	1.116.746.033
Margine operativo	253.207	632.468	1.007.312
Risultato esercizio	0	0	0

SAUIE S.R.L.

Voce	Bilancio 2017	Bilancio 2018	Bilancio 2019
Valore produzione	2.948.189	3.052.072	3.707.886
Costi produzione	3.166.531	3.319.635	3.314.712
Margine operativo	-218.342	-267.563	393.174
Risultato esercizio	-269.326	-304.447	185.807

SMA CAMPANIA S.P.A.

Voce	Bilancio 2017	Bilancio 2018	Bilancio 2019
Valore produzione	76.659.698	53.539.661	46.605.246
Costi produzione	79.874.840	57.275.728	46.336.967
Margine operativo	-3.215.142	-3.736.067	268.279
Risultato esercizio	-3.328.807	-4.518.016	-620.935

SCABEC S.P.A.

Voce	Bilancio 2017	Bilancio 2018	Bilancio 2019
Valore produzione	7.350.465	6.984.976	11.545.267
Costi produzione	7.272.578	6.911.404	11.433.867
Margine operativo	77.887	73.572	111.400
Risultato esercizio	24.311	4.942	8.411

SIRENA S.C.P.A. IN LIQUIDAZIONE

Società	Bilancio 2017	Bilancio 2018	Bilancio 2019
Valore produzione	0	127.407	n.d.
Costi produzione	5.510	20.510	n.d.
Margine operativo	-5.510	106.897	n.d.
Risultato esercizio	-5.510	106.897	n.d.

SVILUPPO CAMPANIA S.P.A.

Voce	Bilancio 2017	Bilancio 2018	Bilancio 2019
Valore produzione	13.814.492	12.579.368	15.947.951
Costi produzione	14.607.583	12.928.692	15.914.305
Margine operativo	-793.091	-349.324	33.646
Risultato esercizio	-244.167	-290.622	3.923

ACN SRL IN LIQUIDAZIONE

Società	Bilancio 2017	Bilancio 2018	Bilancio 2019
Valore produzione	11.637	45	n.d.
Costi produzione	21.935	18.607	n.d.
Margine operativo	-10.298	-18.562	n.d.
Risultato esercizio	-10.298	-18.562	n.d.

CONSORZIO AEROPORTO SALERNO -PONTECAGNANO S.C. a R.L.

Società	Bilancio 2017	Bilancio 2018	Bilancio 2019
Valore produzione	115.384	79.575	120.606
Costi produzione	495.868	99.367	121.138
Margine operativo	-380.484	-19.792	-532
Risultato esercizio	-786.299	-2.745.321	-631.617

MOSTRA D'OLTREMARE S.P.A.

Società	Bilancio 2017	Bilancio 2018	Bilancio 2019
Valore produzione	8.355.359	8.124.395	n.d.
Costi produzione	8.833.702	10.018.409	n.d.
Margine operativo	-478.343	-1.894.014	n.d.
Risultato esercizio	-1.155.753	113.207	n.d.

CAAN S.P.A.

Società	Bilancio 2017	Bilancio 2018	Bilancio 2019
Valore produzione	7.523.239	7.971.291	7.886.150
Costi produzione	11.333.702	7.535.593	8.068.161
Margine operativo	-3.810.463	435.698	-182.011
Risultato esercizio	-6.914.921	-873.730	-5.435.806

AGENZIA LOCALE DI SVILUPPO DELLA VALLE SARNO PATTO DELL'AGRO S.P.A. IN LIQUIDAZIONE

Società	Bilancio 2017	Bilancio 2018	Bilancio 2019
Valore produzione	96.914	182.060	n.d.
Costi produzione	296.071	290.740	n.d.
Margine operativo	-199.157	-108.680	n.d.
Risultato esercizio	-204.906	-108.679	n.d.

SISTEMA CILENTO - AGENZIA LOCALE DI SVILUPPO DEL CILENTO S.C.P.A

Società	Bilancio 2017	Bilancio 2018	Bilancio 2019
Valore produzione	240.680	206.973	n.d.
Costi produzione	269.505	176.511	n.d.
Margine operativo	-28.825	30.462	n.d.
Risultato esercizio	-28.726	24.777	n.d.

SOVAGRI S.C.P.A. IN LIQUIDAZIONE

Società	Bilancio 2017	Bilancio 2018	Bilancio 2019
Valore produzione	88.142	71.656	n.d.
Costi produzione	1.139.942	55.681	n.d.
Margine operativo	-1.051.800	15.975	n.d.
Risultato esercizio	-996.875	56.731	n.d.

(tabella Allegato info CE)

3. Sezione I – Analisi della Gestione.

3.1.Polo ambientale.

Totalitarie	%	Polo	Scenario
ASTIR spa fallita	100	Ambiente	-
Campania Ambiente e Servizi spa (CAS)	100	Ambiente	Fusione con SMA Campania
SMA Campania spa	100	Ambiente	Fusione con CAS
Soresa spa	100	Sanità	mantenere

Maggioritarie	%	Polo	Scenario
Conflomer scpa	51	Ambiente	dismettere
Minoritarie	%	Polo	Scenario
> PTA (Polo tecnologico dell'ambiente) scpa	2,99	Ambiente	dismettere
CAAN scpa	3,33	Ambiente	dismettere

Per quanto attiene al polo ambientale, preliminarmente occorre rilevare che è stata prevista la fusione di *CAS spa* (Campania Ambiente e Servizi) con *SMA Campania* (Sistemi per la meteorologia e l'ambiente) dopo aver assicurato il riequilibrio societario (su cui vedi *amplius* in prosieguo nella sezione attinente all'analisi economico- finanziaria); si evidenzia che le società svolgono funzioni sovrapponibili pur se con diverse specializzazioni. Tale operazione straordinaria sarebbe dovuta iniziare nei primi mesi del 2016 e realizzarsi entro il 2019.

Questa Sezione rilevava già nella deliberazione n. 120/2019, riconfermandolo nella relazione allegata alla parifica per gli esercizi 2017 e 2018, che né la fusione né la (previa) razionalizzazione dei costi apparivano essere state implementate come da previsione, scontando di fatto un forte ritardo che ha causato una sostanziale inattuazione delle misure. Evidenziava, altresì, l'incongruità della previsione dei costi per il personale, nonché la concentrazione in SMA di importanti servizi di gestione (...) in assenza della risoluzione concreta dei problemi di equilibrio economico-finanziario.

Pur con l'evidenziato slittamento dei tempi di conclusione, SMA Campania ha iniziato l'attuazione di un Piano di ristrutturazione redatto ai sensi dell'art. 14 del TUSP, da aggiornare alla luce della fusione intervenuta mediante incorporazione di Campania Ambiente e Servizi Spa; nel giugno 2020 l'assemblea straordinaria della società ha deliberato il progetto di fusione proposto dall'organo di amministrazione mediante procedura semplificata ex art. 2505 c.c. e, decorsi i termini di legge dalla approvazione assembleare, gli Amministratori delle due società hanno stipulato l'atto pubblico di fusione (rep. n. 14231 del 13/8/2020).

Nella relazione sull'attuazione delle misure previste nel Piano adottato nel 2018, l'intervento risultava ancora in corso, prevedendone la sua realizzazione entro il primo trimestre del 2020, dopo l'approvazione dei bilanci degli esercizi 2016 e 2017 e dopo che la stessa assemblea dei soci di CAS spa avesse deliberato la copertura delle perdite maturate. Nella medesima relazione si riferisce che è stato predisposto anche il piano industriale dove hanno trovato accoglimento le indicazioni riferite nei piani di ristrutturazione delle due società, attraverso un'operazione di aggregazione e di sintesi aggiornata alla luce delle evoluzioni intercorse dall'approvazione dei suddetti piani, tracciando il possibile percorso strategico e societario della creazione del Polo. Si dichiara che, una volta intervenuta l'approvazione del piano industriale da parte della Giunta regionale, si sarebbe dato avvio alla procedura di fusione.

Al termine del periodo concesso dall'art. 2503 c.c. ai creditori per l'eventuale opposizione, l'atto è stato depositato al Registro delle imprese che ha proceduto all'iscrizione in data 11/9/2020 con contestuale cancellazione di CAS Spa. Pertanto, la fusione è produttiva di effetti, ai sensi dell'art. 2504 bis c.c. e, con riferimento a quanto previsto dall'art. 2501-ter, comma 1, n. 6 c.c. è stato disposto, inoltre, che le operazioni effettuate dalla società incorporata sono imputate al bilancio di SMA Campania a decorrere dal 1° gennaio 2020 e che da tale data decorrono anche gli effetti fiscali della fusione ai sensi dell'art. 172 del D.P.R. 917/86.

Per quanto riguarda **SMA Campania spa**, in data 28/2/2019 l'Assemblea dei soci ha approvato i bilanci di esercizio per le annualità afferenti gli esercizi 2013 - 2017 e nella seduta del 5/12/2019 l'Assemblea ha approvato altresì il bilancio di esercizio 2018 (cfr. prot. Cdc. n. 6335/2020). Con determina n. 59 del 15/7/2020, inoltre, l'Amministratore Unico di SMA Campania ha approvato il progetto di bilancio di esercizio 2019.

Con riferimento alle vicende giudiziarie ed ai contenziosi, la Regione pur dichiarando che la società SMA, nel conferimento degli incarichi esterni, si attiene al dettato del D.M. n. 37 del 8/3/2018 applicando una riduzione del trenta per cento sulle parcelle, ha evidenziato, però, che i costi relativi hanno registrato un'evoluzione crescente, condizionata dal maturare nell'anno di spese riferite a contenziosi incardinati anche in annualità precedenti, passando da € 155.883,92 nel 2017 a € 179.063,42 nel 2018, fino a giungere al valore di € 193.869,81 nel 2019; secondo la Regione, l'attività di gestione del contenzioso ha consentito, da un lato, di assistere ad una costante crescita dei giudizi in cui le statuizioni delle Corti sono favorevoli per SMA Campania e, dall'altro, una puntuale attività di recupero, da parte degli Uffici della Società, delle somme dovute dalle controparti soccombenti.

Per quanto concerne **CAS S.p.a.**, nell'Assemblea del 30/4/2019, la Società ha approvato i bilanci di esercizio 2016 e 2017 e la situazione infrannuale al 30/12/2018 nonché il Piano di ristrutturazione di cui alla DGR 24/2018 con l'aggiornamento delle relative misure; ciò ha consentito alla medesima

assemblea, in sede straordinaria, di adottare alcuni provvedimenti tesi alla ricapitalizzazione della Società attraverso: 1) assorbimento della perdita risultante dalla situazione infrannuale mediante l'utilizzo della riserva disponibile e del capitale sociale; 2) conferimento di una quota del 64,5% di un immobile di proprietà regionale e mediante interventi finanziari; 3) il ripiano delle residue perdite mediante riduzione del capitale sociale (anche in relazione a tale operazione vd. *infra- sezione: analisi economico-finanziaria*).

In relazione alla situazione di **CAAN** (Centro Agro Alimentare di Napoli) di cui si prevedeva la dismissione della quota di minoranza (3,33%), a seguito dell'atto di rinuncia alla procedure del concordato preventivo per sopraggiunti motivi di irrealizzabilità depositato nel gennaio 2020 (e cioè la mancata vendita dell'asset denominato Cash&Carry, indispensabile per l'apporto di liquidità che ne sarebbe derivato), al fine di non inficiare il percorso giunto alle soglie dell'omologa, la società ha proposto nuova istanza di concordato preventivo alla Sezione Fallimentare del competente Tribunale di Nola. Si tratta quindi di un nuovo procedimento iscritto a ruolo e che risulta ammesso al concordato dal Tribunale il 13.10.2020.

Al riguardo questa Sezione, in disparte l'opportunità della scelta effettuata, rientrando nella discrezionalità amministrativa dell'ente, secondo cui l'omologa del concordato rappresenta il momento a partire dal quale si potrà dare corso alla cessione delle quote quale misura di razionalizzazione poiché, diversamente, esse risulterebbero non appetibili, prende atto di quanto dichiarato e si riserva di verificare la conclusione della procedura di dismissione entro il termine già stabilito dal PRS, ricordando altresì che la società ha già registrato 3 esercizi in perdita.

SMA CAMPANIA S.P.A.

Voce	Bilancio 2017	Bilancio 2018	Bilancio 2019
Valore produzione	76.659.698	53.539.661	46.605.246
Costi produzione	79.874.840	57.275.728	46.336.967
Margine operativo	-3.215.142	-3.736.067	268.279
Risultato esercizio	-3.328.807	-4.518.016	-620.935

CAMPANIA AMBIENTE E SERVIZI S.P.A.

Voce	Bilancio 2017	Bilancio 2018	Bilancio 2019
Valore produzione	6.761.377	2.308.001	2.681.265
Costi produzione	11.676.500	12.883.609	13.631.741
Margine operativo	-4.915.123	-10.575.608	-10.950.476
Risultato esercizio	-4.995.070	-10.612.964	-10.953.318

CAAN S.P.A.

Società	Bilancio 2017	Bilancio 2018	Bilancio 2019
Valore produzione	7.523.239	7.971.291	7.886.150
Costi produzione	11.333.702	7.535.593	8.068.161
Margine operativo	-3.810.463	435.698	-182.011
Risultato esercizio	-6.914.921	-873.730	-5.435.806

3.2. Programmazione e sviluppo economico.

In base alle azioni di riordino tracciate in tale ambito dal PRS sarebbero dovute residuare due società, una diretta (*Sviluppo Campania*) ed una indiretta (*SAPS*), oltre alla partecipazione minoritaria in Mostra d'Oltremare.

La situazione dell'ambito in parola nel PRS è rappresentata nella tabella che segue:

Società	%	Polo	Scenario
Sviluppo Campania spa	100	Sviluppo	Mantenere
> <i>BIOSTARNET scarl</i>	9,7	<i>R&S</i>	<i>Dismettere</i>
> <i>EFI in liquidazione SPA</i>	100	<i>Sviluppo</i>	<i>attuare LR 15/2013</i>
>> <i>CEINGE scarl</i>	60	<i>Sviluppo</i>	<i>trasformare in fondazione</i>
> SAPS srl	100	Sviluppo	Mantenere
>> <i>Campania Innovazione spa in liquidazione</i>	100	<i>R&S e ICT</i>	<i>Dismettere</i>
>> <i>DigitCampania scarl in liquidazione</i>	100	<i>ICT</i>	<i>Dismettere</i>
>> <i>TESS spa in liquidazione</i>	51,13	<i>Sviluppo</i>	<i>Dismettere</i>

Maggioritarie	%	Polo	Scenario
CITHEF scarl	98,31	Sviluppo	attuare LR 15/2013

Minoritarie	%	Polo	Scenario
ACN srl in liquidazione	25	Sviluppo	Dismettere
Mostra d'Oltremare spa	20,68	Sviluppo	mantenere/dismettere
> Palazzo Canino srl	20	Sviluppo	Dismettere

3.2.1. Sviluppo Campania (SC).

Secondo il PSR, la società “*Sviluppo Campania*” (SC) spa dovrebbe svolgere la funzione di “soggetto attuatore” delle politiche regionali in materia di crescita economica, ricerca e innovazione e ICT, e replicare, nel suo settore, il modello CUC/CUP di SORESA, creando, cioè una centrale di committenza nel settore dello sviluppo e della ricerca ed una di pagamento (con una tesoreria accentrata).

Tuttavia, poiché *Sviluppo Campania* presentava problemi di equilibrio economico è stata oggetto delle misure di un piano di ristrutturazione ex art. 14 del D.lgs. n. 175/2016 (cfr. DGR n. 84 del 21 febbraio 2017).

Nella relazione sull’attuazione delle misure di razionalizzazione periodica al 31/12/2017, approvata con decreto del Presidente della Giunta n. 1 in data 2/1/2020, insieme con il piano ordinario per l’anno 2019, ma riferito alle partecipazioni detenute al 31/12/2018, risulta la seguente situazione:

SVILUPPO CAMPANIA S.P.A.	
<u>Interventi programmati</u> Razionalizzazione	<u>Stato di attuazione</u> I dati di bilancio evidenziano gli effetti positivi dell'intervento di ristrutturazione, che si traducono in un'inversione di tendenza con riguardo sia al margine operativo che al risultato di esercizio. Il bilancio 2018 evidenzia il dimezzamento del margine operativo negativo registrato nel 2017, a sua volta in forte riduzione rispetto al valore 2016. Sulla concreta possibilità di migliorare ulteriormente il risultato di esercizio hanno pesato e pesano: 1) la conclusiva cessione a InvItalia degli incubatori di Marcianise, Salerno e Pozzuoli; 2) la riduzione del contenzioso, in particolare giuslavoristico; 3) la conflittualità sindacale. <u>Le previsioni confermano la tendenza al miglioramento reddituale.</u>
<u>Modalità di attuazione prevista</u> Mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione della società	
<u>Tempi stimati</u> Entro il 2020, come da piano di ristrutturazione.	

Come risulta dagli atti, nell'estate 2019, la società ha aggiornato il budget proiettandolo al periodo 2019-2021 (*cfr. Relazione allegata alla Parifica 2018, pag. 306*) ed è stata interessata da un processo di ristrutturazione le cui misure sono contenute nel Piano approvato con delibera di Giunta n. 84/2017.

Al riguardo, si evidenzia che il bilancio 2018 mostra un'inversione di tendenza rispetto alle annualità precedenti con riguardo sia al margine operativo che al risultato di esercizio (dimezzamento del margine operativo negativo registrato nel 2017).

Il bilancio 2019 evidenzia un positivo differenziale tra valore e costo della produzione (voce A – voce B del conto economico) e un modesto utile (€ 3.923) a confronto della perdita del 2018 (- € 290.622).

SVILUPPO CAMPANIA S.P.A.

Voce	Bilancio 2017	Bilancio 2018	Bilancio 2019
Valore produzione	13.814.492	12.579.368	15.947.951
Costi produzione	14.607.583	12.928.692	15.914.305
Margine operativo	-793.091	-349.324	33.646
Risultato esercizio	-244.167	-290.622	3.923

Per quanto concerne il 2020, la Regione dichiara che inizialmente le previsioni risultavano rassicuranti; tuttavia, a causa dell'emergenza epidemiologica si è preferito procedere ad una revisione delle attività in portafoglio per la tempistica e per le modalità di svolgimento con potenziale effetto sulla rendicontazione che la società ritiene di non poter ancora valutare compiutamente. La revisione del *budget* avviata dalla società suggerisce il profilarsi di due possibili scenari con una contrazione del valore della produzione in un *range* compreso tra il 20% e il 35% e ritiene che l'effetto di fine esercizio stimato (perdita variabile tra € 17.000 ed € 87.000), sebbene peggiorativo rispetto alla valutazione ante pandemia (€ 47.210), non sembra costituire un'alterazione significativa dell'azione di riequilibrio strutturale del conto economico.

Al riguardo, quindi, la Sezione si riserva di verificare l'andamento della società nel successivo ciclo di bilancio con particolare riferimento alla evidenziata revisione del *budget*.

3.2.2. Biostarnet scarl.

In relazione alla società Biostarnet che doveva essere dismessa (liquidazione della quota del 9,7%) pur avendo Sviluppo Campania sollecitato la società a dare conto dell'avvenuta richiesta di recesso dalla partecipazione e, pertanto, di apportare le necessarie annotazioni nel libro dei soci e al Registro delle imprese, provvedendo alla liquidazione e al rimborso della quota detenuta, allo stato non risulta adempiuto quanto previsto nel PRS, né sono stati riferiti elementi circa i termini posti e gli eventuali ulteriori provvedimenti da assumere nel caso in cui il sollecito resti inevaso.

All'audizione del 21.12.2020 prodromica al giudizio di parifica, il Direttore generale - Ufficio Speciale società partecipate regionali presso la Regione Campania, Dottor Vasco, asserisce che vi è stata la cancellazione della società in esame dal registro delle imprese; ciò in assenza, tuttavia, di documentazione comprovante l'affermazione.

La Sezione, pertanto, prende atto di quanto rilevato e si riserva di verificare nel prosieguo; allo stato rimane da rilevare l'inattuazione di quanto programmato, mancando documentazione a supporto di quanto recentemente rilevato dalla Direzione Generale.

3.2.3. Campania Innovazione.

Con riferimento a tale società, con il completamento del pagamento dei creditori inseriti nel Piano di concordato omologato, si è registrata la chiusura della procedura. La gestione liquidatoria è stata assunta *ad interim* dall'Amministratore Unico della società veicolo (SAPS srl) che il 14/3/2020 ha visto accolta dal giudice delegato la sua istanza di chiusura della procedura di concordato preventivo di Campania Innovazione, con contestuale accollo e liberazione degli organi della procedura.

La Sezione, quindi, attenzionerà la fase conclusiva della liquidazione, con soluzione delle residuali partite debitorie aperte e delle partite erariali attive e passive che dovrà concludersi con la cancellazione della società dal Registro delle imprese, con particolare riferimento all'accollo dei crediti rimasti da pagare.

3.2.4. Tess - Costa del Vesuvio.

In relazione alla procedura di concordato preventivo riguardante la società in esame, nell'ultima relazione semestrale rassegnata dal Commissario liquidatore (cfr. nota prot. Reg. n. 26618 dell'8 novembre 2019) si dichiara che sia concretamente realizzabile entro un anno la soddisfazione dei creditori chirografari. Il rispetto del termine dipende dalla riscossione di un credito di 1.373.000 euro, importo sufficiente a liquidare il residuo credito vantato dai chirografari, sino a soddisfazione della percentuale massima stimata del 20%, tenuto conto degli accantonamenti già eseguiti a copertura delle spese per la procedura. Il Commissario liquidatore afferma nella predetta relazione che “(...) *non vi è manifesta impossibilità di pagamento della restante parte dei creditori chirografari, in uno alle spese di procedura*”, per le quali sono già state cautelativamente accantonate specifiche somme. Il mancato raggiungimento della percentuale del 20% appare infatti “*solo momentaneo e non certamente definitivo giacché (...) i crediti vantati dalla TESS verso la Regione Campania sono stati certificati nel loro*

ammontare e che il mancato incasso integrale è frutto di un mero ritardo di carattere contabile-amministrativo”.

Al riguardo, quindi, la Sezione si riserva di verificare la concreta attuazione della proposta concordataria ed il pagamento dei creditori.

3.2.5. DigitCampania scarl.

Con riguardo all'avanzamento della procedura di liquidazione della DigitCampania si registra il pagamento di tutti creditori ad eccezione di un ex dipendente della società che ha instaurato un contenzioso giuslavoristico a oggi non concluso.

Al riguardo l'Ufficio regionale evidenzia che allo stato gli scenari praticabili paiono essere:

- mantenere la società dormiente con la sola vicenda attiva del contenzioso e la sterilizzazione dei costi (il Liquidatore non percepisce compenso, l'unico costo è quello esiguo dell'organo di controllo);
- confidare in una transazione che estingua tutte le vertenze e consenta la chiusura dei conti e la cancellazione della società;
- fondere la società per incorporazione nella società veicolo che diverrebbe titolare del rapporto giuridico ancora pendente in attesa che giunga a conclusione.

Anche in tal caso quindi la Sezione si riserva di verificare la definitiva chiusura della procedura di liquidazione della società con particolare riferimento al rapporto sopra menzionato ed alle posizioni di debito e credito tra DigitCampania e Regione e tra DigitCampania e Sviluppo Campania.

3.2.6. CITHEF scarl.

La società gestisce il “*fondo di garanzia per il rafforzamento patrimoniale e finanziario delle PMI della Campania*” in base ad una convenzione che fissava al 2005 il termine per le attività di rilascio di nuove garanzie e nel 2015 il termine per le attività di gestione delle garanzie rilasciate a tutto il 2005.

In virtù della sovrapposizione con le funzioni di *Sviluppo Campania spa* era stata programmata la liquidazione (DPGR 221/2015, PRS originario).

La Regione ha comunicato che la partecipazione in *Cithef* è cessata in seguito ad accordo transattivo del luglio 2018 in cui si è prevista la liquidazione della partecipazione al valore di sottoscrizione e la restituzione del Fondo di garanzia per il rafforzamento patrimoniale e finanziario delle PMI della Campania per la parte svincolata.

A seguito dell'accordo, in cui sono state definite tutte le controversie giudiziarie tra la Regione e la Società, è stata liquidata la quota detenuta dalla Regione. La società è quindi attiva, ma non più partecipata dalla Regione Campania.

Circa il suddetto accordo transattivo del luglio 2018 con riguardo alla gestione della quota residua del fondo si rileva che, in disparte la riscossione dell'importo di € 1.907.222,54 a titolo di svincolo della quota di fondo svincolabile e riscossione di € 599.487,74 quale liquidazione della quota societaria intestata alla Regione, l'Amministrazione rappresenta che n. 3 pratiche di finanziamento possono essere considerate definitivamente estinte, con la liberazione del Fondo suddetto per € 900.000. Sul punto si evidenzia che i rappresentanti di CHITEF hanno comunicato che (...) *la puntuale ricognizione delle tre posizioni estinguibili è in fase di ultimazione e che entro il prossimo mese dovrebbero concludersi all'esito dei riscontri agli aggiornamenti inviati/richiesti dalla stessa Chitef a due soggetti garantiti (...)*".

La Sezione, quindi, prende atto di quanto dichiarato e si riserva di verificare nel ciclo successivo di bilancio la definitiva liquidazione della quota societaria detenuta dalla Regione Campania.

3.2.7. Mostra d'Oltremare s.p.a.

Dalla relazione sull'attuazione delle misure di razionalizzazione periodica al 31/12/2017 (Piano di razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie regionali per l'anno 2018), ex art. 20, comma 4, del D.L. gs. n. 175 del 19/8/2016, emerge quanto segue:

MOSTRA D'OLTREMARE SPA	
<u>Interventi programmati</u> Razionalizzazione	<u>Stato di attuazione</u> Proseguono le azioni di risanamento e ristrutturazione volte al riequilibrio della gestione ed all'affermazione di un modello di business in grado di fungere da volano per lo sviluppo locale e regionale. La società registra progressi in termini di fatturato e di margine operativo lordo rispetto al recente passato.
<u>Modalità di attuazione prevista</u> Mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione della società	
<u>Tempi stimati</u> Entro il 2020, nel rispetto della tempistica prevista dal piano	

Nel Piano di razionalizzazione, la Regione mantiene fermo l'obiettivo inizialmente deliberato, cioè il mantenimento della partecipazione societaria (20,68%) prevedendone la razionalizzazione con

modalità e stima di tempi uguali a quanto riportato nella relazione di attuazione. La Società, si ricorda, è partecipata altresì ed in misura maggioritaria dal comune di Napoli (66,30%).

Gestisce il patrimonio dell'ex ente autonomo *Mostra d'Oltremare* ed attività fieristiche, rappresentando il principale luogo fieristico del territorio regionale.

MOSTRA D'OLTREMARE S.P.A.

Società	Bilancio 2017	Bilancio 2018	Bilancio 2019
Valore produzione	8.355.359	8.124.395	n.d.
Costi produzione	8.833.702	10.018.409	n.d.
Margine operativo	-478.343	-1.894.014	n.d.
Risultato esercizio	-1.155.753	113.207	n.d.

Come emerge dalla tabella la società nel 2017 era in perdita (di € 1.155.753); mentre nel bilancio 2018 si evidenzia un risultato di esercizio positivo, pari a 113 mila euro circa. Si tratta quindi di una chiusura in utile sebbene basata su valori non particolarmente confortanti.

La ristrutturazione programmata ha posto quale obiettivo un aumento dell'apporto in trasferimenti necessario per ristrutturare parte del patrimonio immobiliare e renderlo sfruttabile commercialmente, nonché la rinegoziazione dei debiti pregressi con le banche a condizioni migliori.

Il piano industriale prevedeva così il raggiungimento di un margine operativo di gestione positivo già a fine 2019.

La Regione ha informato che, dopo la stesura del Piano 2018-2022 e di un suo aggiornamento nel primo semestre 2018, sarebbe seguito un ulteriore adeguamento circa il quinquennio 2019-2023, da sottoporre alla valutazione di una prossima assemblea, con formulazione di un'ipotesi di riequilibrio strutturale nel periodo attraverso previsioni di recupero dei ricavi caratteristici (da prestazioni, fiere, locazioni immobiliari, congressi e convegni, eventi vari, concorsi e formazione) e dismissione di *assets* patrimoniali non strumentali.

A seguito dell'analisi svolta e delle richieste istruttorie effettuate al riguardo, circa il piano 2018/2022 e i suoi ulteriori adeguamenti, con particolare riferimento al quinquennio 2019/2023, si rileva una situazione contabile in miglioramento.

	2018	Budget 2019	Paf 2019
Totale ricavi netti	7.004.333	7.448.001	9.324.178
Margine operativo lordo	-337.880	-536.693	1.642.703
Risultato ante imposte	960.596	2.636.650	4.855.909

(estratto del verbale di assemblea dei soci del 12/12/2019)

E' evidente l'aumento del fatturato e della marginalità della Società. Si tratta però di risultati conseguenti ad eventi straordinari, come le Universiadi ed il maxi concorso della Regione Campania. La Sezione quindi si riserva di continuare l'analisi dell'andamento contabile della società in esame, in quanto le azioni previste nei piani di ristrutturazione ed industriale non hanno al momento sortito alcuna efficacia, considerando che al netto dei ricavi provenienti dai due eventi non ordinari, la società continua a versare in una situazione di difficoltà economico-finanziaria.

3.3. Politiche territoriali. Partecipate dell'area trasporti.

Totalitarie	%	Polo	Scenario
AIR spa		Trasporti	mantenere
> AIR CM srl in liquidazione	100	Trasporti	dismettere
> AIR MS scarl	50	Trasporti	dismettere
> CTI-ATI spa	99,5	Trasporti	fondere in AIR
Caremar spa		Trasporti	dismettere
EAV srl		Trasporti	mantenere
> City Sightseeing Napoli srl	12,22	Trasporti	dismettere
> EAV BUS srl fallita	100	Trasporti	-
> Metrocampania Parcheggi srl in liquidazione	100	Trasporti	dismettere

Maggioritarie	%	Polo	Scenario
ARCSS scpa in liquidazione	52	Trasporti	dismettere

Minoritarie	%	Polo	Scenario
Bagnoli Futura spa fallita	6,17	Altro	-
Cons. Aeroporto Salerno-Pontecagnano scarl	49,38	Trasporti	mantenere/dismettere
Logica scarl in liquidazione	48,28	Trasporti	dismettere
Sirena scpa in liquidazione	31,47	Altro	dismettere

Al termine del processo di razionalizzazione dovrebbero restare operative solo 3 società, con partecipazioni soltanto dirette:

- **EAV srl**, la quale si occupa di reti e trasporto pubblico locale su ferro e gomma, oltre che di servizi di mobilità e affini e sussidiari;
- **AIR spa**, che riguarda il trasporto pubblico su gomma interprovinciale e provincia di Avellino, nonché dell'impianto a fune Mercogliano–Montevergine;
- partecipazione (di minoranza) in **Consorzio Aeroporto di Salerno–Pontecagnano SCARL**. Lo scopo del consorzio, infatti, è la Realizzazione e sviluppo dell'Aeroporto “Costa d'Amalfi” di Salerno-Pontecagnano.

Le misure di razionalizzazione sono state quindi intese alla dismissione di tutte le altre partecipazioni. Pertanto, deve essere assicurata la razionalizzazione dei costi e il raggiungimento dell'equilibrio economico di queste tre società.

3.3.1. EAV (Ente Autonomo Volturino) srl.

Il piano prevedeva la separazione tra la gestione della rete e quella del servizio. All'uopo, avvalendosi delle disposizioni del D.lgs. n. 112/2015 la Regione ha provveduto a dare separazione contabile alle due attività (art. 2, comma 1, lett. b; art. 5 comma 4), con la scissione dei contratti.

L'affidamento dei servizi è avvenuto con la modalità in *house providing* (DGR n. 489/2017), ex art. 5, par. 2, del Regolamento UE n. 1370/07, restando confermate le gare per l'affidamento dei servizi di TPL su gomma (DGR nn. 763/2016, 806/2016 e 348/2018).

Per quanto concerne il recupero dell'equilibrio economico della società regionale, EAV srl ha adottato un Piano di Accordo Generale con i creditori redatto nel rispetto delle previsioni dell'art. 11, comma 1, del D. L. n. 193/2016 (c.d. mille proroghe). L'art. 11, comma 2 prevede la sospensione delle esecuzioni, purchè siano rispettati i tempi di pagamento definiti nel piano di accordo generale e nelle successive transazioni. Il piano di accordo generale, le successive transazioni e la completa esecuzione a mezzo degli effettivi pagamenti, inoltre, non possono superare il termine complessivo di tre anni dalla data di entrata in vigore del decreto (quindi, il termine è scaduto il 24.10.2019, *ndr*). Circa l'avanzamento del predetto Piano di Accordo Generale con i creditori, la Regione riferisce che il piano di rientro dall'esposizione debitoria procede regolarmente con il pagamento dei creditori nei termini e nelle modalità previsti e nel novembre 2019 l'EAV ha comunicato alla Regione la chiusura delle attività.

Con la legge n. 160 del 27/12/2019, all'art. 1, comma 308, si è stabilito che *“In conseguenza del raggiungimento dell’obiettivo di risanamento e soddisfazione dei creditori previsto, la società EAV s.r.l. è autorizzata ad impiegare le risorse residue di cui all’articolo 11, comma 1, del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (...) per il pagamento di quanto ancora dovuto ai creditori come individuati al 31 dicembre 2015, che non hanno aderito al piano triennale di accordo generale nonché, per la quota residua, per la realizzazione di investimenti in materia di sicurezza ferroviaria e di rinnovo di materiale circolante su ferro e gomma nonché per la realizzazione di interventi di adeguamento strutturale dei mezzi ed eliminazione delle barriere architettoniche per l’accessibilità dei passeggeri con mobilità ridotta, in coerenza con le misure necessarie al raggiungimento dell’equilibrio economico e garantendo un immediato miglioramento delle prestazioni energetiche ed ambientali della flotta che contribuisca al raggiungimento dei target di riduzione delle emissioni inquinanti fissati a livello europeo.”*

In questa ottica, l'EAV ha evidenziato la disponibilità di risorse ulteriori e sufficienti per far fronte ai debiti residui verso i creditori che non hanno aderito al Piano, verso cui resta obbligata.

La Sezione, quindi, prende atto della chiusura delle attività suddette e si riserva di verificare il regolare adempimento anche ex art. 1 comma 308 L. 160/2019.

Resta da rilevare che la società in esame riporta nel triennio un utile come da tabella che segue, sebbene diminuendo il risultato di esercizio di circa 13.000.000 dal bilancio 2017 al bilancio 2019. Pertanto, anche tale decremento sarà successivamente attenzionato nei futuri controlli.

ENTE AUTONOMO VOLTURNO S.R.L.

Voce	Bilancio 2017	Bilancio 2018	Bilancio 2019
Valore produzione	298.616.703	314.822.910	287.430.997
Costi produzione	264.901.875	292.780.752	286.223.850
Margine operativo	33.714.828	22.042.158	1.207.147
Risultato esercizio	33.714.896	28.597.563	20.786.352

3.3.2. AIR (Autoservizi Irpini) spa.

La società, quasi interamente partecipata dalla Regione Campania, si occupa della realizzazione e gestione delle reti e degli impianti funzionali all'esercizio del Trasporto di persone della provincia di Avellino a mezzo di Autolinee, Funicolari terrestri, Funivie, Tranvie, ferrovie ed altri veicoli.

A.IR S.p.A.

Voce	Bilancio 2017	Bilancio 2018	Bilancio 2019
Valore produzione	41.937.523	18.378.232	1.242.333
Costi produzione	43.740.306	13.720.685	1.986.203
Margine operativo	-1.802.783	4.657.547	-743.870
Risultato esercizio	-1.884.987	3.833.316	187.151

Come si rileva dalla tabella soprariportata, nell'esercizio 2017 la società registra un risultato negativo di – euro 1.884.987 che è stato motivato in base all'incremento degli oneri diversi di gestione,

conseguente all'accordo transattivo relativo a tributi comunali. In particolare, la Commissione tributaria Regionale (cfr. CTR, sentenza n. 9644/2017) ha condannato *AIR* al pagamento di quasi 4 mln per TOSAP e nel 2018 è stato definito un accordo conciliativo in relazione a tutte le annualità dei tributi in questione con un versamento unitario di € 4.856.360,00.

