



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

la

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

composta dai seguenti magistrati:

Michele ORICCHIO	Presidente	
Rocco LOTITO	Consigliere	Relatore
Vanessa PINTO	Primo Referendario	Relatore
Michele MINICHINI	Referendario	

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

nel giudizio sulla parificazione del Rendiconto generale della Regione Basilicata per l'esercizio 2017, nella parte sospesa nell'ambito e per effetto della decisione n. 57/2019, nonché nel giudizio sulla parificazione del Rendiconto generale della Regione Basilicata per l'esercizio 2018;

VISTI gli articoli 81, 97, 100, comma 2, e 103, comma 2, 119 della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante “Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti”, e successive modifiche ed integrazioni;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n.131 e successive modifiche ed integrazioni;

VISTO il Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e, in particolare, l’art. 1, comma 5, che statuisce che *“Il rendiconto generale della regione è parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214”*;

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

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

VISTO il Decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118 e successive modifiche ed integrazioni;

VISTA la decisione n. 57/2019/PARI con la quale la Sezione ha parificato, con eccezioni, il Rendiconto generale regionale per l’esercizio 2017 ed ha disposto la sospensione del giudizio, sino all’esito del giudizio di legittimità costituzionale promosso, in via incidentale, con l’ordinanza n. 25/2019, per sospetta illegittimità costituzionale dell’art. 2, commi 2 e 6, e dell’art. 6, comma 1 e 2, della legge regionale n. 7/2001 per violazione degli artt. 117, comma 2, lett. 1) della Costituzione nonché, per ridondanza del vizio, degli artt. 81, 97, comma 1, 117, comma 3 della Costituzione, con riferimento ai seguenti capitoli di spesa:

- capitolo 8050;
- capitolo 8260;
- capitolo 00363 del Bilancio del Consiglio regionale;
- capitolo 00377 del Bilancio del Consiglio regionale;
- dei capitoli dei rendiconti relativi all'esercizio 2017 degli enti sub-regionali;

VISTA l’ordinanza n. 25/2019/PARI con cui la Sezione regionale di controllo per la Basilicata ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, commi 2 e 6, e dell’art. 6, comma 1 e 2, della Legge regionale n. 7/2001 per violazione degli artt. 117, comma 2, lett. 1) della Costituzione nonché, per ridondanza del vizio, degli artt. 81, 97, comma 1, 117, comma 3 della Costituzione;

VISTA la sentenza della Corte costituzionale n. 112 del 19 maggio 2020 (depositata in data 12 giugno 2020 e pubblicata in data 17 giugno 2020 sulla G.U. n. 25) che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, commi 2 e 6, e dell’art. 6, commi 1 e 2, della legge

regionale n. 7/2001 (Disciplina delle attività di informazione e comunicazione della Regione Basilicata);

VISTA la nota R.O. n. 227 del 12 giugno 2020, acquisita al prot. n. 557 in data 18 giugno 2020, con cui il direttore della Cancelleria della Corte Costituzionale ha trasmesso la succitata sentenza di accoglimento n. 112/2020, unitamente agli atti del fascicolo, dando comunicazione ufficiale dell'intervenuta decisione;

VISTE le Leggi Regionali: n. 8 del 31/05/2018 recante "*Legge di stabilità regionale 2018*"; n. 9 del 31/05/2018 recante "*Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2018-2020 della Regione Basilicata*"; n. 18 del 20/08/2018 "*Prima variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020*"; n. 38 del 22/11/2018 "*Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata*"; n. 52 del 05/12/2018 "*Terza variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018-2020*"; n. 3 del 13/03/2019 "*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2019-2021 della Regione Basilicata*"; n. 11 del 20/03/2020 "*bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2020-2022*";

VISTA la nota prot. n. 158429/11A1 del 27 settembre 2019, acquisita al prot. 1516, con la quale la Regione Basilicata ha trasmesso il disegno di legge relativo all'approvazione del Rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2018, approvato con delibera della Giunta n. 308 del 29 maggio 2019, nonché copia della delibera della Giunta n. 639 del 24 settembre 2019 avente ad oggetto: "*Modifica alla DGR 308 del 29.05.2019 – Disegno di legge circa approvazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2018 della Regione Basilicata*" e la nota del 03.10.2019, avente per oggetto la sostituzione della Relazione sulla gestione 2018, acquisita al prot. 1527 in pari data;

VISTA la nota istruttoria prot. 1560 del 10 ottobre 2019 indirizzata al Presidente della Giunta regionale ed al Presidente del Consiglio regionale avente per oggetto la legislazione di spesa regionale relativa all'esercizio 2018;

VISTE le note nn. 1723 e 1724 del 22 novembre 2019 di attivazione del giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Basilicata per l'esercizio 2018, indirizzate al Presidente della Giunta regionale, al Presidente del Consiglio regionale, al Presidente del Collegio dei revisori e tramesse per conoscenza alla competente Procura regionale della Corte dei conti;

VISTE le note di risposta del Consiglio prot. 9264/C del 12.12.2019, prot. 9263/C del 12.12.2019, prot. 660/C del 27.01.2020, prot. 2174/C del 16.03.2020;

VISTE le note di risposta della Giunta prot. 209827/12A2 del 13.12.2019, prot. 213786/12A2 del 19.12.2019, prot. 215643/12A2 del 23.12.2019, prot. 5616/12A2 del 14.01.2020, prot. 8219/12A2 del 17.01.2020, prot. 8319/12A2 del 17.01.2020, prot. 15034/12A2 del 28.01.2020, prot. 15032/12A2 del 28.01.2020, prot. 27264/12A2 del 14.02.2020, prot. 37491/12A2 del 02.03.2020;

VISTI le note di risposta dell'Organo di revisione del 29.01.2020 (Prot.130), del 30.01.2020 (Prot.133) e del 12.02.2020 (Prot.182);

VISTA la nota istruttoria prot. 251 del 09.03.2020, con la quale sono state richieste integrazioni istruttorie al Presidente della Giunta, al Presidente del Consiglio regionale, al Presidente del Collegio dei revisori;

VISTE le note di risposta della Giunta prot. 45773/12A2 del 16.03.2020 e prot. 53014/12A2 del 02.04.2020;

VISTA la nota di risposta del Consiglio prot. 2174/C del 16.03.2020;

VISTA la nota di risposta dell'Organo di revisione del 24.04.2020 (Prot.369);

VISTA la nota istruttoria conclusiva n. 439 del 20 maggio 2020, con la quale sono stati trasmessi - al Presidente della Giunta, al Presidente del Consiglio regionale, al Presidente del Collegio dei revisori ed alla competente Procura regionale della Corte dei conti - gli esiti dei riscontri istruttori effettuati¹;

VISTA la nota di risposta del Consiglio prot. 3436/C del 05.06.2020;

VISTE le note di risposta della Giunta prot. 104144/12A2 del 08.06.2020, prot. 109087/12A2 del 15.06.2020, prot. 119191/12A2 del 18.06.2020, prot. 119191/12A2 del 24.06.2020 e prot. 131017/10AE dell'08.07.2020;

VISTE le note di risposta del Dipartimento Politiche della Persona prot. 110917/13A2 del 17.06.2020 e prot. 112193/13A2 del 18.06.2020;

VISTI i verbali dell'Organo di revisione n. 8/2019 del 28.05.2019, n. 2/2020 del 28.01.2020, n. 3/2020 del 12.02.2020, n. 4/2020 del 13.03.2020, n. 10/2020 del 08.06.2020 e n. 11/2020 del 15.06.2020;

¹ Con la nota istruttoria prot. 526 dell'11.06.2020 è stato fissato il termine ultimo per i riscontri entro la data del 15.06.2020.

VISTA la nota prot. n. 586 del 19.06.2020 con la quale sono state formulate ulteriori richieste istruttorie integrative riguardanti il comparto sanità;

VISTA la bozza di Relazione finale sugli esiti istruttori (Prima e Seconda parte) trasmessa, rispettivamente, alla Regione, al Collegio dei revisori ed alla competente Procura regionale, con nota prot. n. 710 del 14 luglio 2020;

VISTA la nota prot. n. 710 del 14 luglio 2020 con cui la Regione e l'Organo di revisione economico-finanziaria sono stati convocati in audizione, per il giorno 21 luglio 2020, al fine di concludere in contraddittorio -anche con la partecipazione della competente Procura regionale- il procedimento istruttorio prodromico al presente giudizio di parifica;

VISTO il decreto di fissazione dell'udienza n. 18/2020 (prot. interno n. 707 del 14/07/2020), ritualmente trasmesso alla Regione, all'Organo di revisione economico-finanziaria ed alla competente Procura regionale della Corte dei conti, con il quale il Presidente di questa Sezione regionale di controllo ha disposto la riassunzione del giudizio di parificazione del Rendiconto Generale della Regione Basilicata per l'esercizio 2017, nella parte sospesa con la decisione n. 57/2019/PARI del 4 luglio 2019;

VISTO il decreto di fissazione dell'udienza n. 19/2020 (prot. interno n. 708 del 14/07/2020), ritualmente trasmesso alla Regione, all'Organo di revisione economico-finanziaria ed alla competente Procura regionale della Corte dei conti, per la decisione sul giudizio di parificazione del Rendiconto Generale della Regione Basilicata per l'esercizio 2018;

CONSIDERATI gli esiti dell'audizione, tenuta in data 21 luglio 2020, con i rappresentanti della Giunta e del Consiglio regionale, i dirigenti responsabili dei vari settori interessati e con i componenti del Collegio dei revisori (da una parte) e con la partecipazione del dott. Giulio Stolfi in vece del Procuratore regionale della Corte dei conti (dall'altra parte), nell'ambito della quale sono state illustrate le conclusioni istruttorie e sono state anticipate da parte della Regione parte delle controdeduzioni;

VISTA la documentazione a sostegno delle controdeduzioni, depositata dall'Ente in sede di audizione del 21 luglio 2020;

VISTE le note del Presidente del Consiglio n. 4381/C del 21.07.2020, e del Presidente della Giunta n. 140920/12A2 del 20.07.2020, n. 143289/12A2 del 22.07.2020, n. 143599/12A2 del 22.07.2020, n. 146362/12A2 del 27.07.2020 e la nota del Dipartimento Politiche della Persona n. 142772/13A2 del 22.07.2020, con le quali sono state trasmesse le restanti

controdeduzioni alle conclusioni istruttorie contenute nella Bozza di relazione trasmessa in data 14 luglio 2020 (Prot.710);

ACQUISITA al prot. n. 763 del 27.07.2020 la memoria del competente Procuratore regionale, Presidente dott. Vittorio Raeli;

UDITI nella pubblica udienza del 28 luglio 2020 i relatori, Primo Referendario dott.ssa Vanessa Pinto e Consigliere Dott. Rocco Lotito, e il Pubblico Ministero, nella persona del Procuratore regionale Presidente dott. Vittorio Raeli, che ha concluso come da memoria depositata;

UDITO l'intervento del Presidente della Regione Basilicata, dott. Vito Bardi;

PREMESSO che

1. INQUADRAMENTO

L'equilibrio del sistema di bilancio rappresenta l'obiettivo portante della gestione della finanza pubblica.

Deve essere conseguito in misura sostanziale e non apparente, perché non corrisponde ad un pareggio numerico di poste, *“essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate”* (cfr. *ex pluribus*, Corte Costituzionale sentenze n. 49/2018 e n. 274/2017, cit.).

Tutti i “soggetti” che gestiscono risorse pubbliche devono adeguarvisi, e ciò in attuazione del mandato conferito dal “titolare” di tali risorse, e cioè la collettività.

Il principio è stato recepito dalla “nuova” Costituzione finanziaria, ai sensi del combinato disposto degli artt. 81, 97, 117, comma 3, 119 della Costituzione.

In particolare, ai sensi dell'art. 97, comma 1, della Costituzione tutte le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Tale obiettivo portante è stato trasposto nel vigente Ordinamento giuscontabile ai sensi - tra l'altro - del combinato disposto degli articoli 3² e 9 della legge 243/2012 e dell'art. 36 del D.lgs. 118/2011.

Le regioni, al pari degli altri enti territoriali parte del consolidato pubblico, devono "compartecipare" al raggiungimento di tale obiettivo (art. 9, comma 1, legge 243/2012)³.

Si tratta di un obbligo inderogabile, e ciò al fine di concorrere "(..) con la finanza statale e locale al perseguimento degli obiettivi di convergenza e di stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea ed opera in coerenza con i vincoli che ne derivano in ambito nazionale" (cfr. art. 36, comma 2, Dlgs 118/2011).

L'obbligo di concorso alla tutela della finanza pubblica allargata costituisce la *ratio* ispiratrice del Dl 174/2012, convertito con modificazioni ed integrazioni, dalla legge 213/2012.

Con tale articolato normativo, il legislatore nazionale ha adeguato, ai sensi degli articoli 28, 81, 97, 100 e 119 della Costituzione, i poteri di controllo intestati alla Corte dei conti al fine di contribuire a "rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, e di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea" (cfr. comma 1, art. 1 Dl 174/2012).

Il bilancio del singolo Ente è parte del complessivo aggregato pubblico. Per l'effetto, ogni pregiudizio arrecato al singolo sistema di gestione, ridonda inevitabilmente sul sistema della finanza allargata.

Per tale ragione "l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa deve essere esercitata nel rispetto dell'equilibrio del bilancio e che gli enti territoriali devono contribuire, insieme agli altri enti della finanza allargata, all'osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. In tale prospettiva, l'equilibrio individuale dei singoli enti è un presupposto della sana gestione finanziaria e del corretto esercizio dell'autonomia, nonché del dovere di concorrere a realizzare gli obiettivi

² Il comma 1 dell'art. 3 della legge 243/2012 codifica il principio secondo cui "Le amministrazioni pubbliche concorrono ad assicurare l'equilibrio dei bilanci ai sensi dell'articolo 97, primo comma, della Costituzione".

³ A tale fine, la legge dello Stato può prevedere ulteriori obblighi a carico delle Regioni e degli altri enti territoriali, "in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del complesso delle amministrazioni pubbliche." (art. 9, comma 5, legge 243/2012 cit.)

macroeconomici nazionali e dell'Unione europea" (Cfr. *ex pluribus* Corte Costituzionale sentenza n. 4/2020).

Nell'ambito del suddetto "nuovo" perimetro del controllo sul sistema finanziario regionale, è stato innestato il giudizio sulla parificazione dei rendiconti generali delle Regioni.

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

Il giudizio di parifica dei rendiconti regionali sintetizza in sé, assumendo un ruolo portante, l'insieme delle funzioni di controllo intestate alla Corte dei conti sul sistema di gestione finanziaria delle Regioni.

Si tratti di un giudizio nell'ambito del quale vengono effettuati controlli di legittimità-regolarità sui fatti e sugli atti della gestione in rapporto alle leggi che ne hanno costituito il presupposto.

Il tutto alla luce del rinnovato volto del bilancio pubblico, così come conformato dal legislatore della riforma contabile e dagli interventi della giurisprudenza costituzionale, quale "presupposto-strumento" per garantire una gestione del bilancio e dei relativi equilibri finalizzata al raggiungimento:

- a) dell'equilibrio tendenziale del bilancio, a tutela della finanza pubblica "allargata" (cfr. art. 81 Cost. e art. 97, comma 1 Cost.);
- b) della sostenibilità in concreto del debito (cfr. art. 119 Cost.);
- c) della gestione del bilancio quale "bene della collettività", in termini di efficienza, economicità, efficacia, razionalità e soprattutto fattibilità finanziaria delle scelte allocative effettuate (cfr. art. 97 Cost.);

In tale prospettiva, assume un ruolo fondamentale la verifica dell'effettiva capacità di entrata e di spesa dell'Ente, in termini di:

lato entrata:

- a) sussistenza dei relativi presupposti per l'accertamento e per il mantenimento in bilancio;
- b) indice di esigibilità e di effettivo versamento nelle "casse";
- c) natura, libera ovvero vincolata, delle risorse registrate nel bilancio;

lato spesa:

- d) effettiva consistenza della massa passiva, avendo riguardo anche alle passività potenziali ed ai debiti non contabilizzati nel bilancio;
- e) legittimità della spesa, in termini di copertura normativa rispetto ai presupposti ed ai vincoli finanziari, volta per volta vigenti, e di effettiva sussistenza e fattibilità giuscontabile della correlata copertura finanziaria.

Le poste e le voci registrate nel bilancio devono essere vere ed attendibili, oltre che contabilizzate in conformità alle prescrizioni del vigente Ordinamento giuscontabile.

È sulla base di tali coordinate che si sviluppa l'indagine volta alla parificazione dei rendiconti regionali.

L'agere della pubblica amministrazione deve rispondere ad un unico obiettivo finale, e cioè quello di garantire, in maniera stabile e continuativa, una gestione finanziaria "sana", intendendosi per tale una gestione delle risorse che risponda ai requisiti di legittimità, razionalità e sostenibilità finanziaria.

Gli esiti di tale gestione devono essere rappresentati nel rendiconto generale dell'esercizio, in maniera corretta, trasparente ed accessibile.

Solo un bilancio trasparente ed accessibile consente la verifica -da parte della collettività amministrata- del rispetto degli obiettivi del mandato elettorale.

In quest'ottica *"L'elevata tecnicità degli allegati di bilancio e la loro sofisticata articolazione deve essere necessariamente compensata - nel testo della legge di approvazione del rendiconto - da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge"* (Cfr. *ex pluribus* Corte Costituzionale sentenze n. 274/2017, n. 49/2018).

Il giudizio di parificazione del bilancio regionale, con i suoi effetti dicotomici, comporta la necessaria conformazione del (progetto) di bilancio scrutinato ai rilievi ed alle osservazioni formulate. In caso di mancato adeguamento al *decisum*, sarà la stessa legge di approvazione del rendiconto ad essere incisa, per effetto riflesso, dai vizi rilevati nel bilancio, con tutte le conseguenze a questo connesse anche in termini di possibile illegittimità costituzionale della legge medesima.

2. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO: COORDINATE DI VALUTAZIONE E GARANZIA DEL CONTRADDITTORIO

La Giunta regionale ha approvato il progetto di Rendiconto generale relativo all'esercizio 2018, con delibera n. 308 del 29 maggio 2019, integrata con la DGR n. 639 del 24 settembre 2019 avente ad oggetto: *“Modifica alla DGR 308 del 29.05.2019 – Disegno di legge circa approvazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2018 della Regione Basilicata”*.

Tale documento - corredato dai relativi allegati - è stato trasmesso, a mezzo PEC, agli uffici di questa Sezione regionale di controllo con nota prot. n. 158429/11A1 del 27 settembre 2019⁴. Con successiva nota del 03.10.2019 è stata trasmessa una “nuova” relazione sulla gestione del rendiconto 2018, a seguito delle modifiche apportate con la sopra citata delibera di Giunta n. 639/2019.

Il procedimento istruttorio funzionale al giudizio di parificazione del Rendiconto generale per l'esercizio 2018 è stato attivato:

- a) con la nota istruttoria prot. 1724-SC_BAS-T93-P del 22 novembre 2019, avente per oggetto la verifica del “grado di adeguamento” del sistema finanziario regionale ai riscontri, ai rilievi ed alle osservazioni contenuti nella decisione sul giudizio di parifica n. 57/2019, nonché nella connessa Relazione allegata sub doc. A;
- b) con nota istruttoria prot. 1723-SC_BAS-T93-P del 22 novembre 2019, avente per oggetto i documenti e le informazioni relative alla gestione finanziaria 2018, funzionalmente al giudizio di parificazione del Rendiconto per l'esercizio 2018 ed

⁴ In pari data, con nota prot. n. 158429 del 27.09.2019 sono state consegnate le copie conformi all'originale delle delibere di Giunta n. 308 e n.369, del rendiconto relativo all'esercizio 2018 (come modificato con la DGR 639) e dei relativi allegati.

alla redazione della connessa Relazione sulla legittimità e regolarità della gestione, da allegare alla decisione.

L'indagine istruttoria si è sviluppata nel corso dei mesi dicembre 2019 - maggio 2020, anche in considerazione del rallentamento causato dallo stato di emergenza provocato dalla diffusione del virus pandemico da Covid-19⁵.

In data 20 maggio 2020 (prot. 439) sono state trasmesse le note istruttorie conclusive (Prima e Seconda Parte), nell'ambito delle quali sono stati "perimetrati" i macroaggregati "attenzionati" e le correlate dinamiche di gestione, con la richiesta di ulteriori chiarimenti e informazioni.

Le risposte sono state fornite dal Consiglio regionale, con nota prot. n. 3436/C del 05.06.2020 acquisita dalla Sezione al prot. 495 del 05.06.2020; dalla Giunta regionale, con note prot. n. 104144/12A2 del 08.06.2020 (acquisita al prot. 509 del 09.06.2020), prot. 109087/12A2 del 15.06.2020 (acquisita al prot. 544 del 16.06.2020), prot. 110917/13A2 del 17.06.2020 (acquisita al prot. 553), prot. 112193/13A2 del 18.06.2020 (acquisita al prot. 561) e prot. n. 119291/12A2 del 24.06.2020 (acquisita dalla Sezione al prot. n. 608 del 25.06.2020); dal Dipartimento Politiche della Persona con note prot. n. 110917/13A2 del 17.06.2020 (acquisita dalla Sezione al prot. n. 553 del 17.06.2020) e prot. n. 112193/13A2 del 18.06.2020 (acquisita in pari data dalla Sezione al prot. n. 561); dall'Organo di revisione economico-finanziaria con nota dell'08.06.2020 (acquisita dalla Sezione al prot. 506 del 09.06.2020) e con PEC acquisita al prot. n. 545 del 16.06.2020.

In data 19 giugno 2020, alla luce dei riscontri forniti, è stata inviata una nota istruttoria integrativa (prot. 586) con specifico riferimento al comparto sanità.

All'esito dell'esame delle risposte e delle informazioni fornite, con nota del 14 luglio 2020 (prot. 710), è stata trasmessa la "Bozza della Relazione finale sugli esiti istruttori" (Parte I e

⁵ Il Consiglio ha fornito risposta con note prot. 9264/C del 12.12.2019, prot. 9263/C del 12.12.2019, prot. 660/C del 27.01.2020, prot. 2174/C del 16.03.2020;

La Giunta ha trasmesso le note prot. 209827/12A2 del 13.12.2019, prot. 213786/12A2 del 19.12.2019, prot. 215643/12A2 del 23.12.2019, prot. 5616/12A2 del 14.01.2020, prot. 8219/12A2 del 17.01.2020, prot. 8319/12A2 del 17.01.2020, prot. 15034/12A2 del 28.01.2020, prot. 15032/12A2 del 28.01.2020, prot. 27264/12A2 del 14.02.2020, prot. 37491/12A2 del 02.03.2020; prot. 45773/12A2 del 16.03.2020 e prot. 53014/12A2 del 02.04.2020; la nota del 29.01.2020, la nota del 31.01.2020 con cui è stata trasmessa la Relazione annuale del Presidente della Regione sui controlli interni.

L'Organo di revisione ha trasmesso i verbali 21/2019 - risposta a nota 1724 - misure adeguamento, n. 2/2020 del 28.01.2020, n. 3/2020, n. 4/2020 del 13.03.2020 e n. 7/2020 del 17.04.2020.

Parte II), alla Regione, all'Organo di revisione economico-finanziaria ed alla competente Procura regionale della Corte dei conti.

Con la stessa nota, è stata convocata, per il giorno 21 luglio 2020, l'audizione formale delle parti, al fine di illustrare - in contraddittorio con la Regione (da una parte) e la Procura regionale (dall'altra parte) - gli esiti del procedimento istruttorio espletato.

Sulla base delle risultanze dell'indagine istruttoria condotta dalla Sezione regionale di controllo, il Procuratore regionale della Corte dei conti ha riportato le proprie osservazioni e richieste nell'ambito della memoria depositata in atti.

L'Ente ha trasmesso le relative controdeduzioni⁶.

L'Organo di revisione, invece, non ha provveduto a fornire i chiarimenti da ultimo richiesti.

Alla luce dei suddetti riscontri, sono risultate confermate alcune criticità ed irregolarità che hanno inciso sul presente giudizio di parifica, nei termini di seguito riportati⁷.

RITENUTO in FATTO

A. Rendiconto Generale della Regione Basilicata per l'esercizio 2017

3. Nell'ambito del giudizio di parifica del rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2017, sono state riscontrate alcune anomalie nella gestione aggregato della spesa del personale giornalista "contrattista".

3.1 In particolare, nell'ambito della decisione n. 57/2019 (part. 6), la Sezione aveva rilevato quanto segue:

"6. APPLICAZIONE DEL CONTRATTO COLLETTIVO NAZIONALE GIORNALISTI IN ATTUAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N. 7/2001: SOSPETTA ILLEGITTIMITA' COSTITUZIONALE PER VIOLAZIONE DELL'ART. 117, COMMA 2, LETT. L) E, PER RIDONDANZA DEL VIZIO, DEGLI ARTT. 81 E 97, COMMA 1 E 117, COMMA 3 COST.

⁶ Cfr. note: del Presidente del Consiglio n. 4381/C del 21.07.2020; del Presidente della Giunta n. 140920/12A2 del 20.07.2020; n. 143289/12A2 del 22.07.2020; n. 143599/12A2 del 22.07.2020, n.146362/12A2 del 27.07.2020; del Dirigente generale del Dipartimento Politiche della Persona n. 142772/13A2 del 22.07.2020.1536

⁷ L'esito degli accertamenti effettuati è riportato nella presente decisione e, per la parte non incidente sulla parificazione dei rendiconti all'esame, nella Relazione sulla "regolarità e legittimità della gestione finanziaria 2018" (Parte I e Parte II), allegata sub doc. A alla presente.

Nell'ambito del procedimento istruttorio funzionale al giudizio di parifica del rendiconto relativo all'esercizio 2017 è stato riscontrato – tra le altre anomalie - il consistente e progressivo aumento, in termini di impegni e pagamenti, dell'aggregato della spesa di personale sostenuta dalla Regione.

Tale criticità risulta caratterizzare “in via strutturale” il bilancio regionale.

La medesima anomalia è stata, infatti, riscontrata nell'ambito dei giudizi di parificazione dei rendiconti 2015 e 2016 (cfr. Relazione allegata alla decisione n. 45/2016, pag.204 e segg. e Relazione allegata alla decisione n. 33/2018 pagg.412 e ss).

Il dato è risultato particolarmente evidente con riferimento al personale giornalista “contrattista a t. ind” (dicitura del prospetto) che è risultato in progressivo e costante aumento negli esercizi 2014 - 2017, nonostante l'invarianza (e nell'esercizio 2017, la diminuzione) del numero di unità utilizzate.

In particolare, per gli esercizi 2014 - 2016, per il personale giornalista imputato alla Giunta, ad invarianza del numero di unità, si è passati dall'importo di € 329.927,00 dell'esercizio 2014, all'importo di € 355.047,00 dell'esercizio 2015, all'importo di € 392.552,00 dell'esercizio 2016.

La stessa criticità è stata rilevata con riferimento alle spese di personale giornalistico imputate nel bilancio del Consiglio regionale.

Le tabelle che seguono mostrano l'evoluzione dei costi nel periodo 2014-2016 e 2016-2017.

