



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

IL PRESIDENTE

RELAZIONE ATTIVITÀ DI CONTROLLO ANNO 2023/2024

Sig. Presidente, Sig. Procuratore Regionale, componenti del C. d. P. e della Consulta, Autorità civili, militari e religiose, magistrati degli altri ordini giudiziari, cortesi ospiti, rivolgo a voi tutti il mio personale saluto.

Intendo esordire questa mia breve relazione con una breve riflessione di un noto economista italiano, Sergio Steve, scomparso nel 2006 e docente dell'università di Milano e Roma nonché capo della sottocommissione delle finanze dell'assemblea costituente.

Egli affermò che:

“La responsabilità dei poteri pubblici non può più essere fissata, e limitata, all'assicurare il pareggio, come garanzia di assennata amministrazione e di un intervento nella vita economica che non superi certe misure e che si espliciti soltanto in certe forme. Tale responsabilità si estende all'impiego delle risorse che sono a disposizione della collettività, e di quelle che la collettività può acquisirsi nel suo sviluppo.”

“Il bilancio dello Stato, inserito in un bilancio economico nazionale, che documenti l'impiego equilibrato e lo sviluppo delle risorse disponibili, deve mostrare la soluzione che è stata data ai problemi fondamentali che si pongono all'azione economica degli enti pubblici: non può più limitarsi a dare atto dell'osservanza di certe regole contabili.” “Se nel settore privato c'è eccesso o deficienza di domanda [...] la regola dovrà essere non il pareggio, ma rispettivamente l'avanzo o il disavanzo. Naturalmente la regola dovrà essere

qualificata per tenere conto delle ripercussioni della politica finanziaria sulle componenti del reddito e della domanda privata [...]. Con queste avvertenze, può dirsi che il pareggio del bilancio non è, di per sé, condizione di equilibrio.”

Parole queste ancor oggi e direi più che mai, di assoluta ed incontestabile profondità in quanto la tutela dei diritti fondamentali è, in assoluto, la prima ed irrinunciabile missione istituzionale dell’ordinamento giuridico.

Senza alcuna pretesa di esaustività è forse possibile offrire alcuni spunti di riflessione su alcuni temi strategici inerenti all’ottimale allocazione delle risorse pubbliche e sui conseguenti investimenti in materia di opere pubbliche, al fine di comprendere, con la maggiore oggettività possibile, il reale impatto degli stessi, riconducibile alla vexata quaestio della normativa sulla responsabilità penale e amministrativo contabile del dipendente pubblico.

A tale riguardo i dati di un recente monitoraggio condotto dalla Ragioneria generale dello Stato, relativamente ai tempi di realizzazione delle opere pubbliche, consentono di verificare il dato intuitivo che, al crescere degli importi per la realizzazione delle opere pubbliche, si dilatano i tempi di realizzazione (da due anni per le opere con costi inferiori a 100.000 euro, fino ad oltre 13 anni per le opere con costo superiore).

Tale incremento è, in parte, influenzato anche dagli specifici contesti territoriali regionali (maggiore nelle aree del mezzogiorno d’Italia, quasi quattro anni, e minore in quelle del nord d’Italia, tre anni).

Così i **tempi di attraversamento**, quelli cioè che caratterizzano i singoli segmenti temporali dell’iter di realizzazione, incidono in maniera maggiore ed in proporzione sulle opere di piccole dimensioni.

Altra criticità risiede nello stanziamento delle risorse che dovrebbe avvenire in raccordo con gli strumenti di programmazione, onde garantire che le risorse siano disponibili quando servono e tuttavia il quadro normativo in continua evoluzione, la molteplicità dei soggetti che, a vari livelli di governo, intervengono nella realizzazione degli interventi, rendono l’operazione farraginosa e spesso i medesimi interventi sono destinatari di plurimi

finanziamenti, non sempre di agevole coordinamento (ad esempio, le opere di contrasto al dissesto idrogeologico).

Non è certo questo l'ambito nel quale l'istituzione Corte dei conti è legittimata a scandagliare le coordinate delle politiche finanziarie e di investimento statale e tuttavia essa è certamente legittimata a verificarne le ricadute complessive sul sistema economico complessivo della finanza pubblica allargata, segnatamente sul versante della tenuta degli equilibri di bilancio complessivo.

E dunque è lecito chiedersi se: • Le risorse stanziare per gli incentivi a favore degli investimenti delle imprese molto ingenti a partire dalla crisi finanziaria del 2008 abbiano avuto una efficacia generale, oggi, invero messa in discussione da parte della letteratura empirica • Le stime sulle funzioni di investimento evidenziano una certa efficacia dell'incentivo in termini di un (non sorprendente) maggiore investimento delle imprese beneficiarie. • Tuttavia, analisi preliminari sull'effetto in termini di occupazione, e dunque di dinamicità dell'attività economica generale, forniscono risultati meno positivi e dunque si conferma un presumibile ridotto impatto.

Coessione economico-sociale

Negli ultimi anni una quantità sempre maggiore di risorse pubbliche - nazionali e comunitarie - è stata destinata a finalità di coessione economico-sociale • Ad oggi, i risultati dei diversi programmi di spesa in termini di catching-up (recupero del ritardo) dei divari territoriali sono modesti • La programmazione orientata dalla misurazione quantitativa del differenziale di fabbisogno di infrastrutture nei diversi territori può rappresentare un elemento efficace per raggiungere obiettivi perequativi

Sono numerose le criticità in tale materia; le più note: Problemi di governance multilivello • Capacità amministrativa a livello progettuale e/o di gestione bandi di gara (Gare deserte, ricorsi) • Problemi in fase esecutiva (varianti, aumento dei prezzi).