Al riguardo si rileva che, come evidenziato dalla Regione, questa vicenda straordinaria, relativa al contenzioso per tributi comunali, ha prodotto effetti di squilibrio sul solo esercizio 2017. L'ente regionale inoltre riferisce che l'accordo conciliativo definito nel 2018 è stato estintivo del contenzioso relativo a tutte le annualità e a tutte le tipologie di tributi in questione.

Per l'esercizio 2018, infatti, si osserva un utile pari a € 3.833.316.

Tuttavia, occorre evidenziare che per l'esercizio 2019 si registra un notevole decremento di utile, pari a soli euro 187.151. Pertanto, posto l'evidente ciclo sfavorevole di bilancio in cui attualmente opera la società, la Sezione evidenzia che l'andamento societario sarà particolarmente attenzionato nei successivi esercizi finanziari.

3.3.3. Consorzio Aeroporto di Salerno–Pontecagnano SCARL.

Con riferimento alla società consortile in esame, a capitale totalmente pubblico, la Regione dichiara che è stata deliberata la fusione per incorporazione della indiretta *Aeroporto di Salerno – Costa d'Amalfi s.p.a.*, società di gestione detenuta tramite il Consorzio, nella *GESAC spa*, società di gestione dell'Aeroporto di Napoli, realizzando, così, le condizioni gestionali necessarie a consolidare la concessione trentennale della gestione totale dell'aeroporto *Salerno – Costa d'Amalfi* allo scopo di creare una rete aeroportuale integrata sul territorio campano.

L'atto di fusione è avvenuto in data 24/10/2019 con l'incorporazione di AdS spa nella società GE.S.A.C. spa. In relazione all'intervenuta fusione, Ads spa in data 01/11/2019 è stata cancellata dal "Registro delle Imprese" e il Consorzio Aeroporto – nel rispetto del rapporto di cambio è diventato azionista di Gesac, detenendo il 5% del capitale sociale (n. 13.158 azioni per un controvalore di € 1.368.432).

In tale nuovo contesto, Gesac spa, quale soggetto gestore unico degli scali di Napoli e Salerno, dovrà realizzare i lavori di ammodernamento e ampliamento dello scalo salernitano e assicurare il definitivo sviluppo dell'infrastruttura, in un'ottica di crescita complessiva del sistema aeroportuale campano.

Posta quindi l'avvenuta fusione si rileva che la società nell'ultimo triennio registrava esercizi in negativo.

Analogamente, quindi, a quanto rilevato per SMA e CAS a seguito dell'incorporazione della società vale quanto si dirà nella sezione relativa all'analisi economico-finanziario.

CONSORZIO AEROPORTO SALERNO -PONTECAGNANO S.C. a R.L.

Società	Bilancio 2017	Bilancio 2018	Bilancio 2019
Valore produzione	115.384	79.575	120.606
Costi produzione	495.868	99.367	121.138
Margine operativo	-380.484	-19.792	-532
Risultato esercizio	-786.299	-2.745.321	-631.617

3.3.4. Istruzione, ricerca, lavoro, politiche culturali e sociali.

In tale ambito l'obiettivo della razionalizzazione era, originariamente, la costituzione di **una sola società a partecipazione diretta**, ma mista: la *Scabec*.

Maggioritarie	%	Polo	Scenario
Scabec spa	51	Cultura	mantenere/dismettere
Trianon spa	79,36	Cultura	trasformare in fondazione

Minoritarie	%	Polo	Scenario
ART SannioCampania scpa in liquidazione	49	Cultura	Dismettere
> CCTA srl fallita	100	Ricerca e ICT	-
Campec scarl in liquidazione	16,66	Ricerca e ICT	Dismettere
PST scpa in liquidazione	2	Ricerca e ICT	Dismettere
> CERTA scarl	2	Ricerca e ICT	Dismettere

Minoritarie	%	Polo	Scenario
> ICT - SUD scarl	0,34	Ricerca e ICT	Dismettere

Con l'uscita del socio privato e l'acquisto delle relative quote, nel giugno 2016 la società *Scabec* è divenuta ***società in house interamente partecipata dalla Regione***.

La Regione ha deliberato e confermato il mantenimento senza interventi.

Per quanto concerne il percorso di trasformazione in fondazione del Trianon, dopo la delibera assembleare di trasformazione (dicembre 2018), nell'ottobre 2019 vi è stato il riconoscimento della personalità giuridica della Fondazione Trianon Viviani di Napoli con decreto dirigenziale n. 24 del 4/10/2019 dell'Ufficio regionale UOD Persone giuridiche private a ciò deputato.

Per quanto concerne le altre società, si rileva che

1. l' *ART Sannio* risulta fallita nel marzo 2016;
2. la *CCTA* è fallita nell'ottobre 2014, successivamente all'uscita della Regione dalla compagine;
3. per la *Campec*, in liquidazione e ceduta nel maggio 2016 alla società veicolo *Saps*, affinché ne seguisse il processo e lo accelerasse, nel dicembre 2019 è stato depositato al Registro delle imprese il bilancio finale di liquidazione e chiesta la cancellazione della società. Nel marzo 2020 la società è stata cancellata dal Registro delle Imprese.

In relazione quindi al settore “Istruzione, ricerca, lavoro, politiche culturali e sociali” l’iniziale processo di razionalizzazione risulta realizzato pur se la società principale è divenuta partecipata al 100% e non società mista come inizialmente previsto. La Sezione quindi si riserva di verificare l’andamento economico-finanziario della *società in house*.

3.3.5. Risorse strumentali.

L'obiettivo stabilito nel PRS prevedeva la trasformazione in fondazione di *SAUIE*.

Totalitarie	%	Polo	Scenario
SAUIE srl	100	Risorse strumentali	Mantenere e trasformazione

In particolare, *SAUIE* si occupa della gestione di un consistente patrimonio immobiliare.

Il patrimonio inizialmente sarebbe dovuto confluire al fondo di dotazione di una costituenda Fondazione. Tuttavia, al fine di intervenire sulle ragioni strutturali dello squilibrio societario -

riconducibile unicamente alla gestione delle aziende agricole in concessione alla *SAUIE* e agli immobili in esse ricadenti, bisognosi di interventi di riqualificazione – la Regione aveva dichiarato che la Direzione Generale competente stava elaborando una proposta alternativa di gestione, non escludendo l'affidamento con procedura di evidenza pubblica.

Infatti, come evincibile dalla tabella che segue la *SAUIE* riporta 4 risultati negativi sugli esercizi 2015-2019.

	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013
approvazione bilancio	Si	Si	si	Si	si	si	Si
risultato di esercizio	185.807	-304.447	-269.326	-309.527	-187.403	119.974	231.152

(Fonte: Regione Campania, nota prot. C.c. 6335/2020)

Si applica, quindi, la disciplina normativa dettata dall'art. 20, comma 2, lett. e) TUSP secondo cui sono necessarie ed inevitabili misure di razionalizzazione specifiche per la società in esame trattandosi di una partecipazione in società “diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale”, che ha “prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti”.

Allo stato, quindi, la Sezione, ritenendo integrata l'ipotesi di legge appena citata, richiama l'attenzione della Regione nell'adempimento suddetto, individuando adeguate misure di razionalizzazione, se del caso, concludendo l'iter di trasformazione eterogenea già inizialmente ipotizzato.

3.4. Il Polo sanitario.

L'unica società ***SoReSa spa*** del polo sanitario, costituita per la gestione accentrata e razionale della spesa sanitaria, non è soggetta ad alcuna misura di razionalizzazione. La SORESA è configurata quale **centrale unica di acquisto**, titolare in via esclusiva delle funzioni di acquisto e fornitura dei beni, attrezzature sanitarie e servizi non sanitari delle ASL e delle AO; è delegata come **centrale unica dei pagamenti (CUP)** delle ASL e delle AO per l'esercizio del servizio sanitario e dei debiti, regolarmente accertati; ha il **compito di assistere e supportare le ASL e le AO in materia di controllo di gestione e di pianificazione aziendale** nei settori tecnologico, informatico e logistico-gestionale;

L'art. 1, comma 28, della L.R. n. 16/2014 ha riconosciuto alla società il **ruolo di generale “centrale di committenza/soggetto aggregatore” regionale¹⁵** per cui SORESA aggiudica appalti

¹⁵ La L.R. n. 16 del 7 agosto 2014 “Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla legge di stabilità regionale 2014)”, all'art.1, comma 28, nel sostituire il comma 15 dell'art. 6

pubblici e/o conclude accordi quadro di lavori, forniture e/o servizi destinati alle ASL e alle AO, alle società partecipate in misura totalitaria dalla Regione Campania, ivi comprese quelle *in house*, ad eccezione di EAV srl (trasporto su ferro e accessori) e di Sviluppo Campania S.p.A., agli enti strumentali della Regione, diversi da quelli del trasporto su ferro e su gomma, agli enti locali e alle altre pubbliche amministrazioni aventi sede nel medesimo territorio.

SO.RE.SA. S.P.A.

Voce	Bilancio 2017	Bilancio 2018	Bilancio 2019
Valore produzione	1.001.976.963	1.051.213.619	1.117.753.345
Costi produzione	1.001.723.756	1.050.581.151	1.116.746.033
Margine operativo	253.207	632.468	1.007.312
Risultato esercizio	0	0	0

La Sezione rileva che dalla tabella soprariportata risulterebbe che la società sia in equilibrio con un margine operativo sempre in positivo nell'ultimo triennio.

della L.R. n. 28 del 2003, ha disposto quanto segue: "Ai fini del contenimento e della razionalizzazione della spesa, [...] la So.Re.Sa. costituisce centrale di committenza regionale ai sensi dell'articolo 3, comma 34 e dell'articolo 33 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE - Codice degli appalti) e soggetto aggregatore ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, che aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati alle ASL e AO, alle società partecipate in misura totalitaria dalla Regione Campania, ivi comprese quelle *in house*, ad eccezione di EAV Srl e di Sviluppo Campania S.p.A., agli enti anche strumentali della Regione, diversi da quelli del trasporto su ferro e su gomma, agli enti locali e alle altre pubbliche amministrazioni aventi sede nel medesimo territorio".

4. Sezione II – Analisi economico-finanziaria.

Il piano di ristrutturazione afferente alla gestione delle società partecipate e controllate dalla Regione, che riguarda il periodo 2017/2020, prevede riduzioni di costi per circa 10 mln annuali ed un avanzo di gestione già a partire dal 2017.

Tuttavia, dalla Nota Integrativa al Rendiconto della gestione 2019 (cfr. pag. 12) si rileva che l'esposizione dell'Ente Regione in **immobilizzazioni finanziarie** verso imprese controllate e partecipate ha evidenziato un sensibile aumento, per complessivi € 43.462.778,37. Nel dettaglio, dalla relativa tabella, è emersa una variazione in aumento, tra l'esercizio 2018 e l'esercizio 2019, del 29,7% verso imprese controllate (€ 41.434.206) e del 6,8% verso imprese partecipate (€ 2.028.572,37).

Alla richiesta di rappresentare le motivazioni di tale scelta strategica con particolare riferimento agli aumenti dell'esposizione dell'Ente Regione in società e con specificazione dei dati afferenti ai singoli aumenti di capitale, alla luce degli art. 5, c. 1 del T.U. 175/2016 e art. 192, c. 2, del Codice dei contratti pubblici D.lgs. 50/2016 la Direzione Generale Risorse Finanziarie con riferimento alle imprese controllate ha specificato che *“(...) tale incremento è il risultato degli effetti del piano di ristrutturazione sia di Sma Campania (DGR 738 del 13/11/2018 e la L.r. n. 60 del 28/12/2018, art. 1, c. 17) che di CAS (DGR 24 del 23/01/2018 e la L. r. n. 23 del 30/05/2018 art. 1, c.1) volto a sanare la condizione di squilibrio strutturale delle due citate società controllate, in attuazione del Piano di revisione straordinaria ex art. 24 del TUSP. Tale Piano prevede interventi di risanamento e di rafforzamento patrimoniale delle società in house regionali operanti in campo ambientale, secondo un piano di ristrutturazione. Il medesimo piano prevede, una volta assicurato il riequilibrio, l'integrazione di tali società finalizzata alla realizzazione della società unica del polo ambientale regionale previsto con legge regionale n. 28 del 08/08/2018 (in attuazione del Piano di revisione straordinaria delle partecipazioni regionali). Nel dettaglio, nel corso del 2019, per le finalità sopra descritte, sono state liquidate: a) Euro 27.055.719,00 a favore di SMA Campania SPA; b) Euro 14.378.487,00 a favore di Campania Ambiente e Servizi SPA; per un totale di Euro 41.434.206,00 (...)”* (cfr. nota della Direzione Generale Risorse Finanziarie prot. C.d.C. n. 6326 del 22/09/2020 e dell'Ufficio Speciale Controllo e Vigilanza su Enti e Società Partecipate con nota prot. C.d.C. n. 6335 del 22/09/2020 - protocollo regionale n. 434304 del 21/09/2020).

Viene altresì specificato che *“(...) il valore riportato nella parte attiva dello Stato Patrimoniale al 31/12/2019, approvato con D.d.L. 331 del 30/06/2020, alla voce “Partecipazioni in imprese controllate non incluse in Amm. Pubbl.” è pari ad € 181.152.199,29. Se si nettizza il valore complessivo della voce dalle operazioni sopra indicate provenienti dalle scritture derivate dalla Contabilità*

finanziaria si ottiene il valore di € 139.717.993,29, esattamente pari al valore iscritto nello Stato Patrimoniale al 31/12/2018. In altre parole le partecipazioni valutate al metodo del patrimonio netto sono rimaste invariate rispetto al 31/12/2018. E' necessario, altresì, precisare (...) il (...) Principio contabile applicato alla Contabilità Economico Patrimoniale, Allegato 4/3 al Dlgs n. 118/2011, [stabilisce che] “nel caso in cui il valore della partecipazione diventi negativo per effetto di perdite, la partecipazione si azzerà”. Questo era il caso delle due citate società, che presentavano un valore della partecipazione (al metodo del patrimonio netto) negativa. Pertanto, fino al 31/12/2018, il valore riportato in Contabilità Economico Patrimoniale per tali due società risultava azzerato (...)” (cfr. nota prot. C.d.C. n. 6326 del 22/09/2020).

Sul punto, occorre evidenziare che il Collegio dei Revisori ha rappresentato che “(...) *dalla valutazione delle partecipazioni in imprese controllate e partecipate operata dalla DG competente Ufficio Speciale per il Controllo e la Vigilanza su Enti e Società Partecipate, non sono emerse situazioni di perdite durevoli di valore tale da determinare la svalutazione delle partecipazioni in Bilancio (...)*” (cfr. pag. 12 della Nota Integrativa).

Attesa la chiara contraddizione tra quanto evidenziato dalla Direzione Generale Risorse Finanziarie ed il Collegio dei Revisori dell'Ente, considerato che malgrado il valore delle Partecipazioni in imprese controllate non sia variato rispetto all'esercizio precedente per effetto del metodo di calcolo del Patrimonio Netto di cui all'Allegato 4/3 al Dlgs n. 118/2011, **permane la necessità di soffermarsi sulla legittimità della scelta strategica dell'Amministrazione regionale di conservare le partecipazioni e ristrutturare, anche mediante fusione, le società Sma Campania e CAS.**

Preliminarmente va rilevato che con riferimento all'aumento dell'esposizione in immobilizzazioni finanziarie verso imprese controllate e partecipate, l'Ufficio Speciale Controllo e Vigilanza su Enti e Società Partecipate (cfr. nota prot. C.d.C. n. 6335 del 22/09/2020 - prot. reg. n. 434304 del 21/09/2020) ha prodotto la seguente tabella:

società	pn 2019	pn 2018	variazione
cas	- 20.375.930	- 20.375.930	-
eav	174.528.783	153.742.431	20.786.352
saue	3.561.562	3.375.757	185.805
scabec	1.034.109	1.034.109	-
sma campania	- 18.494.087	- 18.494.087	-
soresa	778.106	778.106	-
sviluppo campania	5.781.519	5.777.595	3.924
totalitarie	146.814.062	125.837.981	20.976.081
air	30.530.790	30.533.017	- 2.227
consorzio aeroporto	3.075.752	1.432.777	1.642.975
trianon		5.508.813	- 5.508.813
maggioritarie	33.606.542	37.474.607	- 3.868.065
controllate	180.420.604	163.312.588	17.108.016
acn	- 53.425	- 48.784	- 4.641
patto dell'agro	- 5.434	- 2.913	- 2.521
caan	128.051	157.146	- 29.095
mostra d'oltremare	29.913.605	29.890.194	23.411
sirena	- 428.385	- 376.621	- 51.764
sistema cilento	36.304	38.299	- 1.995
partecipate	29.590.716	29.657.321	- 66.605
totale	210.011.320	192.969.909	17.041.411

Al riguardo l'Ufficio Speciale ha rilevato che “(...) la variazione in aumento tra i due esercizi è di 17,1 m. euro, i movimenti di rilievo sottostanti hanno riguardato l'EAV, per effetto dell'accantonamento dell'utile a riserva; il Consorzio Aeroporto di Pontecagnano, per ricapitalizzazione in previsione degli interventi sulla società di gestione dell'aeroporto finalizzati alla fusione con Gesac spa; il Trianon, in sottrazione, in quanto non più presente in tabella per effetto della trasformazione in fondazione. D'altro canto, le tabelle evidenziano patrimonio netto negativo per le società Campania Ambiente e Servizi e SMA Campania; per entrambe le società si è dato poi attuazione ai piani di ristrutturazione e agli interventi di ricapitalizzazione previsti dal legislatore regionale (cfr. LR 38/2016, art. 3, commi 1 e 2; LR 28/2018, art. 1, commi 57 e ss.; LR 61/2018; LR 27/2019, art. 1, commi 38 e ss.) e disposti dalla Giunta con l'approvazione di piani di ristrutturazione ex art. 14, comma 4, del TUSP e relativi aggiornamenti (cfr. DGR 24/2018 e DGR 145/2019 relativamente a CAS; DGR 738/2018 relativa a SMA Campania), nonché con gli indirizzi per realizzare la società unica del polo ambientale mediante fusione per incorporazione di CAS in SMA Campania (cfr. DGR 31/2020). Gli interventi finanziari in questione, eseguiti in diversi momenti del 2019, assommano a 14.378.487 euro per Campania Ambiente e Servizi e a 26.591.425 euro per SMA Campania (...)”.

Anche in relazione al Consorzio Aeroporto di Salerno e Pontecagnano Scarl si rileva la ricapitalizzazione per € 2.095.214,37, per acquisizione di “Partecipazioni in imprese partecipate incluse nelle Amministrazioni locali”.

Riguardo ai mentovati interventi di ricapitalizzazione occorre soffermarsi brevemente sulla normativa afferente il caso in esame.

L'art. 14, comma 2, TUSP dispone che *“Qualora emergano, nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio (...) uno o più indicatori di crisi aziendale, l'organo amministrativo della società a controllo pubblico adotta senza indugio i provvedimenti necessari al fine di prevenire l'aggravamento della crisi, di correggerne gli effetti ed eliminarne le cause, attraverso un idoneo piano di risanamento”*; successivamente ai commi 4 e 5 prevede che *“Non costituisce provvedimento adeguato, ai sensi dei commi 1 e 2, la previsione di un ripianamento delle perdite da parte dell'amministrazione o delle amministrazioni pubbliche socie, anche se attuato in concomitanza a un aumento di capitale o ad un trasferimento straordinario di partecipazioni o al rilascio di garanzie o in qualsiasi altra forma giuridica, a meno che tale intervento sia accompagnato da un piano di ristrutturazione aziendale, dal quale risulti comprovata la sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività svolte (...)”*.

*“Le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dagli articoli 2447 e 2482-ter del codice civile, sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate, con esclusione delle società quotate e degli istituti di credito, che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti straordinari alle società di cui al primo periodo, **a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti, purché le misure indicate siano contemplate in un piano di risanamento, approvato dall'Autorità di regolazione di settore ove esistente e comunicato alla Corte dei conti con le modalità di cui all'articolo 5, che contempli il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni.** Al fine di salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse, a fronte di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità, su richiesta della amministrazione interessata, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con gli altri Ministri competenti e soggetto a registrazione della Corte dei conti, possono essere autorizzati gli interventi di cui al primo periodo del presente comma.”*

Ora, nell'ipotesi in analisi, le società menzionate hanno conseguito tre esercizi in perdita.

Alle stesse, quindi, si applica non solo il comma 2 e 4 dell'art. 14, ma anche il comma 5, che riguarda proprio il caso in cui si siano registrati consecutivamente tre perdite "di esercizio", da intendersi come perdite evidenziate dal conto economico ex art. 2425 c.c.

Inoltre, si ricorda che la disciplina indicata si applica anche al Consorzio Aeroporto di Salerno e Pontecagnano Scarl *in quanto* è oramai pacifico il riconoscimento del perimetro di applicazione soggettiva dell'art. 14 anche ai Consorzi, in quanto *"sebbene [la norma] non contempli direttamente i consorzi, ma si riferisca esclusivamente agli organismi partecipati aventi struttura societaria, dal suo tenore emerge un principio generale di "divieto di soccorso finanziario", fondato su esigenze di tutela dell'economicità gestionale e della concorrenza, estensibile anche ai consorzi, quali realtà operative inserite a tutti gli effetti nel contesto della finanza territoriale. Tale interpretazione, infatti, appare conforme ai principi espressi dalla legislazione ordinaria, volti al rispetto dei criteri di economicità e razionalità nell'utilizzo delle risorse pubbliche"*. Tale principio s'impone alle amministrazioni pubbliche prescindendo, a tutela dell'effettività del precetto, dalle forme giuridiche prescelte per la partecipazione in organismi privati che finirebbero, altrimenti, col prestarsi a facile elusione del chiaro dettato normativo (cfr. Corte dei conti, sez. reg. contr. Abruzzo 157/20/PAR, che richiama Corte dei conti sez. reg. contr. Lombardia, n. 296/2019/PAR).

In base alla normativa appena illustrata vige il divieto del cd. Soccorso finanziario da parte dell'amministrazione pubblica. In altri termini, qualora ricorra la condizione della perdita consecutiva per tre esercizi finanziari, la Regione non "potrebbe" procedere alla ricapitalizzazione. Come evidenziato dalla consolidata giurisprudenza contabile la norma "impone l'abbandono della logica del "salvataggio a tutti i costi" di strutture e organismi partecipati che versano in situazione di dissesto" (vd. al riguardo Corte dei conti, sez. contr. Abruzzo 157/20/PAR e precedenti ivi esaustivamente richiamati).

La *ratio* della norma è triplice: garantire l'equilibrio dei bilanci degli enti soci che possono subire gli effetti negativi del bilancio delle partecipate; promuovere la maggiore efficienza nella gestione delle società partecipate; non consentire all'eventuale finanziamento pubblico una distorsione della regola della concorrenza, come tutelata dai principi comunitari (si veda al riguardo di recente CGE 385/18 che qualifica in linea generale come "aiuto di stato" l'intervento pubblico con riguardo ad imprese pubbliche in situazione di dissesto, con lo stanziamento di notevoli risorse finanziarie nonché il trasferimento della partecipazione pubblica totalitaria in favore di altri soggetti pubblici del settore). Il socio pubblico, quindi, incontra particolari limiti nell'espletamento dell'autonomia negoziale in tema di finanziamento della società in cui partecipa, non potendo, quale regola generale, liberamente impiegare risorse pubbliche per finanziare una società che non è capace di operare con le proprie risorse economico - finanziarie e che abbia *"registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio (...)"*.

Il legislatore, tuttavia, pone un'ultima ancora di salvataggio, applicabile, se del caso, all'ipotesi in esame.

Le amministrazioni pubbliche possono procedere a ricapitalizzazione quando il patrimonio si sia ridotto al di sotto del limite minimo legale, in modo da consentire la prosecuzione della vita societaria. Occorre, però, precisare che il legislatore non intende consentire un soccorso finanziario allorquando la vita della società sia in pericolo a causa delle perdite, ma un consentito intervento quando, a seguito di una valutazione da parte del socio pubblico, si verifichi che la liquidazione o il fallimento possano comportare una dispersione dei valori aziendali. Si tratta, in altri termini, di un bilanciamento di interessi rimesso all'amministrazione pubblica che deve concretamente valutare le prospettive di reale salvaguardia del patrimonio societario nonché di quello dello stesso ente socio. In quest'ottica, il ripristino del valore patrimoniale *ante* perdite non deve risolversi in un mero intervento risanatore, con il rischio di portare alla distruzione anche dei nuovi conferimenti, oltre del già disperso capitale sociale. Da quanto appena esposto ne consegue che la prima condizione affinché si possa procedere alla ricapitalizzazione, pur in presenza di tre esercizi in perdita, è rappresentata dalla necessità di adottare un piano di ristrutturazione aziendale. Un piano, cioè, che consenta di ritenere quale “provvedimento adeguato”, ai fini di un risanamento, la previsione di un ripiano perdite, anche con un ripristino del capitale ante perdita.

Il mentovato piano deve prevedere le necessarie azioni di ristrutturazione aziendale, al fine di evitare la reiterazione delle perdite ed il prolungarsi della crisi aziendale, eventualmente anche sulla base di un *business plan* adeguato, redatto dagli amministratori. Esso deve dare conto anche del bilanciamento di cui si è detto poc'anzi, che evidenzia la prevalenza del valore della partecipazione e della continuità aziendale— al netto del nuovo conferimento — rispetto ad un'eventuale dismissione societaria. Ciò ovviamente mediante adeguata motivazione della scelta strategica effettuata, con particolare riferimento “*alla inerenza con le finalità istituzionali dell'ente*” (in questo senso si veda più di recente Corte dei conti, sez. contr. Veneto 119/20/PAR).

In altri termini, l'eventuale risanamento mediante ricapitalizzazione di perdite (ovvero tramite ulteriori provvedimenti quali versamento a fondo perduto, trasferimento straordinario di partecipazioni, rilascio di garanzie etc.) deve inquadrarsi in un piano più ampio che dimostri le concrete possibilità di recupero dell'equilibrio economico. Il piano, cioè, deve evidenziare la possibilità di un ritorno all'**utile operativo ed alla continuità aziendale** e non solo all'equilibrio patrimoniale.

In secondo luogo, come previsto dal comma 5, in caso di società “*che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio*” la Regione può procedere al cd. Soccorso finanziario allorquando si sia in presenza di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo

svolgimento di servizi di **pubblico interesse**, purché il piano di risanamento sia, *in primis*, approvato dall'Autorità di regolazione del settore ove esistente e comunicato alla Corte dei conti e, in secondo luogo, preveda il riequilibrio entro i tre anni successivi.

Il socio pubblico può, peraltro, derogare al citato divieto, in presenza di altre due condizioni che, nel caso in esame, si aggiungono a quanto già evidenziato: una soggettiva ed una oggettiva.

La prima (condizione soggettiva) riguarda lo svolgimento da parte della società di servizi di pubblico interesse, mediante la previsione di convenzioni, contratti di servizio o di programma.

La seconda (condizione oggettiva), affinché possa essere erogato il contributo pubblico, riguarda l'approvazione da parte dell'Autorità di regolazione del settore, la comunicazione alla Corte dei conti ed il raggiungimento dell'equilibrio finanziario nei tre anni. Come già evidenziato, deve trattarsi di un piano di azioni fra loro coordinate che evidenzino la capacità della società di raggiungere una normale condizione di esercizio dell'impresa.

Orbene, nel caso in esame, queste due condizioni sembrano sussistere.

Tuttavia, la considerazione del contesto complessivo contribuisce a configurare l'intervento della Regione come "l'ultima possibilità" per la stessa di dimostrare l'adequatezza delle misure adottate, per risanare la crisi e la redditività della scelta strategica.

In tal senso, il controllo della Sezione negli esercizi futuri sarà condotto tenendo conto del piano posto in essere dallo stesso ente regionale con tutte le consequenziali valutazioni, anche ai fini di eventuali danni erariali.

4.1. Debiti per trasferimenti e contributi.

Sono stati riscontrati **debiti per trasferimenti e contributi** al 31/12/2019 pari ad € 412.204.218,32 verso imprese controllate e ad € 110.703.469,89 verso imprese partecipate (cfr. Nota Integrativa al Rendiconto della gestione 2019 rilevano alla pag. 17).

Nel dettaglio, si è evidenziato che i *"(...) i debiti per trasferimenti e contributi verso imprese controllate pari ad € 412.204.218,32 si riferisc[ono] a debiti verso le imprese controllate a titolo di trasferimenti e contributi agli investimenti (...) "* e che i *"(...) i debiti per trasferimenti e contributi verso imprese partecipate pari ad € 110.703.469,89 si riferisc[ono] a debiti per trasferimenti correnti (...) "*.

La Direzione Generale Risorse finanziarie (cfr. nota prot. C.d.C. n.6326 del 22/09/2020) ha inviato un dettagliato file excel, a seguito della richiesta istruttoria relativa alla specificazione degli impegni assunti dalla Regione Campania verso le sopra menzionate imprese, riportando dettagliatamente per ognuna di esse: l'ammontare del debito contratto, le motivazioni di tali impegni, le ragioni sottostanti

ai trasferimenti correnti e quelle afferenti all'esposizione dell'Ente per investimenti delle società stesse, con tutte le specifiche richieste in istruttoria. Da tale documentazione è emersa una discordanza con quanto riportato nella nota integrativa al rendiconto.

Specificamente, nella predetta nota integrativa della gestione 2019 (alla pag. 17) sono stati riscontrati, come detto, debiti per trasferimenti e contributi al 31/12/2019 pari ad € 412.204.218,32 verso imprese controllate e ad € 110.703.469,89 verso imprese partecipate il cui totale è pari ad € **522.907.688,21**.

Alla luce dell'istruttoria svolta e dei chiarimenti forniti, si ritiene maggiormente attendibile il totale trasmesso dalla Direzione Generale Risorse finanziarie che risulta pari ad € **757.518.758,77**.

4.2. Spese per il personale delle società partecipate.

Alla luce degli elementi documentali risultanti dal questionario al Rendiconto della Regione Campania per l'anno 2019 non è stato possibile stabilire il rispetto del limite retributivo, di cui all'art. 13, comma 1 e 3, del D.L. n. 66/14, con riferimento alle retribuzioni del personale pubblico e delle società, anche in relazione agli obiettivi contabili di cui all'art. 1, comma 166 e ss., L. n. 266/2005, richiamato dall'art. 1, c. 3, del D.L. n. 174/2012 conv. in L. n. 213/2012, (cfr. Sezione II del questionario - partecipate).

In tal senso, il Collegio dei Revisori segnalava che *“(...) allo stato sono disponibili solo le informazioni del personale dipendente e non quelle relative alle società Partecipate (...)”*.

A seguito di specifiche richieste istruttorie l'Ente regionale attestava la mancata ricollocazione del personale nell'ambito del processo di razionalizzazione/dismissione delle società. Secondo l'Ufficio Speciale Controllo e Vigilanza su Enti e Società Partecipate (...) *per quanto attiene al rispetto dell'articolo 13 del DL n. 66/2014 si conferma che non risultano violazioni del limite di legge (...)*” e *“(...) non risulta che le società in questione, a parte quelle attive in cui la Regione non partecipa più, siano dotate di personale dipendente retribuito (...)”* (cfr. nota prot. C.d.C. n. 6335 del 22/09/2020 - prot. reg. n. 434304 del 21/09/2020).

Al riguardo, considerato il Piano di razionalizzazione periodica ex art. 20 Dlgs 175/2016 al 31/12/2019 (cfr. Decreto del Presidente n. 1 del 2/1/2020), occorre fare riferimento agli elenchi trasmessi dall'Ufficio Speciale Controllo e Vigilanza su Enti e Società Partecipate, relativi, rispettivamente, alle società:

- 1) **non più operative e dismesse** [Campec (16,66%); La Fiorente (cooperativa); Latteria sociale Domiziana (cooperativa); SACAM – Saccarifera Campana];

- 2) **operative ma dismesse** [Cooperativa Masaniello; Olivicola San Lupo (cooperativa)];
- 3) **non operative, salve le attività di liquidazione** [ACN srl (25%); Agenzia locale di sviluppo della Valle del Sarno - Patto dell'Agro (2,32%) e le sue partecipate ANS (100%), Agrooccupazione srl in liquidazione (100%); Sirena (31,47%); Campania Innovazione (100%) indiretta di terzo grado; DigitCampania srl (100%) indiretta di terzo grado; Tess - Costa del Vesuvio (51,13%) indiretta di terzo grado; Biostarnet scarl in liquidazione (9,7%) indiretta di secondo grado; Consorzio ortofrutticolo dell'Agro Nocerino – Sarnese (cooperativa); Sovagri (42%)].

In esito alla richiesta quantificazione delle spese per il personale sostenute da ogni società partecipata (*in house providing* e controllate, sia dirette che indirette) ed ai dati sul numero dei dipendenti assunti nelle società sopra riportate, l'Ufficio Speciale Controllo e Vigilanza su Enti e Società Partecipate ha rassegnato la seguente tabella da cui emerge una spesa, pari: a) per il 2018 ad € **251.649.498**; b) per il 2019 ad € **241.649.498** (prot. reg. n. 434304 del 21/09/2020- nota prot. C.d.C. n. 6335 del 22/09/2020):

società in house	tipo	2018		2019	
		n. medio	costo personale	n. medio	costo personale
cas	diretta	372	10.789.426	361	11.123.148
eav	diretta	2.916	172.808.053	2.796	168.387.289
saue	diretta	7	404.244	8	429.783
scabec	diretta	34	1.418.212	44	1.864.320
sma campania	diretta	748	31.404.766	678	26.863.641
soresa	diretta	103	4.734.134	101	5.422.452
sviluppo campania	diretta	162	7.265.600	164	7.662.579
società in controllo					
saps	indiretta	-	-	-	-
air	diretta	131	6.771.768	2	188.055
air mobilità	indiretta	369	14.727.037	314	19.708.231
consorzio aeroporto	diretta	-	-	-	-
aeroporto Costa d'Amalfi	indiretta	28	1.154.978		

Con riferimento alle assunzioni di personale il predetto Ufficio ha prodotto la seguente tabella, che riguarda, per il 2019, soltanto l'Ente Autonomo Volturno.

Tanto, “(...) a fronte di fuoriuscite di personale per effetto di pensionamenti e adesioni all'esodo agevolato (121 nel 2019 e 235 nel 2018) - 34 unità di personale (...)”.

In base a quanto riferito, quindi, le assunzioni di personale sarebbero state effettuate solo per la citata società e nei termini di cui alla seguente tabella.

Profilo	Qualifica	Figura professionale	numero	tempo
G	Operatori di stazione	OPERATORE DI STAZIONE par.139	5	indeterminato
I	Ingegneri Meccanici	SPECIALISTA TECNICO/AMMINISTRATIVO	3	indeterminato
L	Ingegneri Elettrici	SPECIALISTA TECNICO/AMMINISTRATIVO	4	indeterminato
M	Ingegneri Elettronico\Automazione	SPECIALISTA TECNICO/AMMINISTRATIVO	4	indeterminato
N	Ingegneri Edili\Civili	SPECIALISTA TECNICO/AMMINISTRATIVO	4	indeterminato
O	Ingegneri Gestionali	SPECIALISTA TECNICO/AMMINISTRATIVO	1	indeterminato
P	Ingegneri Informatici	SPECIALISTA TECNICO/AMMINISTRATIVO	1	indeterminato
Q	Geologi	SPECIALISTA TECNICO/AMMINISTRATIVO	1	indeterminato
R	Giurista	SPECIALISTA TECNICO/AMMINISTRATIVO	5	indeterminato
S	Economo	SPECIALISTA TECNICO/AMMINISTRATIVO	5	indeterminato
Q_TD	Coordinamento attività isole - Autolinee	RESPONSABILE UNITA' AMM.VA/TECNICA COMPLESSA	1	determinato
			34	

Si osserva che, anche alla luce dei contributi e trasferimenti già evidenziati, l'Ente Regione Campania mostra particolare attenzione per l'azienda di trasporti *de qua*, che sta ammodernando strutturalmente anche con investimenti per il potenziamento del trasporto su rotaia e materiale rotabile. Come, infatti, emerge dalla documentazione trasmessa (cfr. file excel allegato alla nota della Direzione Generale Risorse Finanziarie - prot. C.d.C. n. 6326 del 22/09/2020) risultano impegni totali in Ente Autonomo Volturno per € 286.369.734,09 che, rispetto al dato complessivo pari ad € 757.518.758,77, rappresentano il 37,8% del totale.