Oneri per il personale della Giunta. Numero per dipendenti per livello e relativa spesa. Esercizi 2014 - 2016

AREA	2014		2015		2016	
	UNITA'	SPESA	UNITA'	SPESA	UNITA'	SPESA
DIRIGENTI GENERALI	6	832.576	7	900.992	7	936.495
DIRIGENTI	52	4.986.052	59	4.689.752	55	5.193.921
D6	242	10.642.874	300	11.310.166	290	12.041.433
D5	62	2.401.748	72	2.472.670	78	2.733.780
D4	11	382.702	16	434.105	20	689.209
D3	19	625.749	22	690.523	25	788.035
TOTALE	334	14.053.073	410	14.907.464	413	16.252.457
D2	35	981.566	47	1.117.185	51	1.278.138
D1	76	2.429.442	82	2.444.804	99	2.659.978
TOTALE	111	3.411.008	129	3.561.989	150	3.938.116
C5	156	4.978.492	161	4.617.517	154	4.287.097
C4	2	59.404	4	67.953	5	165.277
C3	18	513.732	20	499.983	22	507.415
C2	24	467.563	25	604.055	30	651.623
C1	72	1.672.224	110	2.066.717	120	2.375.021
TOTALE	272	7.691.415	320	7.856.225	331	7.986.433
B7	24	735.258	22	676.640	27	645.291
B6	11	320.636	12	326.045	17	405.551
B5	34	906.735	35	840.939	40	893.658
B4	1	25.173	1	24.073	4	87.106
TOTALE	70	1.987.802	70	1.867.697	88	2.031.606
B3	3	100.407	4	77.735	15	257.588
B2	13	305.926	16	314.351	17	313.651
B1	32	663.380	40	762.381	42	888.227
TOTALE	48	1.069.713	60	1.154.467	74	1.459.466
A5	3	79.371	4	79.762	5	103.351
A4			0		4	55.558
A3			0			
A2	6	132.633	6	108.523	6	107.583
A1	1	21.750	1	18.254	1	17.195
TOTALE	10	233.754	11	206.539	16	283.687
pers. Contrattista a t. ind.	6	329.927	6	355.047	6	392.552
TOTALE	909	34.595.320,00	1.072	35.500.172,00	1.140	38.474.733,00
di cui:						
retribuzioni		24.419.457		26.111.879		30.427.590
indennità varie		10.175.863		9.388.293		8.047.143
oneri previdenziali		12.424.133		12.597.792		13.983.599
TOTALE		47.019.453		48.097.964		52.458.332

Fonte: Nota prot. 128021/11A1 del 7 agosto 2017 della Giunta Regionale. Allegato B

Ad invarianza del numero di unità impiegate (pari a n. 6), la spesa di personale giornalistico intestato alla Giunta ha subito un incremento dal 2014 al 2016 pari ad € 62.625,00.

Spese di personale dipendente del Consiglio Regionale - Esercizi 2014 - 2016

AREA	2014		2015		2016	
	UNITA'	PAGAMENTI	UNITA''	PAGAMENTI	UNITA''	PAGAMENTI
Dirigente Generale	1,00	150.120,00	1,00	128.009,00	1,00	128.978,00
Dirigenti	2,00	223.204,00	2,00	179.804,00	2,00	177.090,00
Totale	3,00	373.324,00	3,00	307.813,00	3,00	306.068,00
D6	29,00	1.342.326,00	27,50	1.237.466,00	24,42	1.062.672,00
D5	1,00	31.015,00	1,00	32.205,00	1,00	30.016,00
D4		0,00	5,00	180.043,00	6,00	211.414,00
D3	5,00	187.588,00	3,50	118.854,00	3,00	91.396,00
Totale	35,00	1.560.929,00	37,00	1.568.568,00	34,42	1.395.498,00
D2	1,00	39.732,00	2,42	74.890,00	2,00	55.831,00
D1	7,08	226.122,00	0,50	18.923,00	0,00	0,00
Totale	8,08	265.854,00	2,92	93.813,00	2,00	55.831,00
C5	10,75	322.135,00	9,83	276.865,00	8,92	230.614,00
C4		0,00		0,00		0,00
C3		0,00	1,67	40.988,00	2,00	48.399,00
C2		0,00	5,33	132.043,00	6,42	150.682,00
C1	8,00	217.710,00	1,00	34.081,00	0,00	0,00
Totale	18,75	539.845,00	17,83	483.977,00	17,34	429.695,00
B7	11,00	328.686,00	11,25	319.679,00	10,25	259.004,00
B6	1,00	26.753,00		0,00		0,00
B5		0,00	0,83	26.362,00	1,00	30.978,00
B4		0,00	1,00	24.721,00	1,00	21.518,00
Totale	12,00	355.439,00	13,08	370.762,00	12,25	311.500,00
B3	2,00	58.097,00	1,00	24.450,00	1,00	21.207,00
B2		0,00	1,83	41.297,00	2,00	42.033,00
B1	3,00	72.235,00	0,33	9.811,00	0,92	20.469,00
Totale	5,00	130.332,00	3,16	75.558,00	3,92	83.709,00
A5		0,00		0,00		0,00
A4		0,00		0,00		0,00
A3		0,00		0,00		0,00
A2		0,00		0,00		0,00
A1		0,00		0,00		0,00
Totale	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Giornalisti	4,00	248.277,00	4,00	273.398,00	4,00	283.390,00
Non di ruolo*	16,70	361.005,00	23,67	500.497,00	22,33	912.871,00
Totale	20,70	609.282,00	27,67	773.895,00	26,33	1.196.261,00
Totale	102,53	3.835.005,00	104,66	3.674.386,00	99,26	3.778.562,00
di cui:						
Retribuzioni		2.796.623,00		2.858.061,00		3.158.942,00
Indennità varie		1.038.382,00		816.325,00		619.620,00
Oneri previdenziali		1.016.855,00		983.353,00		1.011.168,00
Totale Generale		4.851.860,00		4.657.739,00		4.789.730,00

l'importo non è comprensivo di irap in quanto trattasi di imposta e non di onere previdenziale

l'importo non è comprensivo di irap in quanto trattasi di imposta e non di onere previdenziale

Fonte: Nota prot. 6740/C del 26 giugno 2017 del Presidente del Consiglio Regionale. Allegato F2

Anche in relazione al personale giornalistico intestato al Consiglio regionale si assiste al medesimo fenomeno: ad invarianza del numero di unità impiegate (n. 4 unità) la spesa sostenuta dall'esercizio 2014 all'esercizio 2016 è aumentata dell'importo di € 35.113,00.

Osservando l'evoluzione del fenomeno nell'ambito del progetto di rendiconto relativo all'esercizio 2017, la criticità è risultata confermata.

Nell'esercizio 2017, con decorrenza 1° luglio, a seguito dell'unificazione dei ruoli della Giunta e del Consiglio regionale adottata con DGR n. 106/2015 in attuazione dell'art. 24 della L.R. n. 7/2013, la gestione economica e giuridica del personale del Consiglio è passata alla competenza esclusiva della Giunta regionale.

Per l'effetto - a decorrere dal 1° luglio 2017 - gli oneri di personale vengono imputati "in via consolidata" sui capitoli di spesa della Giunta.

Il dato della spesa di personale del Consiglio risulta - quindi - valorizzato come voce separata sino al 30 giugno 2017.

Nella tabella seguente si riporta il dato aggregato (Giunta e Consiglio) della spesa di personale 2016 - 2017.

Spese di personale degli Uffici stampa della Giunta e del Consiglio Regionale - Esercizi 2016 - 2017

BILANCIO ENTE	CAPITOLO	DESCRIZIONE	IMPORTO 2016		IMPORTO 2017	
			STANZIAMENTI	IMPEGNI	STANZIAMENTI	IMPEGNI
GIUNTA	8050	Stipendi, retribuzioni ed oneri previdenziali ed assistenziali per i giornalisti L.R. 7/2001	500.000,00	460.207,17	589.792,83	520.287,12
GIUNTA	8260	Accantonamento trattamento di fine rapporto per personale con contratto giornalistico ex Legge 29/05/1982 n. 297	396.075,42	820,00	100.000,00	94.790,53
CONSIGLIO	00363	Spese per Stipendi, assegni e indennità fisse ai giornalisti L.R. 7/2001	190.118,00	184.562,87	92.266,58	92.266,58
CONSIGLIO	00377	Spese per compensi accessori ai giornalisti	4.500,00	4.500,00	3.750,00	0,00
TOTALE				650.090,04		707.344,23

Fonte: Elaborazione CDC su dati di Rendiconto della Regione Basilicata esercizi 2016-2017

Come emerge per tabulas anche nell'esercizio 2017 si registra un aumento complessivo della spesa di personale rispetto all'esercizio 2016, per l'importo di € 57.254,19.

Alla luce di quanto sopra, pertanto, l'evoluzione della voce di spesa nel periodo 2014-2017 ha comportato un incremento complessivo di € 129.140,23, passando dall'importo di € 578.204,00 (Giunta e Consiglio) dell'esercizio 2014 all'importo € 707.344,23 (Giunta e Consiglio) dell'esercizio 2017.

Il tutto ad invarianza di numero di unità assunte, anzi con una unità di personale in meno nell'esercizio 2017.

Nell'esercizio 2017, infatti, la diminuzione delle voci della spesa di personale giornalista intestata al Consiglio è solo apparente in quanto, come già rilevato, a decorrere dal 1° luglio 2017 è confluita sui capitoli di spesa della Giunta.

In sede di riscontri istruttori (cfr. nota di risposta del 10 maggio 2018 prot. n. 81712/11A1), la Giunta ha riferito che «L'aumento del costo del personale "contrattualizzato a tempo indeterminato" (trattasi di personale giornalista a cui si applica il CNGL) tra il 2015 e il 2016 è dovuto all'erogazione, nell'annualità 2016 degli aumenti contrattuali e dei nuovi istituti previsti dallo stesso CNGL approvato il 24.6.2014» (enfasi aggiunta).

Le medesime giustificazioni sono state fornite dal Consiglio regionale (cfr. nota di risposta del 9.11.2018 prot. n. 8933/c).

I chiarimenti istruttori ricevuti hanno fatto emergere una criticità di base.

È risultato, infatti, che la Regione applica - al personale assunto presso gli Uffici Stampa dei propri organi ed enti strumentali - il contratto nazionale dei giornalisti (CNLG) e non, come avrebbe dovuto, il Contratto nazionale collettivo per il comparto delle funzioni locali (CCNL).

Tale "trattamento in deroga" risulta autorizzato dalla Legge regionale n. 7 del 9 febbraio 2001 emanata in materia di "Disciplina delle attività di informazione e comunicazione della Regione Basilicata" e, in particolare, dall' art. 2 ("Uffici Stampa") e dall'art. 6 ("Disposizioni Transitorie").

In sede istruttoria è stato rilevato che il diverso trattamento economico, previdenziale ed assistenziale contenuto nel Contratto giornalistico (CNLG) -oltre ad aver comportato e continuare a comportare, in misura ordinaria e continuativa, oneri e spese non riconosciuti dal vigente contratto collettivo nazionale di comparto - è stato la causa degli aumenti dei costi del personale giornalista registrati negli esercizi 2014 - 2017, per via degli adeguamenti operati a decorrere dal 2015 (cfr. nota di risposta del Consiglio del 9.11.2018 prot. n. 8933/c., cit.)" (cfr. par. 6, decisione n. 57/2019).

3.2 *Alla luce di quanto sopra, la Sezione, nel rilevare dubbi sulla "legittimità costituzionale delle suddette disposizioni di legge regionale per contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. l), della Costituzione in quanto emanate in violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento civile", nel cui perimetro rientra anche la disciplina del trattamento di lavoro "privatizzato" dei dipendenti pubblici, ivi inclusi i dipendenti regionali e, tra questi, il personale assunto negli Uffici stampa" e che "la violazione della riserva di legge statale abbia comportato - per ridondanza del vizio - la violazione dei parametri costituzionali di cui agli articoli 81, 97 comma 1 e 117 comma terzo della Costituzione italiana, nei termini che saranno meglio*

specificati nell'ordinanza per questione di legittimità costituzionale che la Sezione intende sollevare", ha sospeso il giudizio di parifica del rendiconto relativo all'esercizio 2017 in relazione ai seguenti capitoli:

- bilancio della Giunta, capitolo 8050 "Stipendi, retribuzioni ed oneri previdenziali ed assistenziali per i giornalisti L.R. 7/2001";
- bilancio della Giunta, capitolo 8260 "Accantonamento trattamento di fine rapporto per personale con contratto giornalistico ex Legge 29/05/1982 n. 297";
- bilancio del Consiglio, capitolo 00363 "Spese per Stipendi, assegni e indennità fisse ai giornalisti L.R. 7/2001";
- bilancio del Consiglio, capitolo 00377 Spese per compensi accessori ai giornalisti";
- rendiconto di ciascuno degli Enti strumentali indicati nel comma 2, dell'art. 2 della legge regionale 7/2001 (Titolo 1 spesa corrente - Macroaggregato 101)

il tutto nella misura in cui registravano spese per personale giornalista in attuazione della Legge regionale n. 7/2001, e ciò sino all'esito del giudizio di legittimità costituzionale promosso, in via incidentale, con la separata ordinanza n. 25/2019.

3.3 In data 12 giugno 2020, è stata depositata la sentenza della Corte Costituzionale n. 112/2020 con cui il Giudice delle leggi, ritenendo fondate nel merito le questioni sollevate dalla Sezione, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2 e 6, e dell'art. 6, commi 1 e 2, della legge della Regione Basilicata 9 febbraio 2001, n. 7 (Disciplina delle attività di informazione e comunicazione della Regione Basilicata).

3.4 Alla luce di quanto sopra, con l'Ordinanza n.18 del 14.07.2020 il Presidente della Sezione ha disposto la riassunzione del giudizio di parificazione del rendiconto relativo all'esercizio 2017, nella parte come sopra sospesa nell'ambito della decisione n. 57/2019.

Considerando che la sentenza della Corte Costituzionale n. 112/2020 è stata pubblicata nella pendenza del procedimento istruttorio funzionale al giudizio di parifica del rendiconto 2018, nell'ambito della Bozza di relazione trasmessa con nota del 14 luglio 2020 (prot. n. 710) si è chiesto all'Ente di indicare gli eventuali provvedimenti assunti all'esito del suddetto *decisum*.

Nell'ambito delle controdeduzioni (nota prot. 140920/12A2 del 20.07.2020) la Regione ha provveduto ad indicare i provvedimenti che ha assunto e che ha inteso assumere per il futuro, a decorrere dalla data di pubblicazione sulla G.U della sentenza n. 112/2020⁸.

Nessun riscontro, invece, è pervenuto in merito alla gestione degli effetti retroattivi della sentenza n. 112/2020.

Il punto è affrontato *funditus* nel successivo par. 5.

B. Rendiconto Generale della Regione Basilicata per l'esercizio 2018

Le risultanze del Rendiconto Generale della Regione Basilicata per l'esercizio 2018 sono riportate di seguito, unitamente alle relative tabelle.

4. CONTO DEL BILANCIO 2018

4.1 GESTIONE DI COMPETENZA

La Regione, in sede di bilancio di previsione, ha previsto il pareggio finanziario, stanziando entrate e spese per l'importo complessivo di € 3.604.333.204,16, di cui € 714.765.000,00 a titolo di partite di giro.

In sede di ultima variazione al bilancio, approvata con Legge regionale n. 52 del 5 dicembre 2018, il pareggio finanziario, corrispondente alla somma delle prime tre colonne delle tabelle 1 e 2, è stato previsto in € 4.084.168.037,29, di cui € 714.865.000,00 a titolo di partite di giro.

⁸ In particolare, nell'ambito della suddetta nota di risposta l'Ente ha dichiarato che «1. sono disapplicate nei confronti dei giornalisti assegnati all'Ufficio Stampa della Regione le norme del CCLG nazionale e dei contratti decentrati stipulati in applicazione dell'art. 6 comma 2 L.R. n. 7/2001; 2. che il rapporto di lavoro dei giornalisti addetti all'ufficio stampa della Regione è regolato dal CCNL Funzioni Locali salva la definizione dell'inquadramento giuridico ed economico da attuarsi secondo quanto previsto dall'art. 18-bis del CCNL Funzioni Locali del 21/05/2018, e delle eventuali determinazioni dell'ente in ordine alla facoltà di cui all'art. 1, comma 160, della L. 160/2019;» 3. che a detto personale sarà corrisposto, esclusivamente nelle more degli adempimenti finalizzati alla determinazione del relativo inquadramento, per la mensilità di luglio 2020, un trattamento economico, provvisorio e salvo conguaglio, pari all'importo corrispondente alle somme attualmente percepite con esclusione delle voci relative alle festività soppresse maturate successivamente alla data di pubblicazione della sentenza della Corte Costituzionale 112/2020 e alla indennità giornaliera per servizio esterno, che, pertanto, a far data dal 17 giugno 2020, non saranno riconosciute».

E' stato altresì dichiarato che «Con provvedimento della Giunta regionale si procederà, con effetti giuridici ed economici dal 18/06/2020, all'inquadramento nelle categorie di cui al CCNL 2016/2019 comparto "Funzioni Locali" e alla determinazione della retribuzione che, tenuto conto di quanto previsto dall'art. 1, comma 160 della L. 160/2019, potrebbe prevedere il riconoscimento, in favore di detto personale, del trattamento economico in godimento con riconoscimento di un assegno ad personam riassorbibile con i futuri miglioramenti economici» (cfr. nota prot. 140920/12A2 del 20.07.2020).

Al termine dell'esercizio sono state disposte ulteriori variazioni e risultano accertate entrate per € 2.275.485.382,89 ed impegnate spese per € 2.186.971.710,62, di cui € 162.242.915,12 sulle partite di giro (cfr. Tab. 1 e 2).

Tab. 1 - Entrate - Previsioni iniziali, finali e accertamenti di competenza

TITOLO/DESCRIZIONE	PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA	VARIAZIONI DISPOSTE CON L.R.	VARIAZIONI DISPOSTE CON DGR	VARIAZIONI DISPOSTE CON RENDICONTO	PREVISIONI DEFINITIVE DI COMPETENZA	ACCERTAMENTI
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI	€ 784.678,62		€ 13.477.482,66		€ 14.262.161,28	
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE	€ 3.737.199,99		€ 193.483.513,04		€ 197.220.713,03	
AVANZO DI AMMINISTRAZIONE			€ 69.916.564,99		€ 69.916.564,99	
1 Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	€ 1.412.481.356,38	-€ 29.258.462,39	-€ 36.988.482,73		€ 1.346.234.411,26	€ 1.296.776.786,26
2 Trasferimenti correnti	€ 223.981.950,03	€ 20.000,00	€ 43.945.677,63		€ 267.947.627,66	€ 224.303.272,08
3 Entrate extra tributarie	€ 64.537.745,35	€ 5.073.223,31	€ 97.300,68		€ 69.708.269,34	€ 54.107.355,45
4 Entrate in conto capitale	€ 1.139.045.273,79	€ 5.537.830,79	€ 197.612.534,49		€ 1.342.195.639,07	€ 490.988.755,36
5 Entrate da riduzione di attività finanziarie	€ 20.000.000,00			€ 11.000.000,00	€ 31.000.000,00	€ 30.249.929,38
6 Accensione prestiti	€ -	€ 16.817.650,66			€ 16.817.650,66	€ 16.816.369,24
7 Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	€ 25.000.000,00				€ 25.000.000,00	€ -
9 Entrate per conto terzi e partite di giro	€ 714.765.000,00		€ 100.000,00	€ 435.215.845,79	€ 279.649.154,21	€ 162.242.915,12
TOTALE TITOLI	€ 3.599.811.325,55	-€ 1.809.757,63	€ 204.767.030,07	-€ 424.215.845,79	€ 3.378.552.752,20	€ 2.275.485.382,89
TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE	€ 3.604.333.204,16	-€ 1.809.757,63	€ 481.644.590,76	-€ 424.215.845,79	€ 3.659.952.191,50	€ 2.275.485.382,89

Fonte: Regione Basilicata – relazione sulla gestione 2018 e Tab. 1 trasmessa con nota n. 209827 del 13.12.2019

Tab. 2 - Spese - Previsioni iniziali, finali e impegni di competenza

TITOLO	PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA	VARIAZIONI DISPOSTE CON L.R.	VARIAZIONI DISPOSTE CON D.G.R.	VARIAZIONI DISPOSTE CON RENDICONTO	VARIAZIONI DISPOSTE CON	PREVISIONI DEFINITIVE DI COMPETENZA	IMPEGNI
Disavanzo presunto	€ 23.569.538,95					€ 23.569.538,95	
1 Spese correnti	€ 1.558.529.203,56	-€ 15.329.189,43	€ 25.668.915,02			€ 1.568.868.929,15	€ 1.456.504.395,85
2 Spese in c/capitale	€ 1.211.896.999,31	€ 13.519.431,80	€ 455.875.675,74			€ 1.681.292.106,85	€ 487.402.024,97
3 Spese per incremento di attività finanziarie	€ 20.000.000,00			€ 11.000.000,00		€ 31.000.000,00	€ 30.249.929,38
4 Rimborso di prestiti	€ 50.572.462,34					€ 50.572.462,34	€ 50.572.445,30
5 Chiusura/anticipazioni ricevute da Istituto tesoriere/cassiere	€ 25.000.000,00					€ 25.000.000,00	€ -
7 Spese per c/terzi e partite di giro varie	€ 714.765.000,00		€ 100.000,00	-€ 435.215.845,79		€ 279.649.154,21	€ 162.242.915,12
TOTALE GENERALE DELLE SPESE	€ 3.604.333.204,16	-€ 1.809.757,63	€ 481.644.590,76	-€ 424.215.845,79	€ -	€ 3.659.952.191,50	€ 2.186.971.710,62

Fonte: Regione Basilicata – relazione sulla gestione 2018 e Tab. 2 trasmessa con nota n. 209827 del 13.12.2019, modificata con nota prot. 109087 del 15/06/2020

Come si evince dalle precedenti tabelle n. 1 e 2, in sede di approvazione della proposta di rendiconto è stata apportata una variazione in aumento, per € 11.000.000,00, alle previsioni definitive del titolo V dell'entrata e del titolo III della spesa.

Tali variazioni sono state disposte in sede di approvazione del rendiconto e, pertanto, in data successiva al 31/12/2018, e ciò violazione del combinato disposto dell'art. 39, comma 3, dell'art. 51, comma 6, e dell'art. 63, commi 1 e 5, del D.lgs. 118/2011.

Sul punto si rinvia alle osservazioni formulate nel successivo par.6.1.

Il totale degli accertamenti, al lordo del Fondo Pluriennale Vincolato, di parte corrente e capitale (€ 211.482.874,3) e dell'avanzo di amministrazione applicato (€69.916.564,99), si attesta all'importo € 2.556.884.822,19; il totale degli impegni, computando il disavanzo di amministrazione applicato (€ 23.569.538,95) ed il FPV di uscita (€ 260.113.386,45), si attesta sull'importo di € 2.470.654.636,02, come da tabella riepilogativa che segue.

REGIONE BASILICATA				
RENDICONTO ESERCIZIO 2018 - GESTIONE COMPETENZA				
EQUILIBRI DI BILANCIO - ACCERTAMENTI E IMPEGNI				
Entrate		Uscite		Differenze
Titoli	Accertamenti	Titoli	Impegni	
Avanzo	69.916.564,99	Disavanzo	23.569.538,95	
FPV + I + II + III	1.589.449.575,07	I + I FPV + IV	1.529.167.564,46	60.282.010,61
FPV + IV + VI	705.025.837,63	II + II FPV	725.424.688,11	- 20.398.850,48
V	30.249.929,38	III	30.249.929,38	-
VII	-	V	-	-
IX	162.242.915,12	VII	162.242.915,12	-
TOTALE	2.556.884.822,19	TOTALE	2.470.654.636,02	86.230.186,17

Fonte: Elaborazione CdC su dati Bdap 2018

La differenza che si registra, pari a € 86.230.186,17, rappresenta l'equilibrio finale tra entrate e spese, evidenziando una scarsa capacità di impegno.

4.2 CONTABILITA' SPECIALI

La seguente Tab. 3 riporta l'analisi delle contabilità speciali sotto l'aspetto della gestione di competenza, per la quale le entrate (Titolo VI - Titolo IX armonizzato) devono pareggiare con le spese (Titolo IV - Titolo VII armonizzato).

Tab. 3 - Analisi delle contabilità speciali - Gestione di competenza (accertamenti/impegni)

Analisi delle contabilità speciali - Gestione di competenza (accertamenti/impegni)							
Titolo VI (Titolo IX armonizzato) - Entrate per contabilità speciali				Titolo IV (Titolo VII armonizzato) - Spese per contabilità speciali			
Descrizione	Rendiconto 2016	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018	Descrizione	Rendiconto 2016	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018
Servizi per conto terzi e partite di giro	88.488.701,64	36.268.357,53	45.680.831,32	Servizi per conto terzi e partite di giro	88.488.701,64	36.268.357,53	45.680.831,32
FINANZIAMENTO REGIONALE AGGIUNTIVO CORRENTE ART. 20 COMMA 1 LETTERA b)	15.591.000,00	5.616.148,45	4.766.000,00	FINANZIAMENTO REGIONALE AGGIUNTIVO CORRENTE ART. 20 COMMA 1 LETTERA b)	15.591.000,00	5.616.148,45	4.766.000,00
FINANZIAMENTO REGIONALE PER INVESTIMENTI IN AMBITO SANITARIO ART. 20 COMMA 1 LETTERA d)	15.006.570,81	1.770.616,00	2.236.388,70	FINANZIAMENTO REGIONALE PER INVESTIMENTI IN AMBITO SANITARIO ART. 20 COMMA 1 LETTERA d)	15.006.570,81	1.770.616,00	2.236.388,70
FINANZIAMENTO REGIONALE DEL DISAVANZO SANITARIO PREGRESSO ART. 20 COMMA 1 LETTERA c)	7.850.000,00	7.000.000,00	1.436.764,51	FINANZIAMENTO REGIONALE DEL DISAVANZO SANITARIO PREGRESSO ART. 20 COMMA 1 LETTERA c)	7.850.000,00	7.000.000,00	1.436.764,51
Anticipazioni sanità	141.644.285,47	132.941.176,53	108.122.930,59	Anticipazioni sanità	141.644.285,47	132.941.176,53	108.122.930,59
Totale Titolo VI	268.580.557,92	183.596.298,51	162.242.915,12	Totale Titolo IV	268.580.557,92	183.596.298,51	162.242.915,12

Fonte: Elaborazione CdC su dati Regione Basilicata

Dai dati trasmessi si registra l'allineamento tra gli accertamenti e gli impegni.

Si riportano, altresì, le tabelle 4 e 5 relative all'analisi delle contabilità speciali sotto l'aspetto delle riscossioni e pagamenti relative alla gestione di competenza ed alla gestione di cassa (riscossioni di competenza + residui).