Al di là dei vincoli di destinazione e della possibilità di fare valere obiettivi perequativi nel periodico confronto negoziale, nessuno dei fondi esistenti adotta come criterio centrale di azione, l'analisi dei fabbisogni per ridurre i gap delle dotazioni infrastrutturali tra territori.

Cosa occorre: censimento infrastrutturale delle dotazioni e loro qualità • criteri di priorità e le azioni da perseguire per il recupero del divario tra territori, con attenzione ad alcuni elementi relativi a specificità territoriali • riparto delle risorse del Fondo Perequativo degli investimenti tra i Ministeri competenti, tenuto conto del PNRR e del Piano Nazionale Complementare nel frattempo intervenuti.

Il caso della Sanità

Tre anni fa in piena pandemia si evidenziò l'emersione di una serie di debolezze del sistema sanitario italiano - Il decennio 2010-2019: una spesa sanitaria cresciuta meno dell'inflazione (l'Italia arriva alla pandemia con un livello di finanziamento rispetto al Pil del 6,4%, contro il 9,8% della Germania, il 9,3% della Francia e il 7,8% del Regno Unito (dati Ocse) - Posti letto ridotti di un terzo.

L'universalismo delle prestazioni sanitarie non può essere raggiunto se ci si muove in una prospettiva economico produttiva, in quanto la distribuzione uniforme sul territorio richiede investimenti anche nelle zone deprivate e scarsamente popolate.

La cura della salute della comunità non comporta una remunerazione ed in un approccio concorrenziale, il privato tenderebbe ad occupare gli ambiti più redditizi e questo aumenterebbe i costi per il sistema.

Si avrebbe una sovrabbondanza di prestazioni in certe aree e ad un'ulteriore desertificazione sanitaria in altre, con ulteriore aumento dei costi prevenzione.

La promozione di stili di vita salutari e la presa in carico tempestiva delle cronicità diminuiscono la richiesta di prestazioni più complesse e costose.

Le statistiche dell'OCSE mostrano come la spesa sanitaria pro capite si innalza quanto più il sistema accoglie una logica concorrenziale.

Ma pubblico non vuol dire solo sostenibilità economica, ma anche più salute; ad ogni punto percentuale di incremento della privatizzazione in UK corrisponde un aumento della mortalità evitabile di una quantità compresa tra lo 0,29% e il 0,38%.

Nel DEF 2023, il rapporto spesa sanitaria/PIL - è 6,6% - 2024/2025 - 6,2% - 2026 - 6,1%

Il PNRR • 191,5 miliardi, tra sovvenzioni e prestiti • l'8,16% è destinato alla Missione 6 Salute. • 15,63 miliardi, ai quali si aggiungono altre risorse per un totale di € 20,9 miliardi.

- Casa come primo luogo di cura e telemedicina (€ 4 miliardi); si prevedono almeno 800.000 nuovi pazienti in più che ricevono assistenza domiciliare entro metà del 2026.
- Rafforzamento dell'assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture: Ospedali di Comunità (OdC) (€ 1 miliardo); si prevedono almeno 381 Ospedali di Comunità entro metà del 2026.

- Da un punto di vista puramente economico, l'assistenza domiciliare rappresenta certamente un setting assistenziale più sostenibile.
- Se mediamente un giorno di ricovero in ospedale costa ai 1500-2000 euro, un accesso a domicilio di personale sanitario costa 50 euro.
- Assistere pazienti nella propria abitazione, evitando ricoveri impropri, migliora, quindi, senz'altro la sostenibilità economica del sistema.

Il numero di accessi del personale sanitario a domicilio del paziente in un anno va da un minimo di 19 ad un massimo di 48 nelle diverse regioni • Il tasso di copertura va dal 63% del Molise, al 4% della Calabria • La spesa per singolo caso trattato nel 2017, oscilla tra i 679 euro del Veneto e i 6.200 euro della Calabria

Nel 2018 il 6% degli anziani è stato assistito a domicilio per una media di 18 ore all'anno (scese a 15 nel 2019-2020, causa COVID). • In Europa la media è di 240 ore l'anno, 222 in più di chi è assistito in Italia.

In Italia sono 7,3 milioni le persone che assistono un loro familiare - coniuge, convivente, genitore, figlio o figlia • Un dato complessivo di circa 5,98 miliardi di ore annue di assistenza fornita in modo informale • MENO SALUTE: persone assistite da non professionisti; caregiver con una vita media più bassa e una

salute compromessa. • **MENO LAVORO:** le donne in età compresa tra 45 e 55 anni che convivono con una persona non autosufficiente, nel 60% dei casi hanno abbandonato la propria attività lavorativa per dedicarsi a tempo pieno (in media 7 ore al giorno di assistenza diretta e 11 ore di sorveglianza) alla cura nel contesto familiare di chi non è più autonomo • **PIU' POVERTA':** il 34,4% delle famiglie in cui è presente una persona non autosufficiente è a rischio di povertà.

Una panoramica generale sulle fonti dei dati, relative agli interventi finanziati con spesa pubblica in Italia:

L'Anagrafe dei Progetti del Sistema CUP è la componente più completa del sistema Monitoraggio Investimenti Pubblici: • Attualmente contiene le informazioni relative ad oltre 6,5 milioni di interventi per un costo previsto di 2.229 Mld di euro e per un finanziamento pubblico previsto di 1.863 Mld di euro. Gli interventi relativi ai lavori pubblici sono 1,5 milioni per un costo previsto di 1.621 Mld di euro e per un finanziamento pubblico previsto di 1.563 Mld di euro;

- Ad ogni CUP corrisponde un set di dati (c.d. corredo informativo) che comprende al suo interno tutte le informazioni identificative di tale intervento,
- Il sistema CUP non consente il monitoraggio dinamico degli interventi.