Nell'istruttoria svolta sono stati richiesti alcuni chiarimenti al fine di verificare, se del caso, la violazione dell'art. 21, comma 3, TUSP secondo cui: *“Le società a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali titolari di affidamento diretto da parte di soggetti pubblici per una quota superiore all'80 per cento del valore della produzione, che nei tre esercizi precedenti abbiano conseguito un risultato economico negativo, procedono alla riduzione del 30 per cento del compenso dei componenti degli organi di amministrazione. Il conseguimento di un risultato economico negativo per due anni consecutivi rappresenta giusta causa ai fini della revoca degli amministratori. Quanto previsto dal presente comma non si applica ai soggetti il cui risultato economico, benché negativo, sia coerente con un piano di risanamento preventivamente approvato dall'ente controllante.”*

Atteso, quindi, il rilievo circa la mancata riduzione del 30% dei compensi degli amministratori per le società che hanno presentato un risultato economico negativo nei tre esercizi precedenti, si è richiesto di specificare, in particolare, le ragioni sottostanti alla mancata applicazione per gli amministratori di tale sanzione.

Alla luce di quanto prodotto (cfr. nota prot. C.d.C. n. 6335 del 22/09/2020 - prot. reg. n. 434304 del 21/09/2020), la Sezione rileva che le imprese titolari di affidamento diretto per una quota superiore all'80 per cento del valore della produzione, che nei tre esercizi 2016-2018 hanno conseguito un risultato economico negativo, sono Campania Ambiente e servizi, SMA Campania e Sviluppo Campania.

Per queste società sono stati assunti piani di ristrutturazione che prevedono esercizi in perdita.

Analogamente, come evidenziato già, anche per Consorzio Aeroporto Salerno – Pontecagnano (che registra i 3 esercizi negativi nel triennio 2017-2019) è stato realizzato un piano di ristrutturazione. Per tali società, quindi, si ritiene applicabile l'ultima parte della citata norma secondo cui “Quanto previsto dal presente comma non si applica ai soggetti il cui risultato economico, benchè negativo, sia coerente con un piano di risanamento preventivamente approvato dall'ente controllante.”

Per quanto concerne Sauie, invece, malgrado riporti gli esercizi in negativo, non sembrerebbe applicabile l'art. 21, comma 3, del D.lgs. 175/2016 in quanto non sussisterebbe il requisito afferente gli affidamenti diretti per un valore della produzione superiore all'80%.

Tale ultima evenienza “(...) è stata di recente oggetto di specifica attenzione da parte del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze a cui la società ha fornito riscontro (...)” di cui, quindi, la Sezione prende atto.

Al riguardo, occorre rilevare che in data 16.12.2020 (prot. Cdc 8370) il Mef ha comunicato alla Sezione campana la nota inviata alla SAUIE inerente l'applicazione della citata disposizione. Anche al Ministero, la società ha dato riscontro (vd. prot. 784/2020) affermando che “*l'affidamento diretto alla Sauie srl da parte della Regione Campania è relativo alla gestione di beni ed attività che genera un valore della produzione inferiore all'80%, fermo restando che la parte ulteriore derivante da beni di proprietà della SAUIE – consente economie di scala e recuperi di efficienza*”.

Tale affermazione, tuttavia, resta, allo stato, non suffragata da adeguata documentazione ed anche il Direttore generale - Ufficio Speciale società partecipate regionali presso la Regione Campania, Dottor Vasco, all'audizione del 21.12.2020 ha dichiarato di essere in attesa di chiarimenti da parte della società.

Al riguardo quindi, la Sezione prende atto di quanto asserito e si riserva di verificarne la correttezza, soprattutto ai fini dell'applicazione dell'art. 21, comma 3, cit.

4.3. Contenziosi giudiziali a seguito della razionalizzazione/dismissione delle partecipazioni societarie.

La tempistica e le misure di razionalizzazione e dismissione delle partecipate risultano osservate in taluni casi, mentre in altri sono in aggiornamento.

Al riguardo, il collegio di Revisione dell'Ente ha segnalato che *“sull’attuazione incidono, ad esempio, contenziosi giudiziali, viscosità di sistema, complessità di redazione dei piani di risanamento e dimensionamento del portafogli commesse (...)”* (cfr. punto 5.2 della Sezione II del questionario al Rendiconto 2019).

Sono stati richiesti, di conseguenza, approfondimenti sui seguenti aspetti:

- a) natura dei contenziosi in essere,
- b) importi delle liti per contenziosi di natura risarcitoria se esistenti,
- c) compensi dei commissari liquidatori o curatori fallimentari per società in liquidazione coatta, con specificazione delle esposizioni debitorie, degli attivi da liquidare e dei creditori da soddisfare.

L'Ufficio Speciale Controllo e Vigilanza su Enti e Società Partecipate ha anch'esso, *in primis*, motivato i predetti ritardi con le molteplici difficoltà di incasso dei crediti, necessari per soddisfare le posizioni debitorie, delle viscosità burocratiche, della notevole mole di contenziosi in essere, ecc. (cfr. nota prot. C.d.C. n. 6335 del 22/09/2020 - prot. reg. n. 434304 del 21/09/2020).

Successivamente, l'Amministrazione regionale ha inviato la seguente tabella relativa alle società in liquidazione indicate nel Piano ordinario di Razionalizzazione (cfr prot. 31429 del 12/11/2020 – prot. C.d.C. n. 7607 del 13/11/2020).

Società in dismissione	In controllo (diretto o indiretto)	Note
DigitCampania	Sì-indiretto	CFR.infra
Tess	Sì-indiretto	CFR.infra
Campania Innovazione	Sì-indiretto	CFR.infra
ACN	No	CFR.infra
Sirena	No	CFR.infra
Consorzio Ortofrutticolo Agro Nocerino Sarnese (ex ERSAC)	No	Non risultano contenziosi con Regione
Latteria Sociale Domiziana (ex ERSAC)	No	Non risultano contenziosi con Regione
Patto dell'Agro (ex ERSAC)	No	Non risultano contenziosi con Regione
Cooperativa la Fiorente (ex ERSAC)	No	Non risultano contenziosi con Regione
Sovagri (ex ERSAC)	No	CFR.infra

Nel dettaglio sono stati rassegnati i seguenti dati:

1. DigitCampania - E' in corso un contenzioso promosso dalla Regione Campania nei confronti della società per € 134.355 relativo a canoni di locazione e spese accessorie ed € 29.420 per prestazioni rese dall'Ufficio stampa del Gabinetto. A fronte di tale massa debitoria il Liquidatore sociale ha proposto una transazione per € 30.000 (somma disponibile) ad estinzione delle reciproche pretese. L'Ufficio Speciale Controllo e Vigilanza su Enti e Società rileva che la società veicolo detentrica delle partecipazioni dispone delle somme per fronteggiare eventuali sbilanci;

2. Campania Innovazione – Il Liquidatore sociale ha riferito dell'emersione di un passivo potenziale di € 357.849; tale importo risulta composto da un debito per tributi vs il Comune di Napoli per € 306.670 ed € 39.028 vs INPS. L'Ufficio Speciale Controllo e Vigilanza su Enti e Società riferisce che sono in corso le dovute verifiche circa la reale esistenza della predetta massa debitoria. Altra passività potenziale, risultante a valle della procedura di concordato, oramai chiusa, è rappresentata dal pignoramento presso il terzo Campania Innovazione vantato dalla Camera di Commercio del Canada per effetto della non ammissione tra i creditori di un soggetto (evidentemente debitore della Camera di Commercio Canadese e creditore di Campania Innovazione) alla procedura concordataria. Anche in questo caso l'Ufficio Speciale Controllo e Vigilanza su Enti e Società rileva che la società veicolo detentrica delle partecipazioni dispone delle somme per fronteggiare eventuali sbilanci;

3. Tess – Costa del Vesuvio – Come già rilevato nella sezione relativa all'analisi della gestione della presente relazione, la procedura concordataria di liquidazione in questo caso sembra procedere speditamente; il Commissario Liquidatore, infatti, rileva che i pagamenti disposti dalla Regione Campania a fronte del credito vantato dalla stessa Tess consentono il pagamento dei creditori sia prededucibili che chirografari;

4. ACN – risulta in corso un contenzioso rispetto al quale, come riferisce l'Ufficio Speciale Controllo e Vigilanza su Enti e Società, il legale della società ritiene remota l'ipotesi di soccombenza; in ogni caso non è stata definita l'entità del passivo potenziale. Altro contenzioso in essere è riferito al giudizio promosso da un precedente Amministratore Unico della società per € 42.000. L'Ufficio Speciale Controllo e Vigilanza su Enti e Società rileva che la vicenda della liquidazione di ACN *in bonis* non è realisticamente configurabile. Sul punto lo stesso Ufficio rappresenta che: *“(...) la Regione ha manifestato la possibilità a esaminare una proposta di estinzione della società a saldo e stralcio purchè sia contenuta al pagamento transattivo dei debiti noti e sia sostenuta da tutti i soci pro-quota. Tale soluzione può ovviamente essere praticata laddove il Comune di Napoli decidesse di liberare la società dal contenzioso (...)”*. Rileva in ogni caso che la copertura finanziaria della soluzione transattiva proposta, utile ad evitare il fallimento, è stata individuata attraverso le risorse del fondo per l'attuazione del piano di stabilizzazione finanziaria (cfr. L.R. 15/2013 – DGR 774/2013 – DGR 158/2015);

5. Sirena - L'Ufficio Speciale Controllo e Vigilanza su Enti e Società evidenzia che i Liquidatori sociali hanno chiuso le vertenze insorte e che il passivo risulta essere composto prevalentemente da debiti vs Erario. Anche in questo caso “(...) *la Regione ha manifestato disponibilità a esaminare una proposta di estinzione della società a saldo e stralcio purchè sia contenuta, con tempi certi e sostenuta da tutti i soci pro-quota (...)*”. Rileva, ancora, che la copertura finanziaria della soluzione transattiva proposta, utile ad evitare il fallimento, è stata individuata attraverso le risorse del fondo per l'attuazione del piano di stabilizzazione finanziaria (CFR. L.R. 15/2013 – DGR 774/2013 – DGR 158/2015).

Con riferimento alle altre società assume particolare rilevanza la vicenda connessa alla *Sovagri* con riferimento alla rendicontazione della sovvenzione globale alla UE (la società ha una controversia risalente al 2001 con la Regione). La Regione afferma di vantare crediti per € 1.927.975 a fronte di un debito per € 319.343 vs Sovagri.

Sul punto, l'Ufficio Speciale Controllo e Vigilanza su Enti e Società, quindi, prevede ragionevolmente l'accesso a procedure concorsuali, nell'ipotesi plausibile di non addivenire ad una soluzione transattiva.

Con riferimento, invece, ai compensi dei Liquidatori **a carico** della Regione Campania è stata inviata la tabella seguente:

Società	In Controllo (diretto o indiretto)	Compenso (euro)	Note
Digit Campania	Si- indiretto	0	Liquidazione assunta ad Interim dal Legale della SAPS
Tess	Si – indiretto	54.000	In concordato – Compenso confermato dal Tribunale
Campania Innovazione	Si – Indiretto	0	Liquidazione assunta ad interim dall'AU di SAPS
ACN	No	15.000	
Sirena	No	20.000	
Consorzio ortofrutticolo Agro Nocerino Sarnese (ex ERSAC)	No	30.915	
Cooperativa La Fiorente (ex Ersac)	No	n.d.	
Latteria Sociale Domiziana (ex Ersac)	No	n.d.	In liquidazione coatta amministrativa disposta dal Ministero
Patto dell'Agro (ex Ersac)	No	-	Non risulta che l'Assemblea abbia deliberato compenso per il liquidatore
Sovagri (ex Ersac)	No	18.000	

4.4. Fondo accantonamento per perdite societarie.

In base all'art. 21 del Dlgs 19 agosto 2016, n. 175, in caso di risultato di esercizio negativo l'ente deve effettuare un accantonamento nel Risultato di Amministrazione di un apposito Fondo Vincolato per la copertura delle perdite delle società partecipate, di importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione.

Il comma 2 dispone che in sede di prima applicazione “a) l'ente partecipante a società che hanno registrato nel triennio 2011-2013 un risultato medio negativo accantona, in proporzione alla quota di partecipazione, una somma pari alla differenza tra il risultato conseguito nell'esercizio precedente e il risultato medio 2011-2013 migliorato, rispettivamente, del 25 per cento per il 2014, del 50 per cento per il 2015 e del 75 per cento per il 2016; qualora il risultato negativo sia peggiore di quello medio registrato nel triennio 2011-2013, l'accantonamento è operato nella misura indicata dalla lettera b); b) l'ente partecipante a società che hanno registrato nel triennio 2011-2013 un risultato medio non negativo accantona, in misura proporzionale alla quota di partecipazione, una somma pari al 25 per cento per il 2015, al 50 per cento per il 2016 e al 75 per cento per il 2017 del risultato negativo conseguito nell'esercizio precedente”.

La Regione ha accantonato, al 31/12/2019 a titolo di Fondo Accantonamento per perdite societarie la somma di € 14.332.291,00 come emerge dal prospetto di riepilogo che segue:

RELAZIONE SULLA GESTIONE ESERCIZIO 2019

Allegato alla Relazione n. 16

Accantonamenti per perdite societarie

(fondo vincolato ex art.21 D.Lgs 175/2016)

Società Partecipate	Stato L= liquidazione A= attiva	Partecipazione D= diretta I= indiretta	Quota di Partecipazione %	Fondo vincolato anno 2019
AIR spa	A	D	99,99%	0,00
>>> AIR Mobilità spa	A	I	99,99%	0,00
Campania Ambiente e Servizi spa	A	D	100,00%	10.006.618,00
Caan scpa	A	D	3,33%	1.128.223,68
EAV srl	A	D	100,00%	0,00
Mostra d'Oltremare spa	A	D	20,68%	0,00
>>> Palazzo Canino srl	A	I	20,00%	0,00
SAUIE srl	A	D	100,00%	0,00
Scabec spa	A	D	100,00%	0,00
SMA Campania spa	A	D	100,00%	2.341.632,00
Soresa spa	A	D	100,00%	0,00
Sviluppo Campania spa	A	D	100,00%	293.994,00
SAPS srl	A	I	100,00%	0,00
Consorzio Aeroporto SA-Pontecagnano scarl	A	D	88,95%	561.823,32
Sistema Cilento - Agenzia Locale Sviluppo scpa	A	D	11,77%	0,00
				14.332.291,00

Nella Relazione al Rendiconto 2019 (cfr. pag. 51) è specificato che “(...) l'Ufficio Speciale per il controllo e la vigilanza su enti e società partecipate ha trasmesso il prospetto di calcolo del Fondo

Vincolato per perdite societarie ai sensi dell'art. 21 del Dlgs. 19 agosto 2016, n.175, dal quale risulta per l'esercizio 2019 un Fondo di € 14.332.291,00, come dimostrato nel prospetto allegato alla Relazione n. 16 (ut supra). Per il calcolo sono state utilizzate le risultanze societarie a fine esercizio 2019 comunque assunte (es. bilanci, progetti di bilancio, estratti contabili, informazioni assunte per le vie brevi da fonti aziendali attendibili) (...)” ed ancora che “(...) in assenza di notizie si è ipotizzato un risultato 2019 analogo al 2018 (il riferimento al 2018 è stato assunto per CAAN, SAPS, SISTEMA CILENTO E SORESA).

In sede istruttoria, sono state richieste informazioni dettagliate con particolare riferimento alle società CAAN, SAPS, SISTEMA CILENTO e SORESA, chiedendo di evidenziare, altresì, il dettaglio del calcolo effettuato per la stima del Fondo in oggetto, per ogni singola società, specificando anche il dato contabile sul quale lo stesso calcolo sarebbe stato operato con riferimento alle seguenti società: Air Spa, Air mobilità Spa, Campania ambiente e servizi Spa, Caan Scpa, EAV srl, Mostra d'Oltremare spa, Palazzo Canino srl, SAUIE srl, Scabec Spa, Sma Campania Spa, SORESA Spa, Sviluppo Campania Spa, SAPS srl, Consorzio aeroporto SA – Pontecagnano scarl e Sistema Cilento – Agenzia Locale Sviluppo scpa.

L'Ufficio Speciale Controllo e Vigilanza su Enti e Società Partecipate, quanto al dato contabile considerato, ha rilevato (prot. reg. n. 434304 del 21/09/2020- nota prot. C.d.C. n. 6335 del 22/09/2020) che “(...) in assenza di bilancio approvato, la scelta metodologica di trarre le informazioni da progetto di bilancio, dagli estratti contabili (cd. schemi di verifica), nelle ipotesi di progetto non ancora approvato dall'organo amministrativo societario, da informazioni assunte dall'organo amministrativo o dalla funzione contabile sulla base di schemi contabili e, solo come ipotesi residuale, dal bilancio dell'esercizio precedente, risponde nelle intenzioni all'applicazione dei principi contabili di prudenza e di prevalenza della sostanza sulla forma. Prudenza per la volontà di fornire comunque un dato ragionevolmente prossimo alla realtà, prevalenza della sostanza per la decisione di assumere, anche se in via subordinata, informazioni con grado di formalità progressivamente decrescente. Al 12/6/2020 - data di determinazione del Fondo per le esigenze del Rendiconto - non tutte le società avevano approvato i bilanci o presentato i progetti per effetto della emergenza sanitaria ed in considerazione della scadenza prorogata al 30/9/2020 dai decreti governativi. Non potendo condizionare la tempistica del Rendiconto regionale alla disponibilità dei bilanci societari si è reso necessario adottare modalità alternative (...)”.

Nel merito dell'istruttoria è stata rassegnata, quindi, la seguente tabella riepilogativa:

Società Partecipate	Stato	D/I	Quota %	Fondo vincolato calcolato in base ai dati disponibili riferiti al 31/12/2019	fonte
AIR spa	A	D	99,99%	0	organo di amministrazione
>>> AIR Mobilità spa	A	I	99,99%	0	organo di amministrazione
Campania Ambiente e Servizi spa	A	D	100,00%	10.006.618	stima su bilancio verifica
Caan scpa	A	D	3,33%	1.128.224	bilancio 2018
EAV srl	A	D	100,00%	0	organo di amministrazione
Mostra d'Oltremare spa	A	D	20,68%	0	organo di amministrazione
>>> Palazzo Canino srl	A	I	20,00%	0	progetto di bilancio
SAUIE srl	A	D	100,00%	0	progetto di bilancio
Scabec spa	A	D	100,00%	0	organo di amministrazione
SMA Campania spa*	A	D	100,00%	2.341.632	stima su bilancio verifica
Soresa spa	A	D	100,00%	0	bilancio 2018
Sviluppo Campania spa	A	D	100,00%	293.994	organo di amministrazione
SAPS srl	A	I	100,00%	0	bilancio 2018
Trianon Viviani spa					
Consorzio Aeroporto SA-Pontecagnano scarl	A	D	88,95%	561.823	progetto di bilancio
>>> Aeroporto Salerno Costa d'Amalfi spa					
Sistema Cilento - Agenzia Locale Sviluppo scpa	A	D	11,77%	0	bilancio 2018
Totale				14.332.291	

La tabella appena riportata, tuttavia, mostrava evidenti discordanze con il file rubricato *Allegato info CE* (vd. pag. 6), di cui al gruppo Allegato 2, (prot. reg. n. 434304 del 21/09/2020- cfr. nota prot. C.d.C. n. 6335 del 22/09/2020), sopra riportato concernente, fra l'altro, i risultati di sintesi dei Conti Economici 2019. Segnatamente rilevavano le discordanze tra le perdite inserite nel fondo ed i risultati 2019 delle seguenti società:

- Campania Ambiente e servizi S.p.A. (q.d. 100%) → perdita inserita nel Fondo per € 10.006.618 – risultato evidenziato in dato di sintesi del CE per € -10.953.318;
- SMA Campania S.p.A. (q.d. 100%) → perdita inserita nel Fondo per € 2.341.632 – risultato evidenziato in dato di sintesi del CE per € -620.935;
- Sviluppo Campania S.p.A. (q.d. 100%) → perdita inserita nel Fondo per € 293.994 – risultato evidenziato in dato di sintesi del CE per € 3.923;
- CAAN S.p.A. (q.d. 3,33%) → perdita inserita nel Fondo per € 1.128.224 – risultato evidenziato in dato di sintesi del CE per € -5.435.806;
- Sistema Cilento - Agenzia Locale Sviluppo scpa (q.d. 11,77%) → perdita inserita nel Fondo per € 0 – risultato evidenziato in dato di sintesi del CE “n.d.”;

f) Mostra d'Oltremare S.p.A. (q.d. 20,68%) → perdita inserita nel Fondo per € 0 – risultato evidenziato in dato di sintesi del CE “n.d.”;

Pertanto, rilevate le suddette discordanze, si sono chiesti chiarimenti al riguardo (P.G. 2020 0503233 del 26/10/2020- con nota prot. C.d.C. 7375 del 27/10/2020).

La Regione, nel dettagliare ogni variazione intervenuta, ha inviato una nuova tabella di sintesi del Fondo *de quo* che di seguito si riporta:

Società Partecipate	Stato	D/I	Quota %	Fondo vincolato calcolato in base ai dati disponibili riferiti al 31/12/2019 <u>nota prot. n. 6335 del 22/09/2020</u>	Fondo vincolato calcolato in base ai dati disponibili riferiti al 31/12/2019 <u>nota prot. n. 7375 del 27/10/2020</u>	Variazione
AIR spa	A	D	99,99%	0		0
>>> AIR Mobilità spa	A	I	99,99%	0		0
Campania Ambiente e Servizi spa	A	D	100,00%	10.006.618	11.594.848	1.588.230
Caan scpa	A	D	3,33%	1.128.224	0	-1.128.224 per effetto del concordato preventivo autorizzato in data 13/10/2020 dal Tribunale di Nola. Attualmente in liquidazione →accantonamento non più obbligatorio
EAV srl	A	D	100,00%	0	0	0
Mostra d'Oltremare spa	A	D	20,68%	0	0	0
>>> Palazzo Canino srl	A	I	20,00%	0	0	0
SAUIE srl	A	D	100,00%	0	0	0
Scabec spa	A	D	100,00%	0	0	0
SMA Campania spa*	A	D	100,00%	2.341.632	2.209.643	-311.989
Soresa spa	A	D	100,00%	0	0	0
Sviluppo Campania spa	A	D	100,00%	293.994	293.944	0
SAPS srl	A	I	100,00%	0	0	0
Trianon Viviani spa						
Consorzio Aeroporto SA-Pontecagnano scarl	A	D	88,95%	561.823	0	0
>>> Aeroporto Salerno Costa d'Amalfi spa						
Sistema Cilento - Agenzia Locale Sviluppo scpa	A	D	11,77%	0	0	0
Totale				14.332.291	13.918.485	-413.806

Nel dettaglio rileva l'azzeramento dell'accantonamento al Fondo Perdite Societarie per la CAAN atteso che in data 13/10/2020 il Tribunale di Nola ha ammesso lo stesso CAAN al concordato nuovamente proposto; di conseguenza l'Amministrazione Regionale ha ritenuto di non dover procedere ad alcun accantonamento in quanto “(...) la società rientra nella fattispecie delle liquidazioni per cui ai sensi di legge non è necessario procedere ad accantonamento al fondo (...)”.

Si ricorda che la Società *de qua* alla data di determinazione del Fondo (come trasmesso inizialmente) aveva volontariamente rinunciato al concordato (come evidenziato nella parte della presente relazione relativa all'analisi della gestione) e che l'accantonamento era pari ad € 1.128.224 per effetto delle perdite non coperte dal bilancio 2018 il cui totale è risultato pari ad € -33.006.861; l'accantonamento inizialmente quantificato in € 1.128.224 era stato calcolato in relazione alla quota

detenuta dalla Regione Campania (3,33%) sulle perdite complessive di € -33.006.861 derivanti da perdita 2018 (perdite portate a nuovo 2018 e perdita ipotizzata 2019). Le altre variazioni evidenziate nella tabella sopra riportata sono intervenute per effetto dell'aggiornamento dei dati che si sono resi disponibili nelle more del procedimento istruttorio (il cui dettaglio è specificato nella richiamata nota prot. C.d.C. 7375 del 27/10/2020 - P.G. 2020 0503233 del 26/10/2020 - cui si rimanda).

In definitiva, si evidenzia che il Fondo Accantonamento per perdite societarie, a seguito del riferito procedimento istruttorio, è stato rideterminato e riquantificato in € 13.918.485, con una variazione di € - 413.806, rispetto a quanto inizialmente indicato.

Sul punto, la Regione in sede di controdeduzioni (cfr. nota prot. 8428 del 17.12.2020) ha affermato che *“(...) non si debba procedere ad un «aggiornamento» del fondo”* in quanto *“alla data del giudizio di parifica non tutti i bilanci potrebbero essere stati approvati”* per cui anche tale *“aggiornamento sarebbe caratterizzato da un livello di presunzione”*.

Al riguardo la Sezione rileva, in primo luogo, che l'accantonamento pur basandosi su dati presuntivi deve essere quanto più verosimile possibile, considerando che il rilievo effettuato in istruttoria si è basato su dati di CE inviati dalla stessa Regione e quindi disponibili.

Tuttavia, occorre, in secondo luogo, considerare ulteriori profili: da un lato, che la variazione del fondo sarebbe minima rispetto al risultato di amministrazione complessivamente considerato e che con tale modifica l'accantonamento al fondo sarebbe minore comportando, quindi, un risultato d'amministrazione maggiore; dall'altro, che non si tratta di un errore di valutazione abnorme effettuato dall'ente o di un evento sopraggiunto che pregiudichi in modo considerevole gli equilibri del bilancio.

Ciononostante, preme ancora evidenziare che la rettifica incide in maniera marginale in virtù dell'ammissione al concordato della Società CAAN, che come tale è stata esclusa dalla considerazione delle perdite evidenziate nel fondo. Infatti, risultando una variazione finale di euro - 413.806 e considerando l'accantonamento al fondo perdite della quota riferita alla CAAN (ammessa al concordato preventivo in data 13.10.2020) per 1.128.224 ne sarebbe derivata una variazione in aumento di euro 714.418,00.

Alla luce di quanto evidenziato, quindi, si ritiene che possa non rettificarsi il rendiconto 2019, pur invitando la Regione per il prossimo ciclo ad utilizzare i dati a disposizione, complessivamente intesi, in maniera coerente ed univoca.

4.5. La verifica dei crediti e dei debiti reciproci.

L'art. 11, comma 6, lett. j), del d.lgs. n. 118/2011 prescrive che la relazione sulla gestione da allegare al rendiconto dell'ente territoriale deve, tra l'altro, riportare gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate. La norma precisa che: *«la predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie».*

Questa fondamentale verifica dei rapporti crediti/debiti reciproci tra enti territoriali e proprie partecipate assicura veridicità e trasparenza alle risultanze di bilancio attraverso la simmetria e la corrispondenza delle reciproche poste creditorie e debitorie.

Ciò premesso l'Ufficio Speciale Controllo e vigilanza su Enti e società partecipate, congiuntamente alla Direzione Generale Risorse Finanziarie, ha richiesto (cfr. nota prot. n. 31354 del 17/01/2020) ai componenti del GAP - Gruppo Amministrazione Pubblica - al 1° gennaio 2019 (la cui composizione è stata approvata con deliberazione di Giunta Regionale n. 664 del 24/10/2018) l'invio alle strutture regionali debitrice 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 31/12/2019, secondo il *format* allegato alla nota medesima dell'Ufficio Speciale Controllo e Vigilanza su Enti e Società Partecipate (cfr. nota prot. C.d.C. n. 6335 del 22/09/2020 - prot. reg. n. 434304 del 21/09/2020 – All. gruppo 3). Al riguardo *“(...) sulla base dei dati trasmessi e dei chiarimenti forniti per le vie brevi dalle varie strutture regionali circa i crediti esposti dagli organismi di loro competenza e delle coperture risultanti dalla contabilità regionale, si è addivenuti al prospetto riepilogativo, allegato alla relazione sulla gestione del rendiconto 2019 che riporta gli esiti della circolarizzazione, delle posizioni a credito che gli organismi del GAP espongono al 31/12/2019, con l'evidenza del fabbisogno di accantonamento al fondo rischi (...)”.*

In particolare, per l'esercizio 2019, la conciliazione, che ha riguardato anche gli enti di diritto privato e gli enti di diritto pubblico oltre le società, considera:

- a) il valore dei debiti come mostrati nella contabilità di ciascun organismo;
- b) il valore riscontrato dalle strutture regionali;
- c) il differenziale rappresentante il valore complessivo non riconciliato.

E' stato riportato, inoltre, il valore dell'accantonamento. Esso differisce dal differenziale (non riconciliato) in quanto tiene conto anche della eventuale presenza delle relative coperture in contabilità regionale, come evidenziato nella relazione sulla gestione del rendiconto 2019.

Si è rilevato, altresì, che *“(...) la ricognizione effettuata sugli organismi rientranti nel Gap ha evidenziato un disallineamento tra le reciproche scritture contabili(...)”* e segnatamente *“(...) **per le società il disallineamento è di € 7.971.047**, differenza su cui incide per il 66,76% la circolarizzazione del credito SMA e per il 14,47% quella del credito Scabec. (...) Circa gli enti di diritto pubblico il disallineamento è di € 665.946 con peso più rilevante dato dal credito dell'Arpac, che incide per il 63,77% del totale (...)*”.

L'accantonamento al fondo rischi è stato quindi determinato in ragione dei disallineamenti per i quali non sono state reperite informazioni adeguate circa la copertura in bilancio.

Per i casi in cui si è registrato un disallineamento - in virtù del quale si è proceduto ad accantonamento - i soggetti creditori e debitori sono stati invitati a procedere ad una verifica puntuale.

In conclusione, la Regione ha accantonato, al 31/12/2019 a titolo di Fondo Rischi Partecipate la somma di € 9.413.020,97, a fronte di un differenziale di dati tra Organismi ed Ente Regione di € 26.647.339,32 (fra cui si ricorda rientrano anche i disallineamenti con gli enti di diritto pubblico e privato)

I dati di rilievo vengono esposti nel prospetto di riepilogo che segue:

RELAZIONE SULLA GESTIONE ESERCIZIO 2019

Allegato alla Relazione n. 15

Fondo Rischi Partecipate 2019

Organismo	DG/US/SM	dato Organismo (A)	dato Regione (B)	DIFFERENZA (C=A-B)	accantonamento a fondo rischi (D=C- coperture)	NUMERO IMPEGNO A COPERTURA FINANZIARIA
SOCIETA'						
AIR Spa	DG08	8.879.905,00	8.879.905,00	0,00	0,00	
Air Mobilità	DG08	500.000,00	500.000,00	0,00	0,00	
CAMPANIA AMBIENTE E SERVIZI spa	DG06	4.564.435,00	4.431.188,35	133.246,65	133.247,00	
	US6009	130.991,00	130.991,00	0,00	0,00	
	DG14	43.701,00	0,00	43.701,00	0,00	3190001509
	DG15	174.691,00	0,00	174.691,00	174.691,00	
EAV	DG06/17	495.061,00	0,00	495.061,00	495.061,00	
	DG08	75.248.332,00	75.248.332,00	0,00	0,00	
	DG09	53.016,00	0,00	53.016,00	17.404,97	3110000601
	DG11	2.828.439,00	2.828.439,00	0,00	0,00	
Sauie	DG15	474.925,00	466.720,00	8.205,00	8.205,00	
Scabec	DG12	7.011.779,00	4.960.139,81	2.051.639,19	994.262,00	3190006926 3170000306 3190007253
Sviluppo Campania	DG01	67.538,00	67.538,00	0,00	0,00	
	DG02	246.002,00	245.192,00	810,00	810,00	
	DG03	615.936,00	615.936,00	0,00	0,00	
	DG07	108.615,00	108.615,00	0,00	0,00	
	DG10	568.891,00	568.891,00	0,00	0,00	
	DG11	149.180,00	0,00	149.180,00	0,00	3180007171 3190002663
	DG12	161.820,00	161.820,00	0,00	0,00	
	DG15	106.185,00	106.185,00	0,00	0,00	
Mostra d'Oltremare Spa	DG02	379.617,45	0,00	379.617,45	0,00	3100005737 3190002832
S.M.A. CAMPANIA S.P.A.	DG07	2.153.013,00	2.153.013,00	0,00	0,00	
	DG18	5.433.977,00	0,00	5.433.977,00	0,00	3170002490 3170004649 3180002290 3180002291 3180002292 3180004865 3180007835 3190009784

Organismo	DG/US/SM	dato Organismo (A)	dato Regione (B)	DIFFERENZA (C=A-B)	accantonamento a fondo rischi (D=C- coperture)	NUMERO IMPEGNO A COPERTURA FINANZIARIA
	DG10	492.000,00	415.140,00	76.860,00	76.860,00	
	DG15	34.172,00	0,00	34.172,00	34.172,00	
	DG17	142.201.830,00	136.877.975,50	5.323.854,50	5.323.855,00	
SO.RE.SA. S.P.A.	DG04	19.866.300,00	19.866.300,00	0,00	0,00	
SOVAGRI S.p.A.	DG07	319.343,00	319.343,00	0,00	0,00	
S.A.P.S. S.R.L.	DG10	1.878.566,00	1.166.087,00	712.479,00	712.479,00	
totale		275.188.260,45	260.117.750,66	15.070.509,79	7.971.046,97	
ENTI DI DIRITTO PRIVATO						
Fond.ne Campania dei Festival	DG12	2.075.918,00	2.010.656,00	65.262,00	65.262,00	
Fond.ne Donnarregina	DG12	2.155.618,00	2.155.618,00	0,00	0,00	
Fond.ne Film Commission	DG12	1.779.582,00	1.328.817,00	450.765,00	300.765,00	3190004574 3170004831 3200001110
IFEL – Istituto per la finanza e l'economia locale	dg03	47.440,00	0,00	47.440,00	0,00	3190007294 pagato nel 2019
	dg05	8.884,00	0,00	8.884,00	8.884,00	
	dg07	2.273,00	0,00	2.273,00	0,00	3180007031 3180007032
Fond.ne P.O.L.I.S.	dg05	803.727,00	728.750,00	74.977,00	74.977,00	
Fond.ne Annali dell'Architettura	DG12	60.000,00	60.000,00	0,00	0,00	
Fond.ne Morra Greco – NA	DG12	280.000,00	145.000,00	135.000,00	135.000,00	
Fond.ne CIVES – ERCOLANO	DG12	686.640,00	418.801,00	267.839,00	67.839,00	
Fond.ne Eduardo De Filippo – NA	DG12	38.000,00	38.000,00	0,00	0,00	
Fond.ne IDIS – Città della Scienza – Napoli	DG05	35.070,00	35.070,00	0,00	0,00	
	DG10	1.240.000,00	1.240.000,00	0,00	0,00	
	DG12	655.741,00	409.836,06	245.904,94	102.134,00	3190007292
Fond.ne Ist. Ed. Fem. Mondagrone	DG12	179.627,00	174.460,00	5.167,00	5.167,00	
Fond.ne MI.DA.- Pertosa (SA)	DG12	16.867,00	16.867,00	0,00	0,00	
Fond.ne Premio Cimitile	DG12	45.364,00	45.364,00	0,00	0,00	
Fond.ne Premio G. Valentino	DG12	150.000,00	150.000,00	0,00	0,00	
Fond.ne Premio Napoli	DG12	89.200,00	89.200,00	0,00	0,00	
Fond.ne Ravello	DG12	2.050.000,00	2.187.250,00	0,00	0,00	
Fond.ne Real Sito di Carditello	DG12	58.500,00	42.500,00	16.000,00	16.000,00	
Fond.ne Teatro San Carlo – Napoli	DG12	11.800.000,00	11.800.000,00	0,00	0,00	
Associazione Teatro Stabile di napoli	DG12	2.528.448,00	2.412.000,00	116.448,00	0,00	Importi Pignorati