Tab. 4 - Analisi delle contabilità speciali - Gestione di competenza (Riscossioni/Pagamenti)

Analisi delle contabilità speciali - Gestione di cassa (riscossioni e pagamenti di competenza)								
(valori in euro)								
Titolo VI (Titolo IX armonizzato) - Entrate per contabilità speciali				Titolo IV (Titolo VII armonizzato) - Spese per contabilità speciali				SALDI RENDICONTO 2018 (Pag - Risc)
Descrizione	Rendiconto 2016	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018	Descrizione	Rendiconto 2016	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018	
Servizi per conto terzi e partite di giro	79.055.126,87	36.242.582,13	43.995.951,11	Ritenute previdenziali ed assistenziali	86.713.477,48	34.337.512,55	37.514.986,21	6.480.964,90
FINANZIAMENTO REGIONALE AGGIUNTIVO CORRENTE ART. 20 COMMA 1 LETTERA b)	7.806.000,00	623.996,51	0,00	FINANZIAMENTO REGIONALE AGGIUNTIVO CORRENTE ART. 20 COMMA 1 LETTERA b)	9.306.000,00	623.996,51	0,00	0,00
FINANZIAMENTO REGIONALE PER INVESTIMENTI IN AMBITO SANITARIO ART. 20 COMMA 1 LETTERA d)	0,00	0,00	0,00	FINANZIAMENTO REGIONALE PER INVESTIMENTI IN AMBITO SANITARIO ART. 20 COMMA 1 LETTERA d)	0,00	0,00	0,00	0,00
FINANZIAMENTO REGIONALE DEL DISAVANZO SANITARIO PREGRESSO ART. 20 COMMA 1 LETTERA c)	7.850.000,00	7.000.000,00	0,00	FINANZIAMENTO REGIONALE DEL DISAVANZO SANITARIO PREGRESSO ART. 20 COMMA 1 LETTERA c)	7.850.000,00	7.000.000,00	0,00	0,00
Anticipazioni sanità	141.644.285,47	132.941.176,53	108.122.930,59	Rimborso anticipazioni sanità	99.633.065,39	56.878.421,08	0,00	108.122.930,59
Totale Titolo IX	236.355.412,34	176.807.755,17	152.118.881,70	Totale Titolo VII	203.502.542,87	98.839.930,14	37.514.986,21	114.603.895,49

Fonte: Elaborazione CdC su dati Regione Basilicata

Tab. 5 - Analisi delle contabilità speciali - Gestione di cassa (riscossioni e pagamenti totali (competenza + residui))

Analisi delle contabilità speciali - Gestione di cassa (riscossioni e pagamenti totali <competenza + residui>)										
(valori in euro)										
Titolo VI (Titolo IX armonizzato) - Entrate per contabilità speciali					Titolo IV (Titolo VII armonizzato) - Spese per contabilità speciali					SALDI (A-B)
Descrizione	Rendiconto 2016	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018	TOTALE (A)	Descrizione	Rendiconto 2016	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018	TOTALE (B)	
Ritenute previdenziali ed assistenziali	79.147.264,67	45.651.250,65	44.021.212,97	168.819.728,29	Ritenute previdenziali ed assistenziali	87.133.160,32	36.106.891,42	39.426.596,91	162.666.648,65	6.153.079,64
FINANZIAMENTO REGIONALE AGGIUNTIVO CORRENTE ART. 20 COMMA 1 LETTERA b)	11.306.000,00	10.392.839,91	3.747.763,00	25.446.602,91	FINANZIAMENTO REGIONALE AGGIUNTIVO CORRENTE ART. 20 COMMA 1 LETTERA b)	15.244.061,40	6.454.778,51	3.747.763,00	25.446.602,91	0,00
FINANZIAMENTO REGIONALE PER INVESTIMENTI IN AMBITO SANITARIO ART. 20 COMMA 1 LETTERA d)	3.351.674,05	5.381.639,10	8.389.888,03	17.123.201,18	FINANZIAMENTO REGIONALE PER INVESTIMENTI IN AMBITO SANITARIO ART. 20 COMMA 1 LETTERA d)	3.653.093,07	5.080.220,08	8.389.888,03	17.123.201,18	0,00
FINANZIAMENTO REGIONALE DEL DISAVANZO SANITARIO PREGRESSO ART. 20 COMMA 1 LETTERA c)	7.850.000,00	7.000.000,00	-	14.850.000,00	FINANZIAMENTO REGIONALE DEL DISAVANZO SANITARIO PREGRESSO ART. 20 COMMA 1 LETTERA c)	7.850.000,00	7.000.000,00	-	14.850.000,00	0,00
Anticipazioni sanità	141.644.285,47	132.941.176,53	108.122.930,59	382.708.392,59	Anticipazioni sanità	122.551.111,16	153.002.122,85	11.032.658,06	286.585.892,07	96.122.500,52
Totale Titolo IX	243.299.224,19	201.366.906,19	164.281.794,59	608.947.924,97	Totale Titolo VII	236.431.425,95	207.644.012,86	62.596.906,00	506.672.344,81	102.275.580,16

Fonte: Elaborazione CdC su dati Regione Basilicata

Le due tabelle precedenti mostrano una costante criticità nel rimborso delle anticipazioni ricevute per la gestione della sanità. Tale criticità è ulteriormente avvalorata dai dati

esposti nella tabella 5, nell'ambito della quale il fenomeno viene analizzato nell'arco del triennio. In questo caso i rimborsi (pagamenti) sono superiori alle anticipazioni ricevute poiché i pagamenti effettuati in conto residui compensano i minori rimborsi di competenza.

La criticità, peraltro strutturale, è stata affrontata nel dettaglio nell'ambito della Relazione (Parte Prima) allegata sub doc. A alla presente decisione, a cui si rinvia per ogni approfondimento.

Con riferimento alle operazioni contabili poste in essere relativamente alle singole voci classificate come partite di giro, dall'allegato "Allegato A.3. - Report contabilità speciali", trasmesso con nota prot. 209827/12A2 del 13/12/2019, si è riscontrata la contabilizzazione dei seguenti due capitoli di entrate/uscita collegati:

ENTRATE				USCITE				Differenze incassi-pagamenti
Capitolo	Descrizione Capitolo	Accertamenti Competenza	Riscossioni competenza	Capitolo	Descrizione Capitolo	Impegni Competenza	Pagamenti competenza	
42030	RESTITUZIONE FONDO ANTICIPAZIONE DELLE SPESE DI MISSIONI AL PERSONALE REGIONALE D.G.R. 692/2017	50.000,00	39.428,09	71130	FONDO ANTICIPAZIONE DELLE SPESE PER MISSIONI AL PERSONALE REGIONALE D.G.R. 692/2017	50.000,00	50.000,00	-10.571,91

Fonte: Regione - Allegato A.3. - Report contabilità speciali

L'imputazione nelle contabilità speciali di tali capitoli e delle operazioni ad essi connesse, si appalesa in contrasto con la normativa vigente.

Tale irregolarità connota il bilancio dell'Ente in via pressoché strutturale. Si rinvia al successivo par. 6.2 per le relative osservazioni e rilievi⁹.

La differenza di € 10.571,91, fra incassi e pagamenti, rappresenta un residuo attivo corrispondente all'importo da recuperare sulle anticipazioni erogate ai dipendenti. Tale differenziale ha inciso anche sulla corretta rappresentazione delle voci del prospetto per il rispetto del pareggio di bilancio, il tutto nei termini meglio specificati nei successivi paragrafi.

⁹ L'irregolarità è già oggetto di rilievo nell'ambito dei giudizi di parifica dei rendiconti relativi, rispettivamente, all'esercizio 2015 ed all'esercizio 2016 (cfr. Decisioni n. 45/2016/PARI, paragrafo 2.2.2. e n. 33/2018, paragrafo 4.3.).

4.3 GESTIONE DELLA CASSA

Nei seguenti prospetti è rappresentata la situazione di cassa.

Tab. 6 - Situazione di cassa. Raffronto tra le risultanze della contabilità regionale e quelle del SIOPE

SITUAZIONE DI CASSA						
Entrate Riscossioni	SIOPE			Contabilità regionale	confronto	
	a	b	c = a+b	d	e = (d - c)	
	Importo a tutto il 2018 registrato sulla gestione ordinaria RGS	Importo a tutto il 2018 registrato sulla gestione sanitaria RGS	Totale RGS gestione ordinaria e gestione sanitaria	Totale registrato a tutto il 2018 nella contabilità regionale	Differenze	
Fondo cassa al 1 gennaio 2018						
	€ 250.488.506,23	€ 58.686.148,73	€ 309.174.654,96	€ 309.174.654,96	€ -	
Titolo 1	Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	€ 309.957.011,44	€ 909.716.654,88	€ 1.219.673.666,32	€ -	
Titolo 2	Trasferimenti correnti	€ 106.341.064,85	€ 62.599.130,14	€ 168.940.194,99	€ 168.854.886,24	-€ 85.308,75
Titolo 3	Entrate extratributarie	€ 65.535.584,41	€ 17,20	€ 65.535.601,61	€ 65.535.601,61	€ -
Titolo 4	Entrate in conto capitale	€ 251.678.275,33	€ 3.932.308,08	€ 255.610.583,41	€ 255.695.892,16	€ 85.308,75
Titolo 5	Entrate da riduzione di attività finanziarie	€ 55.000.000,00	€ -	€ 55.000.000,00	€ 55.000.000,00	€ -
Titolo 6	Accensione prestiti	€ -	€ 45.094,60	€ 45.094,60	€ 45.094,60	€ -
Titolo 7	Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	€ -	€ -	€ -		€ -
Titolo 9	Entrate per conto terzi e partite di giro	€ 44.021.212,97	€ 120.260.581,62	€ 164.281.794,59	€ 164.281.794,59	€ -
Totale delle entrate						
	€ 832.533.149,00	€ 1.096.553.786,52	€ 1.929.086.935,52	€ 1.929.086.935,52	€ -	
Spese Pagamenti	SIOPE			Contabilità regionale	confronto	
	a	b	c = a+b	d	e = (d - c)	
	Importo a tutto il 2018 registrato sulla gestione ordinaria RGS	Importo a tutto il 2018 registrato sulla gestione sanitaria RGS	Totale RGS gestione ordinaria e gestione sanitaria	Totale registrato a tutto il 2018 nella contabilità regionale	Differenze	
Titolo 1	Spese correnti	€ 435.815.773,35	€ 1.095.324.253,36	€ 1.531.140.026,71	€ 1.531.140.026,71	€ -
Titolo 2	Spese in conto capitale	€ 379.166.085,12	€ 13.333.039,67	€ 392.499.124,79	€ 392.499.124,79	€ -
Titolo 3	Spese per incremento di attività finanziarie	€ 30.249.929,38	€ -	€ 30.249.929,38	€ 30.249.929,38	€ -
Titolo 4	Rimborso prestiti	€ 50.572.445,30	€ -	€ 50.572.445,30	€ 50.572.445,30	€ -
Titolo 5	Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere	€ -	€ -	€ -		€ -
Titolo 7	Spese per conto terzi e partite di giro	€ 51.564.247,94	€ 11.032.658,06	€ 62.596.906,00	€ 62.596.906,00	€ -
Totale spese						
	€ 947.368.481,09	€ 1.119.689.951,09	€ 2.067.058.432,18	€ 2.067.058.432,18	€ -	
Fondo Cassa al 31 dicembre 2018						
	€ 135.653.174,14	€ 35.549.984,16	€ 171.203.158,30	€ 171.203.158,30	€ -	

Fonte: Regione Basilicata- Tab. 3 – Trasmessa con nota del 13.12.2019

Tab. 7 - Situazione di cassa. Raffronto tra risultanze Rgs - Regione e conto del Tesoriere

CONTO CORRENTE DI TESORERIA		Disponibilità liquide						
		dati rgs			dati regione			dati quadro generale riassuntivo della gestione di cassa tesoriere
		gestione ordinaria	gestione sanitaria	totale	gestione ordinaria	gestione sanitaria	totale	
1100	FONDO DI CASSA DELL'ENTE ALL' INIZIO DELL'ANNO	250.488.506,23	58.686.148,73	309.174.654,96	250.488.506,23	58.686.148,73	309.174.654,96	309.174.654,96
1200	RISCOSSIONI EFFETTUATE DALL'ENTE AL 31.12.2018	832.533.149,00	1.096.553.786,52	1.929.086.935,52	832.533.149,00	1.096.553.786,52	1.929.086.935,52	1.929.086.935,52
1300	PAGAMENTI EFFETTUATI DALL'ENTE AL 31.12.2018	947.368.481,09	1.119.689.951,09	2.067.058.432,18	947.368.481,09	1.119.689.951,09	2.067.058.432,18	2.067.058.432,18
1400	FONDO DI CASSA DELL'ENTE ALLA FINE DEL PERIODO DI RIFERIMENTO (4) (1+2-3)	135.653.174,14	35.549.984,16	171.203.158,30	135.653.174,14	35.549.984,16	171.203.158,30	171.203.158,30
1450	FONDO DI CASSA DELL'ENTE AL 31.12.2018 - QUOTA VINCOLATA (PIGNORAMENTI)							1.760.013,09

Fonte: Elaborazione CdC su dati Regione Basilicata e Conto Tesoriere - riscontro nota 1723/2019

La tabella precedente evidenzia una discordanza tra i dati della Regione e della RGS con quelli del tesoriere. Difatti, come si evince dal prospetto relativo al quadro riassuntivo della gestione di cassa "Allegato P" al rendiconto del tesoriere, sul fondo cassa al 31/12/2018, a differenza dei dati contabilizzati dalla Regione, risulta una quota vincolata per pignoramenti per l'importo di € 1.760.013,09, in aumento rispetto a quella registrata per il 2017 pari a 1.627.344,95.

Nella successiva Tabella 8 viene data evidenza delle entrate vincolate all'interno del fondo cassa al 01.01.2018 ed al 31.12.2018.

Tab. 8 - Evidenza entrate vincolate

Fondo cassa al 01/01/2018	309.174.654,96	296.632.983,24	12.541.671,72
RISCOSSIONI		di cui su trasferimenti vincolati	di cui su entrate a libera destinazione
	riscossioni totali		
c competenza	1.550.865.532,81	1.149.768.733,42	401.096.799,39
c residui	378.221.402,71	273.617.888,28	104.603.514,43
totali	1.929.086.935,52	1.423.386.621,70	505.700.313,82
PAGAMENTI		di cui su trasferimenti vincolati	di cui su entrate regionali
	pagamenti totali		
c competenza	1.820.823.417,05	1.524.587.278,22	296.236.138,83
c residui	246.235.015,13	165.073.015,05	81.162.000,08
totali	2.067.058.432,18	1.689.660.293,27	377.398.138,91
Fondo cassa al 31/12/2018	171.203.158,30	30.359.311,67	140.843.846,63

Fonte: Regione Basilicata - ed elaborazione CDC (fondo cassa iniziale e finale)

Dall'esame della tabella precedente "sembrerebbe" che il fondo cassa finale alla data del 31/12/2018 (€171.203.158,30) sia costituito per l'82,27% da entrate libere (140.843.846,63) residuando solo € 30.359.311,67 di entrate vincolate.

Tale circostanza evidenzierebbe un'inversione di tendenza rispetto a quanto rilevato con riferimento alle giacenze di cassa relative all'esercizio 2017, dove, invece, i fondi vincolati

rappresentavano il 95,94% del fondo cassa risultante al 31.12.2017, ammontante a € 309.174.654,96.

In realtà dal confronto incrociato con i dati relativi alle entrate *ex royalties* ed *ex bonus carburante*¹⁰ - accertate e riscosse per cassa- con gli impegni ed i pagamenti, sui rispettivi capitoli di spesa, è emerso un differenziale di circa 99 milioni di euro giacenti all'interno del fondo cassa.

Per l'effetto, l'effettiva composizione della cassa risulta rappresentata per 129,43 Mln euro (75,60%) da entrate vincolate e per i restanti 41,77 mln di euro (24,40%) da entrate libere.

Si registra, altresì, un consistente decremento della cassa al 31.12 (- € 137.971.496,66) rispetto al fondo cassa registrato al 1.01.2018, passando da Euro 309.174.654,96 (al 01.01.2018) ad Euro 171.203.158,30 (al 31.12.2018).

L'analisi nel dettaglio della dinamica è stata riportata nel dettaglio nella Relazione (Parte I) allegata sub doc. A alla presente decisione.

4.4 GESTIONE DEI RESIDUI

Con delibera di Giunta n. 306 del 29/05/2019, alla quale ha fatto seguito l'adozione di un ulteriore provvedimento (la DGR n. 634 del 24 settembre 2019), è stato effettuato il riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi alla data del 31 dicembre 2018, al fine del successivo inserimento nel progetto di Rendiconto 2018, e ciò ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, comma 4, del D.lgs. 118/2011.

Residui attivi provenienti da esercizi precedenti

I residui attivi iniziali, alla data del 01.01.2018, ammontavano ad € 988.899.547,31. A seguito delle operazioni di riaccertamento:

- sono stati eliminati residui attivi per € 7.442.296,11, per insussistenze registrate nel corso dell'esercizio;
- sono stati eliminati residui attivi per ulteriori € 2.613.551,71, a seguito del riaccertamento operato con la precitata DGR 306/2019;

¹⁰ Fondi art. 20 comma 1 bis D.lgs. 625/97 (royalties) e fondi di cui all'art. 45 legge 23/07/2009, n. 99 (ex bonus carburante)

- sono stati registrati maggiori incassi (accertamenti) per €206,23.

Pertanto, il complessivo importo è stato rideterminato in € 978.843.905,72.

Di quest'ultimo importo risulta incassata la somma di € 378.221.402,71 pari al 38,64%. Di conseguenza la restante somma di € 600.622.503,01 è stata inserita nel conto del bilancio a titolo di residui attivi da riportare provenienti da esercizi precedenti. I dettagli di tali operazioni vengono evidenziati nella successiva tabella (cfr. Tab. 9).

Tab. 9 - Entrate - Gestione residui attivi

Esercizio finanziario 2018 - Entrate gestione residui attivi provenienti da esercizi precedenti										
Titolo Descrizione	Verifica sui residui attivi iniziali			variazioni sui residui			Residui attivi riaccertati al 31/12/2018 (3+4+5+6)	Riscossioni in conto residuo	% Riscossione (col. 8/7)	Residui da riportare provenienti da esercizi precedenti (4-5)
	Residui attivi iniziali All. 2 L.R. N. 14 del 18 settembre 2019	Differenze (Col. 1 - Col. 3)	Residui attivi iniziali Riportati nel progetto di rendiconto Ta.18 - Relazione gestione	Insussistenze registrate nel corso dell'esercizio	Insussistenze registrate con DGR di Riaccertamenti	Maggiori incassi				
	1	2	3	4	5	6				
Titolo 1 Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	185.563.728,21	0,00	185.563.728,21	-4.396.901,54	0,00	0,23	181.166.826,90	87.627.377,41	48,37	93.539.449,49
Titolo 2 Trasferimenti correnti	65.430.544,84	0,00	65.430.544,84	-153.942,39	20.905,26	206,00	65.255.903,19	39.304.812,88	60,23	25.951.090,31
Titolo 3 Entrate extratributarie	89.088.547,73	0,00	89.088.547,73	-21.879,82	-25.473,18	0,00	89.041.194,73	15.916.315,15	17,88	73.124.879,58
Titolo 4 Entrate in conto capitale	449.290.898,99	0,00	449.290.898,99	-2.839.561,86	2.567.173,27	-	443.884.163,86	187.541.954,75	42,25	256.342.209,11
Titolo 5 Entrate da riduzione di attività finanziarie	35.622.935,03	0,00	35.622.935,03	-	0,00	0,00	35.622.935,03	35.622.935,03	100,00	-
Titolo 6 Accensione prestiti	114.786.985,85	0,00	114.786.985,85	-	0,00	0,00	114.786.985,85	45.094,60	0,04	114.741.891,25
Titolo 7 Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00	0,00	-	0,00	0,00	0,00	-	-	-
Titolo 9 Entrate per conto terzi e partite di giro	49.115.906,66	0,00	49.115.906,66	-30.010,50	-	-	49.085.896,16	12.162.912,89	24,78	36.922.983,27
Totale complessivo	988.899.547,31	-	988.899.547,31	-7.442.296,11	2.613.551,71	206,23	978.843.905,72	378.221.402,71	38,64	600.622.503,01

Fonte: Regione - Allegato 2 - L.R. 18.09.2019, n. 14 e Tab. 17 Riepilogo generale delle entrate - Residui - Relazione al Rendiconto 2018 - Pagg. 45

In merito agli esiti della disamina della gestione dei residui attivi si rinvia alle osservazioni formulate nella Relazione (Parte Prima) allegata sub doc. A.

Residui passivi provenienti da esercizi precedenti

I residui passivi iniziali, alla data del 01.01.2018, ammontavano ad € 556.971.348,84. A seguito delle operazioni di riaccertamento:

- sono stati eliminati residui passivi relativi a disimpegni registrati nel corso dell'esercizio pari ad € 4.696.160,34;
- sono stati, altresì, ridotti per ulteriori € 2.436.431,82, a seguito del riaccertamento, operato con la precitata DGR 306/2019;

Pertanto, il complessivo importo è stato rideterminato in € 549.838.756,68.

Di quest'ultimo importo risulta pagata la somma di € 246.235.015,13 pari al 44,78%.

Di conseguenza la restante somma di € 303.603.741,55 è stata inserita nel conto del bilancio a titolo di residui passivi da riportare provenienti dall'esercizio precedente. (cfr. Tab. 10).

Tab. 10 - Spese - Gestione residui passivi

Esercizio finanziario 2018 - Spese Gestione residui passivi									
Titolo Descrizione	Verifica sui residui PASSIVI iniziali			variazioni sui residui		Residui passivi riaccertati al 31/12/2018 (1-2-3)	Pagamenti in conto residuo	% Pagamenti (col. 5/4)	Residui da riportare provenienti da esercizi precedenti
	Residui PASSIVI iniziali All. 5 - L.R. L.R. N. 14 del 18 settembre 2019	Differenze (Col. 1 - Col. 3)	Residui PASSIVI iniziali Riportati nel progetto di rendiconto TaB.20 - Relazione gestione	Disimpegni registrati nel corso dell'esercizio	Disimpegni registrati con DGR di Riaccertamento				
	1	2	3	4	5				
Titolo 1 Spese correnti	183.810.444,33	- 505.881,59	184.316.325,92	88.607,74	200.976,04	184.026.742,14	142.667.542,29	77,53	41.359.199,85
Titolo 2 Spese in c/capitale	230.189.923,35	505.881,59	229.684.041,76	4.577.552,60	2.235.455,78	222.871.033,38	78.485.553,05	35,22	144.385.480,33
Titolo 3 Spese per incremento di attività finanziarie	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Titolo 4 Rimborso di prestiti	1,00	-	1,00	-	-	1,00	-	-	1,00
Titolo 5 Chiusura/anticipazioni ricevute da Istituto tesoriere/cassiere	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Titolo 7 Spese per c/terzi e partite di giro varie	142.970.980,16	-	142.970.980,16	30.000,00	-	142.940.980,16	25.081.919,79	17,55	117.859.060,37
Totale complessivo	556.971.348,84	0,00	556.971.348,84	4.696.160,34	2.436.431,82	549.838.756,68	246.235.015,13	44,78	303.603.741,55

Fonte: Regione - Allegato 5 - L.R. N. 14 del 18 settembre 2019 e Tab. 19 Riepilogo generale delle uscite - Relazione al Rendiconto 2018 - Pagg. 49

Riepilogo residui attivi e passivi complessivi al 31.12.2018

Al termine dell'esercizio 2018 i residui attivi, da riportare all'esercizio successivo, ammontano ad euro 1.325.242.353,09, registrandosi un forte incremento rispetto all'analogo dato del 2017 ammontante a €988.899.547,31, dei quali euro 724.619.850,08 derivanti dalla competenza 2018 ed euro 600.622.503,01, come si è visto prima, provenienti da esercizi precedenti.

I residui passivi, da riportare all'esercizio successivo, invece, ammontano ad € 669.752.035,12, registrandosi anche in questo caso un incremento rispetto all'analogo dato del 2017 pari a € 556.971.348,84, dei quali € 366.148.293,57 derivanti dalla competenza 2018 ed € 303.603.741,55 provenienti da esercizi precedenti.

I risultati di tali operazioni di riaccertamento sono rilevabili nelle tabelle 11, per l'entrata, e 12, per la spesa.

Tab. 11 - Entrate - gestione competenza e totale residui attivi

Esercizio Finanziario 2018 - Entrate - Residui complessivi al 31/12/2018						
Titolo Descrizione	Entrate accertate nell'esercizio (dato ante-riaccertamento)	Riscossioni in conto competenza	Riaccertamento	Residui della competenza (1-2-3)	Residui da riportare provenienti da esercizi precedenti	Totale residui da riportare (4+5) al 31/12/2017
	1	2	3	4	5	6
Titolo 1 Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	1.296.776.786,26	1.132.046.288,91	-	164.730.497,35	93.539.449,49	258.269.946,84
Titolo 2 Trasferimenti correnti	230.346.582,99	129.550.073,36	6.043.310,91	94.753.198,72	25.951.090,31	120.704.289,03
Titolo 3 Entrate extratributarie	54.445.537,17	49.619.286,46	338.181,72	4.488.068,99	73.124.879,58	77.612.948,57
Titolo 4 Entrate in conto capitale	783.206.425,56	68.153.937,41	292.217.670,20	422.834.817,95	256.342.209,11	679.177.027,06
Titolo 5 Entrate da riduzione di attività finanziarie	30.249.929,38	19.377.064,97	-	10.872.864,41	-	10.872.864,41
Titolo 6 Accensione prestiti	16.816.369,24	-	-	16.816.369,24	114.741.891,25	131.558.260,49
Titolo 7 Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	-	-	-	-	-	-
Titolo 9 Entrate per conto terzi e partite di giro	162.242.915,12	152.118.881,70	-	10.124.033,42	36.922.983,27	47.047.016,69
Totale entrate	2.574.084.545,72	1.550.865.532,81	298.599.162,83	724.619.850,08	600.622.503,01	1.325.242.353,09

Fonte: Regione - Relazione al Rendiconto 2018 - Tabella 18 - pag. 46

Tab. 12 - Spese - gestione competenza e totale Residui passivi

Esercizio finanziario 2018 - Spese - Residui complessivi al 31/12/2018							
Titolo Descrizione	Impegni assunti nell'esercizio (dati ante- riaccertamento)	Pagamenti in competenza	Impegni ridotti	Impegni riaccertati	Residui di competenza (1-2-3-4)	Residui da riportare provenienti da esercizi precedenti	Totale residui passivi da riportare al 31/12/2018 (5+6)
	1	2	3	4	5	6	7
Titolo 1 Spese correnti	1.483.583.216,39	1.388.472.484,42	127.165,01	26.951.655,53	68.031.911,43	41.359.199,85	109.391.111,28
Titolo 2 Spese in c/capitale	980.133.621,04	314.013.571,74	6.102.948,28	486.628.647,79	173.388.453,23	144.385.480,33	317.773.933,56
Titolo 3 Spese per incremento di attività finanziarie	30.249.929,38	30.249.929,38	-	-	-	-	-
Titolo 4 Rimborso di prestiti	50.572.445,30	50.572.445,30	-	-	-	1,00	1,00
Titolo 5 Chiusura/anticipazioni ricevute da Istituto tesoriere/cassiere	-	-	-	-	-	-	-
Titolo 7 Spese per c/terzi e partite di giro vaire	162.242.915,12	37.514.986,21	-	-	124.727.928,91	117.859.060,37	242.586.989,28
Totale complessivo	2.706.782.127,23	1.820.823.417,05	6.230.113,29	513.580.303,32	366.148.293,57	303.603.741,55	669.752.035,12

Fonte: Regione - Relazione al Rendiconto 2018 - Tabella 20 - pag. 50

Le predette operazioni di riaccertamento delle entrate e delle spese hanno determinato, nella gestione in conto residui, un differenziale negativo di € 2.923.049,43, derivante dalla cancellazione di maggiori residui attivi rispetto ai passivi.

Per ogni approfondimento sulla dinamica si rinvia alla Relazione (Prima Parte) allegata sub doc. A alla presente decisione.

4.5 FONDO PLURIENNALE VINCOLATO

Il Fondo pluriennale vincolato (FPV) dell'esercizio 2018 presenta le risultanze sintetizzate nella seguente tabella 13.

Tab. 13 - Fondo Pluriennale Vincolato. Anno 2018

Col.	DESCRIZIONE	Importo
A	Fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre dell'esercizio 2017	211.482.874,31
B	Spese impegnate negli esercizi precedenti e imputate all'esercizio 2018 e coperte dal fondo pluriennale vincolato	49.706.969,18
X	Riaccertamento degli impegni di cui alla lettera b) effettuata nel corso dell'esercizio 2018 (cd. economie di impegno)	2.070.824,00
Y	Riaccertamento degli impegni di cui alla lettera b) effettuata nel corso dell'esercizio 2018 (cd. economie di impegno) su impegni pluriennali finanziati dal FPV e imputati agli esercizi successivi a 2018	-
C = (A-B-X-Y)	Quota del fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre dell'esercizio 2017 rinviata all'esercizio 2019 e successivi	159.705.081,13
D	Spese impegnate nell'esercizio 2018 con imputazione all'esercizio 2019 e coperte dal fondo pluriennale vincolato	98.471.717,98
E	Spese impegnate nell'esercizio 2018 con imputazione all'esercizio 2020 e coperte dal fondo pluriennale vincolato	1.564.332,61
F	Spese impegnate nell'esercizio 2018 con imputazione a esercizi successivi a quelli considerati nel bilancio pluriennale e coperte dal fondo pluriennale vincolato	372.254,73
G = (C+D+E+F)	Fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre dell'esercizio 2018	260.113.386,45

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regione

Il Fondo Pluriennale Vincolato alla chiusura dell'esercizio 2018 ammonta a € 260.113.386,45 (di cui € 22.090.723,31 riferito a spese correnti e € 238.022.663,14 a spese in conto capitale) con un incremento di € 48.630.512,14 (23,00%) rispetto al valore iniziale pari a € 211.482.874,31.