Osservatorio dei contratti pubblici • L'Osservatorio è stato istituito presso l'Autorità di vigilanza per i contratti pubblici (AVCP) ora Autorità nazionale anticorruzione (ANAC). Esso è operativo sin dagli anni '90 (art. 6, commi 5 - 8, L. n. 537/1993; art. 4, L. n. 109/1994; art. 13, D.P.R. n. 573/1994) • Censisce un'ampia gamma di informazioni riguardanti le fasi di affidamento, esecuzione dei lavori e messa in funzionalità delle opere; • Alimenta la Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP) che comprende attualmente oltre 66.000.000 di procedure pubblicate dal 2007 ad oggi; • La BDNCP risulta ancora carente sia sotto il profilo dell'accessibilità dei dati (gli open data non sono facilmente rintracciabili nel sito e sono molto frammentati), che della disponibilità delle informazioni, specialmente per quanto riguarda quelle relative alle fasi successive all'affidamento. Contribuisce a tale situazione l'assenza di un efficace sistema incentivante/sanzionatorio che garantisca la periodica trasmissione all'Osservatorio.

Monitoraggio delle opere pubbliche (MOP): • Istituito in attuazione di quanto previsto dal D.lgs. 29 dicembre 2011, n. 229, riguarda “le informazioni anagrafiche, finanziarie, fisiche e procedurali relative alla pianificazione e programmazione delle opere e dei relativi interventi; • Ad oggi, il sistema MOP conta circa 432.500 interventi per un valore dei finanziamenti pari a circa 505,8 miliardi; • MOP potenzialmente dovrebbe fornire un quadro complessivo e unificato sulle opere pubbliche (dalla progettazione alla conclusione dell’intervento), tuttavia l’ambito di rilevazione è parziale (opere in corso al 21/02/2012) e le lacune informative derivanti dalle banche dati che lo alimentano, nonché dal mancato invio/aggiornamento da parte delle AAPP, rappresentano un limite nell’utilizzo.

Banca dati delle politiche di coesione (BDU) • la BDU, gestita dall’Ispettorato Generale per i Rapporti con l’Unione Europea del Ministero dell’Economia e delle Finanze, è alimentata a livello di singolo progetto dai Sistemi informativi Locali di tutte le Amministrazioni titolari di Piani o Programmi finanziati da risorse della coesione sulla base di regole e standard condivisi (per i cicli di programmazione 2007-13 e 2014-20); • Attualmente, considerando i cicli di programmazione 2007-13, 2014-20 e 2021-27 nella banca dati sono presenti 1.939.000 progetti, finanziati con Fondi Strutturali, Fondo nazionale per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), Programmi Operativi Complementari (POC) e Piano d’Azione per la Coesione (PAC), per un costo pubblico monitorato pari a 262,4 miliardi e pagamenti monitorati per 140,1 miliardi. • Tale banca dati copre una specifica categoria di opere realizzate sul territorio nazionale, ossia i progetti finanziati attraverso le politiche di coesione, che si concentrano in particolare nelle regioni del Mezzogiorno (75 per cento); • La qualità dei dati, oltre ai controlli effettuati da ciascuna Amministrazione nell’ambito del proprio sistema informativo, è assicurata da una serie di controlli automatici che vengono applicati in fase di alimentazione del Sistema Nazionale di Monitoraggio.

Ciò non toglie tuttavia, che permangano alcuni problemi, i più rilevanti dei quali riguardano il mancato/ritardato aggiornamento/valorizzazione dei valori finanziari e procedurali, in particolare con riferimento ai programmi FSC e POC.

Perché monitoriamo?

Per seguire lo stato di realizzazione delle diverse politiche e degli interventi programmati secondo regole standard.

Il monitoraggio funziona?

SI, se utilizziamo i dati di monitoraggio per analisi di tipo statistico-econometrico, quindi sulla massa dei dati; • IN PARTE, se utilizziamo i dati di monitoraggio per costruire delle viste sintetiche di programmi, di territori, di settori, ecc., allo scopo di verificare l'andamento delle politiche; • UN PO' MENO, se utilizziamo i dati di monitoraggio per analizzare singoli interventi al fine di verificarne la performance realizzativa o la rispondenza ad eventuali adempimenti normativi.

La valenza di un sistema di monitoraggio non può prescindere dalla qualità delle informazioni in esso contenute.

Che cosa impedisce un miglior livello qualitativo?

Una diversa propensione delle amministrazioni ad adempiere agli obblighi di monitoraggio, dipendente in parte dal carico di lavoro; in parte dal senso civico e dalla sussistenza di strutture amministrative dedicate al monitoraggio spesso sottodimensionate o poco qualificate. Si carica ciò che è necessario e obbligato dai controlli.

L'obbligatorietà, tuttavia, non garantisce la correttezza e la coerenza delle informazioni in quanto dati di comodo possono essere inseriti al solo scopo di superare i controlli.

- Se tale sistema è in grado di descrivere i tempi di realizzazione medi di un'opera pubblica, è di particolare utilità ai fini di una migliore programmazione economica e finanziaria, l'analisi dei tempi relativi ai pagamenti, collegati alla realizzazione degli investimenti, che si effettuano fino ad esaurire le risorse finanziarie disponibili.