Organismo	DG/US/SM	dato Organismo (A)	dato Regione (B)	DIFFERENZA (C=A-B)	accantonamento a fondo rischi (D=C-coperture)	NUMERO IMPEGNO A COPERTURA FINANZIARIA
Centro Ricerca Guido Dorso per lo studio	DG10	113.936,00	113.936,00	0,00	0,00	
	DG12	3.674,00	3.674,00	0,00	0,00	
Fond.ne Santobono Pausilipon onlus	DG14		10.000,00	0,00	0,00	
Fondazione Portici Campus				0,00	0,00	
Fond.ne Castel Capuano	DG12		5.000,00	0,00	0,00	
Fond.ne Trianon Viviani	DG12	475.056,00	475.056,00	0,00	0,00	
Totali		27.379.565,00	26.095.855,06	1.435.959,94	776.028,00	
ENTI DI DIRITTO PUBBLICO						
EPT NAPOLI	DG12	359.350,00	359.350,00	0,00	0,00	
EPT SALERNO	DG12	2.228.179,00	2.225.735,00	2.444,00	2.444,00	
A.A.C.S.T. Napoli in liquidazione	DG12	60.000,00	60.000,00	0,00	0,00	
Agenzia Regionale Universiadi	DG03	90.695.541,00	90.695.541,00	0,00	0,00	
ARPAC	DG06	10.354.896,00	9.580.771,00	774.125,00	424.709,00	3120006931 3160005082 3190009700 3120000650
	DG14	783.894,00	658.777,00	125.117,00	125.117,00	
	DG17	173.031,00	173.031,00	0,00		
	SM7005	92.432,00	0,00	92.432,00	92.432,00	
ENTE PARCO REGIONALE CAMPI FLEGREI	DG06	0,00	105.980,00	0,00	0,00	
ENTE PARCO ROCCAMONFINA E FOCE GARIGLIANO	DG06	0,00	122.154,00	0,00	0,00	
ENTE PARCO REGIONALE MATESE	DG06	244.210,00	244.210,00	0,00	0,00	
ENTE PARCO PARTENIO	DG06	0,00	165.626,00	0,00	0,00	
ENTE PARCO REGIONALE MONTI PICENTINI	DG06	0,00	244.210,00	0,00	0,00	
ENTE PARCO REGIONALE BACINO IDROGRAFICO DEL FIUME SARNO	DG06	0,00	105.980,00	0,00	0,00	
ENTE PARCO REGIONALE TABURNO CAMPO SAURO	DG06	0,00	165.626,00	0,00	0,00	
ENTE PARCO REGIONALE MONTE LATTARI	DG06	0,00	165.626,00	0,00	0,00	
ENTE PARCO METROPOLITANO DELLE COLLINE DI NAPOLI	DG06	115.232,00	115.231,00	1,00	0,00	
	DG07	15.675,00	15.675,00	0,00	0,00	

Organismo	DG/US/SM	dato Organismo (A)	dato Regione (B)	DIFFERENZA (C=A-B)	accantonamento a fondo rischi (D=C-coperture)	NUMERO IMPEGNO A COPERTURA FINANZIARIA
ENTE PARCO RISERVA NATURALE FOCE VOLTURNO, COSTA DI LICOLA, LAGO DI FALCIANO	DG06	0,00	102.980,00	0,00	0,00	
ENTE PARCO RISERVA NATURALE FOCE SELE E TANAGRO E MONTI EREMITA MARZANO	DG06	0,00	165.626,00	0,00	0,00	
ACAMIR	DG08	204.857.411,00	204.857.411,00	0,00	0,00	
I.A.C.P. AVELLINO	DG09	73.625,18	73.625,00	0,18	0,00	
I.A.C.P. BENEVENTO	DG09	3.556.018,41	1.799.866,00	1.756.152,41	0,00	3160001192 3160001196 3160001427 Euro 1.722.878 Debitore CDP Euro 20.160 già liquidato ed asseverato
I.A.C.P. CASERTA	DG09	7.518.658,00	3.333.562,00	4.185.096,00	0,00	Debitore CDP
I.A.C.P. NAPOLI	DG09	625.281,00	625.281,00	0,00	0,00	
I.A.C.P. SALERNO	DG09	728.500,00	117.419,00	611.081,00	0,00	Debitore CDP
ARETUR	DG12	4.577.818,00	2.004.641,00	2.573.177,00	0,00	320002428 320002514 320002518 320002519 320002519
ADISURC (dal 2019 subentra a tutte le ADISU della Campania)	DG10	76.051.865,00	76.051.865,00			
	DG14	21.244,00	0,00	21.244,00	21.244,00	
Totali		403.132.860,59	394.335.799,00	10.140.869,59	665.946,00	

RIEPILOGO GENERALE				
TIPOLOGIA ORGANISMO	dato Organismo (A)	dato Regione (B)	DIFFERENZA (C=A-B)	accantonamento a fondo rischi (D=C-coperture)
Società	275.188.260,45	260.117.750,66	15.070.509,79	7.971.046,97
Enti diritto privato	27.379.565,00	26.095.855,06	1.435.959,94	776.028,00
Enti diritto pubblico	403.132.860,59	394.335.799,00	10.140.869,59	665.946,00
Totali	705.700.686,04	680.549.404,72	26.647.339,32	9.413.020,97

La Regione, come detto, ha dichiarato che il valore dell'accantonamento diverge dal differenziale in quanto tiene conto della presenza delle relative coperture in contabilità regionale (importi impegnati e non ancora pagati). In sostanza il disallineamento tra somme accantonate al Fondo Rischi società partecipate pari ad € 9.413.020,97 ed il differenziale del rapporto debiti/crediti emergente dalla contabilità dell'Ente regione e società partecipate/enti di diritto pubblico/enti di diritto privato pari ad € 26.647.339,32 è rappresentato integralmente da residui passivi, ossia somme impegnate e non ancora pagate, iscritti nella contabilità regionale. Ad ogni buon conto, a seguito di attenta analisi dei residui passivi emergenti dalla contabilità dell'Ente regione, si riepilogano di seguito i dati di sintesi che non risultano conciliati e trasmessi dall'Ufficio speciale di Vigilanza con nota prot. C.d.C. n. 6335 del 22/09/2020 e confermati dalla Direzione Generale Risorse Finanziarie con nota prot. C.d.C. n. 6326 del 22/09/2020 - cfr. file Excel Fondo Rischi società Partecipate):

TIPOLOGIA ORGANISMO	Dato Organismo (A)	dato Regione (B)	DIFFERENZA (C=A-B)	accantonamento a fondo rischi (D=C-coperture)
Società	275.188.260,45	260.117.750,66	15.070.509,79	7.971.046,97
Enti diritto privato	27.379.565,00	26.095.855,06	1.435.959,94	776.028,00
Enti diritto pubblico	403.132.860,59	394.335.799,00	10.140.869,59	665.946,00
Totale	705.700.686,04	680.549.404,72	26.647.339,32	9.413.020,97

4.6. Fondo per le compensazioni effettuate da Acqua Campania S.p.A.

Come già evidenziato nel giudizio di parificazione dello scorso anno e come giustamente riportato a pag. 57 della Relazione sulla gestione 2019 *“nel Giudizio di Parificazione al Rendiconto per la Gestione per l'Esercizio 2014, questa Sezione non ha parificato il Conto del Bilancio, tra gli altri, per le passività già sostenute, di fatto, tramite regolazione per compensazione effettuate da Acqua Campania S.p.A. sui crediti per consumi idrici (iscritti sul capitolo di entrata 2004), per debiti non registrati in bilancio, per un importo di Euro 192.732.624,62.*

*Successivamente, in sede di riaccertamento dei crediti sul capitolo 2004, a seguito di ricognizione e confronto con Acqua Campania S.p.A. su tutte le fatture emesse per consumi idrici, è risultato che l'importo delle compensazioni non era Euro 192.732.624,62, bensì **Euro 221.699.863,03**, come indicato nel decreto dirigenziale della Direzione Generale per la Tutela dell'Ambiente n. 179 del 14/07/2017 di riaccertamento ordinario del capitolo 2004.*

Pertanto, nel corso dell'esercizio 2017, la Regione ha riferito di aver proceduto ad applicare al Bilancio una quota di avanzo vincolato per Euro 52.772.549,95, per la reiscrizione parziale della quota accantonata al 31/12/2016, a titolo di Fondo per le compensazioni effettuate da Acqua Campania S.p.A., sul capitolo U01427, procedendo successivamente al relativo impegno al fine di effettuare la compensazione con i crediti iscritti sul capitolo di entrata E02004.

Tuttavia, a seguito della Deliberazione n. 110/2018, in merito alla possibilità di applicare quote di avanzo per la reiscrizione di quote accantonate da parte di una Regione in Piano di Rientro dai disavanzi, in sede di autotutela si è proceduto a cancellare il relativo impegno onde eliminare l'effettivo utilizzo della quota applicata. In altre parole, la citata quota è stata applicata al bilancio ma non utilizzata”.

Al riguardo, a seguito di chiarimenti richiesti la Regione ha specificato che la medesima somma di **Euro 221.699.863,03**, già accantonata nei risultati di amministrazione 2017 e 2018, è stata accantonata anche nel risultato di amministrazione 2019.

5. Rilievi conclusivi.

Al termine della presente relazione sovengono due considerazioni conclusive di particolare rilievo.

In primo luogo, come emerso dall'analisi relativa alla gestione del piano di razionalizzazione, il processo risulta ancora non concluso.

Gli obiettivi perseguiti sono stati solo parzialmente raggiunti.

Nelle riserve che la Sezione ha evidenziato, sarà il prossimo ciclo di bilancio quello in cui dovrà essere data piena e conclusiva attuazione al PRS, verificando altresì la sussistenza delle condizioni previste dall'art. 24, comma 5, TUSP per eventuali azioni suppletive e sostitutive, considerando che il mantenimento di società o partecipazioni che non soddisfano gli obiettivi di efficienza ed effettiva erogazione dei servizi essenziali costituisce una irregolarità causativa anche di possibili e rilevanti danni all'erario.

La seconda considerazione riguarda il Fondo Accantonamento per perdite societarie ed il fondo rischi partecipate.

In relazione al primo (Fondo Accantonamento per perdite societarie) si è rilevata la marginale variazione in diminuzione dello stesso per euro – 413.806. Di conseguenza detto fondo, nelle more e per effetto del presente procedimento istruttorio è stato rideterminato e riquantificato in € 13.918.485 (dagli iniziali € 14.332.291).

Sul punto, deve ancora una volta evidenziarsi che la variazione più significativa ha riguardato l'azzeramento dell'accantonamento al detto Fondo delle perdite della società CAAN per effetto dell'ammissione al concordato preventivo stabilito dal Tribunale di Nola in data 13/10/2020.

Con riferimento al fondo rischi partecipate, invece, dall'analisi svolta sul rapporto debiti/crediti tra società ed Ente Regione, anche a seguito di attenta analisi sui residui non transitati in detto Fondo, ritenendo attendibile la quantificazione operata dall'Amministrazione Regionale, risulta un accantonamento, al 31/12/2019 di € 9.413.020,97, a fronte di un differenziale di dati tra Organismi ed Ente Regione di € 26.647.339,32 (fra cui si ricorda rientrano anche i disallineamenti con gli enti di diritto pubblico e privato).

Come evidenziato, il valore dell'accantonamento diverge dal differenziale, in quanto tiene conto anche delle relative coperture in contabilità regionale (importi impegnati e non ancora pagati). In sostanza il disallineamento tra somme accantonate al Fondo Rischi società partecipate pari ad € 9.413.020,97 ed il differenziale del rapporto debiti/crediti emergente dalla contabilità dell'Ente regione e società partecipate/enti di diritto pubblico/enti di diritto privato pari ad € 26.647.339,32 è rappresentato integralmente da residui passivi, ossia somme impegnate e non ancora pagate, iscritti nella contabilità regionale.

III. IL FONDO EUROPEO DI SVILUPPO REGIONALE. POR CAMPANIA FESR 2014-2020 (RELATORE: REF. SCATOLA)

1. Il Fondo europeo di sviluppo regionale.

Con riferimento al giudizio di parificazione dei Rendiconti della Regione Campania relativi agli anni 2017 e 2018, è stata analizzata la gestione regionale del Programma Operativo - Fondo Sociale Europeo (FSE) 2007 -2013.

Proseguendo nell'attività di controllo sull'utilizzazione e sulla gestione dei fondi strutturali, al fine di dare continuità al lavoro avviato con il precedente giudizio di parificazione (decisione n. 217/2019/PARI), questa Sezione, con riferimento al presente giudizio, ha esaminato il POR Campania FESR 2014-2020; si è, inoltre, soffermata su alcune criticità relative alla chiusura del precedente ciclo di programmazione 2007 - 2013.

Sotto il profilo metodologico, l'esame dei dati raccolti e delle disfunzioni rilevate è preceduto da una breve ricostruzione del quadro normativo.

2. Il quadro normativo.

L'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (nel prosieguo, per brevità, TFUE) sancisce che, al fine di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale al suo interno, l'Unione europea promuove azioni dirette alla riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e del ritardo delle regioni meno favorite o insulari.

L'articolo 175 TFUE prevede che, alla realizzazione di tali obiettivi, concorrono : le attività finanziate attraverso fondi a finalità strutturale (*Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia*, sezione «orientamento», *Fondo sociale europeo*, *Fondo europeo di sviluppo regionale*), la Banca europea per gli investimenti e altri strumenti esistenti.

Per quel che rileva in questa sede, il *Fondo europeo di sviluppo regionale* è destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino (art. 176 TFUE).

Gli obiettivi che l'Unione si propone di conseguire con l'istituzione del Fondo *de quo* rilevano al fine di scrutinare la coerenza della gestione e dell'attuazione regionale del Programma Operativo *FESR 2014 - 2020* con le suddette finalità.

I regolamenti di applicazione relativi al *Fondo europeo di sviluppo regionale* sono adottati, ai sensi dell'art. 178 TFUE, dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni.

3. L'approccio strategico alla coesione. La programmazione 2014 – 2020.

La politica di coesione mira a ridurre le disparità nel livello di sviluppo delle regioni dell'Unione europea, a ristrutturare le zone industriali in declino e a promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale nell'Unione europea. Per conseguire le suddette finalità, i fondi UE vengono utilizzati per sviluppare diversi ambiti, quali un'economia a bassa emissione di carbonio, le infrastrutture di trasporto, il sostegno alle PMI, l'integrazione nel mercato del lavoro e l'inclusione sociale dei gruppi svantaggiati.

Il quadro finanziario pluriennale (QFP) stabilisce gli importi annui massimi che l'UE può spendere per le diverse politiche, tra cui quella di coesione. Circa un terzo del bilancio dell'UE è assegnato alla politica di coesione. Tale politica di coesione è realizzata tramite il *Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)*, il *Fondo sociale europeo (FSE)* e il *Fondo di coesione (FC)*.

A prezzi correnti, l'importo totale assegnato a detti fondi è ammontato a circa 261 miliardi di euro nel periodo di programmazione 2000-2006, a 346 miliardi di euro nel 2007-2013 e a circa 365 miliardi di euro nel 2014-2020. Il corrispondente ammontare dei fondi di coesione viene poi preassegnato ai vari Stati membri.

La politica di coesione è attuata tramite programmi operativi (PO). I fondi sono messi a disposizione all'inizio di un periodo di programmazione pluriennale. Il quadro pluriennale nell'ambito del quale è pianificata ed eseguita la spesa a titolo dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione viene definito "periodo di programmazione". Tali fondi sono erogati in base a programmi operativi (PO), che devono essere approvati dalla Commissione europea. Essi stabiliscono le priorità d'investimento e gli obiettivi specifici. I PO descrivono, inoltre, come verranno usati i fondi nel corso del periodo di programmazione per finanziare progetti. In linea con i propri obiettivi strategici nazionali e con quelli della coesione dell'UE, gli Stati membri assegnano la propria dotazione finanziaria nazionale ai diversi PO nazionali e regionali.

L'attuazione della politica di coesione spetta, in modo concorrente, agli Stati membri e alla Commissione europea.

Negli Stati membri, le autorità nazionali e/o regionali responsabili dei programmi per la coesione hanno il compito di ottenere il miglior impiego possibile dei fondi UE assegnati e di garantire la legittimità e la regolarità delle operazioni cofinanziate, sotto la supervisione e la responsabilità ultima della Commissione (art. 317 del TFUE).

Per ciascun periodo di programmazione, viene adottato un nuovo quadro normativo, seguito dalla presentazione ed approvazione dei documenti di programmazione. L'attuazione può iniziare dal 1° gennaio del primo anno del periodo di programmazione o dalla data in cui il PO è sottoposto all'approvazione della Commissione, se anteriore.

Tuttavia, i pagamenti a carico del bilancio dell'UE per un PO possono iniziare solo dopo che il PO è stato approvato. Quindi, eventuali ritardi nell'adozione del quadro normativo o nell'approvazione dei PO hanno un effetto a catena sui pagamenti a carico del bilancio dell'UE. Infine, l'ultima fase del ciclo di vita di un PO è la chiusura, che comporta un pagamento finale o il recupero di fondi indebitamente versati.

Le norme disciplinanti la politica di coesione nel corso del periodo di programmazione 2014 - 2020 sono stabilite in un regolamento generale e nelle relative modalità di applicazione, nonché in regolamenti specifici per ciascun fondo (*FESR*, *FSE* e *FC*). A dette norme si affiancano regolamenti di esecuzione della Commissione, atti delegati e documenti orientativi. Per ciascun periodo di programmazione viene approvato, come è stato detto, un nuovo insieme di norme.

L'attuale disciplina, che riguarda la programmazione 2014 - 2020, è contenuta principalmente, per quel che concerne il *FESR*, nei seguenti Regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio:

- nel Regolamento UE n. 1303/2013, del 17 dicembre 2013, che detta disposizioni comuni sul *Fondo europeo di sviluppo regionale*, sul *Fondo sociale europeo*, sul *Fondo di coesione*, sul *Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale* e sul *Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca*, nonché disposizioni generali sul *Fondo europeo di sviluppo regionale*, sul *Fondo sociale europeo*, sul *Fondo di coesione* e sul *Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca*, che abroga il Regolamento CE n. 1083/2006;
- nel Regolamento UE n. 1301/2013, del 17 dicembre 2013, relativo specificamente al *Fondo europeo di sviluppo regionale* e a disposizioni concernenti l'obiettivo "*Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione*", che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006;
- nel Regolamento UE n. 1299/2013, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni specifiche per il sostegno del *Fondo europeo di sviluppo regionale* all'obiettivo di cooperazione territoriale europea.

Si tenga conto che nell'ambito della strategia euro-unitaria di contrasto all'emergenza sanitaria ed economica, derivante dalla pandemia da Covid-19, le Istituzioni UE hanno adottato una serie di misure, anche innovative, per fronteggiare tale situazione eccezionale. In questo solco si inseriscono anche le misure volte a destinare i Fondi strutturali (*Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo e Fondo di coesione*) non utilizzati all'emergenza derivante dalla pandemia. Al riguardo, il regolamento (UE) n. 558/2020, del 23 aprile 2020, del Parlamento europeo e del Consiglio, ha apportato modifiche ai regolamenti (UE) n. 1301/2013 e (UE) n. 1303/2013 e ha dettato misure specifiche preordinate a fornire, ai paesi dell'UE, flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei, in risposta alla pandemia da Covid-19. Segnatamente, tale Regolamento offre la possibilità di mobilitare tutti gli aiuti non utilizzati dei fondi della politica di coesione (*Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo e Fondo di coesione*).

Per far fronte all'impatto della crisi sanitaria pubblica, i regolamenti UE n. 1301/2013 e n. 1303/2013 erano già stati modificati, con il regolamento UE n. 460/2020 del Parlamento europeo e del Consiglio, aumentando la flessibilità ammessa nell'attuazione dei programmi sostenuti dal *Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)*, dal *Fondo sociale europeo (FSE)* e dal *Fondo di coesione e dal Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP)*. L'ambito ammesso al sostegno del *FESR* è stato ampliato considerevolmente al fine di contribuire a dare una risposta efficace all'attuale crisi sanitaria pubblica.

4. La chiusura della Programmazione 2007 – 2013. Le risorse vincolate nel risultato di amministrazione 2019.

Prendendo l'abbrivio dalle criticità relative alla chiusura del precedente ciclo di programmazione 2007 – 2013, mette conto evidenziare che l'attuazione e la chiusura del periodo di programmazione 2007 – 2013 ha avuto luogo, in parte, dopo il 2013, successivamente all'inizio del periodo 2014 – 2020. Si è verificata, pertanto, una sovrapposizione fra periodi di programmazione.

Come è stato detto, una volta che un PO è stato approvato, gli Stati membri possono iniziare ad assorbire i fondi UE. I fondi sono considerati assorbiti quando la Commissione effettua un pagamento. Tali pagamenti includono anche i prefinanziamenti. La Commissione esegue, infatti, pagamenti di prefinanziamento per i PO, al fine di fornire liquidità agli Stati membri per avviarne l'attuazione. Gli Stati membri rimborsano i costi sostenuti dai beneficiari e presentano alla Commissione, ai fini del cofinanziamento, periodiche domande di pagamento certificate dalle autorità nazionali. La Commissione effettua pagamenti intermedi agli Stati membri sulla base di tali domande di pagamento.

Dopo la fine del periodo di programmazione, i PO devono essere chiusi. La chiusura di un PO è la liquidazione finanziaria, realizzata mediante il pagamento del saldo finale allo Stato membro o il recupero delle somme versate in eccesso dalla Commissione. La presentazione dei documenti di chiusura (ossia la domanda di pagamento finale, la relazione finale di attuazione e una dichiarazione di chiusura) doveva avvenire entro il 31 marzo 2017.

Nel corso del periodo di programmazione 2007 - 2013, gli impegni dovevano essere utilizzati (ossia dovevano dar luogo ad un prefinanziamento o ad un pagamento intermedio) entro due anni: in altre parole, le spese sostenute dai beneficiari potevano essere rimborsate agli stessi fino al 31 dicembre 2015, mentre le domande di rimborso alla Commissione erano presentate successivamente. Se i fondi non venivano utilizzati entro due anni, venivano disimpegnati, ossia non potevano più essere spesi dagli Stati membri; questa è nota come “regola $n+2$ ”. La regola $n+2$ è stata estesa di un anno ($n+3$) per alcuni Stati membri (tra i quali non figura l’Italia) e per alcune quote di impegno. Per il periodo di programmazione 2014-2020, la regola $n+3$ si applica a tutti gli Stati membri, in linea con l’articolo 136 del regolamento UE n. 1303/2013.

Il disimpegno, in sintesi, consiste nella cancellazione, totale o parziale, di un impegno che non è stato sfruttato: tale effetto è automatico dopo un certo turno di tempo, di regola due o tre anni (c.d. regola $n+2$ o $n+3$).

Ciò premesso in termini di illustrazione della scansione temporale dei passaggi che alimentano il circuito dei fondi europei, giova premettere che, in sede istruttoria, con nota prot. n.6443 del 24 settembre 2020, è stato chiesto alla Regione di “*chiarire i motivi per i quali, dalla consultazione dell'allegato 32 al disegno di legge Rendiconto 2019 - elenco analitico delle risorse vincolate nel risultato di amministrazione - si evince la presenza, in contabilità, di risorse vincolate che ineriscono ad un ciclo di programmazione (2007-2013) che dovrebbe, invece, ritenersi ormai concluso*”.

Capitolo di entrata	Descrizione	Capitolo di spesa correlato	Risorse vincolate nel RdA al 31/12/2019
E00246	Risorse erogate alla Regione Campania – Misure P.S.R. Campania 2007-2013	Vari	3.913.562,90
EO1225	Fondi Fesr per la realizzazione di iniziative cooperazione internazionale 2007-2013	UO225	810.361,22
EO1227	Fondi dello Stato per la realizzazione di iniziative di cooperazione territoriale e altre azioni di cooperazione internazionale 2007-2013	UO227	78.909,75
EO1464	Fondo per lo sviluppo e coesione 2007-2013	Vari	36.980.062,15
EO1576	Poin (Fesr) 2007-2013 -Asse III	UO5369	124.362,72

Fonte: Regione Campania – Rendiconto 2019- Stralcio Allegato 32 - Elenco analitico delle quote vincolate

Con nota prot. n. 27986 del 7 ottobre 2020 (acquisita al protocollo della Corte dei conti n. 6725 del 08 ottobre 2020), con riferimento al *Por FESR 2007 – 2013* e al *Piano di azione e coesione* (nel prosieguo, per brevità, *Pac*), la Regione ha fornito, in sede di riscontro alle suddette richieste istruttorie, i seguenti chiarimenti: *“occorre preliminarmente mettere in evidenza che la Giunta regionale, con deliberazione n. 640 del 18/10/2017 (allegata alla presente), sulla base delle considerazioni nella stessa delibera svolte, ha stabilito la reciproca correlazione tra i capitoli di entrata ed i capitoli di spesa dei due programmi (FESR 2007/2013 e PAC), sancendone quindi l’unificazione ai fini della copertura della spesa. Tanto premesso, occorre precisare che il Por FESR 2007-2013, per quanto siano stati chiusi definitivamente i termini di attuazione (con la presentazione della documentazione amministrativa e della domanda finale di pagamento) non è ancora chiuso dal punto di vista finanziario, pur essendo stata compiuta l’istruttoria da parte dei servizi della Commissione europea (e, di conseguenza, anche da parte delle Autorità statali), in ordine alla determinazione del saldo finale del Programma operativo. Il saldo stesso è stato determinato in misura provvisoria e non completamente erogato. Il Pac, invece, è ancora in attuazione. E’ necessario sottolineare, infatti, che, in applicazione delle misure di salvaguardia adottate dalla Giunta regionale per garantire la chiusura del Por FESR 2007-2013 (Dgr n. 46 del 9/02/2015 e ss.mm.ii.), la certificazione finale del suddetto Programma è composta anche da spese impegnate e liquidate su capitoli dedicati al Pac, ma anche su capitoli dedicati ad altri Programmi a rendicontazione, ed è inoltre costituita dai cosiddetti “progetti retrospettivi”, ossia, a mente del novellato paragrafo VI.2.4 del Qsn 2007-2013, da quei progetti “che hanno già sostenuto le spese coperte da fonti nazionali o che sono già completati prima che il contributo dell’UE è formalmente richiesto o ricevuto. Per quanto indicato al punto precedente, ferma restando la stringente necessità di garantire che non vi sia il doppio finanziamento della spesa, occorre restituire ai Programmi che hanno sostenuto le spese poi certificate dal Por FESR 2007-2013 le corrispondenti risorse. Pertanto, stante anche l’unificazione stabilita per effetto della sopra richiamata Dgr n. 640/2017, le entrate relative ai programmi del ciclo 2007-2013, ancora non interamente rimosse, sono utilizzate (e quindi ancora iscritte nel bilancio) per finanziare siffatta restituzione”.*

Dalle suddette argomentazioni si evince la presenza, nel rendiconto 2019 dell’Ente, di somme vincolate, afferenti ad un ciclo di interventi oramai concluso (programmazione 2007-2013), in ordine al quale la spesa può essere considerata “ammissibile” solo se effettuata entro il 31.12.2015.

Il disimpegno delle risorse, dal bilancio europeo, può avere luogo solo agli esiti dell’istruttoria condotta, dalla Commissione europea, in ordine alla documentazione presentata entro il 31 marzo 2017.

Peraltro, giova ricordare che i progetti non conclusi avrebbero potuto essere completati o utilizzando le risorse afferenti al ciclo di programmazione 2014-2020 o impiegando risorse proprie dello

Stato membro (nel caso di specie, risorse della Regione) restando, in quest'ultimo caso, nel perimetro della programmazione 2007-2013.

Ciò premesso, si pone in rilievo come la Regione faccia espressamente rinvio alla deliberazione di Giunta n. 640/2017, con la quale l'Organo esecutivo ha unificato, ai fini della copertura della spesa, il *Por Fesr 2007-2013* e il *Pac*. Muovendo da queste premesse, l'Ente assevera la chiusura dei termini di attuazione afferenti al *Fesr 2007-2013*: è stata inviata, pertanto, la certificazione finale, corredata della relativa domanda di pagamento. Al riguardo, tale documentazione comprende anche quella afferente a spese impegnate su capitoli del *Pac*, nonché quella relativa a impegni su capitoli che ineriscono ad altri progetti, c.d. "retrospettivi", le cui spese già sono state effettuate.

Agli esiti dell'esame della documentazione acquisita, la Commissione europea ha determinato, in misura provvisoria, il saldo finale. Il piano di azione e coesione, invece, è ancora in attuazione.

Al riguardo, mette conto evidenziare che i c.d. progetti retrospettivi sono quelli per i quali le spese sostenute sono state finanziate da fonti nazionali o completati prima che fosse presentata domanda formale per il cofinanziamento dell'UE o che quest'ultimo fosse formalmente assegnato; in altre parole, sono finanziati *ex post*. In base alla definizione fornita dalla Commissione europea, *"il sostegno retrospettivo consiste nell'assegnazione, da parte di un'autorità di gestione dell'UE, di assistenza ad un'operazione che è già stata oggetto di spesa da fonte nazionale o è già completata prima che l'assistenza UE sia stata formalmente richiesta o concessa"*.

Al riguardo, si tenga presente che, nel periodo di programmazione 2014 - 2020, i progetti fisicamente ultimati o le operazioni integralmente attuate prima che il beneficiario presenti la domanda di finanziamento non sono ammessi al finanziamento dell'UE. Infatti, l'art. 65, paragrafo 6, del Regolamento UE n. 1303/2013 prevede che *"non sono selezionati per il sostegno dei fondi SIE le operazioni portate materialmente a termine o completamente attuate prima che la domanda di finanziamento nell'ambito del programma sia presentata dal beneficiario all'autorità di gestione, a prescindere dal fatto che tutti i relativi pagamenti siano stati effettuati dal beneficiario"*.

Giova premettere che, tra le misure usate per aumentare l'assorbimento, figurano le modifiche dei PO, la divisione dei progetti in fasi tra due diversi periodi di programmazione (al fine di limitare il rischio di progetti incompleti), il co-finanziamento *ex post* dei progetti, gli anticipi versati a strumenti finanziari e le anticipazioni contrattuali.

Nell'ambito di questi strumenti utilizzati per implementare la capacità di assorbimento, un ruolo importante, nel ciclo di programmazione 2007 – 2013 della Regione Campania, è stato svolto dai suddetti progetti retrospettivi, che costituiscono uno dei mezzi ideati per assorbire finanziamenti mediante la creazione di nuove spese aggiuntive o la sostituzione di spese non ammissibili.

Tale espediente presenta, tuttavia, evidenti rischi in termini di impiego ottimale delle risorse, in quanto i progetti retrospettivi spesso sono selezionati, avviati o condotti senza essere espressamente collegati agli obiettivi di un programma o a requisiti giuridici specifici connessi all'assistenza dell'UE.

Negli orientamenti sull'assistenza retrospettiva dell'UE (cfr. nota orientativa al COCOF, del 29/03/2012, sul trattamento dell'assistenza retrospettiva dell'UE nel periodo 2017 – 2013), la Commissione europea ne scoraggia l'impiego, in quanto comportano un alto rischio di inosservanza della pertinente normativa nazionale e dell'UE. Sebbene non vi siano disposizioni legali esplicite che vietino l'assistenza retrospettiva dell'UE, la Commissione europea non raccomanda questa pratica. Come è stato detto, le operazioni selezionate retrospettivamente per un cofinanziamento sono spesso avviate o realizzate senza essere state espressamente correlate con gli obiettivi di un programma e con i requisiti legali specifici vigenti per l'assistenza dell'UE. Di conseguenza esse comportano un rischio elevato di mancata ottemperanza alle pertinenti regole unionali e nazionali. Al riguardo, la Commissione precisa che *“gli Stati membri devono essere consapevoli del notevole rischio legato al fatto di dichiarare alla Commissione spese inammissibili e delle relative conseguenze in cui possono incorrere”*.

La Commissione stigmatizza, pertanto, il ricorso a tale istituto e, nel caso in cui le autorità di gestione decidano di avvalersi di un finanziamento retrospettivo, richiama l'attenzione sulla necessità di assicurare che le operazioni finanziate dai fondi siano conformi alle disposizioni del trattato e degli atti giuridici adottati in virtù dello stesso (articolo 9, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1083/2006), che le operazioni siano selezionate per un finanziamento conformemente ai criteri che si applicano al programma operativo e che essi ottemperino alle norme unionali e nazionali applicabili per il loro intero periodo di implementazione (articolo 60, lettera a), del regolamento (CE) n. 1083/2006). *“L'autorità di gestione deve determinare se tali operazioni ottemperino appieno alle disposizioni regolamentari prima di prendere una decisione a sostegno di tali operazioni nell'ambito di un programma operativo”*.

L'autorità di gestione deve assicurare che tutte le pertinenti disposizioni regolamentari e le condizioni per il cofinanziamento delle operazioni retrospettive siano state rispettate. Spetta all'autorità di gestione verificare, accuratamente, l'osservanza delle disposizioni di cui sopra; diversamente, l'operazione non va presa in considerazione per un'assistenza dell'UE. L'autorità di gestione deve assicurare appropriate verifiche gestionali delle operazioni in questione tenendo conto dei rischi specifici ad esse legati.

Prima di certificare alla Commissione la spesa legata a queste operazioni l'autorità di certificazione deve, conformemente all'articolo 61, lettera b), punto (ii) del regolamento (CE) n. 1083/2006, controllare che le spese dichiarate siano conformi alle norme unionali e siano state sostenute

in rapporto alle operazioni selezionate per il finanziamento, conformemente ai criteri applicabili e ai programmi e alle norme unionali e nazionali.

Le suddette criticità sono state evidenziate anche dalla Corte dei conti europea nella Relazione speciale 2018 (presentata in virtù dell'art. 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE), redatta all'esito dell'audit espletato dalla Sezione II, specializzata nei settori di spesa riguardanti gli investimenti a favore della coesione, della crescita e dell'inclusione.

Considerato, inoltre, che i progetti retrospettivi sono già stati attuati con i finanziamenti nazionali, la Corte dei conti europea ha osservato come *“il valore aggiunto dell'uso di fondi UE per cofinanziarli è dubbio. Sorge peraltro il rischio di effetto inerziale, dal momento che questi progetti sarebbero stati attuati anche in assenza del finanziamento UE”*. Si verifica il c.d. effetto inerziale quando vengono erogati fondi a sostegno di un beneficiario che avrebbe preso la stessa decisione anche in assenza di tali aiuti. In tale caso, l'effetto non può essere attribuito alla politica e gli aiuti erogati al beneficiario non hanno prodotto alcun impatto. La quota di spesa che genera un effetto inerziale è dunque, per definizione, inefficace, in quanto non contribuisce al conseguimento degli obiettivi (c.d. perdita da effetto inerziale).

Il ricorso ai progetti retrospettivi pone seri problemi di tenuta del c.d. principio di addizionalità. Come è noto, affinché si produca il massimo impatto economico, i fondi strutturali devono aggiungersi e non sostituirsi alle risorse nazionali stanziare per lo sviluppo regionale. Ciò al fine di evitare che tale pratica vanifichi le potenzialità insite nei fondi europei in termini di addizionalità rispetto alle politiche interne. Diversamente, il valore che un'azione dell'UE aggiunge al valore che sarebbe stato creato con la sola iniziativa di uno Stato membro viene meno.

Il conseguimento della *performance* finanziaria con l'attivazione dell'assistenza retrospettiva pare vanificare i benefici attesi da ciascun programma. Il mero spostamento di progetti da una diversa fonte di finanziamento ad un programma comunitario ai fini della certificazione della spesa, infatti, sembra frustrare l'effetto virtuoso creato dall'immissione di ulteriore ricchezza nel circuito economico, non determinando l'attivazione di investimenti nuovi rispetto a quelli già effettuati e non generando opportunità aggiuntive per una platea più ampia di destinatari all'interno dei settori di intervento.

L'utilizzazione, da parte dell'Ente, dei c.d. progetti retrospettivi è indice di una insufficiente progettualità, nonché dell'incapacità di incrementare la spesa valorizzando i c.d. progetti “nativi”, ossia progetti inseriti, *ab origine*, nel programma comunitario di interventi (cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, Relazione sul rendiconto della Regione siciliana 2018, deliberazione n.6 /2019/SS.RR/PARI). Per le ragioni esposte, il ricorso all'assistenza retrospettiva ha rappresentato un chiaro fattore di criticità del ciclo di programmazione 2007 – 2013.

Come è stato detto, per il periodo di programmazione 2014-2020, l'uso dei progetti retrospettivi è stato in parte limitato. Possono essere ammesse al finanziamento dell'UE, infatti, le operazioni (consistenti in uno o più progetti) per le quali si è iniziato a sostenere spese, ma che non sono state ancora materialmente completate o completamente attuate prima che il beneficiario abbia presentato all'autorità di gestione la domanda di finanziamento a titolo del programma. Sebbene la possibilità di attingere all'assistenza retrospettiva sia stata limitata, permane il rischio della non ammissibilità della spesa e la questione del valore aggiunto apportato dal cofinanziamento dell'UE.