Dei 260.113.386,45 euro, costituenti l'ammontare complessivo del fondo, € 159.705.081,13 (61,40%) costituiscono la quota destinata a dare copertura ad impegni assunti in esercizi precedenti a quello in esame e imputati ad esercizi successivi, già compresi nel fondo, mentre i rimanenti € 100.408.305,32 (38,60%) costituiscono la quota corrispondente agli impegni assunti nel 2018 ed imputati all'esercizio 2019 (€ 98.471.717,98), 2020 (€ 1.564.332,61) ed esercizi successivi (€ 372.254,73).

La cancellazione di impegni già finanziati dal FPV per complessivi € 2.070.824,00, ha determinato la riduzione per pari importo dell'ammontare dello stesso e la relativa riallocazione nell'avanzo vincolato e libero.

Il confronto tra il valore iniziale e quello finale del FPV riflette l'incremento delle spese reimputate agli anni successivi nel corso dell'esercizio 2018, a conferma di quella "spinta alla pluriennalizzazione della spesa" già oggetto di rilievo nell'ambito dei precedenti giudizi di parificazione.

A tale riguardo si evidenzia che, in merito al FPV, nella relazione al rendiconto trasmessa in data 30/01/2020, il Collegio dei revisori non ha formulato alcuna osservazione.

Per la disamina - nel dettaglio - della composizione e dell'evoluzione del fondo si rinvia alla Relazione allegata sub doc. A (Prima Parte) alla presente decisione.

4.6 FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA'

Si riportano qui di seguito le Tabelle nn. 14 e 15 relative, rispettivamente, al fondo crediti dubbia esigibilità (FCDE) determinato in sede di predisposizione del bilancio di previsione e di quello rideterminato in sede di approvazione del progetto di Rendiconto.

Tab. 14 - Composizione del fondo crediti di dubbia esigibilità - Bilancio

Bilancio di previsione - Esercizio finanziario 2018					
COMPOSIZIONE DELL'ACCANTONAMENTO AL FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA					
TIPOLOGIA	DENOMINAZIONE	STANZIAMENTI DI BILANCIO (a)	ACCANTONAMENTO OBBLIGATORIO AL FONDO (*) (b)	ACCANTONAMENTO EFFETTIVO DI BILANCIO (**) (c)	% di stanziamento accantonato al fondo nel rispetto del principio contabile applicato 3.3 (d)=(c/a)
1010100	Tipologia 101: Imposte, tasse e proventi assimilati	407.538.519,38			
	di cui accertati per cassa sulla base del principio contabile 3.7	406.038.519,38			
	Tipologia 101: Imposte, tasse e proventi assimilati non accertati per cassa	1.500.000,00	600.000,00	600.000,00	40,00
1000000	Totale Titolo 1	407.538.519,38	600.000,00	600.000,00	
3010000	Tipologia 100: Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	22.393.250,00	5.598.312,50	5.598.312,50	25,00
3020000	Tipologia 200: Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	4.538.000,00	-	-	-
3030000	Tipologia 300: Interessi attivi	80.000,00			
3040000	Tipologia 400: Altre entrate da redditi da capitale	0,00			
3050000	Tipologia 500: Rimborsi e altre entrate correnti	37.526.495,35			
3000000	Totale Titolo 3	64.537.745,35	5.598.312,50	5.598.312,50	8,67
	TOTALE GENERALE	472.076.264,73	6.198.312,50	6.198.312,50	

Fonte: Bilancio previsione 2018 (all.10)

Tab. 15 - Composizione dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità - Rendiconto

COMPOSIZIONE DELL'ACCANTONAMENTO AL FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA'							
Rendiconto - Esercizio finanziario 2018							
TIPOLOGIA	DENOMINAZIONE	RESIDUI ATTIVI FORMATISI NELL'ESERCIZIO CUI SI RIFERISCE IL RENDICONTO (a)	RESIDUI ATTIVI DEGLI ESERCIZI PRECEDENTI (b)	TOTALE RESIDUI ATTIVI (c) = (a) + (b)	IMPORTO MINIMO DEL FONDO (d)	FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA' (e)	% DI ACCANTONAMENT O AL FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA' (f) = (e) / (c)
1010100	Tipologia 1010000: Imposte, tasse e proventi assimilati di cui accertati per cassa sulla base del principio contabile 3.7	32.735.204,89 31.400.640,57	53.632.218,09 100.775,98	38.118.422,98 31.501.416,55	6.492.449,77	6.617.006,43	
	Tipologia 101: Imposte, tasse e proventi assimilati non accertati per cassa	1.354.564,32	5.262.442,11	6.617.006,43	6.492.449,77	6.617.006,43	100,00
1010200	Tipologia 1010200-Tributi destinati al finanziamento della sanità	131.975.292,46	88.176.231,40	220.151.523,86			
1010400	Tipologia 1010400-Compartecipazioni di tributi	-	-	-	-	-	-
1030100	Tipologia 1030100-Fondi perequativi da Amministrazioni Centrali	-	-	-	-	-	-
1000000	Totale Titolo 1	164.730.497,35	93.539.449,49	258.269.946,84	6.492.449,77	6.617.006,43	
2010100	Tipologia 2010100-Trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche	91.192.526,49	23.567.261,21	114.759.787,70			
2012000	Tipologia 2010200-Trasferimenti correnti da Famiglie	0,00	33.968,31	33.968,31			
2010300	Tipologia 2010300-Trasferimenti correnti da Imprese	669.500,88	-	669.500,88			
2010500	Tipologia 2010500-Trasferimenti correnti dall'Unione Europea e dal Resto del Mondo	2.891.171,35	23.49.860,79	5.241.032,14			
2000000	Totale Titolo 2	94.753.198,72	25.951.090,31	120.704.289,03	0,00	0,00	
3010000	Tipologia 3010000: Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	77.566,75	64.142.454,21	64.220.020,96	20.849.967,74	20.933.543,35	32,60
3020000	Tipologia 3020000: Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	28.660,12	11.046,95	39.707,07	0,00	0,00	
3030000	Tipologia 3030000: Interessi attivi	74,16	-	74,16	0,00	0,00	
3050000	Tipologia 3050000: Rimborsi e altre entrate correnti	4.381.767,98	8.971.378,42	13.353.146,40	0,00	0,00	
3000000	Totale Titolo 3	4.488.069,01	73.124.879,58	77.612.948,59	20.849.967,74	20.933.543,35	
4020000	Tipologia 4020000-Contributi a gli investimenti	402.133.945,38	240.422.546,81	642.556.492,19	0,00	0,00	-
4030000	Tipologia 4030000-Altri trasferimenti in conto capitale	20.700.872,57	15.919.662,30	36.620.534,87	0,00	0,00	-
4040000	Tipologia 4040000-Entrate da alienazione di beni materiali e immateriali	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-
4000000	Totale titolo 4	422.834.817,95	256.342.209,11	679.177.027,06	0,00	0,00	
5040000	Tipologia 5040000-Altre entrate per riduzione di attività finanziarie	10.872.864,41	0,00	10.872.864,41	0,00	0,00	
5000000	Totale titolo 5	10.872.864,41	0,00	10.872.864,41			
	TOTALE GENERALE	697.679.447,44	448.957.628,49	1.146.637.075,93	27.342.417,51	27.550.549,78	
	DI CUI FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA' IN C/CAPITALE	422.834.817,95	256.342.209,11	679.177.027,06	0,00	0,00	
	DI CUI FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA' DI PARTE CORRENTE	274.844.629,49	192.615.419,38	467.460.048,87	27.342.417,51	27.550.549,78	

Fonte: Schema di rendiconto 2018 (12 allegato c) Fondo crediti dubbia esigibilità)

L'importo definitivamente accantonato, ammontante a € 35.550.549,78, non corrisponde a quello di cui alla precedente tabella 15, pari a €27.550.549,78, in quanto, a tale ultimo importo, è stata aggiunta l'ulteriore somma di €8.000.000,00 accantonata a copertura di eventuali dichiarazioni di inesigibilità dei crediti attenzionati da questa Sezione.

Per ogni approfondimento sulla dinamica si rinvia alle osservazioni formulate nella Relazione (Parte Prima) allegata sub doc. A.

4.7 FONDO RISCHI E PASSIVITA' POTENZIALI

La Regione Basilicata, in sede di bilancio preventivo, ha proceduto alla costituzione di un fondo rischi, appostando la somma di Euro 700.000,00 nell'esercizio 2018, la somma di Euro 1.011.400,00 nell'esercizio 2019 e nessuna somma nell'esercizio 2020.

In sede di progetto di rendiconto 2018, in seguito ai fatti gestione e/o di variazione, risulta accantonato nel risultato di amministrazione per "fondo rischi da contenzioso" l'importo di €7.046.969,44.

Capitolo di spesa	Descrizione Capitolo	Risorse accantonate al 01.01.2018	Utilizzo accantonamenti	Accantonamenti stanziati nell'esercizio	Risorse accantonate al 31.12.2018
U67110	FONDO DI ACCANTONAMENTO PER CONTENZIOSI E PIGNORAMENTI	12.886.969,44	8.040.000,00	2.200.000,00	7.046.969,44

Fonte: Regione Basilicata, relazione sulla gestione 2018 e Allegato 1.2 Elenco analitico delle quote accantonate del risultato di amministrazione"

Alla luce dei riscontri effettuati, sono emerse numerose criticità in merito alla corretta quantificazione del fondo, e ciò in considerazione dell'assenza di alcun accantonamento in relazione alla passività potenziale connessa al contenzioso (pendente al 31.12.2018) per TPL, nonché all'inattendibilità della sua valorizzazione per mancanza di dati certi sull'effettiva mole di contenziosi e passività potenziali in essere.

La criticità è stata affrontata *funditus* nell'ambito del successivo par. 6.3.1.

4.8 ALTRI FONDI E FONDI PASSIVITA' POTENZIALI

Nel quadro di dettaglio della parte accantonata del risultato di amministrazione (cfr. tabella a pag. 66 della relazione sulla gestione) si è riscontrato un accantonamento pari ad € 1.157.447,00 a titolo di "Altri accantonamenti per passività potenziali Fondo spese e rischi".

Altri accantonamenti per passività potenziali Fondo spese e rischi	Accantonamento al 31.12.2018
FONDO SPECIALE PER ONERI DI NATURA CORRENTE DERIVANTI DA PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI REGIONALI CHE SI PERFEZIONANO SUCCESSIVAMENTE ALL'APPROVAZIONE DEL BILANCIO	381.000,00
FONDO DI ACCANTONAMENTO PER GARANZIE PRESTATE AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	0,00
ACCANTONAMENTO PER LA PROCEDURA DI INFRAZIONE RIFIUTI	776.447,00
Totale altri fondi	1.157.447,00

Fonte: Relazione sulla gestione 2018

A giustificazione di tali fondi, nella Relazione sulla gestione viene dichiarato: "Sono stati confermati per il 2018 gli accantonamenti per gli oneri di natura corrente derivanti da

provvedimenti legislativi regionali che si perfezionano successivamente all'approvazione del bilancio e l'accantonamento per la procedura di infrazione dei rifiuti".

All'esito dei riscontri istruttori, sono emerse anomalie - in termini di sussistenza dei relativi presupposti - in relazione al fondo di € 381.000,00 denominato "*fondo speciale per oneri di natura corrente derivanti da provvedimenti legislativi regionali che si perfezionano successivamente all'approvazione del bilancio*".

Inoltre, il fondo passività potenziali risulta sottostimato anche nella misura in cui non valorizza il rischio da maggiori residui passivi che potrebbero emergere a seguito della definizione della questione sul "differenziale" dare-avere con Enti locali, Province, Università pari ad Euro 449.827.815,95, riscontrato in sede di giudizio di parifica del rendiconto 2015 (cfr. par. 4.5.2 Relazione allegata alla decisione n. 45/2016).

I dettagli della criticità rilevata sono riportati nel prosieguo (cfr. paragrafo 6.3.2).

4.9 PERIMETRO SANITARIO

In sede istruttoria la Regione originariamente ha trasmesso apposito foglio elettronico con oggetto "*Prospetto con dettagliata individuazione ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. n. 118/2011 e smi*", con ciò, evidentemente, individuando il documento che avrebbe dovuto garantire l'esatta perimetrazione di entrate e uscite relative al finanziamento del SSR. Questa Sezione, però, ha rilevato che tale documento non era stato incluso tra gli allegati del rendiconto da assoggettare a pubblicazione (come richiesto dagli artt. 63, comma 4, e 66 del D.Lgs. n. 118/2011).

La Regione, allora, ha ritenuto di individuare il perimetro di cui all'art. 20, comma 1, cit., in un prospetto inserito nella relazione sulla gestione 2018, intendendo assicurare, con la pubblicazione di quest'ultima, anche l'assolvimento dell'obbligo di pubblicazione del primo (previsto dall'art. 66 del D.Lgs. n. 118/2011).

Dalle seguenti tabelle di riepilogo si evince che, tranne per il totale della lett. c (finanziamento del disavanzo sanitario pregresso), i dati riportati nella relazione sulla gestione (cfr. la prima delle tabelle di seguito riportate) e nel trasmesso *file* sul perimetro sanitario (cfr. la seconda tabella) divergono sia nel totale complessivo sia negli importi delle singole lettere di cui all'art. 20, comma 1, del D.Lgs. n. 118/2011.

Con riferimento al prospetto del perimetro sanitario contenuto in tale ultimo *file* si osserva, inoltre, che non risulta la corrispondenza tra il totale accertato, pari a € 1.193.594.401,26, e il totale impegnato, corrispondente a € 1.189.285.296,41 (tale mancanza di corrispondenza si registra anche per i valori delle lett. a, a2, a3, b).

RIEPILOGO (dati relazione sulla gestione)		
	ENTRATE	USCITE
lett. a) fin. Statale	998.969.757,00	998.969.757,00
lett. a) FSR vincolato	27.377.936,83	27.377.936,70
totale lett. a)	1.026.347.693,83	1.026.347.693,70
totale lett. b)	4.766.000,00	4.766.000,00
totale lett. c)	1.436.764,51	1.436.764,51
lett. d) Stato	34.193.179,85	34.193.179,85
lett. d) Regione	5.673.039,36	5.673.039,36
totale lett. d)	39.866.219,21	39.866.219,21
TOTALE COMPLESSIVO (a+b+c+d)	1.072.416.677,55	1.072.416.677,42

RIEPILOGO (dati file perimetro sanitario)				
lett.	Accertato	Incassato Comp.	Impegnato	Pagato Comp.
a	1.103.805.696,46	971.830.404,00	1.109.305.696,46	971.830.404,00
a1	4.428.474,13	-	4.428.474,13	1.194.483,00
a2	28.092.513,87	23.839.582,83	27.856.928,97	20.131.833,79
a3	223.700,56	122.606,56	-	-
tot. a	1.136.550.385,02	995.792.593,39	1.141.591.099,56	993.156.720,79
tot. b	14.090.819,39	8.848.550,39	4.741.000,00	-
tot. c	1.436.764,51	-	1.436.764,51	1.436.764,51
tot. d	41.516.432,34	300.765,38	41.516.432,34	300.765,38
tot	1.193.594.401,26	1.004.941.909,16	1.189.285.296,41	994.894.250,68

Per la disamina, nel dettaglio, delle numerose divergenze tra i capitoli di entrata e di spesa considerati nel predetto foglio elettronico e quelli inseriti nella relazione sulla gestione (emblematica è risultata la mancata inclusione in quest'ultima dei capitoli di spesa e di entrata relativi al *pay back*), e per tutti gli ulteriori approfondimenti relativi alla gestione del comparto sanità, si rinvia alla Relazione allegata alla presente decisione (parte II).

Si sono riscontrati, inoltre: alcuni accertamenti di risorse su capitoli rientranti nel perimetro sanitario finanziati da trasferimenti destinati a particolari finalità e relativi al *pay back* che non sono stati impegnati nell'anno in violazione dell'obbligo, sancito dall'art. 20, comma 2, lett. a, del D.Lgs. n. 118/2011, di accertare ed impegnare nel corso dell'esercizio l'intero importo del finanziamento sanitario corrente e le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate; casi di irregolari accertamenti e impegni di

risorse di competenza del precedente esercizio finanziario. Per tali questioni si rinvia alla successiva parte in diritto (cfr. punto 7).

4.10 RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

Il risultato di amministrazione *ante* vincoli ed accantonamenti (lett. A del prospetto dimostrativo) è pari ad euro 556.580.089,92, di cui solo il 30,22% risulta costituito da risorse del fondo cassa, mentre per la restante parte (69,78%) risulta composto dai residui attivi.

Il risultato di amministrazione *post* vincoli ed accantonamenti (parte disponibile, lett. E, del Prospetto Dimostrativo) evidenzia un disavanzo di €22.270.848,97, di cui € 1.553.026,83 a titolo disavanzo derivante dall'esercizio 2018 ed € 20.717.822,14 quale disavanzo derivante dall'esercizio 2017.

Le modalità di ripiano del suddetto disavanzo sono state analizzate nel dettaglio, anche in via prospettica, nella Relazione allegata sub doc. A (Prima Parte) alla presente decisione, cui si rinvia per ogni approfondimento.

I dati riportati nel prospetto fornito dalla Regione sono evidenziati nella sottostante Tab. 16.

Tab. 16 - Risultato di amministrazione Rendiconto 2018

PROSPETTO DIMOSTRATIVO DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE				
		GESTIONE		
		RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
Fondo cassa al 1° gennaio				309.174.654,96
RISCOSSIONI	(+)	378.221.402,71	1.550.865.532,81	1.929.086.935,52
PAGAMENTI	(-)	246.235.015,13	1.820.823.417,05	2.067.058.432,18
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			171.203.158,30
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	(-)			0,00
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			171.203.158,30
RESIDUI ATTIVI	(+)	600.622.503,01	724.619.850,08	1.325.242.353,09
<i>di cui derivanti da accertamenti di tributi effettuati sulla base della stima del dipartimento delle finanze</i>				0,00
RESIDUI PASSIVI	(-)	303.603.741,55	366.148.293,57	669.752.035,12
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI ⁽¹⁾	(-)			22.090.723,31
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE ⁽¹⁾	(-)			238.022.663,14
RESULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2018 (A) ⁽²⁾	(=)			566.580.089,82
Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2018				
Parte accantonata ⁽³⁾				
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2018 ⁽⁴⁾				35.550.549,78
Accantonamento residui perenti al 31/12/2018 (solo per le regioni) ⁽⁵⁾				24.839.711,38
Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti				0,00
Fondo perdite società partecipate				3.217.597,62
Fondo contenzioso				7.046.969,44
Altri accantonamenti				1.157.447,00
			Totale parte accantonata (B)	71.812.275,22
Parte vincolata				
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili				39.260.955,75
Vincoli derivanti da trasferimenti				468.212.899,63
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui				0,00
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente				9.564.808,19
Altri vincoli				0,00
			Totale parte vincolata (C)	517.038.663,57
Parte destinata agli investimenti				
			Totale parte destinata agli investimenti (D)	0,00
			Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)	-22.270.848,97
Se E è negativo, tale importo è iscritto tra le spese del bilancio di previsione come disavanzo da ripianare ⁽⁶⁾				
Indicare l'importo del fondo pluriennale vincolato risultante dal conto del bilancio (in spesa).				
Se negativo, le regioni indicano in nota la quota del disavanzo corrispondente al debito autorizzato e non contratto, distintamente da quella derivante dalla gestione ordinaria.				
Non comprende il fondo pluriennale vincolato.				
Indicare l'importo del Fondo crediti di dubbia esigibilità risultante dall'allegato 8 c)				
Solo per le regioni Indicare l'importo dell'accantonamento per residui perenti al 31 dicembre 2018				
In caso di risultato negativo, le regioni indicano in nota la quota del disavanzo corrispondente al debito autorizzato e non contratto, distintamente da quella derivante dalla gestione ordinaria e iscrivono nel passivo del bilancio di previsione N l'importo di cui alla lettera E, distinguendo le due componenti del disavanzo. A decorrere dal 2016 si fa riferimento all'ammontare del debito autorizzato alla data del 31 dicembre 2015.				

Fonte: Regione Basilicata. All a) Ris amm - Rendiconto 2018

All'esito dei riscontri istruttori effettuati, il risultato di amministrazione del progetto di rendiconto relativo all'esercizio 2018, pur risultando complessivamente veritiero ed attendibile, è risultato inficiato nella parte *ante* e *post* vincoli ed accantonamenti, e ciò nei termini e con gli effetti indicati al successivo par. 8 cui si rinvia.

4.11 CONTO DEL PATRIMONIO

La seguente Tab. 17 fornisce il quadro riepilogativo delle componenti del conto economico e del relativo risultato di esercizio positivo, pari a Meuro 24,11 in miglioramento rispetto all'esercizio precedente, che aveva registrato un risultato negativo pari a - 77,83 Meuro.

Tab. 17 - Conto economico Integrato Giunta Consiglio 2018

Conto Economico consolidato Giunta e Consiglio	2018	2017
Componenti positivi della gestione (A)	1.987.240.005,34	1.804.672.118,04
Componenti negativi della gestione (B)	1.929.277.962,29	1.799.830.683,15
Differenza	57.962.043,05	4.841.434,89
Proventi ed oneri finanziari (C)	-7.313.512,20	-6.228.200,36
Rettifiche (D)	-2.752.131,32	0,00
Proventi ed oneri straordinari	-18.811.998,75	-71.757.625,78
Imposte	4.972.346,20	4.682.258,41
Risultato di esercizio	24.112.054,58	-77.826.649,66

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regione Basilicata

Nella sottostante tabella 18, invece, viene rappresentato lo Stato Patrimoniale, il quale mostra che l'attivo e il passivo pareggiano a € 2.006.121.652,39 (a fronte di € 1.823.245.451,77 del 2017), mentre il patrimonio netto è di €609.426.062,01 (a fronte di € 582.149.124,59 del 2017).

Tab. 18 - Stato Patrimoniale Integrato Giunta Consiglio 2018

Stato patrimoniale (attivo)	2018	2017
TOTALE CREDITI vs PARTECIPANTI (A)	-	-
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI (B)	225.173.366,50	231.013.965,32
TOTALE ATTIVO CIRCOLANTE (C)	1.779.411.497,69	1.590.020.165,36
TOTALE RATEI E RISCONTI (D)	1.536.788,20	2.211.321,09
TOTALE DELL'ATTIVO (A+B+C+D)	2.006.121.652,39	1.823.245.451,77
Stato Patrimoniale (Passivo)	2018	2017
TOTALE PATRIMONIO NETTO (A)	609.426.062,01	582.149.124,59
TOTALE FONDI RISCHI ED ONERI (B)	33.044.127,87	49.885.789,24
TOTALE T.F.R. (C)	-	-
TOTALE DEBITI (D)	1.352.492.856,87	1.182.180.305,57
TOTALE RATEI E RISCONTI (E)	11.158.605,64	9.030.232,37
TOTALE DEL PASSIVO (A+B+C+D+E)	2.006.121.652,39	1.823.245.451,77

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regione Basilicata

Si rinvia, per ogni approfondimento, alle osservazioni formulate nella Relazione (Parte I) allegata sub doc. A alla presente decisione.

SALDI

4.12 PAREGGIO DI BILANCIO

Nella seguente tabella 19 vengono riportate le risultanze del Pareggio di bilancio.

Tabella 19 - Certificazione pareggio bilancio 2018

Allegato B - Modello 2C/18			
Saldo di bilancio 2018 (Art. 1, comma 463 e seguenti, della legge n. 232/2016) PROSPETTO per la CERTIFICAZIONE della verifica del rispetto degli obiettivi di saldo 2018 da trasmettere entro il termine perentorio del 31 marzo 2019 REGIONE BASILICATA VISTI i risultati della gestione di competenza finanziaria dell'esercizio 2018; VISTE le informazioni sul monitoraggio degli equilibri tra entrate e spese finali 2018 trasmesse da questo Ente all'apposito sito web			
SI CERTIFICANO LE SEGUENTI RISULTANZE:			
RISULTATI 2018		<i>Importi in migliaia di euro</i>	
		dati di competenza finanziaria	dati di cassa (facoltativo)
A	FONDO PLURIENNALE VINCOLATO DI ENTRATA	208.860	0
B+C+ D+E+ F	ENTRATE FINALI	2.390.137	0
G	TOTALE SPAZI FINANZIARI ACQUISITI	8.000	0
H+I+ L	SPESE FINALI	2.531.097	0
M	TOTALE SPAZI FINANZIARI CEDUTI	7.230	0
N	SPAZI ACQUISITI NON UTILIZZATI	0	0
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-M-N)	68.670	0
P	OBBIETTIVO DI SALDO	57.467	0
Q	DIFFERENZA TRA IL SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI NETTO E OBBIETTIVO (Q=O-P)	11.203	0

Sulla base delle predette risultanze si certifica che nell'esercizio 2018:

<input checked="" type="checkbox"/>	<i>è stato conseguito l'obiettivo di competenza finanziaria tra entrate finali e spese finali (Q è pari a 0 o positivo)</i>
<input checked="" type="checkbox"/>	<i>l'obiettivo di competenza finanziaria è stato conseguito lasciando spazi finanziari inferiori all'1% degli accertamenti delle entrate finali</i>
<input type="checkbox"/>	<i>è stato conseguito anche il saldo di cassa tra entrate finali e spese finali di cui al comma 479, L. 232/2016 (Q è pari a 0 o positivo)</i>
<input type="checkbox"/>	<i>non è stato conseguito l'obiettivo di competenza finanziaria tra entrate finali e spese finali (Q è negativo - si applicano le sanzioni di cui al comma 473, L. 232/2016)</i>
<input type="checkbox"/>	<i>il mancato conseguimento dell'obiettivo di competenza finanziaria è inferiore al 3% degli accertamenti delle entrate finali (si applicano le sanzioni di cui al comma 476, L. 232/2016)</i>
<input checked="" type="checkbox"/>	<i>gli spazi acquisiti nell'esercizio sono stati utilizzati per una percentuale inferiore al 90% (l'ente non può beneficiare di spazi finanziari nell'esercizio 2020)</i>
<input checked="" type="checkbox"/>	<i>gli impegni esigibili nel 2018 per nuovi investimenti di cui all'art. 1, comma 495-ter, L. 232/2016 sono stati registrati (altrimenti si applicano le sanzioni di cui ai commi 475)</i>
<input checked="" type="checkbox"/>	<i>gli impegni esigibili nel 2018 per gli investimenti nuovi e aggiuntivi di cui all'art. 1, comma 495-bis, L. 232/2016 sono stati registrati (altrimenti si applicano le sanzioni di cui ai commi 475)</i>

DATA

IL PRESIDENTE _____
 IL RESPONSABILE DEL SERVIZIO FINANZIARIO _____
 Organo Revisione (1) _____
 Organo Revisione (2) _____
 Organo Revisione (3) _____

Fonte: Regione Basilicata - Allegato Rend. 2018

A seguito di specifica istruttoria effettuata¹¹ è emerso che i dati e le dichiarazioni riportate (mediante barramento della corrispondente casella) nel sopra indicato certificato, non corrispondono alla realtà dei “fatti gestori”.

I dati inseriti per le entrate e le spese si riferiscono, infatti, agli accertamenti ed impegni al 31.12.2018 *ante* operazione di riaccertamento ordinario. Ricependo i dati *post* riaccertamento, il corretto saldo di competenza finale tra entrate e spese risulta pari a 6.320 migliaia di euro (dato da rendiconto) e non all'importo di 11.203 migliaia di euro, riportato nel prospetto.

Nonostante tale differenza di importi, l'obiettivo del pareggio di bilancio, codificato a norma dall'art. 1, commi da 463 a 484, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, risulta comunque conseguito.