- L'insieme degli strumenti atti a misurare la durata di un investimento e di quelli che ne determinano la curva di spesa nel tempo, costituisce un dispositivo capace di supportare il processo di gestazione dei cicli di programmazione dei fondi nazionali e UE, così come di intravederne gli scenari di sviluppo, e di aggiornare tali scenari a partire dalle informazioni raccolte dai sistemi di monitoraggio.

Tutto ciò premesso, nell'ambito delle pur variegata e molteplici tematiche di interesse giuscontabile, la ristrettezza estensiva della presente relazione, (alla quale si fa peraltro rinvio per la parte di dettaglio concernente l'attività svolta dalla sezione del controllo della Campania nel corso del 2023) impone almeno di individuare alcune macroaree di interesse - su cui si andranno a concentrare prioritariamente le attività della Sezione - solo in apparenza tra loro non interconnesse: **la sfida del P.N.R.R., i controlli di legalità finanziaria e i controlli sulla gestione.**

Non può infatti sottacersi che la sfida del PNRR assuma dimensioni "epiche" in molti enti campani che presentano criticità finanziarie rilevanti ed assicurano a fatica i servizi essenziali e le funzioni fondamentali.

Infatti, le pur ingenti risorse del piano di resilienza, non comprendono tutti i costi comunque riconducibili all'intervento, potrebbero, secondo un meccanismo perverso, risolversi in un incremento della spesa pubblica complicato da governare e reso ancor più problematico nel caso di enti in crisi finanziaria. Con l'effetto paradossale che questa forte iniezione di liquidità, ove non correttamente governata, attraverso un'adeguata programmazione, si rifletta negativamente sull'equilibrio di bilancio anziché tradursi in occasioni effettive di sviluppo, soprattutto per le amministrazioni finanziariamente più "fragili".

Il descritto rischio è tutt'altro che remoto ed assume particolare significatività in Campania per l'elevato numero di enti (48) che hanno fatto ricorso alla procedura di riequilibrio cd. predissesto e che hanno già dichiarato il

dissesto (ca. 60). Tali dati rappresentano già di per sé indici significativi della riferita fragilità del sistema delle autonomie locali campane.

I controlli di legalità finanziaria svolti nell'ultimo anno dalla Sezione hanno evidenziato, come tratto comune agli enti locali oggetto di verifica, un'elevata difficoltà di riscossione e, dunque di razionale programmazione dei flussi di entrata e una particolare difficoltà nella programmazione della spesa pubblica secondo criteri di priorità e razionalità, con il conseguente incremento dei debiti fuori bilancio.

A tal riguardo, significative appaiono le considerazioni della Consulta che ha sostenuto come *“una riscossione ordinata e tempestivamente controllabile delle entrate è elemento indefettibile di una corretta elaborazione e gestione del bilancio, inteso come “bene pubblico” funzionale “alla valorizzazione della democrazia rappresentativa”* (sentenza n. 184 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 247 e n. 80 del 2017), *mentre meccanismi comportanti una “lunghissima dilazione temporale”* (sentenza n. 18 del 2019) *sono difficilmente compatibili con la sua fisiologica dinamica”* (sentenza n. 51 del 2019). Ne discende quindi che enti già caratterizzati da una precaria situazione finanziaria e organizzativa potrebbero avere non poche difficoltà nella gestione di uno strumento complesso come il PNRR anche per la necessità di dover sostenere con risorse proprie i costi conseguenti e non coperti dalla misura (si pensi ad esempio all'incremento della spesa di personale per l'assunzione del personale docente da impegnare negli asili nido costruiti con i fondi del PNRR).

Il controllo di legalità finanziaria sugli equilibri di bilancio ha consentito peraltro di intercettare anche diverse e complesse problematiche di natura gestionale e disfunzioni organizzative da approfondire mediante il controllo sulla gestione.

Infatti, tenuto conto che la rilevazione di illegittimità finanziarie rappresenta un *“indizio per la distinta valutazione complessiva connessa all'esercizio del controllo sulla gestione”* (cfr. Corte costituzionale sentenza n. 3335 del 1995), la Sezione ha deciso di includere per il 2024 nel proprio programma di lavoro, accanto ai controlli di legalità finanziaria anche diversi ed autonomi filoni di indagine di controllo sulla gestione amministrativa.

D'altra parte l'efficacia, l'efficienza e l'economicità non possono essere conseguite prescindendo dal rispetto delle regole che disciplinano l'attività amministrativa, di guisa che i controlli di legalità rivestono un necessario carattere preliminare rispetto alle successive verifiche sulla gestione tese ad accertare la rispondenza dei risultati dell'azione amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, effettuando una valutazione comparativa tra costi, tempi e modi con cui si è svolta l'attività. Le linee di indagine si sviluppano su diversi crinali tutti connessi alla verifica della sana gestione di risorse a presidio di beni pubblici essenziali: la salute, l'ambiente, le risorse idriche, la cultura. Il tutto al fine di assicurare una maggiore funzionalità all'azione amministrativa stimolando processi di autocorrezione da parte delle amministrazioni interessate, favorendo il controllo democratico sui risultati conseguiti dalle pubbliche amministrazioni rispetto a quanto programmato.

Ed allora il controllo integrato su tali macro aree da parte della Sezione, seppur attraverso l'impiego di criteri di razionalizzazione, rappresenta un ausilio fondamentale per realizzare l'obiettivo di coesione territoriale anche in contesti particolarmente fragili come quello campano.