Al riguardo, con riferimento al POR FESR 2007-2013, nelle controdeduzioni depositate *in limine litis*, la Regione ha osservato come l'individuazione di ogni singolo progetto retrospettivo a valere su tale programma sia stata *“sempre preceduta dalla verifica di coerenza da parte dei competenti uffici regionali rispetto all'Asse prioritario e/o Obiettivo operativo”* nell'ambito del quale è stato inserito. L'Ente ha precisato, inoltre, che il ricorso all'assistenza retrospettiva nell'ambito del ciclo 2007-2013 *“non ha determinato alcun rischio di impiego non ottimale delle risorse, in quanto l'ammissione su fondi comunitari di progetti avviati o conclusi su altre fonti ha garantito il raggiungimento degli obiettivi previsti dal Programma, anche in virtù della menzionata verifica di coerenza. Parimenti il principio di addizionalità e complementarietà delle risorse è stato pienamente garantito dal ripristino dell'originale plafond del fondo di provenienza attraverso i rimborsi comunitari. Di fatto, la compensazione contabile tra fondi garantita a chiusura di programma dall'AdG ha permesso, da un lato, di scongiurare ogni possibilità di doppio finanziamento, dall'altro, di finanziare interventi aggiuntivi senza riduzione delle risorse relative agli originali investimenti nazionali e/o regionali. Analogamente, anche per il POR FESR 2014-2020, la programmazione di ciascun progetto retrospettivo è sempre preceduta da propedeutiche verifiche in merito al pieno rispetto del richiamato art. 65 Reg. (UE) 1303/2013 e di coerenza dell'intervento sia con i criteri di selezione approvati dal Comitato di Sorveglianza, utilizzando apposito strumento di controllo (c.d. Check list per la verifica di coerenza delle operazioni con i criteri di selezione del POR Campania FESR 2014 -2020), sia con gli Obiettivi Specifici e le azioni di cui all'Asse prioritario di riferimento (cfr. Manualistica del POR Campania FESR 2014-2020)”*.

In termini generali, la Regione ha comunque evidenziato come, con riferimento al ciclo di programmazione 2014 – 2020, il ricorso ai progetti retrospettivi è di molto inferiore rispetto al ciclo precedente. Ciò anche in ragione della diversa normativa applicabile al ciclo 2014 – 2020, che, come è stato detto, limita il ricorso a tale strumento.

5. L'impatto sul risultato di amministrazione 2019 delle irregolarità connesse all'impiego dei fondi europei.

Con nota istruttoria prot. 6433 del 24 settembre 2020, è stato chiesto alla Regione, *inter alia*, di “documentare quali siano gli effetti contabili sul bilancio regionale, oggetto di esame e, più specificatamente, sul risultato di amministrazione, di qualsivoglia irregolarità connessa all'impiego dei fondi europei (si pensi, a mero titolo di esempio, all'eventuale presenza di spese “irregolari”, agli eventuali recuperi di somme erogate nei confronti dei beneficiari dei progetti)”.

In sede di riscontro istruttorio, l'Ente ha precisato che “nella gestione di Programmi operativi complessi, caratterizzati dall'applicazione di norme molto stringenti, l'emersione di irregolarità è fenomeno non raro. In presenza di irregolarità, l'Ufficio regionale competente procede al disconoscimento della spesa ed esperisce le azioni necessarie per recuperare, presso il beneficiario, le somme eventualmente già erogate, provvedendo, altresì, se è il caso, alla revoca dell'intero finanziamento. Le entrate costituite dalle somme recuperate, accertate ed incassate, tornano a disposizione dell'Amministrazione e sono destinate ordinariamente a finanziare altri interventi all'interno del Programma, laddove lo stesso sia ancora in corso di attuazione. Diversamente, esse costituiscono entrate senza vincolo di destinazione predeterminato. Laddove le irregolarità afferiscano a programmi già chiusi e vengano rilevate, quindi, in sede di controllo *ex post* da parte delle competenti Autorità, si attiva un procedimento finalizzato, da un lato, a recuperare le somme erogate ai beneficiari e, dall'altro, alla restituzione delle quote ai co-finanziatori (Unione europea e Stato). Tale ultima situazione determina l'insorgenza di un debito alla cui copertura è destinata, in *primis*, la somma recuperata nei confronti del beneficiario interessato, ma possono essere utilizzate anche le entrate, senza vincolo di destinazione predeterminato, derivanti dai recuperi, di cui si è detto in precedenza. E' il caso di rilevare, peraltro, che a volte le irregolarità possono riferirsi a norme specifiche di un Programma, ma la spesa può risultare eleggibile per un altro Programma; pertanto, viene normalmente fatta anche questa verifica, caso per caso” (cfr. nota di risposta alle richieste istruttorie formulate da questa Sezione).

Nel caso in cui sussista una irregolarità, si profilano, pertanto, due ipotesi: la prima riguarda l'eventualità che il programma sia ancora in corso di attuazione. In tal caso, l'Ente intraprende le azioni necessarie ai fini del recupero delle somme già erogate. Invero, in siffatte circostanze, il progetto viene considerato come “irregolare”. Pertanto, le somme che a esso afferivano devono essere ricollocate nell'alveo del progetto originario per finanziare ulteriori interventi.

La seconda ipotesi riguarda la possibilità che, a fronte di un programma “esaurito”, sia necessario recuperare, presso i beneficiari, le somme afferenti ai progetti considerati “irregolari” al fine della loro restituzione ai cofinanziatori (UE/Stato).

I rappresentanti della Regione Campania, convocati in apposita audizione, tenutasi da remoto, il giorno 2 novembre 2020, hanno precisato come, in relazione a tali fattispecie, non si sia proceduto, per l'intero, al rimborso della cifra prevista, stante la presenza di una quota, pari all'incirca a 40 mln di euro, inerente a rimborsi che afferiscono a non meglio specificati “*progetti sospesi per motivi giudiziari*”.

Pertanto, in ordine a tali progetti, la Commissione richiede che si relazioni, con cadenza semestrale, fino alla chiusura del procedimento giudiziario. Nell'ipotesi in cui si accerti l'illegittimo percepimento di somme da parte del beneficiario, si dispone che venga espletata un'attività volta al recupero delle risorse illecitamente incamerate. Tuttavia, le quote considerate illegittime possono essere anche spostate su un'altra fonte per evitare contenziosi. Al riguardo, non può non porsi in rilievo come, in capo all'amministrazione regionale, sorga un'obbligazione restitutoria a cui occorre dare copertura attraverso la somma recuperata dall'illegittimo beneficiario, fermo restando il carattere altamente aleatorio che connota, inevitabilmente, tale attività restitutoria. A tal fine, potrebbero essere utilizzate entrate, senza vincolo di destinazione predeterminato, frutto della precedente attività di recupero.

Ferme restando le perplessità che tali irregolarità destano, a monte, sulle modalità di selezione dei progetti ammessi a finanziamento, non appare revocabile in dubbio che occorre valutare, attentamente, l'effetto che deriva dall'accertamento di tali irregolarità sul bilancio regionale. A tal fine, questa Sezione evidenzia l'esigenza di fornire adeguata rappresentazione contabile dei fenomeni regolati tramite le suddette “compensazioni”, al fine di far emergere nella loro integrità, in modo trasparente, le obbligazioni restitutorie per competenza, ossia di volta in volta che esse sorgono.

Va, comunque, evidenziato che questa Sezione con nota prot.n. 7060 del 21/10/2020 - con la quale è stata fissata l'audizione dedicata all'esame delle problematiche attinenti al FESR, con i rappresentanti della Regione, per il giorno 2 novembre 2020 – ha chiesto all'Ente, al fine di valutare l'entità del fenomeno *de quo*, il suo impatto sul bilancio regionale e la capacità di intraprendere azioni tempestive ed efficaci per il recupero delle somme erogate, di trasmettere:

“a. l'elenco aggiornato al 31.12.2019 degli importi ancora da recuperare nei confronti dei beneficiari i cui pagamenti sono stati oggetto di fattispecie di irregolarità. Si chiede di specificare, altresì, quali siano le azioni intraprese / programmate dalla Regione al fine del loro recupero;

b. l'elenco aggiornato al 31.12.2019 delle somme che la Regione è tenuta a corrispondere all'UE e allo Stato in relazione alle irregolarità riscontrate”.

È stato chiesto, inoltre, di “*comunicare se l’Ente abbia tenuto conto, in qualche modo, nella propria contabilità, di tale fattispecie*” (cfr. nota istruttoria trasmessa prima dell’audizione).

La Regione non ha fornito alcuna risposta sul punto.

Questa Sezione ha già evidenziato, nella decisione di parifica, la necessità di provvedere a riordinare le modalità di rappresentazione contabile delle suddette partite e a fornire i bilanci di previsione e la rendicontazione di appositi allegati, che contengano le informazioni integrative necessarie alla lettura dei movimenti finanziari e ed economici connessi ai fondi europei, alla chiara e sintetica rappresentazione dei rischi connessi alla chiusura, con particolare riguardo agli obblighi restitutori, sebbene “compensabili” attraverso ipotesi di sostituzione ammesse dalla normativa vigente.

In merito, si evidenzia che, qualora, nel prossimo ciclo di parifica, la rappresentazione emersa in sede istruttoria - su cui la Regione non ha fornito riscontro definitivo - fosse confermata, tale prassi di contabilizzazione si pone in contrasto con il principio di trasparenza e con quello di integrità (D.lgs. n. 118/2011, postulato n. 5), che vietano di compensare partite e impongono di iscrivere i reciproci movimenti finanziari connessi ad un fatto economico o finanziario senza compensazioni interne, oltre che con il diritto dell’Unione europea, segnatamente con il Regolamento UE n. 1046/2018 (c.d. “regolamento finanziario” sul bilancio eurounitario). Gli artt. 62 e 63 del regolamento testé citato prevedono l’obbligo di rispettare, nella redazione dei documenti contabili, i principi del diritto del bilancio UE (art. 6), in particolare il principio di trasparenza. Tale principio, nella versione euro-unitaria, impone che i documenti di bilancio, financo quelli che riguardano la sua esecuzione, siano sempre in grado di garantire ai cittadini europei una piena e autonoma cognizione in ordine alla coerenza tra politiche programmate e loro realizzazione (considerando n. 21 e n. 219, artt. 37 e 41, comma 8).

Nella fattispecie - tenuto conto che la parte del bilancio regionale inerente ai fondi UE di cui si discorre rientra nella c.d. gestione concorrente, e contribuisce, sotto tale profilo, all’esecuzione del bilancio comunitario – non sembra revocabile in dubbio che la Regione debba osservare tali principi e adottare le misure necessarie a garantire l’effettività del diritto unionale.

6. Il POR Campania – FESR 2014 – 2020.

Con Decisione della Commissione europea [C (2015) 8578, del 1° dicembre 2015)] è stato approvato il programma operativo “POR FESR Campania” per il sostegno del *Fondo europeo di sviluppo regionale* nell’ambito dell’obiettivo “Investimenti a favore della crescita e dell’occupazione”.

La dotazione finanziaria totale di tale programma è pari ad € 4.113.545.843,00; tale somma è composta, per la metà, da un contributo comunitario e, per la restante parte, da cofinanziamento

nazionale e regionale [cfr. Allegato 1 (Tabella riparto risorse *POR FSE* 2014-2020) D.G.R. n.228 del 18 maggio 2016].

La suddetta dotazione finanziaria, alimentata da un apposito “piano finanziario” e suddivisa per assi prioritari, si articola nei seguenti termini: rispetto al valore complessivo del Piano finanziario (euro 4.113.545.843,00), il 75% (euro 3.085.159.382,00) è in quota UE; di tale quota, euro 185.109.563,00 corrispondono alla riserva di efficacia dell’attuazione, che è pari a circa il 6% del contributo FESR approvato dal Programma.

POR FESR 2014-2020 - Piano finanziario per annualità e quote di partecipazione								
Annu lità	UE		Stato		Regione		Totale	
	Annuale	Cumulata	Annuale	Cumulata	Annuale	Cumulata		Cumulata
2014	414.970.593, 00		96.826.472,00		41.497.059, 00		553.294.124, 00	
2015	423.278.555, 00	838.249.148, 00	98.764.996, 00	195.591.468, 00	42.327.856, 00	83.824.915, 00	564.371.407, 00	1.117.665.53 1,00
2016	431.751.644, 00	1.270.000.79 2,00	100.742.050 00	296.333.518 00	43.175.164, 00	127.000.079 00	575.668.858, 00	1.693.334.38 9,00
2017	440.392.513, 00	1.710.393.30 5,00	102.758.253 00	399.091.771 00	44.039.251, 00	171.039.330 00	587.190.017, 00	2.280.524.40 6,00
2018	449.206.046, 00	2.159.599.35 1,00	104.814.744 00	503.906.515 00	44.920.605, 00	215.959.935 00	598.941.395, 00	2.879.465.80 1,00
2019	458.195.668, 00	2.617.795.01 9,00	106.912.323 00	610.818.838 00	45.819.567, 00	261.779.502 00	610.927.558, 00	3.490.393.35 9,00
2020	467.364.363, 00	3.085.159.38 2,00	109.051.685 00	719.870.523 00	46.736.436, 00	308.515.938 00	623.152.484, 00	4.113.545.84 3,00
Tota le	3.085.159.38 2,00		719.870.523 00		308.515.938 00		4.113.545.84 3,00	

7. Le modifiche del POR FESR 2014-2020. Cenni sull’assorbimento.

Come è noto, per “capacità di assorbimento” si intende la capacità di uno Stato membro di spendere in modo efficiente ed efficace le risorse finanziarie che gli sono state assegnate.

Già nel precedente giudizio di parificazione, questa Sezione ha sottolineato come, al fine di sottrarsi alla regola del disimpegno automatico, la tensione verso l'assorbimento finanziario abbia messo in secondo piano il problema dell'impiego ottimale delle risorse e della regolarità della spesa.

La Corte dei conti europea ha segnalato, inoltre, che *“il quadro normativo 2007-2013 tendeva a privilegiare sostanzialmente la conformità della spesa alle norme vigenti”*, con limitata focalizzazione sulla *performance* (cfr., relazione annuale sull'esercizio 2013, capitolo 10 - *“Ottenere risultati dal bilancio dell'UE”*, paragrafo 10.10, GU C 398 del 12.11.2014, pag. 1). Nella suddetta Relazione speciale 2018, la Corte è tornata sull'argomento, precisando che *“l'assorbimento non dovrebbe costituire un fine in sé, ma piuttosto un mezzo per investire in azioni che contribuiscano a conseguire gli obiettivi delle politiche UE e nazionali. I fondi destinati alla politica di coesione sono significativi e dovrebbero apportare considerevoli vantaggi ai cittadini dell'UE. A tal fine, è fondamentale che i fondi siano spesi in un modo ottimale”*.

Gli Stati membri assorbono finanziamenti quando ricevono, a valere sul bilancio dell'UE, un pagamento a titolo di cofinanziamento di progetti ammissibili. Per restare focalizzati sul conseguimento di effettivi risultati, è fondamentale che gli Stati membri evitino di dover concentrare l'assorbimento di un notevole importo di fondi alla fine del periodo di programmazione, poiché la corsa ad assorbire fondi potrebbe indurre a non tenere in debita considerazione l'impiego ottimale delle risorse. Pertanto, anche se l'assorbimento è importante per conseguire gli obiettivi della politica, non è un fine in sé. Le recenti esperienze mostrano come il tentativo di recuperare sul terreno del basso tasso di assorbimento finanziario abbia inciso sull'attenzione ai risultati conseguiti e all'impatto delle politiche attuate, in termini di benefici aggiuntivi, sulle comunità di riferimento.

Con riferimento ai periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020, la tardiva adozione del quadro normativo, avvenuta nel primo caso sei mesi prima e nel secondo caso due settimane prima dell'inizio del periodo, ha comportato la tardiva approvazione dei PO. Per entrambi i periodi, la maggior parte dei PO non è stata approvata prima che fosse trascorso un anno dall'inizio del periodo di programmazione. Ciò ha avuto un inevitabile effetto a catena sull'avvio della spesa dei fondi assegnati.

L'attuazione è iniziata lentamente nel periodo 2007-2013 e nel periodo 2014-2020. Oltre al citato effetto a catena, un'ulteriore ragione del lento avvio del ciclo 2014-2020 è stata la sovrapposizione dei due periodi di programmazione, poiché gli Stati membri si sono trovati nella situazione di dover spendere ancora i fondi del periodo precedente, quando era già cominciato il periodo di programmazione successivo.

La sovrapposizione dei due periodi di programmazione e la lentezza nell'assorbimento che connota i primi anni del ciclo creano un “arretrato nell'attuazione” e innescano un effetto a catena, che

favorisce la spesa nel periodo finale per recuperare in termini di assorbimento; trattasi di un fenomeno che ha ripercussioni sull'osservanza delle norme e sul conseguimento di un rapporto ottimale tra benefici e costi. Per conseguire un'attuazione fluida e stabile in un intero periodo di programmazione, occorre adottare precocemente le azioni per ovviare a un assorbimento lento.

Al riguardo, mette conto evidenziare che la revisione (o riprogrammazione) dei PO è uno strumento importante per ottimizzare l'assorbimento ed evitare il disimpegno; essa fornisce, inoltre, flessibilità agli Stati membri, consentendo agli stessi di adattarsi alle circostanze sopravvenute. Qualora la riprogrammazione sia frequente e di rilevante entità, essa determina profondi cambiamenti rispetto al piano iniziale di finanziamento. Questa Sezione ha già rilevato, nella precedente parifica, alcuni rischi per l'impiego ottimale delle risorse associati al ricorso alla riprogrammazione. Nel caso in cui raggiunga determinati livelli, tale fenomeno fa sorgere, inoltre, dubbi in ordine alla bontà della programmazione originaria.

I metodi di riprogrammazione comprendono, in generale, lo storno di fondi tra PO e tra priorità (compresa l'introduzione di nuove priorità o l'eliminazione di priorità esistenti), la modifica di tassi di cofinanziamento oppure la modifica della componente pubblica e privata del contributo nazionale.

La riprogrammazione consente agli Stati membri di riallineare le proprie operazioni per tener conto delle mutate circostanze sul terreno e delle modifiche delle politiche dell'UE. Ciononostante, l'elevata frequenza del ricorso a tale istituto solleva dubbi sulla solidità delle analisi su cui si sono basati il processo di programmazione (come l'analisi iniziale dei bisogni e la valutazione *ex ante*) e le successive revisioni. Il ragionamento cambia nel caso in cui la riprogrammazione derivi da eventi eccezionali, come ad esempio la pandemia da Covid-19 (il punto sarà trattato nei paragrafi successivi).

La riprogrammazione può tradursi in modifiche significative all'assegnazione delle risorse finanziarie per asse prioritario, aspetto che, non sempre, si è tradotto in un aggiornamento proporzionato dei valori-obiettivo degli indicatori di performance.

La riprogrammazione dei PO consiste, spesso, nello stornare una dotazione finanziaria da un PO ad un altro o, nell'ambito di uno stesso PO, da un asse prioritario ad un altro. Ciò consente agli Stati membri di stornare i fondi a favore di misure per le quali sussiste una maggiore domanda di finanziamenti o la cui attuazione è più semplice. In generale, una variazione sostanziale della dotazione finanziaria comporta una revisione speculare degli indicatori di *performance* e dei valori-obiettivo, affinché sia possibile stabilire se le risorse investite sono state impiegate in modo ottimale.

Sotto diverso profilo, un aumento del tasso di cofinanziamento dell'UE aiuta gli Stati membri a incrementare il tasso di assorbimento e riduce l'ammontare dei fondi a rischio di disimpegno. In

questo modo, uno Stato membro può essere rimborsato in base al nuovo tasso di cofinanziamento per tutte le spese già dichiarate. L'aumento di detto tasso consente l'assorbimento immediato e rapido di fondi con effetto retroattivo. Un aumento del tasso di cofinanziamento allenta la pressione sul bilancio nazionale, in quanto diminuisce il contributo dello Stato membro pianificato inizialmente per il PO, ma riduce il valore globale del PO. Ciò significa che si contrae anche la portata degli interventi (in numero o dimensioni), a meno che gli Stati membri non continuino a investire i finanziamenti pianificati originariamente a livello nazionale. È quindi possibile che ne discenda un impatto negativo su obiettivi e risultati raggiungibili dai PO, il che a sua volta si ripercuote sul valore conseguibile con i fondi UE erogati.

Sotto il profilo della rappresentazione contabile del fenomeno in esame, è appena il caso di precisare (v. sul punto la decisione di parifica) che la fattispecie dell'*overbooking* (realizzato in corso di programmazione), alla stessa stregua di quella dei c.d. progetti retrospettivi, pone problemi di tensione con i precetti contabili di trasparenza, integrità, chiarezza e comprensibilità, oltre che con il principio comunitario di "addizionalità" della spesa realizzata con i fondi di cui si discorre.

Dando continuità a quanto già osservato con riferimento alla problematica delle irregolarità connesse all'impiego dei fondi europei, mette conto evidenziare che le modalità con cui il bilancio della Regione registra il fenomeno della programmazione e della chiusura dei POR è disarticolato e di difficile decifrazione in base alle informazioni ricavabili dal rendiconto generale e dai suoi allegati. Come è stato precisato nella decisione (punto 8), le procedure e i documenti contabili non consentono un controllo cartolare della coerenza tra entrate accertate (fondi UE disponibili), spesa impegnata (da eseguire), spesa non eseguita (obblighi di restituzione), entrate nuovamente accertate per effetto della riprogrammazione.

Il controllo su tali movimenti richiede il costante apporto informativo delle strutture amministrative, il che disvela come la rappresentazione contabile di tali fenomeni non sia appagante sotto il profilo della trasparenza, della chiarezza e della comprensibilità.

Ciò premesso in ordine all'inquadramento delle problematiche derivanti dal ricorso alla riprogrammazione, in sede istruttoria, questa Sezione, con nota prot. n.6706, del 7 ottobre 2020, ha chiesto all'Ente, *inter alia*, di "*precisare se, in ordine al POR FESR 2014-2020, siano stati adottati provvedimenti volti a modificare l'originario cronoprogramma*".

Con nota di risposta prot. n. 29167 del 21 ottobre 2020, la Regione ha precisato come esso fosse stato oggetto di varie modifiche; segnatamente, tali modifiche sono intervenute a fine 2017, a fine 2019 e a luglio 2020.

La Commissione europea con le Decisioni di Esecuzione C (2018) 2283, del 17/04/2018, C (2020) 1077, del 20/02/2020, e C (2020) 5382, del 04/08/2020 ha approvato le modifiche al Programma Operativo.

Si procede ad esaminare, partitamente, le singole modifiche apportate al programma operativo in questione.

7.1. Prima riprogrammazione (novembre 2017).

In ordine a tale proposta di riprogrammazione, l'Ente ha chiarito che essa aveva come obiettivo quello di *“rispondere adeguatamente alle esigenze manifestatesi nel corso di avvio del programma e affrontare le problematiche emerse in fase di attuazione; valorizzare e non disperdere le esperienze avviate nel ciclo di programmazione precedente 2007-13; rafforzare alcuni settori che rappresentano un vulnus in grado di rallentare il riequilibrio dei divari esistenti ed il raggiungimento della coesione economica e sociale; definire le esigenze di riprogrammazione nell'ambito di una programmazione regionale unitaria che garantisca la maggiore efficacia ed efficienza all'azione complessiva”*. (cfr. nota di risposta).

7.2. Seconda riprogrammazione (novembre 2019).

Alla base della seconda proposta di riprogrammazione, la Regione ha posto la seguente esigenza: *“dar seguito alla Decisione della Commissione europea C (2019)6200 del 20/08/2019 avente ad oggetto il conseguimento dei target intermedi del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione (Performance Framework - PF)”* (cfr. nota di risposta).

Giova rammentare come il surrichiamato *“quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione - Performance Framework - PF”* (cfr. Tabella 6 del POR) sia basato su un sistema di indicatori di spesa, nonché di realizzazione fisica, definiti al livello di asse prioritario, in ordine ai quali sono stati fissati *target* intermedi (c.d. *milestones*), al 2018, e *target* finali al 2023.

Tali indicatori sono utilizzati ai fini del raggiungimento degli obiettivi *target* per il FESR Campania 2014-2020 - coerentemente con la sezione 2.4 dell'Accordo di Partenariato (AP), che definisce metodologia e meccanismi volti a garantire la coerenza nel funzionamento del PF – e si sostanziano in:

- un indicatore finanziario riferito all'importo totale delle spese ammissibili;
- uno o più indicatori di *output*, tra quelli già scelti dal programma (ovvero inseriti nella Tabella 5 del POR), corrispondenti ad oltre il 50% del *budget* dell'Asse;
- uno o più indicatori di fase (*key implementation step – KIS*), sempre corrispondenti alla maggioranza della dotazione dell'Asse, che rappresentano uno *step* significativo

dell'attuazione, nell'eventualità che tutte le operazioni finanziate non possano essere completate entro il 2018.

All'atto del conseguimento dei *target* indicati nel PF (cfr. art. 22 del Regolamento UE 1303/2013) è prevista l'assegnazione definitiva della "riserva di efficacia dell'attuazione" (di cui agli artt. 20 e seguenti del Regolamento (UE) 1303/2013), già assegnata in via provvisoria al *POR* e inclusa nei piani finanziari dei singoli assi. Tale riserva è composta da un ammontare di risorse, pari al 6 % dei fondi *SIE* (corrispondente a una quota tra il 5% e il 7% della dotazione di ogni Asse di un Programma, tranne l'assistenza tecnica e programmi dedicati agli strumenti finanziari), ed "*è destinata soltanto a Programmi e Assi prioritari che hanno conseguito i propri target intermedi*" (cfr. art.22, paragrafo 3 del Regolamento UE 1303/2013).

La verifica dell'efficacia dell'attuazione, ex art. 21 del citato Regolamento UE 1303/2013, è stata effettuata dalla Commissione europea, nel 2019, sulla base delle informazioni e delle valutazioni fornite nella relazione annuale sullo stato di attuazione presentate dall'AdG del *POR* Campania *FESR 2014-2020* (ai sensi dell'art. 50 del Regolamento UE 1303/2013).

Gli assi che hanno conseguito i target intermedi sono i seguenti:

- Asse 4 Energia sostenibile;
- Asse 5 Prevenzione dei rischi naturali e antropici;
- Asse 6 Tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale;
- Asse 7 Trasporti;
- Asse 9 Infrastrutture per il sistema regionale dell'istruzione.

Gli assi che non hanno conseguito i *target* intermedi sono i seguenti:

- Asse 1 Ricerca e Innovazione. L'asse al 31/12/2018 non è risultato performante in quanto il target finanziario si è attestato al di sotto dell'85% del valore intermedio;
- Asse 2 ICT e Agenda Digitale. L'asse al 31/12/2018 non è risultato performante, in quanto il target finanziario si è attestato al 50,42% del valore intermedio;
- Asse 3 Competitività del sistema produttivo. L'asse al 31/12/2018 non è risultato performante, in quanto il target finanziario si è attestato a circa il 65% del valore intermedio ed il target dell'indicatore di output "*Numero di imprese che ricevono un sostegno*" a circa il 73%;
- Asse 8 Inclusione sociale. L'asse al 31/12/2018 non è risultato performante in quanto il target finanziario si è attestato al 55,71% del valore intermedio.

- Asse 10 Sviluppo urbano sostenibile. L'asse al 31/12/2018 non è risultato performante in quanto i target del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione sono risultati al di sotto 65%.

A seguito di tale decisione, è stato avviato un processo di riprogrammazione, ai sensi dell'art. 22, paragrafo 4, del citato Regolamento UE 1303/2013, conclusosi con l'approvazione delle modifiche al Programma da parte della Commissione europea, con Decisione finale C (2020)1077 del 20/02/2020. In particolare, con tale riprogrammazione, è stata attribuita la "riserva di efficacia dell'attuazione", confermandola per gli Assi che, come è stato testé precisato, hanno conseguito i target intermedi.

Nello stesso tempo, si è proceduto a ridurre la dotazione finanziaria afferente a quegli Assi che non hanno raggiunto i *target* intermedi, con la contestuale riassegnazione, della stessa, ad Assi maggiormente performanti.

Nelle tabelle successive viene riportato lo stato di attuazione afferente agli Assi meno performanti, nonché a quelli che hanno conseguito i *target* intermedi previsti.

ASSI MENO PERFORMANTI – Riduzione dotazione finanziaria

ID	Asse prioritario	Informazioni chiave sull'attuazione dell'asse prioritario con riferimento a sviluppi chiave, a problemi significativi e alle azioni adottate per affrontarli
1	RICERCA E INNOVAZIONE	L'ASSE 1 – a seguito della suddetta riprogrammazione - ha subito una riduzione della propria dotazione finanziaria che è passata da 494.760.960,00 € a 464.310.265,00 €. Al 31/12/2019 risultano programmate risorse in overbooking – circa 527 Mln/€ - e certificate spese pari a 114,9 Mln/€. Tra i principali interventi in corso di attuazione si segnala quello relativo alla lotta alle patologie oncologiche. Tale iniziativa è articolata in tre linee d'azione: la linea A - "Technology platform for therapeutic strategies against resistant cancer"; la linea B- "Technology platform against rare cancers"; la linea C - "Technology platform for new diagnostic and therapeutic approaches against cancers". Per tale operazione (dal valore complessivo pari a circa 160 Mln/€) sono stati ammessi a finanziamento n. 44 progetti (aventi n. 166 beneficiari).

2	ICT E AGENDA DIGITALE	L'ASSE 2 – a seguito della suddetta riprogrammazione - è stato ridotto a circa 305 Mln/€. Al 31/12/2019 risultano programmate risorse pari a circa 278 Mln/€ - e certificate spese pari a 55,5 Mln/€. Le risorse di tale Asse sono destinate al finanziamento di interventi strategici finalizzati, tra l'altro: al potenziamento, alla riqualificazione e al consolidamento delle infrastrutture fisiche IT della Regione, nonché all'implementazione del modello cloud e all'efficientamento delle postazioni di lavoro (23,1 Mln/€); alla digitalizzazione del nuovo sistema informativo regionale e del sistema sanitario (3,7 Mln/€); alla creazione di un portale (denominato SILF) che facilita la partecipazione dei cittadini e delle imprese agli interventi regionali dedicati al lavoro e alla formazione e supporta la rete degli operatori nell'erogare i servizi e le misure promosse dalla politica regionale (4,6 Mln/€); alla sperimentazione di tecnologie a supporto della conservazione, valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale, anche attraverso la diffusione di modelli di integrazione ed il ricorso a tecnologie smart (8,5 Mln/€); al libero accesso alla rete dei saperi accademici - Federica web-learning- (13 Mln/€) e all'attuazione del fascicolo sanitario elettronico (20 Mln/€). Le iniziative descritte hanno mostrato un notevole avanzamento fisico/procedurale nel corso del 2019 contribuendo, in parte, al raggiungimento del target N+3 al 31/12/2019. Circa 134,9 Mln/€ della dotazione dell'Asse sono stati destinati, invece, al finanziamento del Grande Progetto Nazionale BUL che – anche se ha riscontrato ritardi attuativi – ha contribuito al raggiungimento dei target di spesa 2019.
3	COMPETITIVITA' DEL SISTEMA PRODUTTIVO	L'ASSE 3 – a seguito della suddetta riprogrammazione – è stato ridotto a circa 277 Mln/€. Al 31/12/2019 risultano programmate risorse in overbooking - pari a 298 mln/€ - e certificate spese pari a circa 57,7 Mln/€. Le risorse dell'Asse sono destinate al finanziamento di interventi strategici finalizzati, tra l'altro: alla riqualificazione produttiva delle MPMI attraverso contributi agli investimenti destinati ad incentivare la riduzione di impatti sull'ambiente (12,5 mln/€); alla riconversione e alla riqualificazione produttiva nei territori della RC riconosciuti aree di crisi industriale non complessa (40 Mln/€); alla promozione dell'artigianato tradizionale (29 Mln/€). Le iniziative descritte hanno mostrato un notevole avanzamento nel corso del 2019 contribuendo, in parte, al raggiungimento del target N+3 al 31/12/2019. Nel 2019 sono, altresì, proseguite le attività di gestione dell'Avviso per la concessione di incentivi per sostenere le imprese sul "Sistema produttivo della Cultura" e sul "Nuovi prodotti e servizi per il turismo culturale" (inizialmente programmata per 10 Mln/€) che ha ottenuto un ottimo riscontro e pertanto nel mese di gennaio 2020 sono state programmate ulteriori risorse per 5,5 Mln/€. Inoltre, nel 2019 è stato costituito uno strumento che prevede contributi a fondo perduto agli investimenti, finanziamenti a medio/lungo termine erogati da Cassa Depositi e Prestiti e finanziamenti a breve/medio termine a tasso di mercato erogati dal sistema bancario, relativi agli investimenti in capitale circolante, ciascuno di essi direttamente garantito, da un Fondo gestito da un confidi (28 Mln/€). Ritardi si sono registrati nell'attuazione della misura relativa al Credito d'imposta era le PCI (25 Mln/€).
10	SVILUPPO URBANO SOSTENIBILE	L'ASSE 10 – a seguito della suddetta riprogrammazione – ha registrato un taglio complessivo di € 40.000.000,00. La dotazione finanziaria dell'asse è divenuta pari a 246.030.268 €. Al 31/12/2019 risultano interamente programmate le risorse, disponibili - e certificate spese pari a 7,5 Mln/€. L'Asse ha registrato ritardi nell'attuazione imputabili principalmente ai tempi richiesti per l'elaborazione dei PICS che si basano su procedure negoziali e processi amministrativi incentrati sul confronto tra i vari livelli territoriali ed istituzionali e tempistiche calibrate. Inoltre, ai sensi dell'art. 7 del Reg. (UE) n. 1301/2013, le Autorità Urbane hanno dovuto avviare un processo partecipativo necessario all'acquisizione delle istanze da parte del territorio al fine di definire una strategia urbana necessaria per l'aggiornamento del DOS e alla definizione delle azioni del PICS. In questo contesto, sono state avviate dall'Amministrazione azioni correttive volte al superamento dei ritardi registrati che hanno consentito la sottoscrizione di ulteriori 16 Provvedimenti di delega (oltre ai 3 già sottoscritti nel 2018. Sono stati, inoltre, approvati da parte della Cabina di Regia e ammessi a finanziamento i PICS di n.11 Città medie, di cui 10 Accordi di Programma sottoscritti al 31/12/2019.

8	INCLUSIONE SOCIALE	L'ASSE 8 – a seguito della suddetta riprogrammazione – ha subito una riduzione attestandosi ad un valore pari a € 117, 1 Mln/€. Al 31/12/2019, risultano programmate risorse per circa 117,9 Mln/€ e certificate spese per 22,9 Mln/€. Le risorse di tale Asse sono destinate al finanziamento di interventi strategici – che nel corso del 2019 hanno maturato avanzamenti procedurali e di spesa. Si cita l'Avviso per la creazione e l'ammodernamento di Nidi e micronidi (25,1 Mln/€) che, dopo un avvio lento - dovuto alla natura delle operazioni e alla gestione delle numerose istanze pervenute – ha prodotto avanzamenti procedurali e di spesa. Inoltre, sono da segnalare le operazioni volte al riuso e alla rifunzionalizzazione di beni confiscati alla criminalità organizzata (18 Mln/€) che nel corso del 2019 hanno presentato avanzamenti rispetto alla precedente annualità.
---	---	--

Assi per i quali è stata attribuita la riserva di efficacia dell'attuazione in quanto hanno conseguito i target intermedi previsti

ID	Asse prioritario	Informazioni chiave sull'attuazione dell'asse prioritario con riferimento a sviluppi chiave, a problemi significativi e alle azioni adottate per affrontarli
4	ENERGIA SOSTENIBILE	L'ASSE 4 – a seguito della suddetta riprogrammazione – è stato incrementato e la dotazione finanziaria è divenuta pari a circa 725 Mln/€. Al 31/12/2019 risultano programmate risorse pari a 822 Mln/€ - e certificate spese pari a circa 286,9 Mln/€. Le risorse di tale Asse sono destinate al finanziamento di interventi strategici finalizzati, tra l'altro: alla fornitura di n. 10 unità di trazione (Treni Jazz) – per 70,2 Mln/€; alla fornitura del materiale rotabile per la Linea 1 della Metropolitana di Napoli (88,9 Mln/€); alla realizzazione di un piano di interventi per la rifunzionalizzazione del materiale rotabile destinato a servizi di TPL (14,1 Mln/€). Sono, altresì, proseguiti i lavori del GP "Completamento della Linea 6 della Metropolitana di Napoli - tratta Mergellina (Stazione esclusa) /S. Pasquale/Municipio (Stazione inclusa)" – circa 200 Mln/€ - che hanno contribuito, in larga misura al raggiungimento del target N+3 al 31/12/2019 e le attività legate all'Avviso per la selezione delle operazioni di efficientamento energetico (24,2 Mln/€).
5	PREVENZIONE DEI NATURALI E ANTROPICI RISCHI	L'ASSE 5 – a seguito della suddetta riprogrammazione – ha consolidato la propria dotazione divenuta pari a circa 369 Mln/€. Al 31/12/2019, risultano programmate risorse pari a circa 323,7 Mln/€ e certificate spese pari a 83,7 Mln/€. Il gap tra la programmazione e la certificazione è imputabile, essenzialmente ai ritardi attuativi di alcuni interventi come il Completamento della riquilificazione del fiume Sarno (94,5 Mln/€). Le risorse finanziarie dell'asse mirano alla realizzazione di interventi di messa in sicurezza della popolazione a rischio sismico e vulcanico e la prevenzione del rischio idrogeologico. Tra i principali interventi, si segnalano l'ex GP Ripascimento del litorale del golfo di Salerno (28,7 Mln/€); l'ampliamento e il potenziamento della rete radio regionale di comunicazione in emergenza a supporto del sistema di protezione civile (7 Mln/€).