Il rapporto tra obiettivo conseguito 6.320 (dati in migliaia di euro) e le entrate finali pari 2.390.137 (dato in migliaia di euro) risulta pari allo 0,26%, rientrando nella premialità prevista dall'art. 1 - comma 479, lettera c), della legge 11/12/2016, n. 232 (margine inferiore all'1%).

Fermo quanto sopra, all'esito dei riscontri effettuati, le voci di spesa riportate nel prospetto del pareggio sono risultate per un verso “sopra rappresentate” e per altro verso “sotto rappresentate”, e ciò a causa, rispettivamente, di spese sostenute “oltre” i vincoli finanziari vigenti (spese di personale) e di spese del perimetro sanitario che avrebbero dovuto essere, ma non sono state, imputate nell'esercizio considerato. Tale criticità, pur non impattando sul conseguimento finale dell'obiettivo di pareggio, evidenzia una non corretta rappresentazione delle voci di bilancio.

Si rinvia per l'approfondimento delle criticità ai successivi paragrafi.

4.13 EQUILIBRI DI BILANCIO

Di seguito vengono riportati i prospetti relativi agli equilibri di bilancio nelle fasi di previsione, assestamento e Rendiconto.

¹¹ cfr. nota conclusiva del 20 maggio 2020.

Tab. 20 - Equilibri di cassa - Bilancio di Previsione, Assestamento e Rendiconto 2018

Prospetto dimostrativo dell'equilibrio di cassa			
Bilancio 2018			
Descrizione	Bilancio Previsione	Previsioni definitive	Rendiconto
Giacenza iniziale di cassa	309.174.474,81	309.174.474,81	309.174.474,81
Riscossioni	4.822.771.505,53	4.807.610.940,64	1.929.086.935,52
Pagamenti	4.517.035.991,76	4.589.513.892,47	2.067.058.432,18
Fondo di cassa Finale	614.909.988,58	527.271.522,98	171.202.978,15

Fonte: Elaborazione CDC su dati Bilancio previsione - Terza legge variazione 52/2018 e rendiconto 2018

Rispetto alle previsioni definitive i dati da rendiconto evidenziano un differenziale negativo del rapporto tra pagamenti e riscossioni, evidenziando maggiori pagamenti per Euro 137.971.496,66.

Dall'allegato 7 al progetto di Rendiconto 2018, trasfuso nella tabella 21 di seguito riportata, come approvato dalle D.G.R. 308 del 29 maggio 2019 e DGR di modifica n. 639 del 24 settembre 2019 si evincono gli equilibri di bilancio in sede di Rendiconto.

Dalla verifica di questo prospetto si evince un saldo positivo di parte corrente pari a 61,12 Meuro e parimenti un saldo positivo di parte capitale pari a 25,10 Meuro, che sommati danno un equilibrio finale (saldo positivo) di 86,23 Meuro. Sempre dalla tabella 21 è possibile ricavare un ulteriore dettaglio relativo all'utilizzo del saldo positivo di parte corrente dal quale si evince che, relativamente al saldo di parte corrente, residuano importi destinabili alla copertura di investimenti pluriennali per 63,95 Meuro.

Tab. 21 Equilibri di bilancio in sede di Rendiconto

Equilibri di bilancio Rendiconto 2018	Competenza (accertamenti e impegni imputati all'esercizio)
A) Equilibrio di parte corrente	
Utilizzo risultato di amministrazione destinata al finanziamento delle spese correnti e al rimborso di prestiti	1.055.498,17
Ripiano disavanzo di amministrazione esercizio precedente	23.569.538,95
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	14.262.161,28
Entrate titoli 1-2-3	1.575.187.413,79
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	-
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	78.157.042,78
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti	-
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	-
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	-
Spese correnti	1.456.504.395,85
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa)	22.090.723,31
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	54.800.895,12
Variazioni di attività finanziarie (se negativo)	-
Rimborso prestiti	50.572.445,30
di cui Fondo anticipazioni di liquidità (DL 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)	-
di cui per estinzione anticipata di prestiti	-
A) Equilibrio di parte corrente	61.124.117,49
B) Equilibrio di parte capitale	
Utilizzo risultato di amministrazione per il finanziamento di spese d'investimento	68.861.066,82
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	197.220.713,03
Entrate in conto capitale (Titolo 4)	490.988.755,36
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	-
Entrate per accensioni di prestiti (titolo 6)	16.816.369,24
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	-
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti	-
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	-
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	-
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	78.157.042,78
Spese in conto capitale	487.402.024,97
Fondo pluriennale vincolato in c/capitale (di spesa)	238.022.663,14
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	54.800.895,12
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	-
Disavanzo pregresso derivante da debito autorizzato e non contratto	-
Variazioni di attività finanziarie (se positivo)	-
B) Equilibrio di parte capitale	25.106.068,68
C) Variazioni attività finanziaria	
Utilizzo risultato di amministrazione per l'incremento di attività finanziarie	-
Fondo pluriennale vincolato per attività finanziarie iscritto in entrata	-
Entrate titolo 5.00 - Riduzioni attività finanziarie	30.249.929,38
Spese titolo 3.00 - Incremento attività finanziarie	30.249.929,38
Fondo pluriennale vincolato per attività finanziarie (di spesa)	-
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	-
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	-
C) Variazioni attività finanziaria	-
Equilibrio finale	86.230.186,17
Saldo corrente ai fini della copertura degli investimenti pluriennali	-
A) Equilibrio di parte corrente	61.124.117,49
Utilizzo risultato di amministrazione destinato al finanziamento di spese correnti e al rimborso di prestiti	1.055.498,17
Entrate non ricorrenti che non hanno dato copertura a impegni	-
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata al netto delle componenti non vincolate derivanti dal riaccertamento ord.	8.569.019,61
Entrate titoli 1-2-3 non sanitarie con specifico vincolo di destinazione	277.419.829,98
Entrate titoli 1-2-3 destinate al finanziamento del SSN	1.038.269.168,97
Spese correnti non sanitarie finanziate da entrate con specifico vincolo di destinazione	280.356.347,29
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa) al netto delle componenti non vincolate derivanti dal riaccertamento ord.	9.514.624,40
Spese correnti finanziate da entrate destinate al SSN	1.038.269.168,97
Equilibrio di parte corrente ai fini della copertura degli investimenti plurienn.	63.950.741,42

Fonte: Regione Basilicata - Rendiconto 2018 allegato 7 equilibri

CONSIDERATO in DIRITTO

5. RENDICONTO 2017

5.1 L'ILLEGITTIMITÀ DEI CAPITOLI DI SPESA DEL RENDICONTO 2017 PER EFFETTO DELLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 112/2020

Nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto 2017, la Sezione - dubitando della legittimità costituzionale delle norme regionali "fonte" e ritenendone la rilevanza ai fini del giudizio sulla parificazione dei correlati capitoli di spesa - ha sospeso in parte *qua* il giudizio, sollevando - in via incidentale e con separata ordinanza - la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 2 e 6 e dell'articolo 6, commi 1 e 2 della Legge Regione Basilicata 9 febbraio 2001 n. 7, in riferimento agli artt. 117, comma 2, lett. l), 81, 97, comma 1 e 117, comma 3, della Costituzione, e ciò "*stante la intrinseca ed inscindibile correlazione teleologico-funzionale di tutti i menzionati principi costituzionali ai fini della tutela degli equilibri della finanza pubblica allargata*" (cfr. Ordinanza n. 25/2019).

Nell'ordinanza di rimessione, la Sezione, nel motivare i presupposti e le ragioni per cui le disposizioni regionali venivano sospettate di illegittimità costituzionale, ha rilevato *che "la normativa regionale in esame ha costituito il presupposto (che si sospetta illegittimo) dell'aggravio del bilancio regionale con oneri relativi a trattamenti retributivi, previdenziali ed assicurativi ulteriori rispetto a quelli previsti dalla contrattazione collettiva per il comparto delle funzioni locali. Per l'effetto gli oneri in questione si appalesano privi sia di "copertura normativa" -per incompetenza del legislatore regionale - sia di "copertura finanziaria", per mancanza di presupposti legittimanti detta allocazione di risorse"*.

Con la sentenza n. 112/2020, il Giudice delle leggi, nel ritenere la fondatezza delle doglianze formulate, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme all'esame, rilevando, in particolare, che:

- "*la peculiare posizione degli addetti agli uffici stampa regionali trova oggi una regolamentazione nell'intervenuta normativa di cui alla legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), che ha introdotto il comma 5-bis nella legge n. 150 del 2000, dove viene stabilito che ai dipendenti di ruolo in servizio presso gli uffici stampa delle pubbliche amministrazioni che, prima dei contratti collettivi pubblici relativi al 2016-2018, godevano del contratto nazionale di lavoro giornalistico più*

favorevole rispetto a quello stabilito dai citati contratti collettivi, può essere riconosciuto il mantenimento del più favorevole trattamento in godimento tramite assegno ad personam riassorbibile.

- tale norma, essendo contenuta nella legge di bilancio, decorre dal 1° gennaio 2020, con riferimento alla possibilità per le amministrazioni di valutare discrezionalmente il mantenimento dell'assegno ad personam. Si tratta di norma che deve intendersi riferita unicamente ai rapporti di lavoro dei singoli soggetti, ancorché la loro regolazione con il contratto di lavoro giornalistico abbia trovato fonte e ragione in normative regionali, che tale applicazione espressamente autorizzavano, mentre non potrebbe intendersi quale ratifica di tali leggi regionali anche al fine di autorizzazione della spesa da parte dell'ente locale.

-la definizione di un trattamento economico attraverso legge regionale, operato mediante la tecnica del rinvio ad un contratto collettivo nazionale del settore privato, quale quello dei giornalisti, non solo integra una fonte di disciplina diversa dalla contrattazione collettiva del pubblico impiego regolata dal d.lgs. n. 165 del 2001, ma, nella prospettiva propria dello specifico giudizio a quo, comporta un aumento illegittimo della spesa. Tale aumento esorbita dalle risorse entro cui si muove la stessa contrattazione collettiva pubblica, risorse che sono assegnate dal legislatore statale tenendo conto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e che vedono nei limiti alla spesa per il personale un importante strumento di contenimento per assicurare l'equilibrio di bilancio di tutto il settore pubblico allargato" (Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 112/2020, cit.) (enfasi aggiunta).

Le sentenze che dichiarano l'illegittimità costituzionale di disposizioni di legge hanno, in generale, efficacia retroattiva, caducando la norma viziata sin dall'origine.

Il limite a tale efficacia *ex tunc* è dato dai "rapporti esauriti", nonché dalle specifiche ipotesi in cui è lo stesso Giudice delle leggi a stabilirne una diversa modulazione temporale.

Sul punto, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 10/2015 ha precisato "che l'efficacia retroattiva delle pronunce di illegittimità costituzionale è (e non può non essere) principio generale valevole nei giudizi davanti a questa Corte; esso, tuttavia, non è privo di limiti.

Anzitutto è pacifico che l'efficacia delle sentenze di accoglimento non retroagisce fino al punto di travolgere le "situazioni giuridiche comunque divenute irrevocabili" ovvero i "rapporti esauriti".

Diversamente ne risulterebbe compromessa la certezza dei rapporti giuridici (sentenze n. 49 del 1970, n. 26 del 1969, n. 58 del 1967 e n. 127 del 1966). Pertanto, il principio della retroattività "vale ... soltanto per i rapporti tuttora pendenti, con conseguente esclusione di quelli esauriti, i quali rimangono regolati dalla legge dichiarata invalida" (sentenza n. 139 del 1984, ripresa da ultimo dalla sentenza n. 1 del 2014). In questi casi, l'individuazione in concreto del limite alla retroattività, dipendendo dalla specifica disciplina di settore - relativa, ad esempio, ai termini di decadenza, prescrizione o inoppugnabilità degli atti amministrativi - che precluda ogni ulteriore azione o rimedio giurisdizionale, rientra nell'ambito dell'ordinaria attività interpretativa di competenza del giudice comune (principio affermato, ex plurimis, sin dalle sentenze n. 58 del 1967 e n. 49 del 1970).

*Inoltre, come il limite dei "rapporti esauriti" ha origine nell'esigenza di tutelare il principio della certezza del diritto, così ulteriori limiti alla retroattività delle decisioni di illegittimità costituzionale possono derivare dalla necessità di salvaguardare principi o diritti di rango costituzionale che altrimenti risulterebbero irreparabilmente sacrificati. In questi casi, la loro individuazione è ascrivibile all'attività di bilanciamento tra valori di rango costituzionale **ed è, quindi, la Corte costituzionale - e solo essa - ad avere la competenza in proposito**" (cfr. sentenza n. 10/2015 che si richiama ai propri precedenti di cui alle sentenze n. 49 del 1970, n. 58 del 1967 e n. 127 del 1966) (enfasi aggiunta).*

Nel caso all'esame, la sentenza n. 112/2020 - nel dichiarare l'illegittimità delle disposizioni della normativa regionale all'esame - non ha stabilito modulazioni temporali diverse rispetto al sopra citato principio di retroattività.

Per l'effetto, la caducazione degli articoli 2, commi 2 e 6 e dell'art. 6, commi 1 e 2 della legge n. 7/2001 retroagisce al momento del relativo innesto nel sistema giuscontabile regionale.

Ai fini che rilevano in questa sede, tale circostanza comporta - come effetto riflesso - l'impossibilità di parificare i capitoli di spesa del rendiconto 2017, nella misura in cui sono state contabilizzate spese effettuate in assenza di legittima copertura normativa.

La mancata parifica si estende, quindi, a quelle voci di spesa sostenute "in eccesso" rispetto agli oneri che la contrattazione collettiva di comparto ha riconosciuto - *medio tempore* - al personale giornalista impiegato alle dipendenze della PA.

Tali erogazioni *sine titulo* hanno gravato il bilancio dell'Ente (e le correlate disponibilità di cassa) di oneri non consentiti dal vigente Ordinamento giuscontabile, e ciò in danno anche del sistema finanziario pubblico allargato, tutelato dalla Costituzione ai sensi degli artt. 81, 97 e 117, comma 3.

5.2 OBBLIGHI DI RECUPERO COME RIMEDIO AL *VULNUS* AL BILANCIO PUBBLICO CONSOLIDATO

In ragione di quanto sopra, si impone all'Ente un obbligo di recupero del "danno al bilancio", e ciò al fine di "rimediare" al *vulnus* provocato dall'innesto di oneri in contrasto con i vincoli finanziari codificati dal legislatore nazionale.

Le misure e le modalità per il recupero saranno individuate dall'Ente, e ciò avendo riguardo alle seguenti coordinate:

- il perimetro dei rapporti esauriti, nei termini sopra delineati dal Giudice delle leggi e che nel caso di specie sono da individuarsi nel decorso dei termini prescrizionali;
- l'orientamento della giurisprudenza, anche amministrativa, secondo cui la tutela del legittimo affidamento del "terzo percettore" non incide sul *an* del recupero ma sul *quomodo* (cfr. *ex pluribus* Consiglio di Stato sentenza n. 4519/2013¹²);
- la contrazione della propria capacità di spesa di personale, nella misura e sino all'integrale recupero del *tandundem*.

Alla luce di quanto sopra, occorre che l'Ente provveda a quantificare le somme corrisposte *sine titulo* e a costituire un fondo "per rischio da danno al bilancio" per il corrispondente importo, comunicando a questa Sezione i provvedimenti conseguentemente adottati.

Infatti, tale fondo, incidendo sulla parte disponibile del risultato di amministrazione, assolve alla funzione di "coprire il rischio" da mancato recupero delle spese

¹² Cfr. Consiglio di Stato sentenza. 4519/2013 "Quanto al recupero dell'indebito, costituisce per la P.A. attività doverosa, e la buona fede del percipiente influisce solo sulle modalità del recupero. (..) Quanto alla ripetibilità delle somme eccedenti, la giurisprudenza è consolidata nel senso che, in caso di indebita erogazione di denaro ad un pubblico dipendente l'affidamento di quest'ultimo e la stessa buona fede non sono di ostacolo all'esercizio da parte dell'Amministrazione del potere-dovere di recupero ed essa non è tenuta a fornire un'ulteriore motivazione sull'elemento soggettivo riconducibile all'interessato; di conseguenza il solo temperamento al principio dell'ordinaria ripetibilità dell'indebito è rappresentato dalla regola per cui le modalità di recupero devono essere, in relazione alle condizioni di vita del debitore, non eccessivamente onerose, ma tali da consentire la duratura percezione di una retribuzione che assicuri un'esistenza libera e dignitosa (cfr. Cons. Stato, V, 18 dicembre 2012, n. 6505; III, 10 dicembre 2012, n. 6287; IV, 20 settembre 2012, n. 7043)".

inopinatamente sostenute, mediante contrazione - per l'importo corrispondente - della complessiva capacità di spesa, e ciò sino al riassorbimento del "danno".

Il suo disaccantonamento potrà intervenire se, nel tempo e nella misura in cui, l'Ente recuperi tali somme a valere sui terzi percettori, e ciò anche mediante assorbimento delle somme versate in eccesso (mediante compensazione) a valere sulle somme da versare, anche alla luce di quanto previsto dal comma 5 *bis* dell'art. 9 della legge 150/2000, così come introdotto dall'art. 1 comma 160 della legge 160/2019.¹³

6. RENDICONTO 2018

All'esito dell'indagine istruttoria effettuata sul sistema di gestione finanziaria dell'esercizio 2018, sono state riscontrate alcune criticità ed anomalie che hanno inciso anche sul perimetro della parificazione del rendiconto all'esame.

Nel rinviare alla Relazione (Parte Prima e Parte Seconda) allegata sub doc. A per gli esiti dei riscontri effettuati sulla complessiva dinamica della gestione finanziaria, qui di seguito saranno approfonditi -nello specifico- le irregolarità e le illegittimità rilevanti ai fini della presente decisione.

Si tratta, in particolare, di patologie rilevate:

- per variazioni effettuate oltre il 31.12.2018, sulle previsioni definitive di bilancio, correlate ai capitoli di entrata E36100 e di uscita U57264, per l'importo di € 11.000.000,00 (cfr. par. 6.1);
- nella registrazione di voci di spesa e di entrata nelle contabilità speciali (partite giro) in assenza dei relativi presupposti giuscontabili (cfr. par.6.2);
- nella parte accantonata del risultato di amministrazione, per sottostima del fondo rischi e passività potenziali e per accantonamenti effettuati in assenza dei relativi presupposti giuscontabili (cfr. par.6.3);

¹³ Ai sensi del suddetto articolato normativo viene previsto che *"Ai dipendenti di ruolo in servizio presso gli uffici stampa delle amministrazioni di cui al comma 1 ai quali, in data antecedente all'entrata in vigore dei contratti collettivi nazionali di lavoro relativi al triennio 2016-2018, risulti applicato il contratto collettivo nazionale di lavoro giornalistico per effetto di contratti individuali sottoscritti sulla base di quanto previsto dagli specifici ordinamenti dell'amministrazione di appartenenza, può essere riconosciuto il mantenimento del trattamento in godimento, se più favorevole, rispetto a quello previsto dai predetti contratti collettivi nazionali di lavoro, mediante riconoscimento, per la differenza, di un assegno ad personam riassorbibile, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 2, comma 3, ultimo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con le modalità e nelle misure previste dai futuri contratti collettivi nazionali di lavoro"*.

- nella parte vincolata del risultato di amministrazione, per mancata costituzione – nei termini previsti dai vigenti principi contabili - del vincolo sulle risorse destinate alla contrattazione decentrata (cfr. par. 6.4);
- nella contabilizzazione di voci di spesa illegittime perché effettuate in violazione di specifici divieti di legge o dei vincoli finanziari codificati dal legislatore nazionale, nonché di voci di spesa che si sospettano illegittime, per via derivata, da disposizioni di legge regionale “sospettate” di illegittimità costituzionale (cfr. par. 6.5);
- nella contabilizzazione di voci di spesa effettuate in violazione del principio di competenza finanziaria potenziata (cfr. par. 6.6.);
- nella gestione contabile delle poste del Perimetro sanitario (cfr. par.7);

Il tutto nei termini di seguito specificati.

6.1 VARIAZIONI DI BILANCIO IN SEDE DI APPROVAZIONE DELLA PROPOSTA DI RENDICONTO

Nell’ambito dei documenti di bilancio analizzati, si è rilevata, sia in entrata che in uscita, una variazione in aumento, disposta in sede di approvazione della proposta di rendiconto, per € 11.000.000,00 (Cfr. tabelle 1 e 2).

Nell’ambito della Relazione sulla gestione relativa all’esercizio 2018, viene riferito: *“che le variazioni apportate con il Rendiconto sono state registrate (..) per 11 milioni agli stanziamenti riguardanti i versamenti al conto corrente di tesoreria n. 22915 (art. 51 comma 6 lett. h) D. Lgs n. 118/2011”*.

L’art. 51, comma 6, lett. h) del D.lgs. 118/2011 dispone che *“Nessuna variazione al bilancio può essere approvata dopo il 30 novembre dell'anno a cui il bilancio stesso si riferisce, fatta salva: (..) h) le variazioni degli stanziamenti riguardanti i versamenti ai conti correnti di tesoreria statale intestati all'ente e i versamenti a depositi bancari intestati all'ente”*.

L’articolo in questione non autorizza variazioni in sede di approvazione del rendiconto, ma solo una deroga all’ordinario termine del 30/11 che, comunque, non può superare il termine dell’esercizio finanziario, in questo caso 31/12/2018.

Il rendiconto generale della Regione rappresenta solo la “sintesi” dell’evoluzione del perimetro autorizzatorio disegnato dal bilancio di previsione, così come variato “sino ed entro” il bilancio di assestamento e al massimo, ove consentito, entro il termine del 31/12, non potendo comportare ulteriori “margin di manovra” nelle autorizzazioni in questione. Dall’analisi dei documenti di bilancio, è emerso invece che tali variazioni siano state disposte in sede di approvazione del progetto di rendiconto relativo all’esercizio 2018 (con DGR del 29 maggio 2019).

Peraltro, in sede di giudizio di parifica del rendiconto 2016 era stata evidenziato il medesimo *modus operandi*.

Anche in quella sede, la Sezione aveva osservato che tale anomalia “*non solo è illegittimo [a] ma rende una visione alterata di quello che è stato l’andamento dell’attività amministrativa e del relativo grado di raggiungimento dei risultati programmati, cioè dell’essenza stessa del “rendiconto” codificata dal legislatore ai sensi dell’art. 63 del D.lgs. 118/2011”* (cfr. decisione n. 33/2018)¹⁴.

Pertanto, le variazioni in entrata ed in uscita, per € 11.000.000,00, apportate alle previsioni definitive di competenza, non possono essere parificate, in quanto adottate in violazione degli artt. 39, 51 e 63 del D.lgs 118/2011 e dei connessi principi contabili applicati.

Misure correttive

Alla luce di quanto sopra, l’Ente dovrà assumere i correttivi necessari a ripristinare il corretto perimetro delle previsioni finali di entrata e uscita legiferate con L.R. 52/2018, con i correlati effetti sulle poste e sui relativi saldi.

¹⁴ Nell’ambito della decisione n. 33/2018, la Sezione aveva rilevato che tale *modus operandi* “*non solo è illegittimo ma rende una visione alterata di quello che è stato l’andamento dell’attività amministrativa e del relativo grado di raggiungimento dei risultati programmati, cioè dell’essenza stessa del “rendiconto” codificata dal legislatore ai sensi dell’art. 63 del Dlgs 118/2011.*”.

Nell’ambito del procedimento istruttorio volto alla verifica delle misure di adeguamento adottate all’esito del suddetto *decisum*, si era reso necessario “*richiamare l’attenzione dell’Ente sulla necessità di rispettare in tutti gli esercizi il principio del “perimetro autorizzatorio” della spesa, quale elemento portante del bilancio e dei relativi equilibri”* (Cfr. Relazione allegata alla decisione di parifica 57/2019/PARI, esiti istruttori, par. 2).

6.2 CONTABILITÀ SPECIALI

Il principio 7.1, allegato 4/2 al decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118, precisa che “I servizi per conto di terzi e le partite di giro comprendono le transazioni poste in essere per conto di altri soggetti in assenza di qualsiasi discrezionalità ed autonomia decisionale da parte dell’ente, quali quelle effettuate come sostituto di imposta. Non comportando discrezionalità ed autonomia decisionale, le operazioni per conto di terzi non hanno natura autorizzatoria” (enfasi aggiunta).

Dall’allegato “Allegato A.3. – Report contabilità speciali”, trasmesso con nota prot. 209827/12A2 del 13/12/2019, si è riscontrata la contabilizzazione nelle contabilità speciali dei seguenti due capitoli di entrate/uscita collegati:

ENTRATE				USCITE				Differenze incassi-pagamenti
Capitolo	Descrizione Capitolo	Accertamenti Competenza	Riscossioni competenza	Capitolo	Descrizione Capitolo	Impegni Competenza	Pagamenti competenza	
42030	RESTITUZIONE FONDO ANTICIPAZIONE DELLE SPESE DI MISSIONI AL PERSONALE REGIONALE D.G.R. 692/2017	50.000,00	39.428,09	71130	FONDO ANTICIPAZIONE DELLE SPESE PER MISSIONI AL PERSONALE REGIONALE D.G.R. 692/2017	50.000,00	50.000,00	-10.571,91

Fonte: Regione - Allegato A.3. – Report contabilità speciali

La contabilizzazione di tali voci non si presenta conforme alle prescrizioni del vigente Ordinamento giuscontabile.

Peraltro, l’anomala modalità di contabilizzazione di tale tipologia di voci è stata già oggetto di rilievo (con conseguente eccezione di parifica) nell’ambito dei giudizi di parificazione dei rendiconti della Regione relativi agli esercizi 2015 e 2016.

Sul punto, quindi, non possono che ribadirsi i rilievi e le osservazioni già formulate nell’ambito della decisione n. 45/2016 (giudizio di parifica del rendiconto relativo all’esercizio 2015) e nell’ambito della decisione n. 33/2018 (giudizio di parifica del rendiconto relativo all’esercizio 2016) cui si rinvia per ogni approfondimento.

L’illegittima allocazione di tali voci di entrata e di spesa ha inciso anche sulla corretta rappresentazione dei saldi di bilancio, ai fini della verifica del rispetto dei vincoli di pareggio.

Peraltro, è proprio l’articolo 7, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118, a vietare anche “la temporanea” contabilizzazione dei pagamenti tra le partite di giro/servizi per conto terzi.

Le contabilità speciali, infatti, proprio per il regime di “irrilevanza” rispetto a determinati vincoli e prescrizioni, non possono costituire “parcheggio” di voci di entrata e di spesa diverse da quelle coperte dal perimetro di applicazione codificato dal D.lgs. 118/2011.

Per l’effetto, tali voci essendo state contabilizzate in violazione di specifiche prescrizioni di legge, non possono essere parificate.

Misure correttive

L’Ente dovrà adeguarsi al rilievo, provvedendo a non contabilizzare tali voci di entrata e di spesa nelle contabilità speciali, e ciò anche alla luce delle correlate ripercussioni sulla correttezza delle voci rappresentate ai fini del rispetto del pareggio di bilancio (sul punto si veda *infra*, par. 8).

6.3 PARTE ACCANTONATA DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

La parte accantonata del risultato di amministrazione del progetto di Rendiconto relativo all’esercizio 2018 risulta composta nei seguenti termini:

Parte Accantonata	Importi
FONDO CREDITI DUBBIA ESIGIBILITA'	35.550.549,78
ACCANTONAMENTO RESIDUI PERENTI	24.839.711,38
FONDO PERDITE SOCIETA' PARTECIPATE	3.217.597,62
FONDO CONTENZIOSI	7.046.969,44
ALTRI ACCANTONAMENTI	1.157.447,00
Totale parte accantonata (B)	71.812.275,22

L’analisi dei suddetti fondi è stata effettuata in confronto incrociato con i “fatti” gestionali intervenuti nell’esercizio e/o ereditati dagli esercizi precedenti, nonché alla luce delle prescrizioni e dei principi del vigente Ordinamento costituzionale e giuscontabile.