La Sezione di controllo per la Campania è dunque chiamata anche per il 2024, nonostante continui ad avere forti scoperture del personale magistratuale, a profondere il massimo sforzo organizzativo al fine di rendere possibile il predetto controllo "integrato" pur nella consapevolezza dell'ampiezza e complessità dei fenomeni giuridico amministrativi in rilievo e della crisi finanziaria in cui versano molte amministrazioni locali campane. Prima di soffermarmi sulle questioni più rilevanti affrontate dalla Sezione nel corso del 2023, vorrei lasciare spazio a qualche dato sintetico per offrire un quadro complessivo dell'attività svolta dalla Sezione.

Nel corso del 2023, la Sezione regionale di controllo per la Campania ha adottato 8 delibere di recepimento e di definizione del programma della Sezione (INPR); sul versante dell'attività consultiva ex art. 7, comma 8 L. n. 131/2003, ha adottato 26 pareri (PAR), mentre 64 sono state le delibere adottate ai sensi dell'art. 5 TUSP sulla costituzione di società partecipate o comunque

sull'acquisto di partecipazioni societarie (PASP), nell'ambito di tale competenza è stata anche sollevata una questione di massima di particolare rilevanza (QMIG) decisa in sede nomofilattica dalle Sezioni riunite in sede di controllo.

Quanto ai controlli di legalità finanziaria sugli enti territoriali, la Sezione ha esitato la decisione relativa al giudizio di parifica (PARI) e n. 23 decisioni aventi ad oggetto i controlli sui Piani di riequilibrio e l'accertamento di gravi squilibri di bilancio ai sensi dell'art. 148 bis TUEL (PRSP). Sempre sul versante dei controlli di legittimità 24 delibere sono state adottate a seguito di controllo preventivo di legittimità sugli atti delle amministrazioni statali aventi sede in Campania mentre 3 delibere hanno avuto ad oggetto il controllo successivo di legittimità sugli atti delle predette amministrazioni. Invece, 37 sono state le deliberazioni aventi ad oggetto il mancato adempimento dell'obbligo di trasmissione dei questionari sul bilancio di previsione e rendiconto (PRSE).

In materia di certificazione e verifica della spesa in forza di specifiche disposizioni di legge, la Sezione ha esitato 7 deliberazioni aventi ad oggetto il controllo sulle spese elettorali relative alle consultazioni del 2022 (CSE), una certificazione di attendibilità della quantificazione dei costi relativi al contratto integrativo aziendale dei dipendenti della Fondazione Teatro San Carlo di Napoli (CNN) e infine, 24 deliberazioni aventi ad oggetto il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari della regione Campania. Quanto alle verifiche sulla gestione, la Sezione ha esitato 105 deliberazioni aventi ad oggetto le Relazioni di fine Mandato e l'art. 20 TUSP (VSG), mentre 1 è stata la deliberazione avente ad oggetto le verifiche di adeguatezza del sistema dei controlli interno. La Sezione ha poi adottato una deliberazione avente ad oggetto la relazione sulla quantificazione delle leggi di spesa della Regione Campania (RQ). Infine, 5 sono state le pronunce sugli Enti del Servizio sanitario (PRSS).

Nel dettaglio si espongono ora analiticamente le attività più significative che la Sezione del controllo della Corte dei conti della Campania, ha dispiegato nel corso dell'anno 2023 appena trascorso.

1) Controllo sul PNRR

L'attività di controllo sul **PNRR** si è sviluppata soprattutto nel giudizio di parificazione, con particolare riferimento alla gestione dei **fondi europei**. Infatti, si segnalano criticità sul versante dell'avanzamento finanziario dei Programmi Operativi e della qualità della spesa. È emersa, inoltre, l'esigenza di garantire un adeguato coordinamento tra le misure delle politiche di coesione e il PNRR, al fine di ottimizzare le sinergie tra tali strumenti. Per quanto concerne il **trasporto pubblico locale** risultano rilevanti le risorse destinate agli investimenti connesse al PNRR e al piano nazionale degli investimenti complementari (PNC), sia per il trasporto ferroviario che per il rinnovo del parco mezzi su gomma. Riveste particolare interesse la gara europea per l'affidamento in concessione dei servizi minimi di trasporto pubblico locale su gomma di interesse regionale e di durata decennale, ove si prevede l'assunzione del rischio industriale e commerciale a carico del gestore. L'obiettivo condivisibile è quello di una razionalizzazione degli affidamenti, onde evitare un'eccessiva parcellizzazione degli stessi. Risulta apprezzabile l'implementazione nel 2022 delle visite ispettive svolte con cadenza mensile che hanno riguardato il corretto adempimento degli obblighi di servizio da parte delle aziende titolari di contratto.

2) Controllo sulla Regione

2.1 Il Giudizio di Parificazione

Il controllo sulla Regione si è concentrato principalmente nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2022, al termine del quale la Sezione ha adottato la **Deliberazione n. 305/2023/PARI**.

L'udienza pubblica per il Giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Campania, esercizio finanziario 2022, si è tenuto il giorno 8 novembre 2023 presso il Saloncino dei Busti di Castel Capuano, alla presenza del

Presidente della Giunta regionale, dell'Assessore regionale alle Finanze, munito di apposita delega, ed al Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Campania.

Quanto ai contenuti, il giudizio di parificazione in senso stretto (attinenti ai profili contabili, ex art. 40 del R.D. n. 1214/1934) ha evidenziato il rispetto dei canoni di attendibilità e veridicità nella costruzione dei saldi e, in particolare, del risultato di amministrazione 2022.