6	PATRIMONIO CULTURALE TUTELA E VALORIZZAZIONE AMBIENTALE	L'ASSE 6 – a seguito della suddetta riprogrammazione – ha consolidato la propria dotazione che è divenuta pari a circa 1.107 Mln/€. Al 31/12/2019, risultano programmate risorse in overbooking - pari a circa 1.114 Mln/€ e spese certificate pari a 345 Mln/€. Le risorse di tale Asse sono destinate al finanziamento di interventi strategici – che nel corso del 2019 hanno maturato avanzamenti procedurali e di spesa - finalizzati, tra l'altro: alla bonifica dei siti oggetto di procedure di infrazione (37,5 Mln/€); agli interventi afferenti all'ex GP Risanamento ambientale e valorizzazione dei Regi Lagni (199,5 Mln/€); al potenziamento della rete fognaria in Scafati (15,2 Mln/€). Sono, altresì, in corso i nove interventi dell'ex GP "Risanamento ambientale dei corpi idrici superficiali della Provincia di Salerno" per 89,9 Mln/€. Da segnalare, inoltre, il GP "Risanamento ambientale e valorizzazione dei laghi dei Campi Flegrei" i cui 11 interventi sono in parte ultimati ed in parte in corso di esecuzione; il Centro storico di Napoli, valorizzazione del sito UNESCO in corso di esecuzione; La bandiera blu del litorale domitio" (79,1 Mln/€) in corso di avanzamento. Infine, con riguardo alla valorizzazione del patrimonio culturale, si segnala l'Avviso per la riqualificazione e la messa in sicurezza dei santuari della Campania (4 Mln/€) scaduto nel mese di luglio 2019 con una graduatoria finale di n. 63 domande - di cui n.21 finanziate.
7	TRASPORTI	L'ASSE 7 – a seguito della suddetta riprogrammazione – ha consolidato la propria dotazione che è divenuta pari a circa € 223,5 Mln/€. Al 31/12/2019, risultano programmate risorse pari a circa 213 Mln/€ e spese certificate pari a 78 Mln/€. Le risorse di tale Asse sono destinate al finanziamento di operazioni strategiche tra cui: la fornitura – ultimata - di n. 5 treni ETR 425 monopiano - Fase 1 (14,1 Mln/€); gli interventi - in corso - relativi all'elettrificazione, la velocizzazione e l'ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria esistente della linea Salerno – Mercato San Severino - Avellino - Benevento e della tratta Mercato S.S. - Codola – Sarno della rete RFI (84,7 Mln/€); il completamento del GP FESR 07/13 - SS 268 del Vesuvio - Lavori (ultimati) di costruzione del 3° tronco compreso lo svincolo di Angri (13,1 Mln/€).
9	INFRASTRUTTURE PER IL SISTEMA DI ISTRUZIONE REGIONALE	L'ASSE 9 – a seguito della suddetta riprogrammazione – ha subito un'incremento della propria dotazione attestandosi ad un valore pari a € 149.576.693. Risultano, ad oggi, programmate risorse per circa 135 Mln/€ e certificate spese per 43 Mln/€. Tra gli interventi significativi si segnalano: i lavori di adattamento ed adeguamento del 3° piano dei moduli L1-L2 del Complesso Universitario San Giovanni a Teduccio per la IOS DEVELOPER ACADEMY (6,2 Mln/€); la realizzazione di aule didattiche, spazi multifunzionali, spazio docenti nell'ambito del medesimo Polo Universitario - (21,8 Mln/€); la realizzazione del laboratorio del Nuovo Polo Materiali del CNR (A6 - A7) - pari a 14,7 Mln/€. I lavori dei citati interventi sono in corso.

Fonte : Elaborazione Corte dei conti su dati RAA 2019, Regione Campania

7.3. Terza riprogrammazione (luglio 2020). L'Impatto della pandemia da Covid-19 sulla programmazione regionale.

La strategia euro-unitaria di contrasto alla crisi innescata dalla pandemia da Covid-19 si è mossa anche sul crinale dei fondi strutturali.

La Commissione europea ha adottato specifiche iniziative, denominate “*Coronavirus Response Investment Initiative (CRII)*” e “*Coronavirus Response Investment Initiative plus (CRII+)*”, al fine di

contenere gli effetti dell'emergenza sanitaria derivante dalla diffusione del Covid-19. Tali iniziative hanno trovato attuazione con i Regolamenti UE 2020/460, del 30 marzo 2020 e 2020/558, del 23 aprile 2020.

I suddetti provvedimenti hanno previsto misure specifiche volte a fornire una maggiore flessibilità nell'impiego dei fondi strutturali, dando la stura alla conseguente modifica dei programmi operativi.

La legislazione nazionale si è adeguata, in particolare, con il d.l. n.18/2020 e con d.l. n.34/2020, a tali iniziative al fine di utilizzare al meglio i Fondi strutturali in funzione anticrisi.

Al riguardo, si sottolinea che il processo di riprogrammazione del *POR FESR* si inserisce nell'alveo dell'art. 126, comma 10, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. "Decreto Cura Italia"), convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27. Tale norma concede alle Amministrazioni pubbliche, titolari di programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali, la facoltà di destinare le risorse disponibili alla realizzazione di interventi finalizzati a fronteggiare l'emergenza Covid-19.

Tale previsione normativa va letta di concerto con quanto previsto, successivamente, dal decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. "Decreto Rilancio"), convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77. In base a tale provvedimento, il Ministro per il Sud e la coesione territoriale può contrarre appositi Accordi con le Amministrazioni titolari dei programmi dei Fondi Strutturali europei, al fine di favorirne un impiego in termini di contrasto alla crisi generata dall'irruzione sulla scena mondiale della pandemia.

Come è stato detto, il decreto testé citato prevede specifiche norme (cfr., al riguardo, gli artt. 241 e 242) finalizzate ad utilizzare i Fondi strutturali per contrastare l'emergenza sanitaria. Segnatamente, viene ampliata la possibilità di rendicontare spese legate a tale emergenza e già sostenute dalle Amministrazioni dello Stato e/o dalla Regioni, assicurando la prosecuzione degli impegni già assunti nell'ambito della programmazione 2014-2020 anche mediante l'utilizzo di risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione. La prefata operazione di riprogrammazione consente anche di adeguare finalità, modalità e tempistiche degli interventi della politica di coesione, originariamente programmati, alla luce delle oggettive complessità e dei ritardi di attuazione.

Al riguardo, la Regione ha precisato che, *"cogliendo le opportunità offerte dalle modifiche ai Regolamenti e da quanto stabilito a livello nazionale, ha scelto di utilizzare una quota consistente del POR FESR 2014-2020, pari a oltre 400 Mln/€, per contrastare gli effetti negativi manifestatesi sul contesto socio-economico regionale e sulle fasce più deboli. In particolare, con le DGR 170/2020 e ss.mm.ii, è stato approvato il Piano per l'emergenza socio-economica, per un importo complessivo di oltre 1 Mld/€. Tale Piano è scaturito dalla necessità di mobilitare tutte le risorse disponibili verso finalità connesse al contrasto degli effetti dell'epidemia da COVID-19, mediante un'azione sistemica e articolata, oltre che coerente con le finalità e i criteri delle diverse fonti che hanno concorso al*

finanziamento. A tal fine, il POR FESR 2014-2020 è stato oggetto di un nuovo processo di riprogrammazione conclusosi con l'approvazione definitiva delle modifiche da parte della Commissione europea mediante Decisione C (2020) 5382 del 04/08/2020. Infatti, l'innesto delle misure straordinarie di seguito descritte ha ovviamente impattato sulla struttura finanziaria degli Assi e dell'intero Programma Operativo. La quasi totalità degli assi, ancorché in misura variabile, registra una rimodulazione a favore degli assi interessati dagli interventi di contrasto alla crisi, nonché una rideterminazione delle risorse delle azioni stesse. Le risorse disponibili sono state indirizzate innanzitutto verso interventi significativi e di impatto immediato a sostegno del sistema sanitario regionale, delle MPMI, dei professionisti, dei lavoratori autonomi e delle famiglie.

La modifica del Programma ha sinteticamente riguardato i seguenti principali aspetti:

- lo spostamento di risorse tra Assi per garantire il finanziamento degli specifici interventi volti a contrastare gli effetti socio-sanitari ed economici della crisi;
- l'inserimento di modifiche all'interno degli Assi 1, 3, 6 e 9 finalizzate a rendere pienamente ammissibili al Programma gli interventi di contrasto agli effetti del COVID-19;
- l'utilizzo del tasso di cofinanziamento al 100% FESR da poter applicare alle domande di pagamento presentate nell'anno contabile che inizia il 1° luglio 2020 e termina il 30 giugno 2021” (cfr. Allegato 1, Relazione sullo stato di avanzamento del POR FESR 2014-2020).

Nella tabella sottostante sono riportate le modifiche intervenute nella dimensione finanziaria dei singoli assi del suddetto Programma:

Asse prioritario	Decisione C(2015) 8578 final del 01.12.2015			Decisione C(2020) 5382 final del 04.08.2020			Variazione tra valori Decisione C(2020) 5382 final del 04.08.2020 e Decisione C(2015) 8578 final del 01.12.2015		
	Sostegno dell'Unione	Contropartita Nazionale	Finanziamento totale	Sostegno dell'Unione	Contropartita Nazionale	Finanziamento totale	Variazione Sostegno Unione	Variazione Contropartita Nazionale	Variazione Finanziamento Totale
	(a)	(b)	(c)=(a)+(b)	(d)	(e)	(f)=(d)+(e)	(g)=(d)-(a)	(h)=(e)-(b)	(i)=(f)-(c)
	(a)	(b)	(c)=(a)+(b)	(d)	(e)	(f)=(d)+(e)	(g)=(d)-(a)	(h)=(e)-(b)	(i)=(f)-(c)
1	386.070.720,00 €	128.690.240,00 €	514.760.960,00 €	407.736.822,00 €	135.912.276,00 €	543.649.098,00 €	21.666.102,00 €	7.222.036,00 €	28.888.138,00 €
2	261.812.750,00 €	87.270.917,00 €	349.083.667,00 €	195.570.991,00 €	65.190.329,00 €	260.761.320,00 €	- 66.241.759,00 €	- 22.080.588,00 €	- 88.322.347,00 €
3	264.282.346,00 €	88.094.115,00 €	352.376.461,00 €	412.711.448,00 €	137.570.483,00 €	550.281.931,00 €	148.429.102,00 €	49.476.368,00 €	197.905.470,00 €
4	462.311.133,00 €	154.103.711,00 €	616.414.844,00 €	429.816.333,00 €	143.272.111,00 €	573.088.444,00 €	- 32.494.800,00 €	- 10.831.600,00 €	- 43.326.400,00 €
5	277.238.546,00 €	92.412.849,00 €	369.651.395,00 €	254.354.894,00 €	84.784.966,00 €	339.139.860,00 €	- 22.883.652,00 €	- 7.627.883,00 €	- 30.511.535,00 €
6	747.489.591,00 €	249.163.197,00 €	996.652.788,00 €	764.732.760,00 €	254.910.918,00 €	1.019.643.678,00 €	17.243.169,00 €	5.747.721,00 €	22.990.890,00 €
7	167.631.476,00 €	55.877.159,00 €	223.508.635,00 €	167.631.476,00 €	55.877.159,00 €	223.508.635,00 €	- €	- €	- €
8	114.106.762,00 €	38.035.587,00 €	152.142.349,00 €	62.128.522,00 €	20.709.508,00 €	82.838.030,00 €	- 51.978.240,00 €	- 17.326.079,00 €	- 69.304.319,00 €
9	112.182.520,00 €	37.394.173,00 €	149.576.693,00 €	109.692.598,00 €	36.564.198,00 €	146.256.796,00 €	- 2.489.922,00 €	- 829.975,00 €	- 3.319.897,00 €
10	214.522.701,00 €	71.507.567,00 €	286.030.268,00 €	184.522.701,00 €	61.507.567,00 €	246.030.268,00 €	- 30.000.000,00 €	- 10.000.000,00 €	- 40.000.000,00 €
11	77.510.837,00 €	25.836.946,00 €	103.347.783,00 €	96.260.837,00 €	32.086.946,00 €	128.347.783,00 €	18.750.000,00 €	6.250.000,00 €	25.000.000,00 €
Totale	3.085.159.382,00 €	1.028.386.461,00 €	4.113.545.843,00 €	3.085.159.382,00 €	1.028.386.461,00 €	4.113.545.843,00 €	- €	- €	- €

Fonte: Regione Campania -Tabella 18a del POR FESR 14-20 approvato con Decisione C (2015) 8578 finalmente del 01/12/2015 e Tabella 18 a del POR FESR 14-20 approvato con Decisione C (2020)5382 final del 04/08/2020.

8. I principali interventi di contrasto all'emergenza sanitaria ed economica.

La modifica del Programma ha riguardato, quindi, uno spostamento di risorse tra Assi, in particolare nell'ambito del quadro strategico complessivo delineato a livello regionale, la Regione ha sottolineato che l'attività si è concentrata sul sostegno:

- *“alla Ricerca, per favorire la sperimentazione di soluzioni innovative in risposta alla crisi sanitaria e al sistema sanitario affinché possa funzionare efficacemente anche durante periodi di crisi come l'attuale (Asse 1 - OT1 - Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione);*
- *alle M-PMI inclusi i professionisti/lavoratori autonomi, per attenuare le conseguenze negative sul tessuto economico regionale (Asse 3 - OT3 - Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese);*
- *al Rilancio del comparto turistico e del Made in Campania (Asse 6 – OT 6 – Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse);*
- *all'accesso ai Servizi didattici per consentire le attività scolastiche a distanza (Asse 9 – OT 10 - Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente”. (cfr. all.1, Relazione sullo stato di attuazione del POR FESR 2014-2020).*

Nella mentovata Relazione, la Regione espone le iniziative intraprese al fine di fornire risposta alle esigenze derivanti dalla pandemia. Al riguardo, appare utile fornire un quadro sinottico di tali interventi.

“ASSE 1 - Ricerca e innovazione

Misure urgenti in materia di contenimento e gestione della emergenza epidemiologica da covid-2019 - programmate per 7 Mln/€.

Si tratta di soluzioni scientifiche e tecnologiche innovative che possono aiutare a trattare, testare, monitorare o contribuire in qualsiasi modo e nel più breve tempo possibile a contrastare la grave emergenza sanitaria determinata dalla pandemia Covid-19. Le aree tematiche di interesse individuate, sono: Miglioramento dell'epidemiologia e della sanità pubblica; Nuovi approcci terapeutici; Studi di

Genetica; Tecnologie per il monitoraggio e l'assistenza dei pazienti; Tecnologie per il tracciamento dei cittadini in quarantena; Test diagnostici; Nuovi vaccini.

Iniziative nell'ambito del settore sanitario - programmate per 123 Mln/€.

La Regione Campania, in coerenza con l'iniziativa Coronavirus Response Investment Initiative (CRII e CRII+) della Commissione Europea, ha inteso intervenire a supporto del proprio sistema sanitario al fine di rafforzare le capacità di risposta a crisi di natura epidemiologica, attraverso il finanziamento di attrezzature e medicinali sanitari, strutture di test e trattamento, prevenzione delle malattie, sanità elettronica, fornitura di dispositivi di protezione, dispositivi medici, per adattare l'ambiente di lavoro nel settore sanitario e garantire l'accesso all'assistenza sanitaria anche per i gruppi più vulnerabili. La spesa è già stata interamente sostenuta in anticipazione sui fondi regionali, in attesa di poter effettuare le certificazioni alla Commissione Europea ed ottenere i relativi rimborsi.

ASSE 3 - Competitività del sistema produttivo

Bonus a microimprese a fondo perduto – programmato per 202 Mln/€

L'iniziativa è finalizzata a sostenere le microimprese artigianali, commerciali, industriali e di servizi con sede operativa nel territorio della Regione Campania, appartenenti ai settori colpiti dall'attuale crisi economico-finanziaria causata dall'emergenza sanitaria "COVID-19", mediante la concessione di un bonus una tantum a fondo perduto. Il bonus è concesso nella forma di un contributo a fondo perduto una tantum, pari a € 2.000,00 per ciascuna impresa richiedente.

La spesa è già stata interamente sostenuta in anticipazione sui fondi regionali, si è avviata la certificazione dei primi 53 Mln/€ alla Commissione Europea per ottenere i relativi rimborsi.

Bonus a Professionisti e Lavoratori Autonomi - programmato per 37,7 Mln/€

L'iniziativa prevede l'erogazione una tantum di un'indennità in favore di professionisti e lavoratori autonomi che hanno cessato, ridotto o sospeso la loro attività, a causa dell'emergenza COVID-19. È stato pubblicato un Avviso per la raccolta, attraverso apposita piattaforma, delle richieste di indennità da parte dei potenziali beneficiari. Misura attivata di concerto con il PO FSE 2014-2020 (Per ulteriori dettagli si rinvia alla sezione dedicata FSE).

La spesa è già stata interamente sostenuta in anticipazione sui fondi regionali, in attesa di poter effettuare le certificazioni alla Commissione Europea ed ottenere i relativi rimborsi.

ASSE 6 - Tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale

Marketing e comunicazione turistica – programmato per 10 Mln/€

Al fine di contrastare gli impatti negativi sul comparto turistico conseguenti la crisi epidemiologica da COVID 19, è stata finanziata la realizzazione di un Progetto integrato di comunicazione e marketing per il rilancio della mobilità turistica in Campania ed è stata individuata l'Agenzia Regionale Campania Turismo quale soggetto attuatore del Progetto.

Misure di sostegno alle imprese turistiche – programmato per 4,2 Mln/€

L'Avviso è finalizzato a sostenere le imprese del comparto turistico con sede operativa nel territorio della Regione Campania colpite dall'attuale crisi economico-finanziaria causata dall'emergenza sanitaria "COVID-19", mediante la concessione di un bonus una tantum a fondo perduto il cui importo varia, per quanto riguarda le attività ricettive, in ragione della classificazione della struttura. L'intervento è in corso di esecuzione.

Asse 8 – Inclusione Sociale

Interventi a favore delle famiglie con figli al di sotto di 15 anni - programmato per 34 Mln/€

Al fine di garantire parità di accesso ai servizi scolastici e di ridurre l'impatto sui programmi formativi delle limitazioni conseguenti l'epidemia di COVID 19, l'iniziativa finanzia attraverso sovvenzioni dirette o misure equivalenti, la fornitura agli studenti di ausili informatici (pc, tablet, etc.), da utilizzarsi per lo svolgimento delle attività di didattica a distanza e per migliorare l'accesso a contenuti socio-educativi. Prioritariamente questa azione è destinata alle fasce più deboli. La spesa è stata sostenuta con fondi regionali, in attesa di poter effettuare le certificazioni alla Commissione Europea ed ottenere i relativi rimborsi". (cfr . Allegato 1, Relazione sullo stato di avanzamento del POR FESR 2014-2020).

9. Lo stato di avanzamento della spesa sui singoli assi.

Con nota prot. n. 6706 del 7 ottobre 2020, è stato chiesto alla Regione di compilare la tabella, per ciascuna annualità, distinta per ciascun asse prioritario del Programma, con l'indicazione del contributo totale, nonché del numero dei progetti, con l'indicazione di quelli ammissibili, degli impegni, dei pagamenti e della spesa certificata.

In sede di riscontro agli incombenti istruttori disposti da questa Sezione, la Regione ha trasmesso la seguente tabella:

Annualità	ASSE	Contributo totale	N. progetti, con l'indicazione del valore dei progetti ammissibili	Impegni	Pagamenti	Spesa certificata/Domanda di pagamento UE
2015	ASSE 5 - Prevenzione rischi naturali e antropici	- €	2	177.361,47 €	177.361,47 €	- €
	ASSE 6 - Tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale	- €	28	4.803.240,17 €	4.148.790,73 €	- €
	ASSE 8 - Inclusione Sociale	- €	13	8.058.236,94 €	7.479.583,64 €	- €
	ASSE 9 - Infrastrutture per il sistema regionale dell'istruzione	- €	8	770.014,80 €	770.014,80 €	- €
	Somme interessanti altri P.O.	- €	-	305.512.994,39 €	231.750.947,15 €	- €
Totale Anno 2015		- €	51	319.321.847,77 €	244.326.697,79 €	- €
2016	ASSE 1 - Ricerca e Innovazione	73.015.796,53 €	2	1.605.874,72 €	1.605.874,72 €	- €
	ASSE 2 - ICT e Agenda Digitale	148.454.876,76 €	5	3.845.563,25 €	- €	- €
	ASSE 3 - Competitività del sistema produttivo	37.500.076,00 €	103	- €	- €	- €
	ASSE 4 - Energia sostenibile	367.854.523,86 €	5	- €	- €	- €
	ASSE 5 - Prevenzione rischi naturali e antropici	173.196.572,83 €	29	9.808.889,27 €	2.300.165,55 €	- €
	ASSE 6 - Tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale	749.301.739,81 €	46	92.817.486,49 €	53.500.062,30 €	- €
	ASSE 7 - Trasporti	47.615.225,09 €	6	90.168.138,39 €	44.241.120,00 €	- €
	ASSE 8 - Inclusione Sociale	37.993.482,39 €	1	9.706.039,62 €	4.103.621,93 €	- €
	ASSE 9 - Infrastrutture per il sistema regionale dell'istruzione	44.710.665,30 €	5	1.515.059,81 €	1.515.059,81 €	- €
	ASSE AT - Assistenza Tecnica	121.955.967,57 €	29	198.256,73 €	182.664,33 €	- €
Totale Anno 2016		1.801.598.926,14 €	231	226.841.157,87 €	162.049.605,70 €	- €
2017	ASSE 1 - Ricerca e Innovazione	228.373.207,81 €	308	3.747.033,64 €	1.070.581,67 €	877.525,96 €
	ASSE 2 - ICT e Agenda Digitale	17.879.482,00 €	4	1.176.400,00 €	2.352.445,46 €	- €
	ASSE 3 - Competitività del sistema produttivo	84.845.705,49 €	10	1.335.543,19 €	40.018,48 €	- €
	ASSE 4 - Energia sostenibile	27.540.307,94 €	105	13.868.145,28 €	11.199.845,28 €	58.179.200,00 €
	ASSE 5 - Prevenzione rischi naturali e antropici	50.027.370,31 €	7	40.212.007,24 €	6.990.870,41 €	1.671.235,30 €
	ASSE 6 - Tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale	51.836.170,11 €	29	51.331.446,11 €	47.331.717,32 €	40.666.104,70 €
	ASSE 7 - Trasporti	- €	-	34.108.579,35 €	32.780.385,69 €	- €
	ASSE 8 - Inclusione Sociale	18.823.542,67 €	17	- €	6.181.070,99 €	3.883.157,49 €
	ASSE 9 - Infrastrutture per il sistema regionale dell'istruzione	17.979.378,01 €	22	10.111.095,13 €	2.800.000,00 €	3.792.998,14 €
	ASSE AT - Assistenza Tecnica	151.171,43 €	2	8.302.616,38 €	6.692.308,32 €	169.384,81 €
Totale Anno 2017		497.456.335,77 €	504	165.192.866,32 €	136.230.208,44 €	109.239.606,40 €

Annualità	ASSE	Contributo totale	N. progetti, con l'indicazione del valore dei progetti ammissibili	Impegni	Pagamenti	Spesa certificata/Domanda di pagamento UE
2018	ASSE 1 - Ricerca e Innovazione	102.923.183,60 €	181	126.635.989,19 €	77.245.248,78 €	58.171.280,95 €
	ASSE 2 - ICT e Agenda Digitale	59.033.198,18 €	13	38.040.808,14 €	36.096.916,78 €	23.476.750,25 €
	ASSE 3 - Competitività del sistema produttivo	139.456.869,74 €	276	43.138.919,39 €	32.148.575,85 €	39.748.385,62 €
	ASSE 4 - Energia sostenibile	145.823.581,55 €	10	170.834.467,76 €	11.476.313,36 €	47.690.525,42 €
	ASSE 5 - Prevenzione rischi naturali e antropici	59.650.235,76 €	19	16.742.992,29 €	21.416.771,76 €	61.577.213,83 €
	ASSE 6 - Tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale	171.670.027,26 €	63	275.727.691,35 €	111.046.918,89 €	197.931.296,78 €
	ASSE 7 - Trasporti	142.895.288,00 €	5	72.915.373,42 €	12.968.210,58 €	54.295.432,68 €
	ASSE 8 - Inclusione Sociale	16.000.042,67 €	58	13.679.063,97 €	5.439.398,81 €	14.562.154,19 €
	ASSE 9 - Infrastrutture per il sistema regionale dell'istruzione	44.216.752,14 €	20	22.672.067,87 €	12.743.982,45 €	28.265.823,43 €
	ASSE 10 - Sviluppo Urbano Sostenibile	246.030.268,00 €	-	28.603.020,44 €	9.523.684,99 €	- €
2019	ASSE AT - Assistenza Tecnica	480.700,00 €	2	21.663.716,60 €	18.303.743,17 €	16.674.017,14 €
	Somme interessanti altri P.O.	- €	-	20.992.934,31 €	23.319.201,56 €	- €
	Totale Anno 2018	1.128.180.146,90 €	647	850.747.044,73 €	371.728.966,98 €	542.392.880,29 €
	ASSE 1 - Ricerca e Innovazione	17.500.000,00 €	-	50.000.932,39 €	61.962.439,83 €	55.851.218,73 €
	ASSE 2 - ICT e Agenda Digitale	30.873.000,00 €	1	60.924.936,55 €	18.066.718,45 €	32.068.728,38 €
	ASSE 3 - Competitività del sistema produttivo	28.660.887,24 €	-	102.556.244,55 €	17.931.990,03 €	17.950.584,58 €
	ASSE 4 - Energia sostenibile	29.539.457,15 €	32	26.387.803,22 €	11.627.843,45 €	181.082.363,37 €
	ASSE 5 - Prevenzione rischi naturali e antropici	57.041.592,14 €	1	8.616.892,29 €	18.433.669,96 €	20.458.488,55 €
	ASSE 6 - Tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale	35.061.555,53 €	2	170.387.321,70 €	110.898.055,87 €	106.581.304,22 €
	ASSE 7 - Trasporti	68.000.000,00 €	-	31.783.485,19 €	33.746.287,18 €	24.077.324,21 €
al 15.09.2020	ASSE 8 - Inclusione Sociale	13.277.892,10 €	-	12.311.069,79 €	2.796.404,44 €	4.490.759,52 €
	ASSE 9 - Infrastrutture per il sistema regionale dell'istruzione	5.350.000,00 €	-	11.843.294,06 €	4.760.218,09 €	11.260.655,05 €
	ASSE 10 - Sviluppo Urbano Sostenibile	- €	18	12.981.849,39 €	14.973.991,27 €	7.555.997,94 €
	ASSE AT - Assistenza Tecnica	1.500.000,00 €	1	10.796.268,33 €	14.320.246,44 €	12.971.941,97 €
	Somme interessanti altri P.O.	- €	-	7.229.353,67 €	7.057.133,11 €	- €
	Totale Anno 2019	286.804.384,16 €	55	505.819.451,13 €	316.574.998,12 €	474.349.366,52 €
	ASSE 1 - Ricerca e Innovazione	130.336.910,00 €	11	27.367.133,03 €	34.871.573,28 €	27.045.305,23 €
	ASSE 2 - ICT e Agenda Digitale	2.500.000,00 €	-	13.085.702,82 €	11.245.018,00 €	10.359.267,75 €
	ASSE 3 - Competitività del sistema produttivo	249.162.254,32 €	1	273.484.734,71 €	258.406.316,35 €	74.327.982,00 €
	ASSE 4 - Energia sostenibile	500.000,00 €	-	40.134.070,75 €	18.924.457,35 €	21.985.225,96 €
al 15.09.2020	ASSE 5 - Prevenzione rischi naturali e antropici	2.032.903,80 €	-	10.610.299,15 €	7.134.135,42 €	5.813.263,50 €
	ASSE 6 - Tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale	11.070.000,00 €	-	51.939.285,15 €	73.930.205,83 €	29.965.675,36 €
	ASSE 7 - Trasporti	1.700.000,00 €	-	5.430.713,90 €	8.497.818,18 €	1.028.688,19 €
	ASSE 8 - Inclusione Sociale	- €	-	109.416.384,82 €	4.398.170,08 €	2.143.921,96 €
	ASSE 9 - Infrastrutture per il sistema regionale dell'istruzione	34.000.000,00 €	-	39.124.251,85 €	9.372.867,86 €	3.215.693,72 €
	ASSE 10 - Sviluppo Urbano Sostenibile	- €	75	23.533.694,71 €	13.305.099,74 €	2.871.404,00 €
	ASSE AT - Assistenza Tecnica	- €	-	30.721.664,24 €	15.784.339,06 €	11.235.016,64 €
Somme interessanti altri P.O.		- €	-	5.160.898,06 €	2.357.920,49 €	- €
Totale al 15.09.2020		431.302.068,12 €	87	630.008.833,19 €	458.227.921,64 €	189.991.444,31 €
TOTALE		4.145.341.861,09 €	1575	2.697.931.201,01 €	1.689.138.398,67 €	1.315.973.297,52 €

Nel dettaglio, la Regione ha specificato che “nella colonna <<contributo totale>> dell'annualità di riferimento è stato inserito l'importo di cui è stato programmato il finanziamento mediante Delibera di Giunta Regionale. Inoltre, riguardo alla colonna <<N. progetti con indicazione del valore ammissibile>> riferita ai singoli assi, il numero di progetti inserito, corrisponde agli

interventi per i quali nell'annualità di riferimento è stato programmato il finanziamento mediante Delibera di Giunta Regionale. Gli impegni e i pagamenti, nonché le certificazioni di spesa sono relativi all'annualità nella quale si sono verificati, indipendentemente dall'annualità in cui i progetti a cui essi si riferiscono sono stati programmati” (cfr. nota di risposta).

Peraltro, al fine di agevolare l'analisi dei dati contenuti nella suesposta tabella, la Regione ha trasmesso un ulteriore prospetto sintetico, aggiornato alla data del 15 settembre 2020.

Asse	Contributo totale	Impegni	Pagamenti	Spesa certificata/Domanda di pagamento UE
ASSE 1 - Ricerca e Innovazione	552.149.097,94 €	209.356.962,97 €	176.755.718,28 €	141.945.330,87 €
ASSE 2 - ICT e Agenda Digitale	258.740.556,94 €	117.073.410,76 €	67.761.098,69 €	65.904.746,38 €
ASSE 3 - Competitività del sistema produttivo	539.625.792,79 €	420.515.441,84 €	308.526.900,71 €	132.026.952,20 €
ASSE 4 - Energia sostenibile	571.257.870,50 €	251.224.487,01 €	53.228.459,44 €	308.937.314,75 €
ASSE 5 - Prevenzione rischi naturali e antropici	341.948.674,84 €	86.168.441,71 €	56.452.974,57 €	89.520.201,18 €
ASSE 6 - Tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale	1.018.939.492,71 €	647.006.470,97 €	400.855.750,94 €	375.144.381,06 €
ASSE 7 - Trasporti	260.210.513,09 €	234.406.290,25 €	132.233.821,63 €	79.401.445,08 €
ASSE 8 - Inclusione Sociale	86.094.959,83 €	153.170.795,14 €	30.398.249,89 €	25.079.993,16 €
ASSE 9 - Infrastrutture per il sistema regionale dell'istruzione	146.256.795,45 €	86.035.783,52 €	31.962.143,01 €	46.535.170,34 €
ASSE 10 - Sviluppo Urbano Sostenibile	246.030.268,00 €	65.118.564,54 €	37.802.776,00 €	10.427.401,94 €
ASSE AT - Assistenza Tecnica	124.087.839,00 €	71.682.522,28 €	55.283.301,32 €	41.050.360,56 €
Somme interessanti altri P.O.	- €	356.172.030,02 €	337.877.204,19 €	- €
Totale complessivo	4.145.341.861,09 €	2.697.931.201,01 €	1.689.138.398,67 €	1.315.973.297,52 €

Orbene, dalla lettura della suddetta tabella si evince come, in ordine agli assi 4, 5 e 9, la spesa certificata risulti superiore ai pagamenti. Ciò si spiega, anche in base ai chiarimenti forniti dall'Amministrazione, in ragione del fenomeno dei c.d. progetti retrospettivi, nei quali, come è stato detto, si fornisce assistenza *ex post* ad un'operazione che è già stata finanziata da fonti nazionali, nei limiti in cui tale pratica è ammessa, per il ciclo di programmazione 2014 – 2020, dall'art. 65, paragrafo 6, del Regolamento UE n. 1303/2013.

Per quel che concerne l'asse 8, inoltre, gli impegni risultano maggiori del contributo totale. Tale dato, secondo quanto precisato dalla Regione, si giustifica in ragione del ricorso al c.d. “*overbooking*”.

L'asse 6, dedicato alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio naturale e culturale, costituisce il progetto con la misura finanziaria più rilevante (euro 1.018.939.492,71).

In ordine a esso, si rileva un livello di impegni del 63%, un livello di pagamenti del 39%, nonché una spesa certificata pari al 37%.

Lo stato di avanzamento della spesa rappresenta l'ammontare degli impegni e dei pagamenti effettuati che, alla data del 31 dicembre 2019, è il seguente:

in milioni di euro

Programma	Finanziamento Totale (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegni (b/a) %	Pagamenti (c/a) %
POR FESR	4.113,55	1.922,98	1.117,89	46,75	27,18

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze -Monitoraggio politiche di coesione, Programmazione 2014-2020, Situazione al 31 dicembre 2019.

Si può evidenziare che la capacità di impegno e di spesa è in linea con quella delle c.d. Regioni meno sviluppate:

Tabella - Stato attuazione categoria di regione meno sviluppate						
<i>In milioni di euro</i>						
Programma operativo	Risorse programmate (A)	Di cui contributo UE	Impegni (B)	Pagamenti (C)	% Avanzamento (B/A)	% Avanzamento (C/A)
<i>Basilicata</i>	840,31	557,83	513,01	290,86	61,05%	34,61%
FESR	550,69	413,02	404,10	214,21	73,38%	38,90%
FSE	289,62	144,81	108,91	76,64	37,60%	26,46%
<i>Calabria*</i>	2.378,96	1.784,22	971,22	585,72	40,83%	24,62%
FESR	2.039,84	1.529,88	882,38	505,19	43,26%	24,77%
FSE	339,12	254,34	88,84	80,54	26,20%	23,75%
<i>Campania</i>	4.950,72	3.713,04	2.401,73	1.329,62	48,51%	26,86%
FESR	4.113,55	3.085,16	1.922,98	1.117,89	46,75%	27,18%
FSE	837,17	627,88	478,75	211,74	57,19%	25,29%
<i>Puglia*</i>	7.120,96	3.560,48	3.352,83	1.946,16	47,08%	27,33%
FESR	5.576,14	2.788,07	2.739,88	1.580,92	49,14%	28,35%
FSE	1.544,82	772,41	612,95	365,24	39,68%	23,64%
<i>Sicilia</i>	5.093,13	4.033,50	2.429,24	1.311,86	47,70%	25,76%
FESR	4.273,03	3.418,43	2.216,57	1.188,70	51,87%	27,82%
FSE	820,10	615,07	212,67	123,16	25,93%	15,02%
Totale complessivo	20.384,08	13.649,07	9.668,03	5.464,22	47,43%	26,81%
di cui FESR	16.553,25	11.234,55	8.165,92	4.606,91	49,33%	27,83%
di cui FSE	3.830,83	2.414,52	1.502,12	857,31	39,21%	22,38%
* Programma Plurifondo						

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze -Monitoraggio politiche di coesione, Programmazione 2014-2020, Situazione al 31 dicembre 2019, Tabella 7.