All’esito dei suddetti riscontri sono emerse anomalie con riguardo al “fondo contenziosi” per grave sottostima, nonché - nell’ambito della voce “ALTRI ACCANTONAMENTI” - con riguardo al “fondo speciale per oneri di natura corrente derivanti da provvedimenti legislativi regionali che si perfezionano successivamente all’approvazione del bilancio”, perché valorizzato in mancanza dei relativi presupposti di legge.

Tali anomalie hanno inciso sulla corretta rilevazione del disavanzo di amministrazione dell'esercizio, nei termini di seguito indicati.

6.3.1 Fondo rischi contenziosi

Ai sensi del principio applicato 9.2 (Risultato di amministrazione) dell'allegato 4/2 del D.lgs. 118/2011 *“La quota accantonata del risultato di amministrazione è costituita da:*

- 1. l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità (principio 3.3);*
- 2. gli accantonamenti a fronte dei residui passivi perenti (solo per le Regioni, fino al loro smaltimento);*
- 3. gli accantonamenti per le passività potenziali (fondi spese e rischi).*

Le quote accantonate del risultato di amministrazione sono utilizzabili solo a seguito del verificarsi dei rischi per i quali sono stati accantonati. Quando si accerta che la spesa potenziale non può più verificarsi, la corrispondente quota del risultato di amministrazione è liberata dal vincolo”.

I principi contabili applicati concernenti la contabilità finanziaria al punto 5.2 lettera h prevedono che: *“h) nel caso in cui l'ente, a seguito di contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere, o di sentenza non definitiva e non esecutiva, sia condannato al pagamento di spese, in attesa degli esiti del giudizio, si è in presenza di una obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l'esito del giudizio o del ricorso), con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa. In tale situazione l'ente è tenuto ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri previsti dalla sentenza, stanziando nell'esercizio le relative spese che, a fine esercizio, incrementeranno il risultato di amministrazione che dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese derivanti dalla sentenza definitiva. A tal fine si ritiene necessaria la costituzione di un apposito fondo rischi. Nel caso in cui il contenzioso nasce con riferimento ad una obbligazione già sorta, per la quale è stato già assunto l'impegno, si conserva l'impegno e non si effettua l'accantonamento per la parte già impegnata. L'accantonamento riguarda solo il rischio di maggiori spese legate al contenzioso.*

... In presenza di contenzioso di importo particolarmente rilevante, l'accantonamento annuale può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente. Gli stanziamenti riguardanti il fondo rischi spese legali accantonato nella

spesa degli esercizi successivi al primo, sono destinati ad essere incrementati in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione successivo, per tenere conto del nuovo contenzioso formatosi alla data dell'approvazione del bilancio.

In occasione dell'approvazione del rendiconto è possibile vincolare una quota del risultato di amministrazione pari alla quota degli accantonamenti riguardanti il fondo rischi spese legali rinviati agli esercizi successivi, liberando in tal modo gli stanziamenti di bilancio riguardanti il fondo rischi spese legali (in quote costanti tra gli accantonamenti stanziati nel bilancio di previsione).

L'organo di revisione dell'ente provvede a verificare la congruità degli accantonamenti".

La sottostima del fondo contenziosi rappresenta una criticità strutturale del sistema di gestione della parte accantonata del bilancio dell'Ente.

Già in sede di giudizio di parifica del rendiconto relativo all'esercizio 2016 era stata evidenziata tale criticità, espressa in forma di "perplexità" non superata alla luce dei riscontri forniti dall'Ente (cfr. Relazione allegata alla decisione n. 33/2018/PARI, punto cfr. 2.2.4.3.a).

In sede di giudizio di parifica del rendiconto 2017, alla luce degli esiti istruttori, dette perplexità si sono trasformate in "riscontro" di criticità (cfr. decisione n. 57/2019, par.4.2.1).

Nell'ambito di tale giudizio di parifica, infatti, la Sezione ha evidenziato "(..) la mancata valorizzazione nel fondo rischi in esame di un contenzioso molto oneroso in essere sin dall'esercizio 2013 con le aziende di Autotrasporto.

Tale circostanza si è appalesata dall'esame della DGR 1420/2018 trasmessa dall'Ente in sede di controdeduzioni, nell'ambito della quale veniva rilevato che: «l'A.N.A.V con le sue 25 aziende ha avviato, con atto di citazione del 04/12/2013 R.G. n.3622/2013, un contenzioso contro la regione Basilicata avanzando richieste che ammontano a complessivi € 83.685.717,84» (cfr. Premesse DGR 1420/2018).

Le pretese attoree erano ben note all'Ente sin dall'esercizio 2010. A tale data, infatti, l'Ente con DGR n. 1944 del 22 novembre 2010, «pur non assumendosi alcun impegno nei confronti degli interessati» aveva approvato "gli elaborati all'uopo predisposti dai quali risultava determinato l'importo di Euro 49.379.393,12 al netto degli accessori di legge, quale rivalutazione monetaria ed

interessi, in favore delle imprese del trasporto pubblico» (cfr. Nota integrativa al bilancio di previsione pluriennale 2019-2021, par. 2, “Fondo per contenziosi e pignoramenti”).

Quindi alla data di approvazione del progetto di Rendiconto 2017 la “posizione” non solo era conosciuta all’Ente dal 2010, ma lo stesso era anche a conoscenza che nell’esercizio 2013 le aziende del trasporto pubblico avevano attivato il giudizio di primo grado con una richiesta pari a circa 83 mln.

Nella parte accantonata del risultato di amministrazione all’esame non vi è traccia di tale “copertura del rischio”. Il fondo nell’esercizio 2017 risultava, infatti, valorizzato solo per l’importo di € 4.886.969,44.

Solo con l’approvazione del bilancio pluriennale 2018-2020 è stato deciso di valorizzare il rischio, mediante accantonamento al fondo rischi dell’importo di 1 mln sull’esercizio 2018, di 2 mln sull’esercizio 2019 e di 37 mln nell’esercizio 2020.

Peraltro, sempre dall’esame dei documenti contabili, è emerso che in data 19 marzo 2019, con DGR 237/2019, la Regione - in relazione a tale contenzioso - abbia perfezionato un atto di transazione con la maggior parte delle aziende del trasporto pubblico, per l’importo di € 29.750.000,00.

Il rischio, pertanto, è diventato debito.

Per l’effetto, sempre in data 19 marzo 2019, con una prima deliberazione di Giunta, n. 216, avente ad oggetto: “Prelievo da fondo rischi per contenzioso TPL – Esercizio 2019 e 2020 – Art. 49 e 51 del D.lvo 118/2011 e s.m.i. e punto 5.2 dell’allegato 4/2 al D.lvo 115/2011 e s.m.i.” la Regione ha proceduto alla variazione al Bilancio 2019/2021, al fine di iscrivere i capitoli di spesa su cui, successivamente, imputare la spesa, effettuando le seguenti operazioni.

Esercizio 2019 - USCITA				
capitolo	Stanzamenti all'ultima delibera di variazione anno 2019	variazioni		Stanzamento definitivo anno 2019
		in aumento	in diminuzione	
U07109 Fondo accantonamento per contenzioso TPL	2.250.000,00		2.182.500,00	67.500,00
U09172 - (nuovo) oneri derivanti da contenziosi nell'ambito del settore trasporti - DGR 1420/2018	-	2.182.500,00		2.182.500,00
Esercizio 2020 - USCITA				
capitolo	Stanzamenti all'ultima delibera di variazione anno 2020	variazioni		Stanzamento definitivo anno 2020
		in aumento	in diminuzione	
U07109 Fondo accantonamento per contenzioso TPL	37.000.000,00		27.567.500,00	9.432.500,00
U09172 - (nuovo) oneri derivanti da contenziosi nell'ambito del settore trasporti - DGR 1420/2018	-	27.567.500,00		27.567.500,00

Con una seconda delibera, la n. 237 del 19/03/2019, la Giunta regionale:

- *ha approvato lo schema di atto transattivo tra la Regione e L'A.N.A.V e preimpegnato la somma di € 29.750.000,00, di cui € 2.182.500,00 da imputarsi sull'esercizio 2019 ed € 27.567.500,00 da imputarsi sull'esercizio 2020;*
- *ha rinviato a successivo provvedimento dirigenziale l'assunzione degli impegni contabili propedeutici alla sottoscrizione.*

Tale fondo in realtà andava valorizzato fin dall'esercizio 2013 (data di instaurazione del giudizio di primo grado); anche in questo caso, invece, la Regione ha optato per dare copertura non al rischio connesso al contenzioso ma direttamente agli oneri conseguenti all'atto di transazione, e ciò tramite l'iscrizione sul capitolo di uscita "U67109 Fondo accantonamento per contenzioso TPL" della complessiva somma di € 39.250.000,00, di cui € 2.250.000,00 sull'annualità 2019 ed € 37.000.000,00 sull'annualità 2020, cioè a partire dallo stesso esercizio in cui è stato perfezionato l'atto di transazione.

Pertanto, ai fini che rilevano in questa sede, nel rinviare alla Relazione allegata sub doc. A per ogni approfondimento in merito alle anomalie riscontrate nella gestione del fondo rischi anche in rapporto alla possibile emersione di debiti fuori bilancio, la Sezione rileva che il fondo in esame risulta sottostimato nella misura in cui non ha dato copertura al "rischio" connesso al contenzioso in essere, sin dall'esercizio 2013, con le aziende di TPL nei termini sopra descritti" (cfr. decisione n. 57/2019, par. 4.2.1, cit.).

Alla luce di quanto sopra, pertanto, nell'ambito del giudizio di parifica dell'esercizio 2017, essendo stata riscontrata l'evidente sottostima - alla data del 31.12.2017 - del fondo rischi, la Sezione ha dichiarato la non parifica della "della parte accantonata del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2017, di cui al prospetto dimostrativo Allegato a) al disegno di legge di approvazione del Rendiconto, con riferimento a: (...) Fondo rischi, nella misura in cui non risulta valorizzata la passività potenziale connessa al contenzioso per il Trasporto Pubblico Locale (TPL), nei termini indicati in parte motiva".

Alla luce di tali riscontri, l'Ente con DGR 539 del 07/08/2019 ha incrementato il fondo contenzioso dell'importo di euro 8 milioni, portandolo - quindi - ad un complessivo valore di Euro 12.886.969,44.¹⁵

In corso di esercizio tale fondo, però, è stato utilizzato/cancellato per l'importo di Euro 8.040.000,00 ed incrementato per l'importo di € 2.200.000,00, con l'effetto che alla data del 31.12.2018 il fondo rischi risulta valorizzato per l'importo di Euro 7.046.969,44 a titolo di fondo rischi contenzioso.

Capitolo di spesa	Descrizione Capitolo	Risorse accantonate al 01.01.2018	Utilizzo accantonamenti	Accantonamenti stanziati nell'esercizio	Risorse accantonate al 31.12.2018
U67110	FONDO DI ACCANTONAMENTO PER CONTENZIOSI E PIGNORAMENTI	12.886.969,44	8.040.000,00	2.200.000,00	7.046.969,44

Si è osservato, quindi, un decremento di circa 5 milioni rispetto al fondo rischi dell'esercizio 2017, in assenza dei correlati presupposti giuscontabili.

Come già evidenziato, ai sensi del principio contabile 5.2., lett. h) dell'allegato 4.2. del D.lgs 118/2011 è possibile *"(..) ridurre gli stanziamenti di bilancio riguardanti il fondo rischi contenzioso in corso d'anno, qualora nel corso dell'esercizio il contenzioso, per il quale sono stati già effettuati accantonamenti confluiti nel risultato di amministrazione dell'esercizio precedente, si riduca per effetto della conclusione dello stesso contenzioso (ad es. sentenza, estinzione del giudizio, transazione, ecc.) che consentano la riduzione dell'accantonamento previsto per lo specifico rischio di soccombenza"*.

Il successivo principio n. 9.2 dispone - infatti - che *"le quote accantonate del risultato di amministrazione sono utilizzabili solo a seguito del verificarsi dei rischi per i quali sono stati accantonati. Quando si accerta che la spesa potenziale non può più verificarsi, la corrispondente quota del risultato di amministrazione è liberata dal vincolo"*.

¹⁵ In sede istruttoria, si è rilevato che il miglioramento del disavanzo di amministrazione registrato al 31.12.2017 è stato solo apparente *"in quanto determinato da un accantonamento a fondo contenzioso di soli Euro 8 mln a fronte dell'importo di Euro 29,75 mln concordato in sede di accordo di transazione a carico del bilancio regionale a partire dall'esercizio 2018. Se il fondo del rendiconto 2017 fosse stato implementato dell'importo corrispondente a quanto impegnato a valere sul bilancio pluriennale 2018-2020, il risultato di amministrazione sostanziale del rendiconto 2017 avrebbe registrato un ulteriore di disavanzo per euro 21.750.000,00."* (cfr. par. 2 Relazione, Parte Prima, allegata sub doc. A).

Nell'esercizio 2018, il contenzioso non era concluso, così come a tale data era stato adottato solo lo schema di transazione¹⁶, non essendo stata ancora perfezionata, quindi, alcuna obbligazione al riguardo.

L'atto di transazione, infatti, è stato approvato solo con DGR n. 237 del 19 marzo 2019, con impegni a valere sul bilancio pluriennale 2019-2021, per l'importo di € 29.750.000,00, di cui € 2.182.500,00 nell'esercizio 2019 ed € 27.567.500,00 nel 2020.

Per l'effetto, in un'ottica di corretta e trasparente rappresentazione dei fatti gestori, l'Ente in sede di approvazione del rendiconto 2018 (DGR 308 del 29 maggio 2019), avrebbe dovuto provvedere all'accantonamento, di un importo sufficientemente congruo a dare capienza agli oneri che ha dovuto sostenere a valere sul bilancio 2019 e 2020 a fronte della transazione.

In tale prospettiva, l'aver addirittura ridotto il fondo per l'importo complessivo di circa 5 milioni di euro (passando da circa Euro 12 milioni esercizio 2017 a circa Euro 7 milioni esercizio 2018), si appalesa difforme rispetto alle prescrizioni giuscontabili, nonché in violazione dei principi di trasparente e veritiera rappresentazione della massa "potenzialmente" passiva del bilancio alla data del 31.12.2018.

Fermo quanto sopra, dai riscontri effettuati, è emersa un'ulteriore criticità.

Il fondo avrebbe dovuto dare copertura al rischio connesso anche agli ulteriori contenziosi in essere.

Così non è stato.

A tale riguardo, infatti, l'Organo di revisione non ha rilasciato parere favorevole sulla congruità del fondo, dichiarando che *"su richiesta del Collegio, l'ufficio legale non ha fornito l'elenco delle dispute, "a causa della critica ed ingovernabile situazione-questa la risposta da parte del servizio-in cui versa l'Ufficio Legale". Non è stato possibile avere un elenco del contenzioso che ha generato uscite nel corso del 2018"* (cfr. verbale Organo di revisione n. 4/2020, cit.).

¹⁶ Nella relazione sulla gestione 2018 viene riferito che è *"stato eliminato l'accantonamento valorizzato nel 2017 per l'importo di € 8.000.000,00 poiché le somme sono state interamente impegnate a valere sugli esercizi 2019 e 2020. In proposito si conferma che nel 2018 con la DGR 1420 è stato adottato lo schema di Atto Transattivo tra Regione e ANAV Basilicata cui è seguita l'approvazione della transazione in via definitiva perfezionata con DGR n. 237 del 19/03/2019 per l'importo complessivo di € 29.750.000,00, di cui € 2.182.500,00 nell'esercizio 2019 ed € 27.567.500,00 nel 2020"*.

Tale criticità è risultata confermata anche analizzando, in via prospettica, gli esercizi successivi.

L'Organo di revisione, nell'ambito del parere sul Bilancio di previsione 2020/2022 ha, infatti, evidenziato, oltre ad un *trend* decrescente della cassa, un *trend* in crescente aumento dei pignoramenti.

Sul fondo cassa giacente presso il tesoriere, risultano pignoramenti ammontanti ad €. 4.199.366,92 alla data del 31/12/2019, con un incremento di € 2.439.353,83 rispetto al dato del 2018 in cui i pignoramenti erano pari a € 1.760.013,09 (€ 1.627.344,95 anno 2017).

	31/12/2017	31/12/2018	31/12/2019*
Disponibilità	€ 309.174.654,96	€. 171.203.158,30	€. 166.996.591,13
Anticipazioni	0,00	0,00	0,00

**dato rilevato in occasione dell'ultima verifica di cassa.*

Fonte: Parere sul Bilancio di previsione 2020/2022

Anche con riferimento al fondo rischi accantonato nel bilancio di previsione 2020, l'Organo di revisione ha evidenziato l'impossibilità di verificarne la congruità per mancanza dei documenti a sostegno, precisando che *"Nel bilancio di previsione sono state previste risorse per € 500.000,00 nel 2020. Di tale accantonamento non è stato dato al Collegio un elenco del contenzioso da cui poter valutare se sia stato determinato a seguito di una puntuale ricognizione del contenzioso in essere da parte dell'Ufficio legale di Regione Basilicata. Il Collegio avrebbe necessità di poter visionare la quantificazione di dettaglio degli importi calcolati per la determinazione fondo rischi contenzioso legale"* (Cfr. Parere sulla proposta di bilancio di previsione per gli esercizi finanziari 2020-2022, pubblicato sul Bollettino Ufficiale Della Regione Basilicata - 21/03/2020 n. 22 - Pag. 176 e seguenti).

Alla luce delle verifiche sulla dinamica dei contenziosi, si è rilevata un'ulteriore patologia. È risultata, infatti, prassi dell'Ente non procedere al riconoscimento del debito secondo i termini prescritti dall'art. 73 del D.lgs. 118/2011, e ciò in relazione a qualsiasi tipologia di debito sorto in assenza di correlato atto di impegno, ivi inclusi quelli derivanti a seguito di sentenze di condanna.

Il paragrafo 9 punto 9.1. dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, stabilisce che *"L'emersione di debiti assunti dall'ente e non registrati quando l'obbligazione è sorta comporta la necessità di attivare la procedura amministrativa di riconoscimento del debito fuori bilancio, prima di impegnare le spese con imputazione all'esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili. Nel*

caso in cui il riconoscimento intervenga successivamente alla scadenza dell'obbligazione, la spesa è impegnata nell'esercizio in cui il debito fuori bilancio è riconosciuto".

Da quanto sopra, ne consegue *"l'inammissibilità di ogni forma di contabilizzazione prima dell'avvenuto riconoscimento"* (cfr. Sezione delle Autonomie, delibera n. 27/2019).

Sul punto viene infatti ribadito che *"(..) la materia dei debiti fuori bilancio va presidiata da estremo rigore siccome di rilievo anche con riguardo all'effettivo rispetto dei vincoli di finanza pubblica ed alla corretta determinazione dei relativi saldi: la tematica, centrale nella vigenza del sistema incentrato sul patto di stabilità, assume ancor più consistenza con riferimento a quello attuale avente ad oggetto il pareggio rispetto al quale rileva come noto, unicamente, l'impegno"* (cfr. cfr. Sezione delle Autonomie, delibera n. 27/2019, cit.).

In questa prospettiva, la congrua costituzione del Fondo contenzioso ed il costante monitoraggio dell'evoluzione delle passività da contenzioso, costituiscono presupposti essenziali per *"procedure di riconoscimento e di finanziamento del debito tempestive"* (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 27/2019, cit.).

E ciò anche considerando che *"laddove vi sia un ritardo che comporti il rinvio del riconoscimento ad esercizi successivi a quello in cui il debito è emerso, si produrrebbe una non corretta rappresentazione della situazione patrimoniale e finanziaria dell'ente"* (cfr. Sezione delle Autonomie, delibera n. 21/2018).

La prassi seguita dall'Ente, di innestare debiti fuori bilancio e di procedere al relativo pagamento in assenza della previa procedura di riconoscimento, comporta una triplice conseguenza pregiudizievole.

La prima inerisce agli effetti sulla corretta e veritiera rappresentazione della massa passiva del bilancio, in presenza di oneri - assunti o comunque incombenti- ma non registrati contabilmente, neppure in termini di accantonamento del rischio.

La seconda inerisce alla contabilizzazione di oneri, in assenza di presupposto di legittimazione che, nel caso di specie, è costituito dal riconoscimento effettuato ai sensi dell'art. 73 del D.lgs. 118/2011.

La terza impatta sulle prerogative dell'Organo regionale competente al riconoscimento: innestando oneri in assenza di tale valutazione pregiudiziale, si inibisce la possibilità di verificare l'opportunità di gravare il bilancio regionale con oneri estranei alle scelte

allocative effettuate in sede di programmazione della spesa (chiaramente la discrezionalità sull' "an" del pagamento è riferita agli oneri non derivanti da sentenze di condanna).

Il tutto senza considerare che – sempre come effetto della mancata attivazione della procedura di riconoscimento – viene impedito al competente Organo giurisdizionale di effettuare indagini in merito all'eventuale responsabilità connessa a tali esborsi fuori bilancio.

Sul punto, la Sezione delle Autonomie di questa Corte ha, anche di recente, ribadito che *“Il pagamento di un debito fuori bilancio riveniente da una sentenza esecutiva deve, sempre, essere preceduto dall'approvazione da parte del Consiglio dell'ente della relativa deliberazione di riconoscimento”, e ciò in quanto “in una corretta gestione finanziaria l'emersione di un debito non previsto nel bilancio di previsione debba essere portata tempestivamente al Consiglio dell'ente per l'adozione dei necessari provvedimenti, quali la valutazione della riconoscibilità, ai sensi dell'art. 194, comma 1, e il reperimento delle necessarie coperture secondo quanto previsto dall'art. 193, comma 3, e 194, commi 2 e 3» ammonendo nel contempo che, laddove vi sia un ritardo che comporti il rinvio del riconoscimento ad esercizi successivi a quello in cui il debito è emerso, si produrrebbe una non corretta rappresentazione della situazione patrimoniale e finanziaria dell'ente”* (cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, delibera n. 27/2019 e n. 21/SEZAUT/2018/QMIG cit.).

6.3.2 Altri fondi per passività potenziali

Nel quadro di dettaglio della parte accantonata del risultato di amministrazione (cfr. tabella a pag. 66 della relazione sulla gestione) si è rilevata la contabilizzazione di un ulteriore importo di € 1.157.447,00 a titolo di *“Altri accantonamenti per passività potenziali Fondo spese e rischi”*.

Altri accantonamenti per passività potenziali Fondo spese e rischi	Accantonamento al 31.12.2018
FONDO SPECIALE PER ONERI DI NATURA CORRENTE DERIVANTI DA PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI REGIONALI CHE SI PERFEZIONANO SUCCESSIVAMENTE ALL'APPROVAZIONE DEL BILANCIO	381.000,00
FONDO DI ACCANTONAMENTO PER GARANZIE PRESTATE AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	0,00
ACCANTONAMENTO PER LA PROCEDURA DI INFRAZIONE RIFIUTI	776.447,00
Totale altri fondi	1.157.447,00

Nella Relazione sulla gestione viene dichiarato che l'importo di Euro 381 milioni era stato già accantonato nel 2017 ed è stato confermato anche nell'esercizio 2018.

Anche in questo caso nulla, in proposito, viene dichiarato nella relazione dell'Organo di Revisione.

Ai sensi dall'art. 49, comma 5 del D.L.gs 118/2011: *"5. Ai fini della copertura finanziaria di spese derivanti da provvedimenti legislativi non approvati entro il termine dell'esercizio relativo, ma in corso di approvazione da parte del Consiglio, può farsi riferimento alle quote non utilizzate dei relativi fondi speciali di detto esercizio. A tal fine, le economie di spesa derivanti dalle quote non utilizzate di tali fondi speciali costituiscono una quota accantonata del risultato di amministrazione, destinata alla copertura finanziaria di spese derivanti dai relativi provvedimenti legislativi, purché tali provvedimenti siano approvati entro il termine dell'esercizio immediatamente successivo"*.

Considerando che identico fondo era stato iscritto, per i medesimi provvedimenti "non approvati entro l'esercizio ma approvati entro il termine dell'esercizio successivo", anche nell'esercizio 2017, la persistenza di tale accantonamento nell'esercizio 2018 non risulta sostenuta dai vigenti principi contabili, e ciò in quanto detti provvedimenti avrebbero dovuto essere approvati entro il 31.12.2018.

Ma così non è stato.

Per l'effetto, il fondo di € 381.000,00, non risultando sostenuto dai presupposti giuscontabili codificati dal sopra citato articolato normativo, dovrà essere cancellato a vantaggio della parte disponibile del risultato di amministrazione (Lettera E).

A fronte di tale inopinato accantonamento, si è rilevata - invece - la mancanza di fondi connessi al rischio da maggiori residui passivi che potrebbero emergere a seguito della definizione della questione sul "differenziale" dare-avere con Enti locali, Province, Università pari ad € 449.827.815,95, riscontrato in sede di giudizio di parifica del rendiconto 2015 (cfr. par. 4.5.2 Relazione allegata alla decisione n. 45/2016) e, per stessa ammissione dell'Ente, ancora in fase di verifica (cfr. nota di risposta prot. 45773/12A2 del 16/03/2020)¹⁷.

¹⁷ Sul punto l'Ente ha dichiarato che " Con riferimento alla discrepanza rilevata tra debiti Regione, da un lato, e crediti dei Comuni, Province e Università, dall'altro, tenuto conto della mole dei dati e del fatto che, antecedentemente al 2018, non era stato

La parte accantonata del risultato di amministrazione risulta, quindi, sottostimata anche per la mancata valorizzazione del rischio connesso agli esiti di tale verifica, con conseguente possibile emersione di ulteriori debiti non contabilizzati in bilancio.

6.4 SOTTOSTIMA DELLA PARTE VINCOLATA DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

6.4.1 Contrattazione decentrata

Il trattamento contabile dei fondi della contrattazione decentrata, per il personale di comparto e per i dirigenti, è stato oggetto di specifici rilievi ed osservazioni da parte di questa Sezione nell'ambito dei precedenti giudizi di parifica, e ciò sia con riferimento alla contrattazione del comparto che in relazione a quella dei dirigenti. (Cfr. par. 4.4.1 Relazione 2015, par. 3.5.5.4 Relazione 2016, par. 3.5.5.2 Relazione 2017).

In particolare, nell'ambito dei suddetti giudizi sono state riscontrate criticità ed irregolarità nelle modalità di contabilizzazione, perché effettuate in difformità rispetto alle specifiche prescrizioni contenute nell'Ordinamento giuscontabile vigente.

Per i vari profili di criticità riscontrati si rinvia alla Relazione (Parte prima) allegata alla presente decisione (sub doc. A) (cfr. par.3.5.2.5).

Ai fini che rilevano nel presente giudizio di parifica, si è rilevato che l'anomala gestione della dinamica del trattamento accessorio del personale di comparto e dei dirigenti ha inciso sulla corretta rappresentazione del risultato di amministrazione 2018 nella misura in cui è risultato sottostimato nella parte vincolata, per mancanza di vincoli "ex lege" sulle risorse da destinare obbligatoriamente al trattamento accessorio dei dirigenti.

implementato il collegamento dei beneficiari a ciascun impegno e che non vi erano le funzionalità tecnologiche per l'interoperabilità tra atti digitali e sistema informativo contabile, si evidenzia che sarebbe necessario procedere alla verifica dei vari impegni/accertamenti con ogni singolo ente. Essendo tale attività particolarmente onerosa in termini di risorse umane da impegnare da parte del competente ufficio bilancio non si è in grado, al momento, di prevedere con certezza i tempi necessari al suo espletamento" (cfr. nota di risposta del 16 marzo 2020, cit.).

Con riferimento alla contrattazione decentrata per il comparto, si è riscontrata un'ulteriore anomalia: sono stati effettuati impegni e pagamenti nell'esercizio 2018, in assenza dei relativi presupposti giuscontabili.

Il tutto nei seguenti termini.

Comparto

Per la contrattazione decentrata di comparto, il fondo risulta costituito in data 1.10.2019 quindi successivamente all'esercizio di riferimento.