La manovra definitiva di entrata e spesa espone stanziamenti pari ad euro 36.649.134.281,01, in aumento rispetto agli stanziamenti previsionali iniziali (pari ad euro 34.629.591.170,97). Il risultato di amministrazione registra una costante riduzione dal 2015, pur attestandosi sul valore negativo di euro 3.844.726.172,38. Si segnala un miglioramento della parte disponibile rispetto all'esercizio 2021 di euro 296.490.260,59 (= - 4.141.216.432,97 "parte disponibile 2021" (-) - 3.844.726.172,38 "parte disponibile 2022"). Invero, nel corso dell'esercizio 2022 la Regione è riuscita a conseguire un obiettivo di riduzione di disavanzo maggiore (pari ad euro 296.490.260,59) rispetto a quello programmato (di euro 203.804.986,02).

Sul fronte della cassa, la Regione ha registrato al 31.12.2022 un fondo positivo (di euro 1.039.537.135,67) in diminuzione rispetto all'omologo dato del 2021 (pari ad euro 1.337.952.797,38). Persistono comunque le criticità, già osservate nei precedenti cicli, con riferimento all'impiego per cassa delle risorse vincolate alla sanità per esigenze proprie della cassa ordinaria, avendo provveduto la Regione alla reintegrazione del vincolo solo nell'esercizio successivo (in distonia rispetto ai principi contabili che autorizzano solo prelievi temporanei per momentanee carenze di liquidità).

Per quanto riguarda l'indebitamento, la Regione ha dimostrato, anche a consuntivo, il rispetto dei vincoli (in conformità all'art. 62, c. 6 del D.Lgs. 118/2011), manifestando una possibile capacità residua (pari ad euro 201.098.835,78 al 31/12/2022).

Sono state rilevate alcune criticità contabili-gestionali relative alla corretta determinazione del Fondo rischi partecipate e alla spesa di personale per quanto

concerne in particolare ai tempi e alle modalità di calcolo del valore soglia per la verifica della sostenibilità della spesa ex art. 33 del D.L.34/2019.

Quanto alla gestione del demanio marittimo, non risultano intraprese iniziative volte al tempestivo svolgimento delle procedure competitive necessarie al rinnovo delle concessioni di prossima scadenza, in violazione della disciplina euro-unitaria.

Sul versante della spesa sanitaria, si sono osservate criticità in ordine alla definizione del perimetro sanitario e all'implementazione del valore della produzione delle strutture pubbliche rispetto a quelle accreditate, nonché in relazione all'elevata mobilità sanitaria e alla gestione del recupero delle liste d'attesa.

Con riferimento alla gestione delle società, sono emerse alcune criticità economico - finanziarie connesse al completamento delle procedure liquidatorie ancora in corso e alla difficoltà di attuare adeguate misure di razionalizzazione. Per il settore dei trasporti, pur registrandosi l'impiego di ingenti risorse e la realizzazione di importanti investimenti da parte della Regione, residuano rilevanti margini di miglioramento e a tal fine si ritiene debbano essere implementati adeguati strumenti di controllo.

Con riferimento alla gestione dei fondi europei, infine, si segnalano criticità sul versante dell'avanzamento finanziario dei Programmi Operativi e della qualità della spesa. È emersa, inoltre, l'esigenza di garantire un adeguato coordinamento tra le misure delle politiche di coesione e il PNRR, al fine di ottimizzare le sinergie tra tali strumenti.

2.1.1 Il Dispositivo del Giudizio di parificazione.

All'esito del giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione per il 2023, la Sezione ha parificato il Rendiconto stesso, trasmesso con nota prot. n.2023 - 10965/U.D.C.P./GAB/GAB del 8 giugno 2023, acquisito in pari data al prot. della Sezione n. 3628, nei limiti di cui in parte motiva in tutte le sue componenti, ad eccezione del prospetto afferente al perimetro sanitario, nella parte in cui contabilizza sul capitolo U07070 la spesa pari ad euro 50.000,00

relativa al contributo di cui all'art. 27 della L.104 del 1992, finanziandola con risorse destinate ai LEA.

Per l'effetto, la Sezione ha accertato che il risultato di amministrazione al 31.12.2022 va rideterminato in "Riga C" (poste vincolate) in aumento di euro 50.000,00 con effetto sul saldo finale di "Riga E".

Ha, inoltre, approvato la Relazione allegata 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.

2.2 Il controllo sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali, approvate nell'anno 2022 dalla Regione Campania e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, ex art. 1, c. 2, d.l. n. 174/2012.

Con deliberazione n. 210/RQ del 3 luglio 2023, la Sezione ha approvato la relazione sul controllo attinente alla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali, approvate nell'anno 2022 dalla Regione Campania.

In continuità con i rilievi operati negli anni precedenti si è rimarcato la necessità che la Regione si conformi ai principi enunciati dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale e dalla Sezione delle Autonomie, in un'ottica omogeneizzante delle procedure sia per la Giunta che per il Consiglio.

Si è richiamata, infatti, la Regione alla adozione di una copertura finanziaria più conforme alla normativa di riferimento atteso che, spesso, a fronte di una previsione di copertura, appare mancante la prima parte dell'equazione, ovvero la quantificazione esatta degli oneri.

L'esame delle leggi regionali del 2022 ha evidenziato un miglioramento della copertura finanziaria correlato ad una diminuzione del numero di leggi di riconoscimento di debiti fuori bilancio.

La Regione, infatti, con nota del 09/05/2023 17:35:33, PG/2023/0240631 ha comunicato che nel corso dell'anno 2022 sono stati riconosciuti con delibera di

giunta debiti per euro 43.246.142,55, avvalendosi della facoltà di cui all'art. 11 bis (Organo competente al riconoscimento dei debiti fuori bilancio) della legge regionale nr. 37 del 2017.