La Regione ha dato riscontro alla richiesta, formulata da questa Sezione in sede istruttoria, di trasmettere il sottostante prospetto, debitamente compilato.

Situazione complessiva al 31/12/2019			
Asse Prioritario	N. Progetti approvati	Di cui n. progetti avviati	Di cui n. progetti conclusi
1 - Ricerca e Innovazione	488	325	18
2 - ICT e Agenda Digitale	21	7	1
3 - Competitività del sistema produttivo	431	239	32
4 - Energia sostenibile	99	72	3
5 - Prevenzione rischi naturali e antropici	52	38	0
6 - Tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale	153	98	3
7 – Trasporti	12	8	0
8 - Inclusione Sociale	52	28	0
9 - Infrastrutture per il sistema regionale dell'istruzione	53	34	2
10 - Sviluppo Urbano Sostenibile	18	9	1
11 - Assistenza Tecnica	26	19	2
Totale complessivo	1405	877	62

Dall'esame della suddetta tabella, si evince come, alla data del 31.12.2019, del totale dei progetti approvati, solo il 62% risulta avviato. La percentuale dei progetti conclusi è minore rispetto a quelli avviati (7%).

Al riguardo, la Regione ha chiarito che *“allo stato non risultano particolari criticità nell'avanzamento del programma. Gli interventi, infatti, - monitorati costantemente a livello fisico, finanziario e procedurale - stanno procedendo nel rispetto delle tempistiche previste dagli specifici cronoprogrammi, a loro volta coerenti con le tempistiche di attuazione del PO. D'altro canto, l'elevato livello di monitoraggio consente di procedere dinamicamente ad operazioni di razionalizzazione dei programmi e delle fonti di finanziamento per i singoli interventi, per tener conto di eventuali ritardi non compatibili con i tempi di attuazione del PO FESR. Ad ogni modo, alla chiusura della Programmazione 2014/2020 le operazioni finanziate sul POR FESR saranno completate e contribuiranno al conseguimento degli obiettivi previsti, salvo casistiche particolari che saranno gestite nel rispetto delle specifiche disposizioni Comunitarie”* (cfr. nota di risposta).

10. Il rispetto dei target di spesa certificata al 31.12.2019. Efficacia ed effettivo impatto degli interventi programmati.

In ordine al raggiungimento degli obiettivi programmati, in sede istruttoria, è stato chiesto alla Regione di *“comunicare se, ed in che misura, alla data del 31.12.2019, siano stati raggiunti gli obiettivi in relazione a ciascuno dei suelencati “assi”, rispetto a quanto programmato. In ogni caso, dovrà*

pervenire una Relazione, aggiornata alla data della presente istruttoria, che ponga in rilievo quale sia lo stato di avanzamento del programma regionale 2014-2020 cofinanziato dalle risorse comunitarie – FESR, nonché sull’efficacia degli interventi e sull’effettivo impatto che essi hanno avuto sinora. Tale relazione dovrà evidenziare, altresì, le modalità con le quali sono stati riprogrammati i fondi in esame, in ossequio a quanto stabilito dai Regolamenti UE 2020/460 e 2020/558 - che hanno, sostanzialmente, modificato il regolamento comune dei fondi strutturali e d’investimento - e a quanto stabilito dall’art. 126, comma 10, del d.l. 18/2020, nonché a quanto disposto dal d.l. 34/2020” (nota istruttoria cit.).

La Regione ha trasmesso una relazione in ordine allo stato di avanzamento del suddetto Programma, dal cui esame si ricava, in particolare, che il Fesr 2014-2020 “ha registrato un importante avanzamento sia dal punto di vista delle liquidazioni ai beneficiari, che della certificazione delle spese. Ciò ha consentito alla Regione di raggiungere – al 31/12/2019 – l’obiettivo fissato per tale annualità dai Regolamenti Comunitari, ovvero il conseguimento a livello di Programma del target N+3 al 31/12/2019. In particolare, sono state certificate spese per un valore di circa 1.125 Mld/€, superando il valore target dell’N+3 fissato dalla Commissione Europea in 1.079 Mld/€.

Inoltre, nel corso del 2019, ai sensi di quanto stabilito dall’art. 21 del Reg. (UE) n. 1303/2013 la Commissione Europea ha effettuato la verifica dell’efficacia dell’attuazione del programma dalla quale è emerso che la Regione ha conseguito i target intermedi, garantendosi l’attribuzione della riserva di efficacia dell’attuazione, di cui all’art. 20 del Reg. (UE) n. 1303/2013, per i seguenti Assi Prioritari:

- Asse 4 (Energia Sostenibile),
- Asse 5 (Prevenzione Rischi Naturali e Antropici),
- Asse 6 (Tutela e Valorizzazione del Patrimonio Naturale e Culturale),
- Asse 7 (Trasporti),
- Asse 9 (Infrastrutture per il Sistema Regionale dell’Istruzione).

All’esito di tale risultato è stata attivata, come previsto dal citato Reg. (UE) n. 1303/2013, la riprogrammazione del PO FESR, attraverso cui è stata formalizzata, l’attribuzione definitiva della "riserva di efficacia dell’attuazione" agli Assi performanti sopraindicati e, conseguentemente, una riduzione della dotazione finanziaria degli Assi meno performanti, ovvero l’Asse 1 (Ricerca e Innovazione), l’Asse 2 (ICT e Agenda Digitale), l’Asse 3 (Competitività del sistema produttivo), l’Asse 8 (Inclusione sociale), l’Asse 10 (Sviluppo Urbano sostenibile). Nel contempo, sono state apportate ulteriori modifiche al Programma legate alla necessità di adeguare le scelte programmatiche ai fabbisogni manifestatisi e di cogliere l’effettiva dimensione finanziaria delle azioni programmate e in corso di attuazione. Tale processo si è concluso in data 20/02/2020 con l’approvazione definitiva delle modifiche da parte della Commissione europea mediante Decisione C (2020)1077 final.”.

Giova ricordare che, nell'ambito della Programmazione 2014-2020, le Amministrazioni titolari di Programmi operativi sono tenute al rispetto di specifici *target* di spesa, il cui mancato raggiungimento comporta l'applicazione della clausola del "disimpegno automatico". In sintesi, l'Amministrazione inadempiente sopporta una perdita di risorse finanziarie pari alla differenza tra obiettivo raggiunto e target programmato.

Tali target vengono costruiti in applicazione della regola comunitaria "N+3", stabilita dall'articolo 136 del Regolamento UE 1303/2013. In base ad essa, le Amministrazioni titolari di Programmi operativi devono presentare alla Commissione europea domande di pagamento, ossia richieste di rimborso, relative a spese sostenute e controllate, entro il 31 dicembre del terzo anno successivo all'impegno di bilancio, riferito ai Programmi medesimi.

Complessivamente, la spesa certificata alla Commissione europea, per i programmi *de quibus*, al 31 dicembre 2019, è pari a euro 1.125.981.853. Ponendo tale valore in relazione con il finanziamento totale, si ottiene una percentuale di spesa certificata pari a circa il 27%.

Domanda di pagamento (UE)	N+3(UE) al 31.12.2019	Certificato totale	N+3(TOT) al 31.12.2019
844.486.390	809.544.143	1.125.981.853	1.079.392.191

Por Fesr 2014-2020: target di spesa N+3 al 31 dicembre 2019

Nel prospetto che segue viene posta in rilievo l'ammontare della spesa certificata suddivisa per Assi:

POR CAMPANIA FESR 2014/2020 – Certificazione per Asse	
ASSE	Totale certificazione al 31/12/2019
ASSE 1	114.900.025,64
ASSE 2	55.545.478,63
ASSE 3	57.698.970,20
ASSE 4	286.952.088,79
ASSE 5	83.706.937,68
ASSE 6	345.178.705,70
ASSE 7	78.372.756,89
ASSE 8	22.936.071,20
ASSE 9	43.319.476,62
ASSE 10	7.555.997,94
ASSE AT	29.815.343,92
TOTALE	1.125.981.853,21

In ordine allo stato di attuazione del *Por Fesr 2014-2020*, l'Ente ha trasmesso la seguente tabella, aggiornata al mese di Settembre 2020 (spesa certificata pari ad euro 1.315.973.297,52).

Asse	Dotazione Finanziaria (A)	Risorse Programmate (B)	CERTIFICAZIONE FESR 14/20
ASSE 1 - Ricerca e Innovazione	543.649.098,00 €	552.149.097,94 €	141.945.330,87 €
ASSE 2 - ICT e Agenda Digitale	260.761.320,00 €	258.740.556,94 €	65.904.746,38 €
ASSE 3 - Competitività del sistema produttivo	550.281.931,00 €	539.625.792,79 €	132.026.952,20 €
ASSE 4 - Energia sostenibile	573.088.444,00 €	571.257.870,50 €	308.937.314,75 €
ASSE 5 - Prevenzione rischi naturali e antropici	339.139.860,00 €	341.948.674,84 €	89.520.201,18 €
ASSE 6 - Tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale	1.019.643.678,00 €	1.018.939.492,71 €	375.144.381,06 €
ASSE 7 – Trasporti	223.508.635,00 €	260.210.513,09 €	79.401.445,08 €
ASSE 8 - Inclusione Sociale	82.838.030,00 €	86.094.959,83 €	25.079.993,16 €
ASSE 9 - Infrastrutture per il sistema regionale dell'istruzione	146.256.796,00 €	146.256.795,45 €	46.535.170,34 €
ASSE 10 - Sviluppo Urbano Sostenibile	246.030.268,00 €	246.030.268,00 €	10.427.401,94 €
ASSE AT - Assistenza Tecnica	128.347.783,00 €	124.087.839,00 €	41.050.360,56 €
Totale complessivo	4.113.545.843,00 €	4.145.341.861,09 €	1.315.973.297,52 €

L'Ente ha affermato che, “con riferimento alla **certificazione delle spese**, a fronte delle risorse programmate (4.145 Mld/€), **risultano certificate attualmente spese per 1,315 Mld/€**, pertanto, il target dell'N+3 del 2020 sarà raggiunto certificando ulteriori 108.328.944,19 Mln/€ entro il 31/12/2020. Allo stato attuale non si rilevano difficoltà nel conseguire tale risultato.” (nota di risposta).

Per quanto concerne l'efficacia degli interventi e il loro effettivo impatto, l'Ente si è limitato ad effettuare un rinvio alla Relazione Annuale di Attuazione. Per ciascun Asse, inoltre, la Regione ha segnalato gli interventi più significativi.

Asse	Interventi
1	• Lotta alle patologie oncologiche • Avviso per il trasferimento tecnologico e prima industrializzazione • Avviso per la creazione e il consolidamento di start -up innovative: Campania start up innovativa
2	• Grande Progetto Nazionale “Sviluppo Banda Ultra Larga” • Ecosistema digitale per la cultura(progetti ARCCA, Move to cloud) • sistemi di anagrafi centrali sanitarie - Sanità digitale-attuazione fascicolo sanitario elettronico
3	• Fondo per le imprese artigiane campane • riconversione e riqualificazione produttiva nei territori della Regione Campania riconosciuti quali aree di crisi industriale non complessa e nei territori esclusi dalle aree di crisi non complessa • misure finalizzate a favorire l'accesso al credito delle piccole e medie imprese
4	• riduzione dei consumi energetici negli EE.PP nelle strutture pubbliche, nell'edilizia abitativa pubblica-installazione di sistemi di produzione di energia di fonte rinnovabile e adozione soluzioni tecnologiche per la riduzione dei consumi energetici delle reti di pubblica illuminazione • aumento mobilità sostenibile nelle aree urbane (50 autobus, 6 treni Jazz, 10 elettrogeni per la Linea 1 metropolitana di Napoli, nonché completamento linea 6
5	• ripascimento del litorale del golfo di Salerno • mitigazione rischio idraulico di interesse regionale fiume Sarno
6	• Risanamento ambientale e valorizzazione dei Regi Lagni • risanamento ambientale e valorizzazione dei laghi Campi Flegrei • La bandiera blu Litorale Domitio • risanamento ambientale dei corpi idrici superficiali della Pr Salerno
7	• SS 268 del Vesuvio- lavori di costruzione del 3 tronco compreso lo svincolo di Angri • elettrificazione, velocizzazione ed ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria esistente • 5 treni ETR 425 monopiano jazz
8	• sistemazione, ammodernamento e potenziamento edifici per la gestione dei servizi educativi per l'infanzia • riuso e ri-funzionalizzazione di beni confiscati alla criminalità organizzata
9	Completamento polo universitario di San Giovanni a Teduccio
10	• destinatari sono 19 città medie che nel 2007-2013 hanno utilizzato fesr per la realizzazione di Programmi integrati urbani. Obiettivo è il miglioramento della qualità della vita nelle aree urbane

Fonte: Rielaborazione Corte dei conti su dati Regione Campania

Orbene, dalla lettura del suddetto Rapporto Annuale di Attuazione, in merito allo stato di avanzamento del PO, rispetto al 2018, si evince che “sono stati programmati ulteriori progetti strategici per il territorio: infatti - al 31/12/2019 - le risorse complessivamente stanziare ammontano a circa di € 4,215 miliardi, ovvero oltre il 100% del totale delle risorse disponibili (€ 4,113 miliardi), incrementando di circa il 9% il dato programmatico contenuto nella precedente RAA (3,85 miliardi di euro, pari a circa il 94% del totale delle risorse disponibili). Parallelamente all'attività programmatica, l'AdG e le strutture deputate all'attuazione del Programma – attraverso il monitoraggio puntuale dello stato di avanzamento degli interventi in corso e la verifica concomitante delle criticità che potrebbero determinare un rallentamento del PO – hanno consentito di recuperare in corso d'opera gran parte dei

ritardi accumulati nella fase di avvio del programma. Significativo è stato infatti l'avanzamento della spesa che ha raggiunto il valore di circa 1.125 Mln/€ al mese di dicembre 2019, andando ampiamente oltre il valore target dell'N+3 al 31/12/2019 (1.079 Mln/€) ed evitando il disimpegno di cui all'art. 136 del Reg. (UE) 1303/2013" (cfr., RAA 2019).

10.1. I progetti con difficoltà attuative.

Come è stato detto, la Regione ha trasmesso, nella fase istruttoria, la Relazione Annuale di Attuazione (RAA), alla data del 31/12/2019, con indicazione che la stessa è stata approvata dal Comitato di Sorveglianza in data 29 settembre 2020. L'Amministrazione ha relazionato, inoltre, sui progetti rispetto ai quali si sono verificati ritardi o difficoltà di attuazione e sulle cause di tali criticità.

In ordine alle principali criticità emerse nell'attuazione del Programma, l'Ente ha evidenziato come esso continui a risentire di rallentamenti legati alle difficoltà riscontrate nell'attuazione di alcuni interventi tra cui:

- *“Banda Ultralarga 14-20. Il progetto si inserisce in un intervento che riguarda l'intero territorio nazionale. Anche nel 2019 si ripropongono le difficoltà relative al coinvolgimento dei Comuni interessati e all'acquisizione dei permessi necessari alla realizzazione degli scavi e all'installazione delle centrali. La Regione ha, pertanto, assunto la governance del processo di indicazione di Conferenze di Servizi e nel corso dell'anno ne sono state chiuse tre con decreto autorizzativo dei lavori, ognuna delle quali ha interessato circa dieci Comuni, nonché enti quali Parchi, Comunità montane, MiBACT, MIT, RFS, ANAS, ect, coinvolti a vario titolo. Ciò ha portato ad un avanzamento in termini di spesa certificata di circa 18M€.*
- *Programma degli interventi di mitigazione del rischio idraulico di interesse regionale afferenti al bacino idrografico del fiume Sarno “ex GP”. Il Programma, pur risentendo dei rallentamenti per la mancata adozione dei provvedimenti relativi alle procedure di esproprio da parte di alcuni Comuni, registra nel 2019 la conclusione, con esito positivo, della Conferenza dei Servizi istruttoria, oltre che l'ultimazione della caratterizzazione sedimenti per adeguamento progetto esecutivo della foce naturale del fiume. Sono stati programmati i tre interventi esecutivi redatti dal Consorzio di Bonifica Integrale del Comprensorio Sarno ed è stato costituito presso l'Ufficio Speciale “Grandi Opere” la U.O.D. “Risanamento ambientale del bacino idrografico del fiume Sarno” (DGR n. 690/2019).*

- *Credito di imposta per gli investimenti. Si registrano ritardi nella certificazione causati dalla lentezza delle imprese alla rendicontazione e dall'alta mortalità nelle verifiche di ammissibilità. L'AdG interloquisce frequentemente con il MISE(OI) per monitorarne lo stato di avanzamento.*

- *Strategia Aree Urbane. Le procedure negoziali dei “Programmi Integrati Città Sostenibile” (PICS) hanno subito rallentamenti nella fase di confronto con gli attori territoriali istituzionali, evidenziando una rigidità nella ripartizione delle risorse per l'asse e una difficoltà nella traduzione dei propositi strategici in operazioni di investimento. In alcuni casi, anche per avvicendamenti negli assetti amministrativi si sono registrati ritardi nel processo partecipativo e progettuale. Nel 2019 sono state intraprese azioni correttive quali la previsione della flessibilità nell'articolazione delle risorse per azione sulla base dei fabbisogni emergenti e il rafforzamento nella fase di accompagnamento delle Città nella definizione dei programmi da parte della struttura regionale. Infatti, sono stati sottoscritti ulteriori 16 Provvedimenti di delega (oltre ai 3 già sottoscritti nel 2018), sono stati Approvati dalla Cabina di Regia e ammessi a finanziamento con Decreto i PICS di 11 Città medie, di cui 10 Accordi di Programma sottoscritti al 31/12/2019. Tale spinta ha anche consentito, attraverso la concreta attuazione dei progetti previsti nel programma, di certificare spese per un importo pari a circa 7,5M €, che hanno contribuito al raggiungimento del target finanziario al 31.12.2019. L'AdG con la riprogrammazione, oltre la riserva di efficacia, ha operato una ulteriore riduzione pari a circa 22M€.*

- *Aree interne inserite nelle SNAI. I ritardi collegati al processo di elaborazione partecipata della strategia e ai meccanismi di governance multilivello che conducono alla predisposizione dell'APQ nel 2019 sono ancora in fase di recupero. La seconda area selezionata (Vallo di Diano) è giunta alla stipula dell'Accordo e la terza e quarta area (Cilento e Tammaro Titerno) hanno concluso le attività di co-progettazione e sono giunte all'approvazione del Preliminare di strategia. Nell'interlocuzione con il livello centrale, la Regione ha proposto di rendere più veloci le fasi che vanno dalla bozza di strategia all'APQ (eliminazione di alcuni passaggi ed utilizzo di un format comune per la scheda interventi). Inoltre, la presenza di un ufficio dedicato per l'attuazione degli APQ (Ufficio Speciale per il Federalismo e i Sistemi Territoriali) contribuirà ad accelerare i tempi per la realizzazione degli interventi.” (cfr. nota di risposta cit.).*

11. Il ricorso all'overbooking.

Come è noto, l'assistenza retrospettiva dell'UE di cui si è detto va distinta dal c.d. "sovraccarico del programma", ossia dallo sviluppo di una linea di progetto il cui volume sia superiore alla portata finanziaria del programma. Si tratta di una sorta di programmazione parallela e alternativa a quella principale, che entra in gioco nel caso in cui ciò sia necessario per assicurare la capacità di assorbimento. In altre parole, nel caso in cui gli Stati membri praticino questa forma di sovraccarico (c.d. *overbooking*), progetti *extra* vengono selezionati e implementati per massimizzare l'uso dei Fondi strutturali e dei Fondi di coesione. Sebbene tale pratica presenti delle criticità, mette conto evidenziare che, a differenza del finanziamento retrospettivo, non comporta lo stesso livello di rischio e gli stessi svantaggi.

In sede istruttoria, è stato chiesto all'Ente di fornire informazioni in merito al ricorso al c.d. *overbooking*, chiedendo, in caso affermativo, *"di indicare, per ciascun asse, l'eventuale importo di risorse regionali assegnato per ciascuna annualità"* (cfr. nota istruttoria).

Al riguardo, dalla nota di riscontro alla suddetta richiesta istruttoria emerge che, al 31/12/2019, *"la Regione Campania non ha fatto ricorso all'overbooking, riservandosi comunque la possibilità di farlo nel periodo contabile finale (salvo che si renda necessario farlo prima), come peraltro raccomandato dalla stessa Commissione nei citati orientamenti, nei quali è espressamente detto che gli Stati membri possono utilizzare le spese dichiarate in overbooking per sostituire importi irregolari che vengano rilevati dopo la presentazione dei conti dell'ultimo periodo contabile o dopo la chiusura. Precisato quanto sopra in merito all'overbooking "di certificazione", si evidenzia che, da un punto di vista meramente programmatico, come rappresentato al punto 3 nella Tabella 1 - "Programmazione del POR FESR 2014-2020", sussiste un lieve overbooking di programmazione, completamente sostenibile nell'ambito della fisiologica attuazione del programma. Ad oggi, infatti, risultano programmate risorse pari a circa 4,145 Mld/€, che rapportate alle dotazioni finanziarie dei singoli Assi - rimodulate con la Decisione della Commissione Europea C(2020) 5382 final del 04.08.2020- determinano un overbooking programmatorio complessivo pari a circa 31,796Mln/€."* (cfr. nota di risposta).

Com'è noto, il fenomeno dell'*overbooking* si origina ogniqualvolta vengono certificati progetti finanziati con risorse "aggiuntive" rispetto a quelle previste dal piano finanziario del *POR*. Segnatamente, ciò deriva dall'applicazione del principio generale di addizionalità. Tali interventi seguono tutte le regole di ammissibilità della spesa e tutti i criteri di selezione delle operazioni, in coerenza con il programma *FESR*. Si può verificare che l'inserimento, nel programma, di una determinata spesa crei, *in itinere*, le condizioni per il raggiungimento dell'*overbooking* tecnico a fine programmazione.

Peraltro va posto in rilievo, altresì, come il fenomeno in questione agevola l'integrale impiego delle risorse del programma, in quanto esso opera "a compensazione" delle economie che si registrano durante l'esecuzione dei progetti le quali, in assenza di *overbooking*, determinerebbero una decurtazione, a fine periodo, della spesa pubblica riconosciuta da parte della Commissione Europea e dello Stato membro. Pertanto, l'indicazione che è possibile fornire su base annua è meramente indicativa, potendosi determinare l'importo effettivo dall'*overbooking* solo a fine programmazione.

Va segnalato, infine, che in sede di apposita audizione, tenuta con i rappresentanti regionali, da remoto, in data 2 novembre 2020, l'Amministrazione ha affermato che *"contabilmente la Regione non è in overbooking: esiste solo un lieve margine di programmazione (...). Le deliberazioni di programmazione, che non tengono ancora conto del contenuto contabile, non sono sottoposte al parere preventivo della Direzione del Bilancio, anche se comunque il fenomeno dell'overbooking da programmazione considera una quota fisiologica che si aggira intorno al 10% (come indicato anche dalla Commissione); la considerazione di questa quota in più genera maggiori possibilità di programmazione, come avviene soprattutto per i grandi progetti che, man mano che vengono attuati ed arrivano alla fase di gara (in cui tipicamente si genera una economia dovuta al ribasso) si rende possibile reincamerare la quota e destinarla ad altri progetti. Quindi rispetto all'overbooking di programmazione, esiste la consapevolezza di doversi attenere sempre a un limite del 10%. Poi alla fine del programma, si verifica spesso il problema opposto e cioè quello di ottenere certificazioni che coprano il 100% delle risorse. L'inserimento dell'intervento dal punto di vista contabile avviene alla fine di una fase istruttoria che può essere talmente lungo che va oltre la data di scadenza del FESR, quindi potrebbe verificarsi che si trova un'altra fonte oppure si rinvia il progetto"*.

12. Le modalità di attuazione degli interventi programmati.

In sede istruttoria è stato chiesto alla Regione di documentare, al 31.12.2019, le modalità con le quali, in concreto (ad esempio, sotto forma di avvisi, manifestazioni di interesse, selezioni), il programma operativo è stato realizzato.

Al riguardo, l'Amministrazione ha fatto presente che "come disciplinato dal Manuale di Attuazione del POR Campania FESR 2014-2020, approvato da ultimo con Decreto Dirigenziale n. 603 del 27/07/2020 (Rif. Cap. 4 "Selezione delle Operazioni e dei Beneficiari") – e pubblicato nella sezione POR Campania FESR del sito istituzionale della Regione Campania – il fondo FESR trova applicazione mediante il finanziamento di operazioni che possono essere selezionate nei seguenti tre modi:

- con procedura ad evidenza pubblica: in tal caso, il Responsabile dell'Obiettivo Specifico (ROS), in esecuzione della Deliberazione di Giunta regionale di programmazione, procede all'emanazione del Bando/Avviso/Manifestazione d'interesse finalizzato alla selezione delle operazioni e dei relativi beneficiari, effettuando la relativa verifica di coerenza dell'Avviso o gli interventi in esso proposti con l'Obiettivo Specifico e/o Azione. Inoltre, verifica il rispetto dei criteri di selezione approvati dal Comitato di Sorveglianza. La selezione delle operazioni può, avvenire, inoltre, sulla base di procedura concertativa/negoziale, attraverso il coinvolgimento, nel processo decisionale e di progettazione, dei soggetti interessati. Tale modalità costituisce uno strumento per il coordinamento di interventi, anche di carattere interregionale, diretti a promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, a rimuovere gli squilibri economici e sociali, a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, nonché ad assicurare la qualità della spesa pubblica;

- con procedura concertativa/negoziale: la Regione individua i soggetti potenzialmente interessati attraverso un processo di concertazione istituzionale e tecnica per la selezione di proposte progettuali da ammettere a finanziamento, definendo preliminarmente, secondo i principi di imparzialità, trasparenza e concorrenzialità, le procedure e le modalità di negoziazione con i potenziali beneficiari, rendendole pubbliche. Acquisite le proposte progettuali, il ROS effettua una valutazione preliminare delle stesse, tenendo conto delle finalità delle operazioni e verificando l'osservanza dei criteri di selezione (la cui verifica sarà formalizzata nell'apposita check list di coerenza allegata al Manuale di Attuazione), dei tempi di realizzazione e della coerenza con gli obiettivi del POR FESR 2014/2020, anche attraverso il confronto con il/i potenziale/i beneficiario/i.

- con selezione diretta: in un'ottica di programmazione integrata delle risorse, tutti gli interventi di rilevanza strategica che l'Amministrazione regionale ritiene essere rispondenti ai fabbisogni di sviluppo del territorio ed anche gli interventi a titolarità che la Regione avvia sulla base di atti di programmazione nei settori la cui la competenza esclusiva è in capo alla medesima Regione (ad es. trasporto ferroviario, ciclo integrato dei rifiuti)" (cfr., nota di risposta).

La Regione ha trasmesso, a titolo meramente esemplificativo, il dettaglio, specificato per asse, delle principali procedure di selezione - alla data del 31/12/2019 - suddivise per Bandi/Avvisi Pubblici e Altre Procedure, con relative Delibere di Programmazione, il cui dettaglio e iter amministrativo di approvazione sono disponibili sul sito istituzionale della Regione.

PRINCIPALI BANDI ATTIVATI (al 31/12/2019)

ASSE 1 - Ricerca e Innovazione

- DGR 563 del 11/09/2018 - “Campania 2020 – MOBILITA’ SOSTENIBILE E SICURA”;
- DGR 65 del 07/02/2017 - “TRASFERIMENTO TECNOLOGICO E PRIMA INDUSTRIALIZZAZIONE”;
- DGR 275 del 23/05/2017 e ss.mm.ii. - “Interventi per la lotta alle patologie oncologiche”;
- DGR 798 del 28/12/2016 - "Distretti ad alta tecnologia, Aggregazioni e Laboratori Pubblico Privati per il rafforzamento del potenziale scientifico e tecnologico della Regione Campania".

ASSE 2 - Ricerca e Innovazione

DGR 67 del 13/02/2018 - Programmazione degli Interventi finalizzati alla Digitalizzazione, Fruizione e Conservazione del Patrimonio Culturale di Archivi e Biblioteche;

- DGR 254 del 11/06/2019 - CambiaMenti Digitali - per il finanziamento di interventi volti all'implementazione di percorsi educativi e formativi basati sull'utilizzo delle nuove tecnologie digitali a servizio della didattica multidisciplinare innovativa.

ASSE 3 - Competitività del sistema produttivo

- DGR 526 del 08/08/2017 - Intervento a sostegno dei Programmi Di Internazionalizzazione delle MPMI;
- DGR 774 del 05/12/17 - Interventi per il ripristino delle strutture produttive ricadenti nelle zone colpite dagli eventi calamitosi (ottobre 2015);
- DGR 354 del 05/06/2018 – “Avviso per la selezione di programmi di investimento finalizzato al rilancio dei territori esclusi dalle aree di crisi non complessa”;
- DGR 633 del 18/10/2017 Strumenti a Supporto del Sistema Artigiano ed Attuazione della Carta Internazionale dell'artigianato artistico;
- DGR 426 del 17.09.2019 - Programmazione interventi per le imprese del Commercio e dell'Artigianato e per la riqualificazione delle aree mercatali - Supporto allo sviluppo di prodotti e servizi complementari alla valorizzazione di identificati attrattori culturali e naturali del territorio, anche attraverso l'integrazione tra imprese delle filiere culturali, turistiche, sportive, creative e dello spettacolo e delle filiere dei prodotti tradizionali e tipici;
- DGR 152 del 20/03/2018 - "Supporto allo sviluppo di prodotti e servizi complementari alla valorizzazione di identificati attrattori culturali e naturali del territorio anche attraverso l'integrazione tra imprese delle filiere culturali, turistiche, sportive, creative e dello spettacolo e delle filiere dei prodotti tradizionali e tipici".
- DGR 308/2019 “Avviso pubblico per la concessione di incentivi a sostegno delle produzioni di serie televisive e cinematografiche”

ASSE 4 - Energia sostenibile

- DGR 736 del 27/11/17 e s.m.i - Approvazione programma regionale per sostenere la realizzazione di Diagnosi energetiche o l'adozione di sistemi di gestione di energia da parte delle PMI di cui all'avviso pubblico del Ministero dello sviluppo economico di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 08/11/2017;
- DGR 529 del 04/10/2016 - Realizzazione di diagnosi energetiche o adozione di sistemi di gestione conformi alle norme ISO 50001 da parte delle PMI di cui all'avviso pubblico del ministero dello sviluppo economico di concerto con il ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATM) del 04/08/2016;
- DGR 403 del 26/06/2018 - Programmazione risorse per la selezione delle operazioni di efficientamento energetico a valere su obiettivo specifico 4.1 "Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico e residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili".

ASSE 6 - Tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale

- DGR 291 del 15/05/2018 - Riposizionamento competitivo delle destinazioni turistiche realizzazione di interventi finalizzati alla riqualificazione e/o alla messa in sicurezza dei santuari della Campania.

ASSE 7 - Trasporti

- DGR 109 del 27/02/2012 – Porti regionali. Programmazione risorse Delibera CIPE 54/2016;

ASSE 8 - Inclusione Sociale

- DGR 119 del 22/03/2016 – Avviso per Realizzazione, riqualificazione o il potenziamento di asili Nidi e Micronidi;
- DGR 213 del 20/05/2019 – Avviso per la Realizzazione, riqualificazione o il potenziamento di asili nido e micro-nido aziendali attraverso la concessione di incentivi alle imprese e alle aziende pubbliche.
- DGR 73 del 14/02/2017 Avviso per l'individuazione di interventi finalizzati al riuso e alla rifunionalizzazione di beni confiscati alla criminalità organizzata nell'ambito dell'Accordo in materia di sicurezza, legalità e coesione sociale in Campania

ASSE 9 - Infrastrutture per il sistema regionale dell'istruzione

- DGR 281 del 24/06/2019 – Programmazione Interventi di contrasto alla dispersione scolastica e progetto “Scuola Viva in quartiere”. Interventi nel campo dell'edilizia scolastica e della videosorveglianza

PROCEDURE DI SELEZIONE DIVERSE DAI BANDI (al 31/12/2019)

ASSE 1 - Ricerca e Innovazione

- DGR 101 del 20/02/2018 - Accordi di programma quadro "Campania 2020" – APQ "la cultura nella città";
- DGR 200 del 04/04/2018- Programmazione risorse per la realizzazione del progetto Micromed (programma exomars) per il potenziamento delle infrastrutture scientifiche e l'eccellenza per la ricerca e l'innovazione in Campania;

ASSE 2 - ICT e Agenda Digitale

- DGR 305 del 31/05/2017 - Approvazione del documento di strategia d'area dell'Alta Irpinia;
- DGR 562 del 11/09/2018 - "Strategia Nazionale Aree Interne - Approvazione Del Documento di Strategia d'Area del Vallo di Diano";

ASSE 3 - Competitività del sistema produttivo

- DGR 161 del 19/04/2016 - "Misure per il Credito di Imposta";

ASSE 4 – Energia sostenibile

DGR 263 del 17/06/2019 – “Programma abitare sostenibile: Case Sicure in ambienti Rigenerati”;

ASSE 9 - Infrastrutture per il sistema regionale dell'istruzione

DGR 491 del 24/07/2018 – “Potenziamento e costituzione nuovi centri sperimentali di sviluppo delle competenze”;

DGR 19 del 22/01/2019 – “Approvazione protocollo d'intesa con gli istituti secondari di II grado con indirizzi rari”;

DGR 282 del 24/06/2019 – Campania Academy;

DGR 615 del 04/12/2019 – Programmazione di interventi di contrasto alla dispersione scolastica e Progetto SCUOLA VIVA IN QUARTIERE.

ASSE 10 - Sviluppo Urbano Sostenibile

DGR 41 del 29/01/18 - PO FESR CAMPANIA 2014/2020. Approvazione schema di ripartizione delle risorse e anticipazione per l'attuazione dell'asse 10 – n. 19 Programmi Integrati Città Sostenibile.

Fonte: Regione Campania -Nota di risposta istruttoria.

13. La rappresentazione contabile del POR - FESR 2014-2020 nel bilancio regionale.

Il Programma in questione è cofinanziato con fondi UE e con fondi statali. Al fine di ridurre l'apporto del bilancio regionale, è previsto l'impiego di fondi di cui alla Delibera CIPE n. 10 del 28 Gennaio 2015. Tale provvedimento ha definito i criteri di cofinanziamento pubblico nazionale dei programmi europei, per il periodo di programmazione 2014/2020, ivi compresi quelli relativi alla Programmazione degli interventi complementari di cui all'art. 1, comma 242, della legge n. 147/2013 così come previsti nell'Accordo di partenariato 2014/2020.