La contrattazione risulta definitivamente sottoscritta in data 22.11.2019.

Nei capitoli di bilancio del rendiconto 2018 risultano confluite anche risorse relative alla contrattazione decentrata degli esercizi precedenti, e ciò a conferma dell'anomalo *modus operandi* per cui il trattamento finanziario e contabile dei suddetti fondi non è risultato mai allineato rispetto all'esercizio di riferimento, scontando un cronico e strutturale ritardo.

Per quanto riguarda le risorse del fondo di riferimento dell'esercizio, secondo la ricostruzione effettuata dall'Organo di revisione, l'importo complessivo è pari ad € 12.842.341.

Di tali risorse, € 9.123.341,00 hanno trovato copertura nell'esercizio 2018, mentre i restanti € 3.720.000,00 sono stati stanziati nell'esercizio 2019, ma non a valere sulle risorse vincolate del risultato di amministrazione 2018.

Sul punto l'Organo di revisione nel verbale n. 4 del 13.03.2020, trasmesso via pec, ha precisato che «Il Collegio nel verbale del 18.10.2019 evidenziava che gli oneri trovano copertura nell'ambito degli stanziamenti del bilancio 2018, a carico dei capitoli U08080 per euro 9.040.251, U08130 per euro 34.090, U08170 per euro 33.000,00, U08200 per euro 16.000. La differenza necessaria per euro 3.720.000 trovava copertura nel bilancio 2019 al capitolo U08002, denominato "Indennità di Produttività annualità Progressiva 2018". Al riguardo l'organo di revisione ricordava che ai sensi del principio 5.2 dell'Allegato 4/2 del D.lgs.118/2011, non essendo stato sottoscritto l'accordo nel 2018, "le correlate economie di spesa - derivanti dalle somme che non potevano più essere impegnate- confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione, immediatamente utilizzabili secondo la disciplina generale, anche nel corso dell'esercizio provvisorio". Anche per il 2018, quindi, come già rilevato a pag. 312 dalla locale Sezione di Controllo della Corte dei Conti nell'attenta e puntuale relazione allegata al giudizio di parifica sul rendiconto 2017, "La gestione contabile di tale aggregato, pertanto, non si appalesa conforme ai

principi giuscontabili attualmente vigenti, evidenziando - peraltro - anche un problema di copertura finanziaria "a monte". In altre parole, la copertura della spesa per la contrattazione del 2018, sottoscritta nel 2019, veniva assicurata con gli impegni assunti nel 2018 e con risorse stanziare sul bilancio 2019, ma queste ultime non da disponibilità provenienti da quote vincolate del risultato di amministrazione 2018».¹⁸

La gestione delle risorse per la contrattazione decentrata del comparto evidenzia, quindi, due criticità.

La prima è che nell'esercizio 2018, risultano impegnate e pagate risorse in assenza del relativo presupposto normativo, e ciò in quanto sia il fondo che, di conseguenza, la correlata contrattazione sono stati, rispettivamente, costituiti e sottoscritti nell'esercizio successivo a quello di riferimento.

Secondo l'uniforme orientamento della giurisprudenza contabile *"nel caso di mancata costituzione del fondo nell'anno di riferimento, le economie di bilancio confluiscono nel risultato di amministrazione, vincolato per la sola quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale"* (cfr. *ex pluribus*, Sezione Controllo per il Molise, deliberazione n. 218/2015/PAR, n. 166/2017/PAR e Sezione Controllo per il Veneto, n. 263/2016/PAR).

Da ciò *"Ne consegue, pertanto, che la sola quota stabile del "Fondo", in quanto obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale, confluisce nell'avanzo vincolato e potrà essere spesa nell'anno successivo; diversamente, le risorse variabili restano definitivamente acquisite al bilancio come economie di spesa.*

Giova da ultimo evidenziare come le risorse trasportate, ancorché di parte stabile, debbono essere qualificate, nel fondo degli anni successivi, come risorse a carattere strettamente variabile, con espresso divieto, quindi, di utilizzarle per finanziare impieghi fissi e continuativi (cfr. parere MEF del 24 gennaio 2013)" (cfr. *ex pluribus* Corte dei conti, sez. Veneto, delibera n. 263/2016).

¹⁸ In risposta ai chiarimenti richiesti, tale ricostruzione è stata confermata con successiva nota dell'8 giugno 2020 (Prot. n. 506 del 9.06.2020). In tale sede l'Organo di revisione ha dichiarato che *«Nel medesimo verbale n. 4 del 13.03.2020, il collegio ricordava che nelle conclusioni della relazione sul rendiconto 2019 "per il comparto nel 2018 sono state stanziare e impegnate risorse per spese liquidate nell'anno 2019, invece di confluire nella quota vincolata del risultato di amministrazione. Inoltre, per utilizzare gli stanziamenti del 2019 a completa copertura del fondo si sarebbe dovuto procedere al riconoscimento del debito fuori bilancio"».*

Per l'effetto, quindi, in mancanza di costituzione del Fondo e di correlata contrattazione, l'Ente non avrebbe potuto impegnare e pagare detti importi, dovendoli far confluire nella parte vincolata del risultato di amministrazione (per la parte relativa alla quota obbligatoria).

La seconda anomalia riguarda il mancato vincolo sul risultato di amministrazione 2018 per l'importo di € 3.720.000,00 (sempre solo nella parte relativa a risorse obbligatorie), che invece ha trovato copertura con gli stanziamenti dell'esercizio 2019.

Le risorse relative alla parte variabile, invece, non essendo stato costituito il fondo nell'esercizio di riferimento avrebbero dovuto (e devono) confluire nel risultato di amministrazione, come economie di spesa.

Dirigenti

Con riferimento alla contrattazione decentrata per i dirigenti, invece, l'anomalia risiede nel fatto che in relazione agli esercizi 2015-2018, il fondo è stato costituito solo in data 6.02.2020, mentre il correlato contratto è stata perfezionato solo in data 10.03.2020.

Le risorse relative agli esercizi 2015-2018 sono state stanziare a valere sul bilancio di previsione 2019-2021, e in particolare sul capitolo U 08026 € 2.370.000,00 "Retribuzione di Posizione e Risultato Dirigenti 2015-2018", non a valere su risorse vincolate nel 2018.

08026	RETRIBUZIONE DI POSIZIONE E RISULTATO DIRIGENTI 2015-2018	0,00	Previsioni di Competenza	0,00	2.370.000,00	0,00	0,00
			di cui già impegnato		0,00	0,00	0,00
			di cui fondo pluriennale vincolato	0,00	0,00	0,00	0,00
			Previsioni di Cassa	0,00	2.370.000,00		

Tale circostanza ha, quindi, comportato la sottostima del risultato di amministrazione 2018 per l'importo corrispondente ai vincoli che l'Ente avrebbe dovuto appostare sulle risorse "obbligatorie" previste dalla contrattazione collettiva nazionale, per l'esercizio di riferimento 2018, nonché per i pregressi esercizi 2015-2017.

Si ribadisce, infatti, che ai sensi del principio contabile 5.2. dell'allegato 4.2 del D.lgs. 118/2011 "Considerato che il fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività presenta natura di spesa vincolata, le risorse destinate alla copertura di tale stanziamento acquistano la natura di entrate vincolate al finanziamento del fondo, con riferimento all'esercizio cui la costituzione del fondo si riferisce; pertanto, la spesa riguardante il fondo per le

politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività è interamente stanziata nell'esercizio cui la costituzione del fondo stesso si riferisce, destinando la quota riguardante la premialità e il trattamento accessorio da liquidare nell'esercizio successivo alla costituzione del fondo pluriennale vincolato, a copertura degli impegni destinati ad essere imputati all'esercizio successivo".

Alla luce dei principi contabili sopra citati e dell'orientamento unanime della giurisprudenza contabile, qualora, come nel caso all'esame, nel corso dell'esercizio in essere, l'amministrazione non abbia né costituito formalmente il "Fondo" né abbia provveduto a sottoscrivere il contratto decentrato, le economie di bilancio confluiscono nel risultato di amministrazione, vincolato per la sola quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale.

La conseguenza è, quindi, che tutte le risorse di natura variabile ivi incluse quelle da "riportare a nuovo" vanno a costituire vere e proprie economie di spesa.

Effetti sui saldi e Misure correttive

Alla luce di quanto sopra, pertanto, è emerso che:

- per il comparto: nell'esercizio 2018 l'Ente ha impegnato e pagato risorse in assenza del necessario presupposto normativo. Nell'esercizio 2018 l'Ente avrebbe dovuto vincolare le somme relative alle "risorse obbligatorie" del fondo, facendo confluire le risorse variabili in economia di spesa.
- Per i dirigenti: le risorse relative ai fondi della contrattazione decentrata per gli esercizi 2015-2018 hanno trovato copertura e correlato stanziamento solo nell'esercizio 2019, ma non a valere sulle risorse vincolate dell'esercizio 2018. E ciò in quanto nessun vincolo risulta essere stato registrato nel risultato di amministrazione dell'esercizio di riferimento.

Ai fini che interessano il presente giudizio, si rileva, quindi, il mancato vincolo sul risultato di amministrazione 2018:

- i) delle risorse obbligatorie previste per la contrattazione integrativa dirigenti;
- ii) delle risorse obbligatorie della contrattazione decentrata di comparto, nella misura in cui l'importo di € 3.720.000,00 risulta direttamente coperto e stanziato nell'esercizio 2019, non con risorse vincolate dell'esercizio 2018.

Per l'effetto, non si ritiene di parificare il risultato di amministrazione nella misura in cui risulta come sopra sottostimato nella parte vincolata.

Con riferimento ad entrambi i fondi (dirigenti e comparto), l'Ente dovrà provvedere a far confluire la parte variabile nelle economie di spesa, a vantaggio del risultato di amministrazione (lett. a) ed e) del prospetto allegato n. 10), riducendo, per l'importo corrispondente, i fondi.

Il ritardo accumulato nella gestione della dinamica dei fondi decentrati ha inciso, infatti, sulla possibilità di riconoscere la parte variabile della contrattazione, per mancanza dei presupposti per l'imputazione nel bilancio.

6.5 ILLEGITTIMITA' DELLE SPESE CONTABILIZZATE NEL RENDICONTO 2018

All'esito dei riscontri istruttori, è emerso che il progetto di Rendiconto all'esame riporta capitoli in cui vengono contabilizzate spese illegittime.

Le illegittimità riscontrate sono di triplice natura.

- (i) Assenza di copertura normativa, per via derivata dall'illegittimità della normativa "fonte".
- (ii) Violazione di specifici divieti di legge.
- (iii) Violazione dei vincoli finanziari in tema di spesa di personale, di cui al combinato disposto dei commi 557, 557 *bis*, 557 *ter* e 557 *quater* dell'art. 1 della legge 296/2006.

E' stata altresì rilevata la violazione del principio di competenza finanziaria, per mancata assunzione degli atti di impegno nell'esercizio finanziario in cui sono state perfezionate le relative obbligazioni "fonte". Tale anomalia rileva come difformità "tecnica" rispetto ai vigenti principi giuscontabili,

(i) Oneri per spese di personale giornalista privi di legittima copertura normativa

Il progetto di rendiconto relativo all'esercizio 2018, al pari del rendiconto relativo all'esercizio 2017, riporta capitoli di spesa per il personale giornalista della Regione (Giunta e Consiglio) effettuate sulla base delle autorizzazioni alla spesa contenute ai sensi dell'art. 2, commi 2 e 6, e dell'art. 6, comma 1 e 2, della legge regionale n. 7/2001.

Si tratta dei seguenti capitoli:

- 8050 “Stipendi, Retribuzioni ed oneri previdenziali ed assistenziali per i Giornalisti L.R. 7/2001”;
- 8405 “Imposta sostitutiva sul trattamento di fine rapporto (TFR) Giornalisti”;

Missione	Desc Missione	Programma	Desc Programma	Titolo	Desc Titolo	Capitolo	Desc Capitolo	Residui Iniziali	Previsioni Definitive Compe	Previsioni Definitive Cassa	Impegni Compe	Pagamenti Compe
1	Servizi istituzionali e generali, di gestione e di controllo	10	Risorse umane	1	Spese correnti	8050	STIPENDI, RETRIBUZIONI ED ONERI PREVIDENZIALI ED ASSISTENZIALI PER I GIORNALISTI L.R. 7/2001	2.727,85	756.640,02	759.367,87	756.417,93	756.417,93
1	Servizi istituzionali e generali, di gestione e di controllo	10	Risorse umane	1	Spese correnti	8405	IMPOSTA SOSTITUTIVA SUL TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO (TFR) GIORNALISTI	-	2.576,00	2.576,00	2.576,00	2.576,00
								€ 2.727,85	€ 759.216,02	€ 761.943,87	€ 758.993,93	€ 758.993,93

Fonte: Progetto di rendiconto trasmesso dalla Regione Basilicata "Consuntivo 2018 spese excel"

E ciò nella misura in cui contabilizzano oneri privi di legittima copertura normativa.

Infatti, l'effetto retroattivo della dichiarazione di illegittimità costituzionale pronunciata dal Giudice delle leggi, con la sentenza n. 112 del 19 maggio 2020 (depositata in data 12 giugno 2020 e pubblicata sulla G.U. n. 25 del 17 giugno 2020), ha “travolto” anche i suddetti capitoli di spesa nella misura e nei limiti in cui registrano spese effettuate in assenza di copertura normativa, per via derivata dalla illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2 e 6 e dell'art. 6, comma 1 e 2, della legge regionale n. 7/2001, per violazione degli artt. 117, comma 2, lett. l) della Costituzione nonché degli artt. 81, 97 comma 1, 117 comma 3 della Costituzione.

Per l'effetto, i capitoli di spesa del rendiconto 2018 incisi dall'illegittimità delle suddette disposizioni “fonte” non sono parificabili, al pari dei capitoli di spesa contabilizzati nel rendiconto 2017 (cfr. par.5.1).

A tale riguardo, trattandosi della medesima fattispecie sostanziale e contabile, l'Ente dovrà adottare le misure correttive individuate nel precedente par. 5, cui si rinvia.

(ii) Trasferimenti effettuati nei confronti di enti vigilati e società partecipate in violazione del divieto di cui al comma 4, dell'art. 22 del D.lgs. 33/2013

Il diritto ad “essere informati” rappresenta un diritto “inviolabile” del cittadino garantito dalla Costituzione.

La tutela del diritto “alla trasparenza” dei dati e dei documenti connessi all’*agere* delle pubbliche amministrazioni è oggi disciplinata dal D.lgs. 33/2013, così come successivamente modificato ed integrato.

Tale disciplina è stata adottata in applicazione della delega contenuta nella legge 190/2012 “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*”, che ha fatto del principio di trasparenza uno degli assi portanti delle politiche di prevenzione della corruzione (cfr. delibera ANAC n. 53/2013).

Ai sensi dell’art. 1 del D.lgs. 33/2013 viene precisato che “*La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all’attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche*”.

Ai sensi dell’art. 22 del D.lgs 33/2013 (Obblighi di pubblicazione dei dati relativi agli enti pubblici vigilati, e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle partecipazioni in società di diritto privato) viene disposto l’obbligo in capo alle amministrazioni di cui all’art. 2-bis del medesimo articolato normativo, di aggiornare annualmente:

- a) l'elenco degli enti pubblici, comunque denominati, istituiti, vigilati o finanziati dall'amministrazione medesima nonché di quelli per i quali l'amministrazione abbia il potere di nomina degli amministratori dell'ente, con l'elencazione delle funzioni attribuite e delle attività svolte in favore dell'amministrazione o delle attività di servizio pubblico affidate;
- b) l'elenco delle società di cui detiene direttamente quote di partecipazione anche minoritaria indicandone l'entità, con l'indicazione delle funzioni attribuite e delle attività svolte in favore dell'amministrazione o delle attività di servizio pubblico affidate;
- c) l'elenco degli enti di diritto privato, comunque denominati, in controllo dell'amministrazione, con l'indicazione delle funzioni attribuite e delle attività svolte in favore dell'amministrazione o delle attività di servizio pubblico affidate. Ai fini delle presenti disposizioni sono enti di diritto privato in controllo pubblico gli enti di diritto privato sottoposti a controllo da parte di amministrazioni pubbliche, oppure gli enti costituiti o vigilati da pubbliche amministrazioni nei quali siano a queste riconosciuti,

anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi;

d) una o più rappresentazioni grafiche che evidenziano i rapporti tra l'amministrazione e gli enti di cui al precedente comma;

d-bis) i provvedimenti in materia di costituzione di società a partecipazione pubblica, acquisto di partecipazioni in società già costituite, gestione delle partecipazioni pubbliche, alienazione di partecipazioni sociali, quotazione di società a controllo pubblico in mercati regolamentati e razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche, previsti dal decreto legislativo adottato ai sensi dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124.¹⁹

Al mancato rispetto dei suddetti obblighi, il legislatore nazionale fa conseguire il divieto di erogare somme a qualsiasi titolo da parte dell'amministrazione interessata “ (*.. ad esclusione dei pagamenti che le amministrazioni sono tenute ad erogare a fronte di obbligazioni contrattuali per prestazioni svolte in loro favore da parte di uno degli enti e società indicati nelle categorie di cui al comma 1, lettere da a) a c).* “ (cfr. comma 4, art. 22 D.lgs. 33/2013).

Ai sensi del comma 2, dell'art. 47 del medesimo articolato normativo “*La violazione degli obblighi di pubblicazione di cui all'articolo 22, comma 2, dà luogo ad una sanzione amministrativa in carico al responsabile della pubblicazione consistente nella decurtazione dal 30 al 60 per cento dell'indennità di risultato ovvero nella decurtazione dal 30 al 60 per cento dell'indennità accessoria percepita dal responsabile della trasparenza. La stessa sanzione si applica agli amministratori societari che non comunicano ai soci pubblici il proprio incarico ed il relativo compenso entro trenta giorni dal conferimento ovvero, per le indennità di risultato, entro trenta giorni dal percepimento*”.

Nell'ambito del Giudizio di Parifica 2017, era stato rilevato l'inadempimento ai suddetti obblighi di pubblicazione con riferimento al Consorzio Aeroporto Salerno-Pontecagnano e alla Fondazione Osservatorio Ambientale Regionale, con conseguente divieto di erogazione di somme ai sensi del sopra citato comma 4, dell'art. 22 di cui al D.lgs. 33/2013.

¹⁹ Per ciascuno degli enti di cui alle lettere da a) a c) del comma 1 dell'art. 22 del Dlgs 33/2013, sono pubblicati i dati relativi alla ragione sociale, alla misura della eventuale partecipazione dell'amministrazione, alla durata dell'impegno, all'onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'amministrazione, al numero dei rappresentanti dell'amministrazione negli organi di governo, al trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante, ai risultati di bilancio degli ultimi tre esercizi finanziari. Sono altresì pubblicati i dati relativi agli incarichi di amministratore dell'ente e il relativo trattamento economico complessivo. “

Il comma 3, precisa che “Nel sito dell'amministrazione è inserito il collegamento con i siti istituzionali dei soggetti di cui al comma 1”.

Per l'effetto, nell'ambito della decisione di parifica n. 57/2019, tali spese sono state eccettuate dal visto di parifica.

La medesima criticità è stata riscontrata con riferimento al rendiconto dell'esercizio 2018.

Infatti, nell'ambito delle verifiche effettuate sul sito istituzionale dell'Ente, aggiornate alla data del 20 marzo 2020, è emersa la mancata pubblicazione dei dati richiesti ai sensi del comma 2 dell'art. 22 del D.lgs. 33/2013 con riferimento ai seguenti enti:

- Parco Naturale Regionale del Vulture, istituito nel 2017;
- Osservatorio Regionale Banche - Imprese di Economia e Finanza S.c.ar.l.

In favore dei suddetti Organismi, nell'esercizio 2018, sono stati impegnati ed erogati:

- € 80.000,00 a favore dell'Ente Parco del Vulture;
- € 8.000,00 per quote associative in favore di OBI;

Tab. 22 - Trasferimenti erogati OBI Scarl in violazione del D.lgs 33 /2013

TITOLO	CATEGORIA	CAPITOLO	Descrizione capitolo	Numero mandato	Data pagamento	Importo Mandato	Beneficiario del mandato	Es. Fin. Impegno	Causale Pagamento	Missione	Programma
1 - Spese	03 - Acquisto di	U02010	CONTRIBUTO AL CINSEDO, CENTRO INTERREGIONALE DI STUDI E DOCUMENTAZIONE L.R. 30/12/83, N. 38 E QUOTE DI PARTECIPAZIONE A SOCIETA' O ASSOCIAZIONI DELLE QUALI E' SOCIO LA REGIONE	201803743	25/06/2018	8.000,00	OSSERVATORIO REG.BANCHE IMPRESE DI ECONOMIA E FIN.SOC. CONSOR	2018	Deliberazione della Giunta Regionale 04 maggio 1999, n. 1002 � Osservatorio Interregionale Banche Imprese. Adesione e pagamento quota associativa� - pagamento quota associativa anno 2018.	01 - Servizi istituzionali e generali, di gestione e di controllo	02 - Segreteria generale

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati estratti dal database trasmesso dalla Regione Basilicata in data 02.04.2019

Tab. 23 - Trasferimenti erogati a Ente Parco del Vulture in violazione del D.lgs 33/2013

Missione	Desc Missione	Programma	Desc Programma	TITOLO	Desc Titolo	Capitolo	Desc Capitolo	Residui Iniziali	Previsioni Definitive Compe	Previsioni Definitive Cassa	Impegni Compe	Pagamenti Compe	Pagamenti Res	Pagamenti Totale
9	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	5	Aree protette, parchi naturali, protezione naturalistica e forestazione	1	Spese correnti	29538	Spese per l'avvio e la gestione Parco Naturale Regionale del Vulture e relativo Ente di gestione, ai sensi della L.R. 28 giugno 1994, n. 28 e s.m.i.	-	80.000,00	80.000,00	80.000,00	80.000,00	-	80.000,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati della Regione - Preconsuntivo 2018

Tali somme risultano, quindi, erogate in violazione dello specifico divieto sancito dal comma 4 dell'art. 22 del D.lgs. 33/2013.

Alla luce di quanto sopra, esulando in questa sede qualsiasi considerazione in merito all'applicazione al caso *de quo* dell'apparato sanzionatorio previsto ai sensi dell'art. 47 del

D.lgs. 33/2013, ai fini che rilevano nel presente giudizio di parifica, il capitolo di spesa U02010, per l'importo di € 8.000,00, per quote associative, a favore di Osservatorio Banche Imprese di economia e finanza Scarl e il capitolo di spesa U29538, per l'importo di € 80.000,00, per spese per avvio e gestione, a favore di Ente Parco naturale del Vulture, non possono essere parificati nella misura e nei limiti in cui tali spese risultano sostenute in violazione dell'art. 22, comma 4, del D.lgs. n. 33/ 2013.

Misure correttive

L'Ente dovrà assumere le misure necessarie a dare evidenza, a valere sul ciclo di bilancio 2019, del recupero delle somme inopinatamente erogate nell'esercizio 2018 a valere sui sopra citati capitoli di spesa, per violazione del divieto di cui all'art. 22, comma 4, del D.lgs. 33/2012.

Nelle more del recupero, l'Ente dovrà provvedere ad accantonare nel fondo rischi "da danno al bilancio" di cui al precedente punto 5.2., le somme erogate in violazione del suddetto divieto. Il disaccantonamento di tali importi potrà avvenire ad avvenuto recupero degli importi illegittimamente erogati.

iii) Spese di personale effettuate in violazione dei vincoli finanziari di cui ai commi 557 e ss dell'art. 1 della legge 296/2006.

Le Regioni al pari delle altre autonomie territoriali, devono concorrere alla tutela degli obiettivi di finanza pubblica, rispettando i vincoli finanziari codificati dal legislatore nazionale in attuazione dell'art. 117, comma 3, Cost.

Tra questi, assumono una valenza "strategica" i limiti sulla capacità di spesa di personale fissati ai sensi del comma contenute nei commi 557, 557 *bis*, 557 *ter* e 557 *quater* dell'art. 1 della legge 296/2006, nonché, per la parte relativa al personale in forma flessibile, il limite codificato dal comma 28, dell'art. 9 del dl 78/2010.

Nella formulazione attualmente vigente, il comma 557 dispone che *"Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare*

nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento:

- a) [riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile]²⁰ ;*
- b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico;*
- c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali."*

Il comma 557 *bis* specifica il "perimetro di rilevanza" della spesa di personale ai fini dell'applicazione del comma 557, stabilendo che costituiscono "spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente".

Rientrano nel calcolo anche gli oneri sostenuti in elusione di tali vincoli.

Sono eccettuati esclusivamente gli oneri che non impattano sul bilancio dell'Ente perché sostenuti da soggetti terzi ovvero gli oneri che per scelta strategica del legislatore nazionale vengono esclusi dal computo in virtù di un bilanciamento di valori-interessi.

Infatti, solo il legislatore nazionale – in quanto titolare del potere-dovere di assicurare a livello sovranazionale il rispetto degli obiettivi-impegni assunti – può decidere di non considerare alcune voci di spesa²¹, in ragione del ruolo di "custode della finanza pubblica allargata" che compete, appunto, allo Stato (cfr. *ex pluribus* Corte Cost. sent. n. 107/2016).

²⁰ Lettera abrogata dall'art. 16, comma 1, D.L. 24 giugno 2016, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 2016, n. 160.

²¹ In tale ottica, per esempio, il legislatore nazionale con l'art.1, comma 424 e ss della legge 190/2014, nell'ambito di un progetto volto alla soppressione di tali enti, ha espressamente escluso dal computo ai fini del rispetto dei vincoli ex commi 557 e ss dell'art. 1 della legge 296/2006 il personale delle Province e degli Enti di vasta area trasferito "coattivamente" in altri enti pubblici, così come con l'art. 1, comma 793, della legge n. 2015/2017 ha escluso dal computo dei suddetti vincoli il personale "ex Centri per l'impiego". Tali deroghe rispondono ad una scelta di bilanciamento di interessi che – in materia – solo il Legislatore nazionale è intitolato a fare.

Per l'effetto, al di fuori delle ipotesi tassativamente previste, è preclusa la codificazione di ulteriori casi di deroga, e ciò in quanto – come pacificamente sostenuto e ribadito dal Giudice delle leggi - «I commi 557 e 557-ter dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 (come risultanti a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 14, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010) sono già stati qualificati [...] come principi generali di «coordinamento della finanza pubblica» che le Regioni devono rispettare. In particolare, con la sentenza n. 108 del 2011 si è detto che: «Tali norme statali, ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica, costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi. Invero, [...] “[...] la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell’attuazione del patto di stabilità interno (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale” (sentenza n. 69 del 2011, che richiama la sentenza n. 169 del 2007)» (Cfr. ex pluribus, Corte Costituzionale, sentenza n. 27/2014).

Il parametro per valutare il rispetto del vincolo di cui al comma 557 è codificato ai sensi del comma 557 *quater*, ai sensi del quale “Ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione”²².

Il triennio da prendere in considerazione è costituito dagli anni 2011- 2013.

Il valore medio da assumere come parametro è “fisso” e deve essere composto solo dalle spese effettivamente sostenute nel triennio a titolo di “spesa di personale” dell’Ente, senza possibilità di calcoli virtuali (cfr. Sezione delle Autonomie, delibera n. 16/2016).

Alla luce di tali coordinate, nell’ambito dei riscontri effettuati, è stato riscontrato lo sfioramento dei suddetti vincoli finanziari.

²² Comma aggiunto dal comma 5-bis dell'art. 3, D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 114.

Gli impegni contabilizzati nel bilancio 2018 per la spesa di personale a carico della Regione sono stati pari a € 72.017.578 (di cui l'importo di € 914.775,00 sostenuti in nome e per conto dell'Autorità di Bacino, in forza di apposita convenzione perfezionata con D.G.R. n. 1837 del 5.12.2006²³).