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

3) Controllo sui gruppi consiliari.

Nel corso del 2023 è stato eseguito il controllo sui rendiconti dei 14 gruppi consiliari, esitato da n. 24 deliberazioni della Sezione.

Le verifiche che sono state eseguite sui predetti rendiconti hanno consentito di rilevare soltanto talune marginali irregolarità, oggetto di 10 delibere, che gli Uffici della Sezione hanno puntualmente contestato, pervenendo alla relativa regolarizzazione. Tra le irregolarità rilevate: Spese per la redazione, stampa e spedizioni di pubblicazioni o periodici e altre spese di comunicazioni, anche web (U-5); Genericità dell'oggetto e dei servizi prestati; incompletezza documentale dei reports e riferibilità della spesa alla Società incaricata; parzialità dei reports, riferibilità dell'attività svolta e divieto di commistione; procedura dell'affidamento dell'incarico e mancanza di personale dotato di medesima professionalità.

4) Controllo sui Servizi sanitari regionali.

I controlli ex art. 1, comma 3, del D.L. n. 174/2012 (art. 1, comma 170, L. n. 266/2005) hanno avuto ad oggetto alcune tra le aziende ospedaliere e sanitarie della Regione Campania. In particolare, meritano evidenza le seguenti deliberazioni.

4.1) Delibera n. 232/2023/PRSS, con la quale la Sezione ha preso atto delle seguenti iniziative assunte dall'ASL Na3 Sud: riduzione di consulenze e collaborazioni; completamento del processo di inventariazione; contabilizzazione delle attività esercitate intra moenia; smaltimento dei debiti verso i fornitori; interventi di edilizia

sanitaria da realizzare; rispetto dei tetti programmati per le prestazioni erogate da strutture private convenzionate; fondo svalutazione crediti e crediti verso la regione.

4.2) Delibera n. 269/2023/PRSS, con la quale la Sezione, nell'accertare le irregolarità e criticità dell'AOU Federico II, ha disposto il monitoraggio delle iniziative di miglioramento gestionale già assunte dall'AOU Federico II.

5) Controllo sugli Enti Locali.

Relativamente al controllo sugli enti locali, meritano di essere segnalate le seguenti deliberazioni.

5.1) Deliberazione n. 7/2023/PRSP, relativa al comune di **Aversa (CE)**. Con tale deliberazione la Sezione ha accertato che il comune di AVERSA (CE) con relazione del 20 dicembre 2022 ha riscontrato le richieste formulate con deliberazione n. 97/2022/PRSP, ai sensi e per gli effetti dell'art. 148 bis del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 trasmettendo le seguenti deliberazioni: n. 70 del 19 dicembre 2022; n. 71 del 19 DICEMBRE 2022; n. 72 del 19 dicembre 2022 avente ad oggetto: "Ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ex art.243 bis D.Lgs 267/2000" con allegato il relativo parere favorevole dell'organo di revisione. Ha pertanto rinviato all'approvazione del PRFP ai sensi dell'art. 243 bis comma 5 TUEL, da adottarsi entro 90 giorni dalla data di esecutività della deliberazione n. 72 del 19 dicembre 2022, l'esame delle misure correttive prescritte nella deliberazione di questa Sezione n. 97/2022/PRSP, fermo restando gli approfondimenti richiesti nella parte motiva della presente.

5.2) Deliberazione n. 31/2023/PRSP, relativa al piano di riequilibrio del comune di **Gioia Sannitica (CE)**. La Sezione non ha omologato il PRFP del Comune di Gioia Sannitica, ritenendo che la sottostima del disavanzo da ripianare già al momento dell'approvazione del piano e alla data contabile del 31/12/2019, come precisato in parte motiva, unitamente all'evidenziata e perdurante inadeguatezza, all'inattendibilità e all'incongruità delle misure di risanamento, non hanno consentito di ritenere il piano sostenibile ed idoneo ad assicurare in un'ottica "diacronica" e "prospettica", il riequilibrio effettivo e il ripristino degli equilibri di bilancio nel corso della durata del piano ex art.

243-quater, co. 3, TUEL, permanendo a tutt'oggi le situazioni di squilibrio suscettibili di provocare il dissesto dell'ente ex art 243 bis TUEL.

5.3) Deliberazione n. 148/2023/PRSP relativa al Comune di **Trentola Ducenta (CE)**. La Sezione, nei termini e con le considerazioni esplicitate nella parte motiva, ha accertato, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 148-bis, comma 1 TUEL la presenza di irregolarità contabili e finanziarie, descritte in motivazione, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari del comune di Trentola Ducenta.

5.4) Deliberazione n. 201/2023/PRSP, relativa al Comune di **Orta di Atella (CE)**. Con tale deliberazione la Sezione ha dichiarato inammissibile il piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Orta di Atella, di cui alla delibera della Commissione straordinaria n. 33 del 12.10.2021; ha accertato, inoltre, le irregolarità contabili, come esposte in parte motiva.

5.5) Deliberazione n. 212/2023/PRSP, relativa al Comune di **Eboli (SA)**. Con tale deliberazione la Sezione ha accertato, ai sensi dell'art. 243 quater TUEL, allo stato degli atti e delle dichiarazioni rese dagli Organi del Comune e sulla base di quanto esposto dal Collegio dei revisori del Comune, il raggiungimento degli obiettivi previsti dal piano di riequilibrio finanziario pluriennale. Ha invitato l'ente a superare le criticità riportate in parte motiva relative, tra l'altro, alla bassa capacità di riscossione ed all'adeguamento del FCDE, riservandosi ulteriori verifiche in ordine al mantenimento e alla salvaguardia degli equilibri generali di bilancio nel proseguo dei controlli.