Valore totale del programma	Capitoli di entrata	Denominazione capitolo	% copertura programma	Note
4.113.545.843,00	Contributi agli investimenti			
	E01512	ASSEGNAZIONE DI FONDI DELLA U.E. PER L'ATTUAZIONE DEL P.O. FESR 2014/2020	75,00%	Trasferimenti UE
	E01514	ASSEGNAZIONE DI FONDI DELLO STATO PER L'ATTUAZIONE DEL P.O. FESR 2014/2020	17,50%	Trasferimenti Stato
	E01516	FONDI DELIBERE CIPE 18/1/2015, N. 10 e 24/7/2019, N. 46, DA DESTINARE AL COFINANZIAMENTO DEL PROGRAMMA OPERATIVO FESR 2014/2020	7,50%	La quota regionale è interamente coperta da trasferimenti dello Stato, ai sensi delle Delibere Cipe n. 10 del 2015 per Euro 223.803.263,26 e n. 46 del 24 luglio 2019 per Euro 84.712.674,97
	Trasferimenti correnti			
	E01513	ASSEGNAZIONI DI FONDI DELLA U.E. PER L' ATTUAZIONE DEL P.O. FESR 2014/2020 - TRASFERIMENTI	75,00%	Trasferimenti UE
	E01515	ASSEGNAZIONI DI FONDI DELLO STATO PER L' ATTUAZIONE DEL P.O. FESR 2014/2020 - TRASFERIMENTI	17,50%	Trasferimenti Stato
	E01517	FONDI DELIBERE CIPE 18/1/2015, N. 10 e 24/7/2019, N. 46, DA DESTINARE AL COFINANZIAMENTO DEL PROGRAMMA OPERATIVO FESR 2014/2020 - TRASFERIMENTI CORRENTI	7,50%	La quota regionale è interamente coperta da trasferimenti dello Stato, ai sensi delle Delibere Cipe n. 10 del 2015 per Euro 223.803.263,26 e n. 46 del 24 luglio 2019 per Euro 84.712.674,97
		Quota UE (75%)	3.085.159.382,25	
		Quota Stato (17,50%)	719.870.522,53	
		Quota Regionale (7,50%)	308.515.938,23	
			4.113.545.843,00	

Fonte: Regione Campania- Allegato trasmesso in data 6 novembre 2020

Ciò premesso, la Regione ha relazionato in ordine ai capitoli, di seguito specificati, afferenti alla programmazione 2014-2020.

I capitoli di entrata sono E01512, E01513, E01514, E01515, E01516 e E01517.

Numero capitolo	Titolo	Tip.	Cat.	Denominazione
E01512	4	40200	4020500	Assegnazione di fondi della UE per l'attuazione del P.O. Fesr 2014/2020
E01514	4	40200	4020100	Assegnazione di fondi dello Stato per l'attuazione del P.O. Fesr 2014/2020
E01516	4	40200	4020100	Fondi Delibera Cipe 18/01/2015, n.10 da destinare al cofinanziamento del Programma operativo Fesr 2014/2020
E01513	2	20105	2010501	Assegnazioni di fondi della U.E. per l'attuazione del P.O. Fesr 2014/2020- trasferimenti correnti
E01515	2	20101	2010101	Assegnazioni di fondi dello Stato per l'attuazione del P.O. Fesr 2014/2020- trasferimenti correnti
E01517	2	20101	2010101	Fondi delibera Cipe 28/01/2015,n.10 da destinare al cofinanziamento del programma operativo Fesr 2014/2020-trasferimenti correnti

I capitoli di spesa correlati sono i seguenti:

SPESA

	Cap
correlati titolo IV	U02900- U02901- U02902 -U02903- U02904- U02905 -U02906- U02907- U02908 -U02909- U02910- U02911- U06195 -U06198 -U06200- U06202 -U06204- U06206 -U06218- U06220- U06224- U06234 -U06238 -U06240- U06242- U06244 -U06246- U06247- U06248- U06250- U06254 -U06256 -U06257 -U06300 - U06302 -U06304- U06306- U06308- U06184- U06186- U06188- U06190- U06196- U06228- U06230- U06232 - U06235 -U06252 -U06258- U06260 -U06262 -U06270 -U06272- U06274- U06276- U06278- U06280- U06312 -U06356- U06358- U06360- U08570- U08572- U06160- U06166 -U06182- U06221- U06243 -U06245 -U06287 - U06289- U06335- U06351- U06388- U06162 -U06164 -U06168- U06170 -U06172 -U06203 -U06205 -U06207 - U06219- U06236- U06237 -U06239- U06241 -U06249- U06251 -U06253- U06281- U06282- U06283 -U06284 - U06285- U06286- U06311- U06314- U06350- U06352 - U06353- U06354- U06355- U06368 -U06370 -U06380- U06381- U06386- U06199- U06201- U06225- U06226- U06229 -U06231- U06255- U06291- U06293- U06369 - U06384- U06390- U06392- U06399- U11002- U11004- U11006- U11008 -U11000- U06310
correlati titolo II	U06175 -U06177-U06179-U06180-U06209-U06211-U06213-U06215-U06217-U06316-U06318-U06320-U06357-U06372-U06374-U06376-U06378-U06227-U06233-U06261-U06263-U06265-U06359-U06361-U06362-U06363-U06364-U06365-U06366-U06373-U06375-U06377-U06394-U06396-U06398-U06400-U06402-U06404-U06406-

Dall'esame dell'Allegato 23 - "Elenco dei residui attivi provenienti dagli esercizi anteriori a quello di competenza", nonché dell'Allegato 21 "Capitoli di bilancio secondo il piano dei conti - Parte entrata" si evince, alla data del 31.12.2019, quanto segue.

Capitolo E01512

Residuo iniziale al 01/01/2019	Riscossioni in c/residui	Riaccertamento minori accertamenti	Accertamento	Incassi in c/competenza	Residui finali al 31/12/2019
964.243.028,86	300.290.049,83	-125.879.891,37	383.302.146,56	0,00	921.375.234,22

Capitolo E01514

Residuo iniziale al 01/01/2019	Riscossioni in c/residui	Riaccertamento minori accertamenti	Accertamento	Incassi in c/competenza	Residui finali al 31/12/2019
223.990.537,28	86.591.682,32	-31.295.560,43	89.342.738,33	0,00	195.446.032,86

Capitolo E01516

Residuo iniziale al 01/01/2019	Riscossioni in c/residui	Riaccertamento minori accertamenti	Accertamenti	Incassi in c/competenza	Residui finali al 31/12/2019
117.606.049,29	52.505.332,44	-13.081.698,70	30.718.949,70	0,00	82.737.967,85

Capitolo E01513

Residuo iniziale al 01/01/2019	Riscossioni in c/residui	Riaccertamento minori accertamenti	Accertamenti	Incassi in c/competenza	Residui finali al 31/12/2019
2.279.744,62	375.000,00	-1.431.687,99	1.071.400,45	0,00	1. 544.457,08

Capitolo E01515

Residuo iniziale al 01/01/2019	Riscossioni in c/residui	Riaccertamento minori accertamenti	Accertamenti	Incassi in c/competenza	Residui finali al 31/12/2019
531.895,51	87.500,00	-334.095,97	246.593,35	0,00	356.892,89

Capitolo E01517

Residuo iniziale al 01/01/2019	Riscossioni in c/residui	Riaccertamento minori accertamenti	Accertamenti	Incassi in c/competenza	Residui finali al 31/12/2019
224.570,82	0,00	-166.978,57	101.615,24	0,00	159.207,49

La quota regionale è, quindi, interamente coperta dal Fondo di rotazione. Con decreto del MEF – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato I.G.R.U.E. – Ufficio XII- n. 75481/2019, avente

ad oggetto” *Definizione del quadro finanziario del riequilibrio per la Regione Campania: copertura della quota regionale e quota nazionale aggiuntiva per il periodo di programmazione 2014-2020 e assegnazione annualità 2018 a carico Fondo di rotazione di cui alla legge n. 183/1987, ai sensi della delibera CIPE n. 10/2015. (Decreto n. 31/2019)*”, sono state assegnate per il programma operativo FESR 2014-2020, le seguenti risorse, relative al periodo 2018-2020.

LEGGE N. 183/1987 - QUADRO FINANZIARIO DEL RIEQUILIBRIO PER LA REGIONE CAMPANIA COPERTURA DELLA QUOTA REGIONALE E QUOTA NAZIONALE AGGIUNTIVA PER IL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE 2014-2020 E ASSEGNAZIONE ANNUALITA' 2018					
PROGRAMMI	DECISIONI	ANNUALITA' 2018	ANNUALITA' 2019	ANNUALITA' 2020	TOTALE
F/FESR copertura quota regionale (20141T16RFOP007)	Decisione C(2018)2283 del 17/4/2018	42.225.368,30	43.070.392,80	43.932.250,20	129.228.011,30
F/FESR quota nazionale aggiuntiva (RIEQUILIBRIOCAM)		90.845.411,27	2.295.849,03	1.433.991,63	94.575.251,93
TOTALE		133.070.779,57	45.366.241,83	45.366.241,83	223.803.263,23

Fonte: Decreto MEF n. 75481/2019

Non ci si può esimere dal sottolineare come l’Ente abbia attinto, attraverso le riprogrammazioni, al meccanismo contabile del “riaccertamento dei residui - minori accertamenti”, a seguito del disallineamento tra la programmazione iniziale e l’esito gestionale, a fine esercizio.

Segnatamente, la Regione ha precisato che “l’allegato 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011 - “Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria”, al punto c) del paragrafo 3.6 definisce le modalità per l’imputazione degli accertamenti dei contributi a rendicontazione, in base alle quali l’ente beneficiario del trasferimento ha titolo ad accertare le entrate con imputazione ai medesimi esercizi cui sono stati registrati gli impegni. Per effetto di tale disposizione, a seguito di dichiarazione di economia di residui passivi devono essere ridotti anche gli accertamenti non riscossi per consentirne la riprogrammazione attraverso la riproposizione degli stanziamenti in bilancio sia per l’entrata che per la spesa. Tale concetto viene ancor meglio ribadito al punto 9.1 dell’allegato 4/2 che precisa che, ove ricorrano i presupposti di imputazione della spesa ad annualità successive, non si procede alla reimputazione a mezzo fondo pluriennale vincolato, bensì si procede alla dichiarazione di economia

degli impegni ed alla contestuale cancellazione degli accertamenti. Poiché l'entrata relativa ai fondi strutturali è gestita Strutture Dirigenziali di primo livello che assumono il ruolo di autorità di Gestione, mentre la spesa fa capo alla quasi totalità delle strutture regionali, i provvedimenti di cancellazione dei residui attivi vengono assunti successivamente alla registrazione delle cancellazioni dei residui passivi da parte dei responsabili della spesa. Terminate le registrazioni delle rettifiche disposte con i decreti di riaccertamento ordinario delle strutture competenti, la Direzione Risorse Finanziarie d'accordo con le Autorità di Gestione, determina e registra (d'ufficio) le riduzioni di residui attivi necessarie alla ricostituzione dell'allineamento entrata/spesa, inserendole in un proprio decreto" (cfr. nota di risposta).

L'Ente ha effettuato, nel corso dell'anno, attività di riprogrammazioni dei cronoprogrammi di spesa dei fondi comunitari, che hanno avuto a oggetto il FESR, segnatamente i Titoli 4 e 2 delle entrate, nonché i correlati capitoli di spesa.

Non risultano riscossioni in c/competenza in ordine a tutti i capitoli di entrata afferenti al *Fesr*, mentre, per quel che concerne il capitolo E01517, non risultano riscossioni né in c/competenza, né in c/residui.

Inoltre, l'analisi dei dati finanziari di cui si dispone ha fatto emergere che:

- le entrate provenienti dallo Stato, nonché quelle di origine comunitaria, sotto forma di trasferimenti correnti (Titolo 2), risultano accertate, nel periodo 2014-2019, per un importo complessivo pari a euro 2.523.057,46, mentre, sul versante delle spese, risultano impegni correlati per euro 2.260.580,86 con una differenza, tra entrate e spese, pari ad euro 262.476,60 dovuta a minori impegni;

- le entrate provenienti dallo Stato, nonché quelle di origine comunitaria, iscritte al Titolo 2, risultano accertate, nel periodo 2014-2019, per un importo pari a euro 2.076.258.272 99. Nel contempo, risultano impegnate spese correlate per euro 2.065.661.795 44, con una differenza, tra entrate e spese, pari ad euro 10.596.477,55 dovuta a minori impegni.

Ovviamente, trattandosi di fondi aventi natura vincolata, tali differenze sono state accantonate quale posta del risultato di amministrazione.

In sintesi, alla data del 31 dicembre 2019, la Regione Campania ha iscritto, nel Risultato d'amministrazione, quali vincoli derivanti da trasferimenti, gli importi di seguito specificati.

Capitolo di entrata	Descrizione	Risorse vinc.nel RdA al 1/01/2019	Entrate vincolate accertate nell'esercizio 2019	Impegni eserc.2019 finanziati da entrate vincolate accertate nell'esercizio o da quote vincolate del risultato di amministrazione	Cancellazione di residui attivi vincolati o eliminazione del vincolo su quote del RdA (+) e cancellazione di residui passivi finanziati da risorse vincolate (-) (gestione dei residui)	Risorse vincolate nel RdA al 31/12/2019
E01512,E01514,E01516	Programma operativo Fesr 2014/2020	0,00	503.363.834,59	503.363.834 59	_10.596.477,54	10.596477,55
E01513,E01515,E01517	Programma operativo Fesr 2014/2020- Trasferimenti correnti	1.896.421,17	1.419.609,04	1.419.609,04	1.633.944,57	262.476,60

14. Il sistema multilivello dei controlli.

Occorre, preliminarmente, sottolineare che l'attività di controllo di "primo livello", *in subjecta materia*, viene svolta dalle competenti Autorità di Gestione, mentre i controlli di "secondo livello" vengono effettuati dall'Autorità di "Audit Interno".

I prefati controlli si articolano nei termini di seguito esposti.

L'Autorità di gestione (controlli di primo livello) svolge sia verifiche amministrativo-contabili sulla documentazione di spesa, sia controlli da effettuare, "in loco", presso i soggetti beneficiari degli interventi. Tale Autorità è incardinata nella "Direzione Generale Autorità di Gestione Fondo Europeo di Sviluppo Regionale".

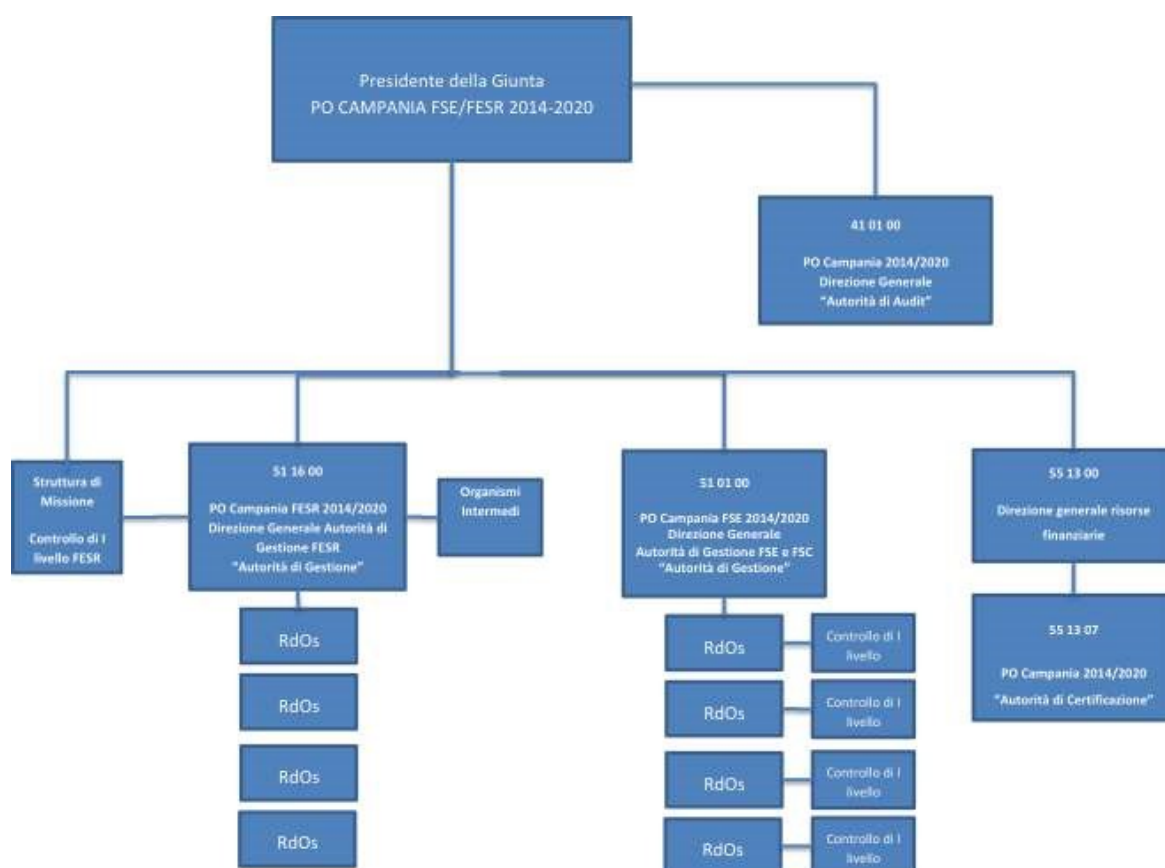
L'Autorità di Audit (controlli di secondo livello) verifica il corretto funzionamento del Sistema di Gestione e Controllo del Programma Operativo. Tale Autorità è incardinata negli Uffici di Diretta Collaborazione del Presidente.

L'Autorità di Certificazione è incardinata nella Direzione Generale "Risorse finanziarie" e individuata nella UOD Autorità di Certificazione e Tesoreria.

La struttura organizzativa dell'AdA prevede due Uffici che, inserendosi nei controlli di secondo livello *PO FESR* e *PO FSE*, si occupano delle funzioni connesse al controllo sull'utilizzo dei fondi, effettuato in relazione alle verifiche di audit di sistema, delle operazioni e dei conti.

Nel *PO Campania Fesr 2014-2020* sono individuati, quali Organismi intermedi, n.19 Autorità Urbane (AU) e il MISE (l'Organismo intermedio Ministero dello Sviluppo Economico).

L'Autorità di Gestione e l'Autorità di Certificazione del Programma sono state designate con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 271 del 30/12/2016.



Fonte: DD n.24 del 28 aprile 2020 Regione Campania- Organigramma struttura titolare del PO

Ciò premesso in termini di sistema di controllo, in sede istruttoria, è stato chiesto alla Regione di “inviare l'ultima Relazione sui controlli “di primo livello” effettuati dalla Autorità di gestione, nonché quella afferente ai controlli “di secondo livello” effettuati dall'Autorità di Audit;

- comunicare se sono state riscontrate irregolarità, avendo cura, altresì, di compilare la tabella trasmessa” (cfr., nota istruttoria).

Per quanto riguarda i controlli di I livello effettuati dall'Autorità di Gestione, la Regione ha trasmesso l'ultima dichiarazione disponibile di affidabilità di gestione, con allegata la sintesi annuale, a norma dell'articolo 125, paragrafo 4, lettera e), del regolamento (UE) n. 1303/2013.

Per quanto riguarda i controlli di secondo livello effettuati dall'Autorità di Audit, inoltre, è stata inviata l'ultima Relazione Annuale di Controllo 2020 (RAC), ex art. 127, par.5 del Reg. (UE) n. 1303/2013.

Occorre evidenziare, altresì, che, con decreto dirigenziale n.24 del 28 aprile 2020, è stato approvato l'aggiornamento della Strategia di Audit del *POR FESR 2014 -2020* Regione Campania – 2020 - Versione 5 – redatto per far fronte alle esigenze derivanti dall'emergenza epidemiologica Covid-19, in base a quanto consigliato dalla Commissione Europea con nota Ares (2020) 1641010-18/03/2020.

Nella tabella seguente sono riportati le tipologie di controlli e gli esiti del controllo

Autorità di Gestione/Autorità di Audit	Tipologia di controllo	Anno oggetto del controllo	n. controlli	Ammontare della spesa controllata	Ammontare spesa irregolare/non ammissibile	Eventuale spesa da recuperare relazione sull'impatto sul bilancio regionale
Autorità di Gestione	Controlli di I Livello Amministrativo/documentale	2017	21	109.239.606,40 €	1.008.311,11 €	0
Autorità di Gestione	Controlli di I Livello Amministrativo/documentale	2018	520	542.392.880,29 €	3.591.769,81 €	0
Autorità di Gestione	Controlli di I Livello Amministrativo/documentale	2019	676	474.349.366,52 €	4.058.756,01 €	0
Autorità di Audit	Audit delle operazioni	01/07/2016-30/06/2017	2	14.123.098,41 €	0	0
Autorità di Audit	Audit delle operazioni	01/07/2017-30/06/2018	8	79.290.248,79 €	2.908.960,00 €	0
Autorità di Audit	Audit delle operazioni	01/07/2018-30/06/2019	30	159.741.880,68 €	4.188.214,21 €	0

La Regione ha specificato che non esiste “alcuna spesa da recuperare in quanto le irregolarità sono riconducibili a:

- *interventi ancora in corso per i quali non è stato erogato l'intero contributo e rispetto ai quali le quote non ammissibili potranno essere recuperate a saldo;*
- *interventi che registrano spese non “compatibili” con il fondo FESR, rispetto ai quali le quote sono state o saranno riallocate su altra fonte di finanziamento;*
- *interventi per i quali è in corso il contraddittorio” (cfr., nota di risposta).*

14.1. I controlli di I livello.

I controlli di primo livello, effettuati dall'Autorità di gestione, nonché dagli OI¹⁶, si configurano, sostanzialmente, in termini di verifiche amministrative.

La Struttura di Missione per i controlli di I° Livello FESR esercita, inoltre, il controllo amministrativo-contabile sulla spesa rendicontata dai beneficiari finali del POR Campania FESR 2014-2020, prima che la Commissione Europea provveda a certificare la stessa.

Nel corso del 2019, tali controlli hanno riguardato la verifica di 676 operazioni per un importo pari a euro 474.349.366,52, l'ammontare della spesa irregolare risulta pari ad euro 4.058.756,01.

14.2. I controlli di II livello.

Dall'analisi della relazione RAR trasmessa dalla Regione, aggiornata al febbraio 2020, avente a oggetto il periodo 1° luglio 2018 – 30 giugno 2019, si evince che tale controllo si è articolato lungo tre direttrici fondamentali:

- A) Audit dei sistemi;
- B) Audit delle operazioni;
- C) Audit dei conti.

Gli Audit sono stati svolti dall'Autorità di Audit con il supporto dell'assistenza tecnica specialistica fornito dal Consorzio IT Audit SCARL. I servizi di assistenza tecnica sono coordinati dal Dirigente Responsabile dell'ufficio FESR e dell'Autorità di Audit.

¹⁶ Si tratta di n. 19 città medie della Regione Campania – Autorità urbane-e il MISE.

“ Alle Autorità Urbane (AU) sono delegati i compiti dell'Autorità di Gestione del Programma come previsti nell'art. 125 del Reg (UE) 1303/2013. Le Autorità Urbane, in qualità di OI, sono responsabili, nei limiti previsti dalla delega conferita, della gestione degli obiettivi assegnati, conformemente al principio di sana gestione finanziaria, buon andamento dell'azione amministrativa e trasparenza. Le AU si impegnano a garantire il mantenimento di un Sistema di Gestione e Controllo (SiGeCo) conforme alle prescrizioni di cui all'art. 72 del Reg. (UE) n.1303/2013, adottando un organigramma della struttura, con la ripartizione dei compiti tra gli uffici e/o servizi relativi all'Organismo Intermedio in coerenza con le indicazioni regolamentari in tema di separazione delle funzioni di gestione. Il Sistema di Gestione e Controllo, adottato dagli OI prevede, tra l'altro, l'individuazione di un ufficio cui è affidata la responsabilità delle verifiche ordinarie di gestione e attuazione delle operazioni e di un'altra struttura cui, invece, è attribuita la responsabilità delle attività di controllo di I livello. Conformemente al principio della separazione delle funzioni fra organismi e all'interno degli stessi, tali uffici sono tra loro autonomi ed indipendenti. ”

L'Autorità di Audit, con cadenza annuale, fornisce un giudizio complessivo sotto forma di "Audit di sistema". Tale attività è svolta, *in loco*, presso le strutture della Regione responsabili dell'attuazione dei programmi, individuate attraverso l'analisi del rischio, nonché mediante il controllo di "progetti test".

L'audit di sistema è iniziato il 16/05/2019 e si è concluso in data 30/12/2019 con l'invio del rapporto definitivo di Audit di sistema.

L'AdA ha redatto il rapporto definitivo di audit di sistema concludendo che il "*sistema funziona ma sono necessari alcuni miglioramenti* "Categoria II, per cui il livello di affidabilità ottenuto a seguito delle verifiche di sistema è medio-alto (70%)". (cfr. Relazione annuale di controllo 2020 – PO FESR 2014-2020).

Le raccomandazioni ancora aperte sono le seguenti:

"Con riferimento all'AdG:

- in considerazione dell'adozione da parte del MEF-IGRUE del documento "Linee Guida Nazionali per l'utilizzo del sistema comunitario antifrode ARACHNE", si richiede all'AdG la formale adozione di tale documento. L'AdG con nota prot. n. 0551281 del 16/09/2019 ha comunicato che, nelle more dell'aggiornamento della manualistica, ha provveduto ad informare i ROS dell'avvenuta adozione del documento da parte del MEF-IGRUE;

- in relazione alla modalità di caricamento della documentazione sul Sistema Informativo SURF, l'AdG con nota prot. n. 2019.0574680 del 26/09/2019 ha comunicato che è in corso la validazione l'elenco della documentazione necessaria che i beneficiari devono caricare su SURF nella sezione "documentale" e si è impegnata ad avvisare i beneficiari di attenersi alle indicazioni fornite sulla codifica dei files al fine di consentire lo svolgimento dei controlli da parte dei soggetti competenti in materia;

- con riferimento all'OI MISE, in relazione all'interoperabilità tra il sistema informativo utilizzato dall'OI MISE "SIMOCO" con MyAudit, con nota prot. n. 341557 del 27/09/2019 l'OI ha specificato che sono in corso interventi di manutenzione adeguativa/evolutiva relativamente alle nuove strutture FN11 (Giustificativi di Spesa), FN12 (Recuperi), CT01 (Esito controlli di primo livello) e relativamente alla trasmissione del cosiddetto "Dossier di progetto". E' previsto un rilascio graduale delle nuove funzionalità a partire dal mese di dicembre p.v.. "(cfr. Relazione annuale di controllo 2020-PO FESR 2014-2020, pg. 36).

L'Audit delle operazioni è iniziato in data 29/07/2019, con l'individuazione delle operazioni da sottoporre ad audit, e si è concluso, in data 11/02/2020, con l'invio dei rapporti definitivi delle operazioni.

La Regione ha specificato che i controlli di secondo livello effettuati dall'Autorità di Audit, nell'ambito dell'audit sulle operazioni, hanno interessato 30 operazioni (periodo 01/07/2018-30/06/2019), per un valore complessivo di euro 159.741.880,68.

Tale tipologia di controlli ha riguardato di 597 operazioni, per un importo pari a euro 492.883.614,27 di spesa certificata nel periodo contabile 01.07.2018 -30.06.2019.

Di seguito, il dettaglio, per Assi e per importi, delle operazioni effettuate.

1	73.314.367,00
10	0,00
2	23.336.043,88
3	43.246.742,50
4	40.161.241,23
5	54.257.524,56
6	150.988.123,72
7	47.331.746,31
8	9.762.900,16
9	27.569.180,03
11	22.915.744,88
Totale	492.883.614,27

Fonte: Regione Campania – Conti del periodo contabile 01.07.2018-30.06.2019

Segnatamente, l'Autorità di Audit ha effettuato un campionamento di n. 30 operazioni, individuando un livello di confidenza pari al 70%. A tal fine, l'Autorità di Audit ha ritenuto opportuno analizzare l'universo delle spese certificate (valori positivi), comprensivo anche degli Strumenti Finanziari.

Il campione estratto dal sistema, composto da 30 operazioni, ha un valore complessivo di euro 159.741.880,68, che rappresenta il 32,41 % della spesa totale certificata.

ID Asse	ID articolazione operativa	Codice Locale	CUP	Titolo	Beneficiario	Importo certificato	Importo controllato	%
4	4.6.2	16009BP00000000 1	B20D15000000007	Fornitura di n. 10 unità di trazione a valere sulla quota PO FESR 2014/2020.Treni Jazz	Regione Campania	12.044.800,00 €	12.044.800,00 €	100%
7	7.3.1	18014BP00000000 1	B20D15000000007	Fornitura di n. 1 treno ETR 425 monopiano (cd. Jazz)	Regione Campania	7.022.400,00 €	7.022.400,00 €	100%
3	3.6.1	18049BP00000000 1	B21J18000060009	Garanzia Campania – Bond	Sviluppo Campania SpA	10.000.000,00 €	10.000.000,00 €	100%
2	2.1.1	16070BP00000000 1	B27D16000050006	Banda Ultra Larga 2014-2020 Regione Campania\\	Ministero dello Sviluppo Economico	10.754.661,09 €	10.754.661,09 €	100%
5	5.1.1	18045BP000000003	B32J12000200001	Risanamento idrogeologico delle aree in frana, centro abitato del Comune di Pisciotta”	Comune di Pisciotta	4.718.490,36 €	4.718.490,36 €	100%
1	1.2.2	18026BP00000000 1	B43D18000200007	MISTRAL – Micro – Satellite con capacità di rientro Avio lanciabile	Distretto Tecnologico Aereospaziale della Campania-DAC scarl, Regione Campania	1.745.978,08 €	1.745.978,08 €	100%
6	6.3.1	17015BP00000000 1	B61B11001430006	Napoli Est e3.2 Rifunionalizzazione sistema fognario Volla	Comune di Napoli	705.544,19 €	705.544,19 €	100%
1	1.5.1	17063BP00000000 2	B61G17000190007	CIRO - Campania Imaging Infrastructure for Research in Oncology	ALDA Srl ,BIO CHECK UP SRL ,CEINGE,CNR,Dompé farmaceutici spa a socio unico,IRCCS FONDAZIONE PASCALE,Istituto Italiano Di Tecnologia,NIKON INSTRUMENTS SPA,Regione Campania,Università degli Studi di Napoli Federico II	4.341.663,71 €	4.341.663,71 €	100%
11	AT 1.1	17008BP00000000 9	B61H1700014000	Assistenza Tecnica Specialistica al POR	Regione Campania	8.200.089,84 €	8.200.089,84 €	100%

				Campania FESR 2014/2020 - Convenzione Consip				
1	1.1.4	17062BP00000001 4	B63D18000190007	RECOVER - MATER SCARL - CAMPANIA TERRA DEL BUONO	MATER SOC. CONSORTILE A RESPONSABILITÀ LIMITATA,Università degli studi di Salerno	311.678,00 €	311.678,00 €	100%
3	3.3.2	17055BP00000000 1	B69E18000000009	Fondo per le Imprese Artigiane Campane - POR FESR 2014/2020	Sviluppo Campania SpA	3.750.000,00 €	3.750.000,00 €	100%
	6.3.1	17030BP00000000 1	I86D04000030006	Opere di completamento della rete fognaria del comune di Scafati (SA) – Opere di tipo A-B1” 1° stralcio funzionale	Regione Campania		150 €	100%
3	3.2.1	17070BP00000000 1	B86F18000130007	Fondo L. 181-89	Invitalia SpA	6.750.000,00 €	6.750.000,00 €	100%
3	3.2.1	18060BP00000000 2 3	C43D14001890008	ATTIANESE S.P.A.	ATTIANESE S.P.A.	462.306,00 €	462.306,00 €	100%
6	6.7.1	16016BP00000000 1 0	C85409001590006	Giffoni Multimedia Valley I lotto funzionale	Comune di Giffoni Valle Piana	3.602.167,81 €	3.602.167,81 €	100%
4	4.1.1	17034BP00000000 9	D97H14001010006	Intervento "Lavori di efficientamento energetico dell'immobile Casa Comunale"	Comune di Vibonati	479.565,29 €	479.565,29 €	100%
5	5.1.1	18045BP00000000 4	E83J12000690002	SISTEMAZIONE IDROGEOLOGICA DEL RETICOLO IDROGRAFICO NEL COOMUNE DI CARBONARA DI NOLA.	Comune di Carbonara di Nola	2.788.015,39 €	2.788.015,39 €	100%
4	4.6.1	17053BP00000000 1	F11F14000010006	Lavori di realizzazione veicolo meccanico di	Comune di Vietri sul Mare	1.372.876,83 €	1.372.876,83 €	100%

				collegamento tra l'area stazione e piazza Matteotti				
7	7.4.1	16058BP00000000 1	F51E12000050006	Grande Progetto "SS 268 del Vesuvio - Lavori di costruzione del 3° tronco compreso lo svincolo di Angri"	Anas S.p.A. - Area Compartimentale per la Campania	9.334.952,18 €	9.334.952,18 €	100%
5	5.3.1	16041BP00000000 1	G16B13000030006	Lavori di adeguamento alle norme antisismiche e di efficientamento energetico della scuola media L. Giordano nel Comune di Cercola (Na)	Comune di Cercola	228.497,94 €	228.497,94 €	100%
9	9.3.5	18055BP00000000 1	H29C10000000001	Costruzione del centro polifunzionale SS. Cosma e Damiano - Comune di Eboli	Comune di Eboli	3.742.708,86 €	3.742.708,86 €	100%
5	5.1.1	18045BP00000000 2	H85D10000290002	Comune di Ospedaletto d'Alpinolo: Intervento per il risanamento idrogeologico del vallone San Giuseppe, messa in sicurezza del centro abitato e riduzione delle zone a rischio -Zone R4 a monte del Centro abitato	Comune di Ospedaletto d'Alpinolo	3.374.699,95 €	3.374.699,95 €	100%
6	6.3.1	16042BP00000000 1	I53E12000080009	Grande Progetto "La Bandiera Blu del Litorale Domitio"	Regione Campania	11.159.388,65 €	11.159.388,65 €	100%
6	6.3.1	16028BP00000000 3	I66J13000280008	Comune di Caianello - Lavori di ristrutturazione e completamento della rete idrica comunale 4° e 5°ç Lotto	Comune di Caianello	427.600,03 €	427.600,03 €	100%
6	6.3.1	17030BP00000000 1	I86D04000030006	Opere di completamento della rete fognaria del comune di Scafati (SA) – Opere di tipo A-B1” 1° stralcio funzionale	Regione Campania	1.966.759,50 €	1.966.759,50 €	100%

6	6.3.1	18017BP00000000 3	J36D09000000001	CAMCA02-NA02-ATO3 - Adeguamento funzionale e completamento del sistema fognario del Comune di Ercolano - Stazione di sollevamento di Via Macello collegamento galleria vesuviana ed opere necessarie. Beneficiario GORI S.p.A.	GORI SPA	11.737.101,25 €	11.737.101,25 €	100%
4	4.6.1	18059BP00000000 1	J54H14000570001	INTERVENTO "Programma di interventi Smart Stations FASE 2 finalizzato alla riqualificazione dell'infrastruttura ferroviaria statale ricadente in ambito regionale e al miglioramento della sua fruibilità"-CUP J54H14000570001	rete ferroviaria italiana spa	5.188.217,31 €	5.188.217,31 €	100%
6	6.2.1	16026BP00000000 7	J89J14000220006	Comune di Benevento- Lavori di messa in sicurezza permanente e ripristino ambientale della dismessa discarica di RRSSUU sita in località Ponte Valentino - Il Lotto	Comune di Benevento	1.592.809,01 €	1.592.809,01 €	100%
7	7.3.1	18064BP00000000 1	J97B16000430001	"Elettificazione, velocizzazione ed ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria esistente Linea Salerno – Mercato San Severino – Codola e Sarno"	rete ferroviaria italiana spa	12.918.807,52 €	12.918.807,52 €	100%
6	6.3.1	16030BP00000000 1	B87H12001940006	Risanamento ambientale e valorizzazione dei Regi Lagni - Fase 2	Regione Campania	18.601.082,37 €	18.601.082,37 €	100%
			TOTALE			159.741.880,68 €	159.741.880,68 €	100%

Fonte: Regione Campania- Relazione annuale di controllo 2020- PO FESR 2014-2020

All'esito di tale controllo sono state individuate irregolarità per un importo complessivo pari ad euro 4.188.214,21.

C) L'Audit dei conti ha avuto luogo a far data dal 18/12/2019. Ossia, successivamente alla trasmissione della bozza dei conti da parte dell'Autorità di certificazione. Tale controllo si è concluso in data 21/02/2020 con l'invio del rapporto definitivo.

Sono stati presi in esame i conti predisposti dall'AdC del PO FESR Campania 2014-2020, in ordine all'anno contabile 01/07/2018 - 0/06/2019, allo scopo di ottenere una ragionevole garanzia sulla veridicità, sulla completezza e sulla accuratezza degli importi compresi nei conti relativi a tale Programma.

Dalla lettura del Report riepilogativo reso dalla competente Autorità di controllo si evince che *“i conti forniscono un quadro fedele e veritiero, come stabilito all'articolo 29, paragrafo 5, del regolamento (UE) n. 480/2014 e che le spese nei conti delle quali è stato chiesto il rimborso alla Commissione sono legittime e regolari”* (cfr. Relazione annuale controllo).