5.6) Deliberazione n. 233/2023/PRSP, relativa al Comune di **San Marco dei Cavoti (BN)**. La Sezione, nei termini e considerazioni esplicitate nella parte motiva ai sensi e per gli effetti dell'art. 243-quater del TUEL, ha dichiarato l'inammissibilità del piano di riequilibrio riformulato dal Comune con la deliberazione n. 21 del 06.11.2020; ha omologato il piano di riequilibrio finanziario rimodulato ex art. 243 bis comma 5 TUEL del Comune di San Marco dei Cavoti approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 40 del 22/10/2019, avendone valutato la congruenza ai fini del riequilibrio finanziario.

5.7) Deliberazione n. 235/2023/PRSP, relativa al Comune di Capodrise (CE).

La Sezione, nei termini e con le considerazioni esplicitate nella parte motiva, ha accertato ai sensi e per gli effetti dell'articolo 148-bis TUEL la presenza di irregolarità contabili e finanziarie, descritte in motivazione, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari del comune di Capodrise. Pertanto, ha ordinato, ai sensi dell'art. 148-bis, comma 3, del d.lgs. n. 267/2000 di porre in essere, entro 60 giorni dalla comunicazione del deposito della delibera di accertamento, le misure correttive sul ciclo di bilancio, necessarie a superare le criticità e a comunicarle a questa Sezione.

6) Esame di atti di costituzione di società o di acquisto di partecipazioni ai sensi dell'art. 5 TUSP.

Di fondamentale importanza per l'anno appena trascorso è risultata l'attività svolta dalla Sezione avente ad oggetto le richieste di parere sugli atti di costituzione societaria o acquisto di partecipazioni ex art. 5, commi 3 e 4, TUSP. La sezione, infatti, ha complessivamente esitato n. 62 delibere a seguito delle 62 richieste di parere presentate dai comuni, dagli ATO ed EDA. Le delibere trasmesse hanno avuto ad oggetto nella maggior parte dei casi l'acquisizione di partecipazioni azionarie in materia di servizio di gestione integrata dei rifiuti e riordino del servizio idrico integrato. Particolare importanza ha rivestito, inoltre, il controllo preliminare sull'atto deliberativo di acquisizione da parte di alcuni Comuni di quote societarie di "Agrorinasce s.c.r.l.". *L' "Agenzia per l'innovazione, lo sviluppo e la sicurezza del territorio è stata creata in base al Testo Unico degli EELL, nell'anno 1998 per iniziativa del Ministero dell'Interno, nell'ambito del POM Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno QCS 1994/99, allo scopo di rafforzare la legalità in un'area ad alta densità criminale" e "si configura quale società in house providing volta alla produzione di beni e servizi strettamente necessari al perseguimento delle finalità istituzionali delle amministrazioni socie ad eccezione degli enti associati per i quali Agrorinasce non si configura come organismo in house".* Nel verbale deliberativo si legge anche che "Agrorinasce scarl si prefigge lo scopo di intraprendere iniziative concrete per la realizzazione di progetti tesi al recupero e

alla valorizzazione di beni confiscati alla camorra, finalizzate al rilancio ed allo sviluppo produttivo ed occupazionale dell'area dei Comuni, al recupero giovanile, a migliorare la qualità della vita e a sanare il degrado ambientale, interrompendo il circolo vizioso esistente fra disoccupazione e criminalità, nell'ottica di conseguire uno sviluppo sostenibile".

7) Controllo Preventivo e Successivo di legittimità.

In tale ambito di controllo, la Sezione ha adottato complessivamente 28 deliberazioni, di cui 25 attinenti al controllo preventivo di legittimità e 3 al controllo successivo di legittimità, ex art. 10 del d.lgs. n. 123/2011.

Le questioni affrontate con le deliberazioni del controllo preventivo di legittimità hanno riguardato quasi tutte l'Amministrazione scolastica, per aspetti specifici e concreti, che hanno portato – in prevalenza – alla ricusazione del visto degli atti sottoposti al controllo.

7.1) Di particolare importanza è la **Delibera n. 306/2023/PREV: USR**. La Sezione regionale, infatti, ha ricusato il visto e la conseguente registrazione del decreto n. AOODRCA n. 0039593, emesso il 31.8.2023 dal Direttore dell'Ufficio scolastico regionale per la Campania. Pur non essendovi dubbio che l'U.S.R. regionale abbia dovuto procedere a dare esecuzione al dictum giudiziale espresso dal giudice ordinario, è altrettanto certo che detta esecuzione doveva avvenire con modalità conformi al quadro normativo e fattuale di riferimento, ossia previa liberazione di posti vacanti disponibili per l'immissione in ruolo di dirigenti scolastici provenienti da altre Regioni, oppure previo ampliamento della dotazione organica o della capacità assunzionale mediante atto di legge o atto amministrativo generale emanato dall'organo a ciò preposto.

È di tutta evidenza che l'organo ausiliario del G.O. non poteva certamente disporre del potere di modificare la dotazione organica o la capacità assunzionale della P.A., ovvero, comunque, di porre in essere i necessari atti di organizzazione amministrativa, prodromici al perfezionamento dell'immissione in ruolo della ricorrente, atteso che la sua attività

provvedimentale non può certo considerarsi, ex se, bastevole ed esaustiva per il predetto fine.

Il Presidente
Massimo Gagliardi