Dall'analisi del seguente prospetto (trasmesso dalla Regione con nota prot. 104144/12A2 del 08.06.2020) è emerso *per tabulas* lo sfioramento del vincolo di spesa di cui all'art. 1, comma 557 *quater*, della legge 296/2006, per l'importo di € 36.647,00.

²³ La contabilizzazione di spesa di personale dell'Autorità di bacino ha destato perplessità non ancora superate, per gli approfondimenti sul tema si rinvia al par. 3.5 della Relazione (Parte Prima) allegata sub doc. A alla presente decisione.

**PROSPETTO DIMOSTRATIVO DEL RISPETTO DELLE DISPOSIZIONI DI CUI ALL'ART. 1 COMMA 557,
DELLA L. 296/2006**
così come modificato dal comma 5-bis dell'art.3 del D.L.90/2014
(contenimento della spesa di personale con riferimento al valore medio del triennio 2011-2013 inteso in
senso statico
deliberazione n.16/2016 SEZ.AUTONOMIE)

			ANNO 2018
PERSONALE	REGIONE	SPESA COMUNICATA DAL CONSIGLIO 1.6.2020	TOTALE
COSTO DEL PERSONALE GLOBALE - SOMME IMPEGNATE	72.017.578	52.351.670	72.017.578
DA DETRARRE SPESA RETRIB. AUTORITA' DI BACINO (compresi	- 914.775		- 914.775
COSTO PERSONALE REGIONE	71.102.803	361.017	71.463.820
CO.CO.CO. E LAVORO FLESSIBILE (compresi temp.determ)			659.958
DA DETRARRE ONERI RINNOVI CONTRATTUALI (arretrati e			- 3.449.224
DA DETRARRE INCREMENTI CCNL 2006-2009			
DA DETRARRE INDENNITA' DI VACANZA CONTRATTUALE			
DA DETRARRE COSTO DEL PERSONALE APPARTENENTE ALLE CATEGORIE PROTETTE (al netto rinn.contrattuali)			- 2.466.551
DA DETRARRE SPESA PERSONALE COMANDATO PRESSO ALTRI			- 181.449
DA DETRARRE SPESA A CARICO FINANZIAMENTI COMUNITARI			- 401.840
Altro (missioni e formazione)			
L. 190/2014 art.1 comma 424: spesa del personale delle Province ricollocato ai sensi della L.56/2014 e della L.R. n.49/2015 non computabile al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 art.1 L.296/2006 (al netto rinn.contratt.)			- 2.919.093
L. 205/2017 art.1 comma 793: spesa del personale proveniente dai Centri per l'impiego non computabile al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma			- 1.841.959
PERSONALE EX C.M. non computabile 557 ex LR n.39/2017 (al netto rinn.contrattuali)			- 5.911.123
TOTALE SPESA ANNUA			54.952.540
VALORE MEDIO TRIENNIO 2011-2013 GIUNTA			48.599.993
VALORE MEDIO TRIENNIO 2011-2013 ALSIA			-
VALORE MEDIO TRIENNIO 2011-2013 ARBEA (in fase di verifica)			-
VALORE MEDIO TRIENNIO 2011-2013 CONSIGLIO			6.315.900
TOTALE VALORE MEDIO DA CONFRONTARE			54.915.893

SFORAMENTO

36.647

In realtà, alla luce dei riscontri istruttori effettuati, nell'esercizio 2018 è emerso uno sforamento del vincolo ben più consistente, in ragione dell'inopinata esclusione -dal calcolo delle spese rilevanti ai fini dei vincoli finanziari- dei contributi per le spese di personale direttamente contrattualizzato dai Gruppi consiliari.

La Sezione, inoltre, sospetta che la capacità di spesa sia stata illegittimamente ampliata, anche per via derivata dalla deroga ai vincoli sulla spesa di personale ex Comunità montane, così come autorizzata dall'art. 5, comma 2, della legge regionale n. 39/2017 della cui legittimità costituzionale si dubita.

Anche gli esercizi 2015 e 2016 sono risultati connotati da un illegittimo ampliamento della capacità di spesa di personale.

In tali esercizi, però, l'anomalia è consistita nell'ampliamento a monte del parametro di calcolo (valore medio della spesa 2011-2013), per via dell'inclusione di oneri in realtà non sostenuti a titolo di spesa di personale in quel lasso temporale.

L'effetto di tali anomalie si è riflesso sul bilancio, per via dell'ampliamento della capacità di spesa di personale della Regione, in violazione dei vincoli finanziari sanciti dal legislatore nazionale ai sensi dei commi 557 e ss dell'art. 1 della legge 296/2006.

Il tutto nei termini di seguito indicati.

Esercizi 2015 e 2016: ampliamento della base di calcolo del valore medio 2011-2013

In sede di giudizio di parifica relativo al rendiconto 2016 (cfr. par. 3.5.6 Relazione allegata alla decisione n. 33/2018), la Sezione aveva rilevato l'inclusione, nel parametro della spesa media del triennio 2011-2013 di cui al comma 557 *quater*, di spese sostenute da un ente strumentale (ALSIA) nel medesimo triennio.

Il costo del personale intestato ad ALSIA, però, sino al 1° ottobre 2015 era sostenuto da ALSIA e non dalla Regione e sul bilancio regionale tali oneri gravavano a titolo di trasferimenti per spese di funzionamento, non avendo comportato - quindi - alcuna limitazione alla capacità di spesa di personale della Regione in quel triennio (2011-2013).

Come già evidenziato, la riduzione di spesa codificata dai commi 557 e seguenti va assicurata rispetto al valore medio del triennio 2011/2013, prendendo in considerazione "solo" la spesa di personale effettivamente sostenuta in tale periodo e a tale titolo.

In caso contrario, sarebbe svuotata la funzione stessa del vincolo, cioè quella di porre a confronto - costituendone il limite - spese che in entrambi i casi (triennio 2011-2013 ed esercizio da considerare) hanno condizionato, limitandola, la capacità di spesa di personale dell'Ente.

Decurtando dal suddetto parametro-vincolo, gli importi come sopra inopinatamente valorizzati, le spese di personale effettuate negli esercizi 2015 e 2016 risultano superiori al valore medio del triennio 2011-2013, per l'importo, rispettivamente, di Euro 2.305.283,00 nel 2015 e di Euro 396.079,00 nel 2016, evidenziando lo sfioramento - nei rispettivi esercizi - dei vincoli di spesa di cui ai commi 557 e seguenti dell'art. 1 della legge 296/2016.

**PROSPETTO DIMOSTRATIVO DEL RISPETTO DELLE DISPOSIZIONI DI CUI ALL'ART. 1 COMMA 557, DELLA L. 296/2006
così come modificato dal comma 5-bis dell'art.3 del D.L.90/2014 (contenimento della spesa di personale con riferimento al valore medio del triennio 2011-2013 inteso in senso statico deliberazione n.16/2016 SEZ.AUTONOMIE)**

		anno 2015		
PERSONALE		Giunta et al.	Consiglio	Totale
COSTO DEL PERSONALE GLOBALE - SOMME IMPEGNATE (capitoli personale)		50.523.915	5.418.805	55.942.720
CO.CO.CO. E LAVORO FLESSIBILE (compresi temp.determ)		313.621		313.621
DA DETRARRE ARRETRATI ANNI PRECED		- 195.993	- 150.408	- 346.401
DA DETRARRE COSTO DEL PERSONALE APPARTENENTE ALLE CAT. PROTETTE		- 2.084.628	- 211.022	- 2.295.650
DA DETRARRE SPESA PERSONALE COMANDATO PRESSO ALTRI ENTI		- 213.530	- 35.413	- 248.943
DA DETRARRE SPESA A CARICO FINANZIAMENTI COMUNITARI		- 862.480	-	- 862.480
Altro (missioni e formazione)			- 32.918	
		47.480.905	4.989.044	52.502.866
SPESA DEL PERSONALE A CARICO DI ALSIA FINO AL 30.9.2015 (da impegni bilancio ALSIA)		4.751.237		4.751.237
TOTALE SPESA ANNUA 2015 DA IMPEGNI		52.232.142	4.989.044	57.221.186
VALORE MEDIO TRIENNIO 2011-2013 GIUNTA		48.599.993		48.599.993
VALORE MEDIO TRIENNIO 2011-2013 ALSIA				-
VALORE MEDIO TRIENNIO 2011-2013 ARBEA (in fase di verifica)		-		-
VALORE MEDIO TRIENNIO 2011-2013 CONSIGLIO			6.315.909	6.315.909
TOTALE VALORE MEDIO DA CONFRONTARE		48.599.993	6.315.909	54.915.902

CONFRONTO	3.632.149	-	1.326.866	2.305.283
-----------	------------------	---	------------------	------------------

PROSPETTO DIMOSTRATIVO DEL RISPETTO DELLE DISPOSIZIONI DI CUI ALL'ART. 1 COMMA 557, DELLA L. 296/2006
 così come modificato dal comma 5-bis dell'art.3 del D.L.90/2014 (contenimento della spesa di personale con riferimento al valore medio del triennio 2011-2013 inteso in senso statico deliberazione n.16/2016 SEZ.AUTONOMIE)

		anno 2016		
PERSONALE		Giunta et al.	Consiglio	Totale
COSTO DEL PERSONALE GLOBALE - SOMME IMPEGNATE (capitoli personale)		54.992.596	5.327.596	60.320.192
CO.CO.CO. E LAVORO FLESSIBILE (compresi temp.determ)		789.296		789.296
DA DETRARRE ARRETRATI ANNI PRECED		- 187.025	- 143.808	- 330.833
DA DETRARRE COSTO DEL PERSONALE APPARTENENTE ALLE CAT. PROTETTE		- 2.493.441	- 238.044	- 2.731.485
DA DETRARRE SPESA PERSONALE COMANDATO PRESSO ALTRI ENTI		- 591.656		- 591.656
DA DETRARRE SPESA A CARICO FINANZIAMENTI COMUNITARI		- 451.360	-	- 451.360
Altro (missioni e formazione)			- 50.587	
		52.058.410	4.895.158	57.004.154
	SPESA DEL PERSONALE DELLE PROVINCE	- 1.641.586		- 1.641.586
	TOTALE SPESA ANNUA 2015 DA IMPEGNI	50.416.824	4.895.158	55.311.982
	VALORE MEDIO TRIENNIO 2011-2013 GIUNTA	48.599.993		48.599.993
	VALORE MEDIO TRIENNIO 2011-2013 ALSIA			-
	VALORE MEDIO TRIENNIO 2011-2013 ARBEA (in fase di verifica)	-		-
	VALORE MEDIO TRIENNIO 2011-2013 CONSIGLIO		6.315.909	6.315.909
	TOTALE VALORE MEDIO DA CONFRONTARE	48.599.993	6.315.909	54.915.902
CONFRONTO		1.816.831	- 1.420.752	396.079

Il riscontro dello sfioramento, per entrambi gli esercizi, è stato effettuato nell'ambito del giudizio di parifica del rendiconto 2016, tenutosi in data 27 luglio 2018 (cfr. decisione n. 33/2018).

Nell'ambito dell'indagine istruttoria funzionale al giudizio di parifica del rendiconto 2017, si è accertato l'avvenuto adeguamento del parametro di calcolo ai rilievi come sopra formulati (cfr. esiti istruttori par 3.5.6.1.b Relazione allegata alla decisione n. 57/2019).

Sul punto, in sede istruttoria, l'Ente ha dichiarato di aver provveduto a programmare il recupero graduale di tali sforamenti, già a valere sulla programmazione dei fabbisogni per il triennio 2019-2021 (Cfr. nota prot. 5616/12A2 del 14.01.2020).²⁴

Alla luce di quanto sopra, considerando la necessità di tutelare il rischio da mancato recupero di tali sforamenti, l'ente - nell'adozione dei provvedimenti necessari - dovrà assumere le misure correttive *infra* indicate.

Esercizio 2018- Esclusione - dal perimetro di rilevanza dei vincoli finanziari- di voci di spesa di personale

Nell'ambito dei precedenti giudizi di parifica è stata attenzionata anche un'ulteriore anomalia nella gestione dei vincoli di spesa di personale.

Nell'aggregato della spesa rilevante ai fini dei vincoli finanziari vigenti, sono risultati esclusi:

- gli oneri per spese di personale direttamente contrattualizzato dai Gruppi consiliari ex art.10, comma 7 della legge regionale n. 8/1998, sull'assunto che sia la legge regionale medesima ad autorizzare tale deroga (ex comma 11 dell'art. 10 della legge 8/1998);
- gli oneri per spese di personale ex Comunità montane, in virtù dell'art. 5, comma 2, della legge regionale n. 39/2017 che - nel prevedere il trasferimento del personale nei ruoli regionali a decorrere dal 1 gennaio 2018 (ex art. 4) - ne ha autorizzato l'esclusione dal computo dei suddetti vincoli finanziari.

In entrambe le fattispecie l'esclusione degli oneri dal calcolo ex commi 557 e ss dell'art. 1 della legge 296/2006 si è appalesata non conforme ai principi costituzionali (artt. 117, comma 3, 97 comma 1 e 81 della Costituzione) ed alle norme dell'Ordinamento giuscontabile.

Nel primo caso, l'illegittimità è diretta, ponendosi in contrasto anche con il dettato della normativa regionale (art. 10 legge regionale 8/1998), nei termini di seguito indicati (cfr. par. iii.a) - "Gruppi Consiliari").

²⁴ La questione è stata affrontata *funditus* nel par. 3.5.3.8 della Relazione (Parte I) allegata sub doc. A.

Nel secondo caso, la deroga ai vincoli finanziari deriva dall'attuazione, a decorre dal 1 gennaio 2018, di una norma regionale che la Sezione ritiene costituzionalmente illegittima, per i motivi di seguito esposti (cfr. par. iii. b) "Personale ex Comunità montane").

iii.a) Contributi per spese di personale dei gruppi consiliari

I Gruppi consiliari configurano "modalità organizzative" del funzionamento del Consiglio regionale.

Nell'ambito del vigente Statuto della Regione, i Gruppi consiliari sono disciplinati nel Titolo III (Il Consiglio Regionale), al Capo I (l'Organizzazione).

Ai sensi dell'art. 28, comma 1 "I Consiglieri si organizzano in Gruppi consiliari corrispondenti alle liste elettorali che abbiano ottenuto la rappresentanza elettorale, secondo quanto previsto dal Regolamento."

Per il funzionamento dei Gruppi "è assicurata la disponibilità di strutture e personale, nonché una dotazione finanziaria nella misura prevista dal bilancio del Consiglio. I contributi, nei limiti previsti dal bilancio del Consiglio, sono erogati sulla base di adeguata rendicontazione delle spese sostenute" (cfr. comma 2, art. 28 dello Statuto).

Le risorse finanziarie trasferite per il funzionamento dei Gruppi rientrano nell'aggregato della massa passiva del bilancio regionale, e ciò per il tramite del bilancio del Consiglio regionale (c.d. bilancio di secondo livello).

Per l'effetto, il loro utilizzo è sottoposto alle prescrizioni ed ai vincoli finanziari codificati dal legislatore nazionale nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica allargata, ai fini di assicurarne gli equilibri statici e prospettici in adempimento anche di obblighi sovranazionali.

L'autonomia organizzativa dei Gruppi, infatti, non si estende sino a codificarne l'esclusione dal perimetro di attuazione dei vincoli finanziari, cui devono conformarsi tutti i soggetti pubblici.

Nel caso di specie, i Gruppi consiliari sono mere "articolazioni organizzative" di un soggetto pubblico, funzionano con risorse pubbliche e come tali devono soggiacere ai vincoli finanziari del consolidato pubblico.

Dai riscontri effettuati nell'ambito dei precedenti giudizi di parifica è emerso, invece, che gli oneri sostenuti "a carico del bilancio regionale" per le spese di personale direttamente

contrattualizzato dai Gruppi, vengono esclusi dal calcolo funzionale al rispetto dei vincoli finanziari vigenti (ex comma 28, art. 9 DL 78/2010 e, di conseguenza, ex commi 557 e ss dell'art. 1 della legge 296/2006).

La questione ha formato oggetto di specifico riscontro di criticità nell'ambito del giudizio di parifica 2017 (cfr. rilievo par. 3.5.7 Relazione 2017).

In tale sede, la Sezione ha riscontrato l'esclusione *sine titulo* dei suddetti oneri dal computo della spesa di personale rilevante ai fini dei vigenti vincoli finanziari, evidenziando che *"L'effetto sortito è il trattamento di tali oneri "fuori del perimetro" dei vincoli finanziari vigenti, posizionandole in una "zona franca" non consentita dal Legislatore nazionale.*

Le spese di personale dei Gruppi consiliari, infatti, sono sostenute con risorse pubbliche della Regione, e ciò sia nel caso di "assegnazione diretta di personale" sia nell'ipotesi di "assegnazione delle risorse finanziarie" per l'acquisizione di personale da parte dei Gruppi.

Salvo specifiche eccezioni tassativamente previste dal Legislatore nazionale, qualora gli oneri siano sostenuti a valere sul bilancio regionale devono essere rispettati, senza possibilità di deroga, i vincoli finanziari codificati dall'Ordinamento costituzionale e giuscontabile vigente".

Per l'effetto, si era richiesto all'Ente, di assumere le dovute misure correttive, provvedendo a conteggiare *"i costi sostenuti dalla Regione per mettere a disposizione dei Gruppi consiliari le risorse necessarie alla stipula dei contratti di collaborazione [...] nel macroaggregato complessivo della spesa di personale e valorizzati al fine della verifica del rispetto dei vincoli finanziari, volta per volta, vigenti"*.

E ciò in quanto il rispetto dei vincoli finanziari in materia di personale ha efficacia *erga omnes*, nel caso in cui le risorse utilizzate per l'acquisizione di tale personale siano di natura "pubblica".

L'Ente non si è adeguato.

Dai dati di bilancio dell'esercizio 2018, è emerso che la spesa complessiva sostenuta dai Gruppi consiliari per il personale è pari a complessivi € 1.361.883,31 di cui "solo" l'importo di € 361.016,72, relativo al personale comandato/distaccato, è computato ai fini dei vincoli di spesa, mentre il consistente importo di € 1.000.866,59 - sostenuto a titolo di contributi per il personale contrattualizzato direttamente dai Gruppi - viene escluso dal computo.

Dagli ulteriori approfondimenti effettuati, è emerso che l'esclusione dai vincoli di spesa di tale tipologia di oneri risale all'esercizio 2014.

Solo il personale comandato o distaccato è computato, a decorrere dal 2009, sui vincoli di spesa finanziaria, passando da circa euro 1,6 milioni del 2009 ad importi ben più limitati a decorrere dall'esercizio 2014, e ciò per effetto della sostituzione - a decorrere da tale esercizio - di tale personale con il personale direttamente contrattualizzato dai Gruppi.

Tale circostanza è emersa *per tabulas*.

Il Consiglio regionale con nota n. 3436/C del 05.06.2020, ha trasmesso il "Prospetto spese di personale distaccato e comandato presso i Gruppi Consiliari e le Segreterie Particolari ante e post L.R. n.28/2012", contenente gli impegni per il personale comandato dal 2009 al 2018.

CONSIGLIO REGIONALE DELLA BASILICATA										
ALLEGATO A										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	IMPEGNI	IMPEGNI	IMPEGNI	IMPEGNI	IMPEGNI	IMPEGNI	IMPEGNI	IMPEGNI	IMPEGNI	IMPEGNI
SPESE PERSONALE COMANDATO PRESSO I GRUPPI CONSILIARI E LE SEGRETERIE POLITICHE	1.599.999,69	1.623.000,00	1.835.846,83	1.331.968,63	1.241.177,76	295.595,74	456.495,93	468.846,65	406.892,48	361.016,72

Fonte: nota di risposta del Consiglio regionale n. 3436/C del 05.06.2020, acquisita dalla Sezione al prot. 495. "Prospetto spese di personale distaccato e comandato presso i Gruppi Consiliari e le Segreterie Particolari ante e post L.R. n.28/2012".

Alla luce di tali dati, si è rilevato che gli importi per personale comandato/distaccato sono sensibilmente diminuiti "a vantaggio" delle spese sostenute a titolo "di contributi per personale direttamente contrattualizzato".

Le spese per tale personale (acquisito in via diretta dai Gruppi) non sono state computate ai fini della verifica del rispetto dei vincoli finanziari di cui al comma 557 e ss dell'art. 1 della legge 296/2006.

Per effetto di tale inopinata esclusione dal computo dei vincoli, l'ente si è ampliato la capacità di spesa per la differenza tra costi imputati e costi esclusi dai vincoli.

In sede istruttoria, la Regione ha motivato tale esclusione sull'assunto che fosse la normativa regionale ad autorizzarne la deroga.

La Sezione non ritiene di aderire a tale assunto.

La legge regionale che disciplina la materia è la n. 8/1998, così come modificata a seguito dell'innesto - nel sistema normativo nazionale - del Dl 174/2012, adottato al fine di rafforzare il coordinamento tra Stato ed autonomie territoriali a tutela della finanza pubblica allargata, e ciò in attuazione di specifici obblighi sovranazionali.

Nell'ambito di tale articolato, l'art. 2 dispone precisi obblighi di riduzione dei "costi della politica", prevedendo specifici oneri di adeguamento degli Ordinamenti regionali, volti alla riduzione anche dei costi dei Gruppi consiliari.

Tra questi rientra la perimetrazione delle spese per il personale dei suddetti Gruppi.

In questa prospettiva, l'art. 10 della legge regionale 8/1998 prevede come strumento ordinario di garanzia di funzionamento dei Gruppi consiliari che "1. L'Ufficio di Presidenza mette a disposizione di ciascun Gruppo consiliare costituito a norma del regolamento Interno del Consiglio regionale, il personale occorrente per il proprio funzionamento" (comma 1).

Tale personale assegnato ai Gruppi può essere sia di ruolo regionale che comandato e deve essere attinto nelle categorie dalla "A" alla "D" (comma 5).

Il personale assegnato ai Gruppi ai sensi del comma 1 dell'art. 10 rientra nel computo della spesa di personale a carico del bilancio regionale.

Il comma 7, dell'art. 10 della legge regionale n. 8/1998 è stato innestato *ex novo* ad opera dell'art. 4, comma 1, della legge 28/2012 (rubricata come "Recepimento D.L. n. 174/2012 convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213. Modifiche alla legge regionale 2 febbraio 1998" n. 8) e prevede che "Nell'ambito della spesa consentita per il personale assegnato, comandato o distaccato ai sensi dei commi precedenti, in alternativa all'utilizzo di tali unità, i Gruppi possono procedere alla stipula di regolari contratti di lavoro di diritto privato (...) Tali contratti sono sostitutivi delle unità di personale comandato, distaccato o assegnato nei limiti della spesa prevista per tali unità" (Enfasi aggiunta).

Si precisa al riguardo, che in ragione del doveroso adeguamento alle prescrizioni di cui all'art. 2 del Dl 174/2012, l'originario comma 7 era stato abrogato dall'art. 51, comma 4, L.R. 8 agosto 2012, n. 16, a decorrere dal giorno stesso della sua pubblicazione (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 58, comma 1, della medesima legge).

L'originario testo del comma 7 prevedeva, infatti, che "Il personale di cui al presente articolo non rientra nel computo delle dotazioni organiche del Consiglio e della Giunta di cui alle tab. A e B

della legge regionale 9 settembre 1996, n. 48, non essendo predefinibile il numero e la consistenza dei gruppi medesimi e, pertanto, è da considerarsi aggiuntivo nella sua effettiva consistenza”.

Il comma 11 del nuovo articolato normativo, sostituendo il precedente comma 7, si limita, invece, a prevedere che “Le spese per il personale contrattualizzato direttamente dai Gruppi, ai sensi dei commi precedenti, non sono imputabili ai capitoli di spesa del bilancio regionale per il personale del Consiglio regionale”.

Evidenziando una sostanziale differenza rispetto all’originaria formulazione del comma 7, oggi abrogata.

Nella prima versione (comma 7), la norma escludeva tale personale dal computo anche della dotazione organica della Giunta.

Nella vigente formulazione (comma 11), si limita a fornire un’indicazione contabile, prevedendo che tali oneri non vadano computati sui capitoli di spesa del bilancio del Consiglio, che si ricorda costituisce “un di cui” del bilancio regionale.

La circostanza che nella legge regionale venga precisato che tali spese non rientrano nell’aggregato della spesa di personale imputabile al Consiglio non vuol dire che tali oneri non rilevino ai fini dell’aggregato complessivo della spesa di personale intestata alla Regione, intesa come *unicum*.

Il bilancio regionale è unico, infatti, così come gli oneri e le risorse per farvi fronte, benché imputate - in termini di “centri di responsabilità” - a soggetti distinti.

Peraltro, oggi, a seguito della unificazione dei ruoli del personale di Giunta e Consiglio, tale previsione ha perso ogni *ratio* e perimetro applicativo.

Alla luce di tale nuovo assetto normativo, pertanto, il personale dei Gruppi può essere assegnato direttamente dalla Regione (tramite il Consiglio regionale) (ex comma 1, dell’art. 10 della legge 8/1998) ovvero acquisito in via diretta dai Gruppi e pagato con le risorse trasferite dal bilancio regionale (per il tramite del bilancio “di secondo livello” del Consiglio regionale) (ex comma 7, dell’art. 10).

In entrambi i casi, le spese sostenute rilevano ai fini del rispetto della capacità di spesa massima consentita.

Tale circostanza è confermata dall’art. 14 della legge regionale n. 8/1998 (Norme finanziarie e finali) ai sensi del quale gli oneri derivanti dall’applicazione della legge all’esame sono sostenuti nei limiti degli stanziamenti “dei bilanci di previsione annuali e

pluriennali della Regione e del Consiglio regionale, rispettivamente per il personale comandato presso la Giunta regionale ed il Consiglio regionale” (Enfasi aggiunta).

Il dettato normativo, quindi, autorizza le spese nei limiti degli stanziamenti previsti per le spese per personale comandato presso la Giunta ed il Consiglio. Tali stanziamenti, come sopra evidenziato, sono assoggettati “a monte” ai vincoli finanziari di cui ai commi 557 e ss.

Alla luce di quanto sopra, pertanto, il Collegio ritiene, *rectius* ribadisce, che l’interpretazione costituzionalmente orientata - in chiave letterale e sistematica - del combinato disposto dei commi 1, 7, 11 dell’art. 10 e dell’art. 14, comma 2, della legge 8/1998, non appalesa, neppure in via implicita, alcuna deroga ai vincoli finanziari vigenti per le spese di personale direttamente contrattualizzato dai Gruppi.

Sul punto si rinnovano le medesime osservazioni formulate in sede di precedente giudizio di parifica, e precisamente che:

“Il comma 7 dell’art. 10 della citata Legge regionale dispone espressamente che i suddetti contratti “alternativi” possono essere stipulati nell’ambito (e cioè nei limiti) della spesa consentita per il personale assegnato, comandato o distaccato ai sensi dei commi precedenti.

Infatti, gli oneri sottesi al pagamento delle spese di personale del Gruppo, per specifica previsione della normativa regionale (cfr. art. 14, comma 2, legge n. 8/1998), sono finanziati con gli stanziamenti di bilancio di previsione annuali e pluriennali della Regione e del Consiglio regionale, rispettivamente per il personale comandato presso la Giunta regionale ed il Consiglio regionale.

Tale dettato normativo precisa - quindi - che gli oneri sostenuti dai Gruppi sono coperti finanziariamente con risorse del bilancio regionale stanziato nei capitoli della spesa di personale.

Gli oneri in questione, quindi, non possono che rientrare nell’aggregato della spesa di personale.

In caso contrario, verrebbero utilizzate risorse “stanziato per spese di personale”, dequalificandole - in fase di utilizzo - agli effetti del rispetto dei vincoli di spesa, con evidente inopinato ampliamento della capacità di spesa dell’Ente per tale aggregato.

Il tutto senza considerare che si tratta di oneri “qualificati”, nella forma e nella sostanza, come spesa di personale e, quindi, di natura obbligatoria, con l’effetto di vincolare - senza possibilità di compressione o rimodulazione - risorse regionali.

Tale modus operandi, quindi, sortirebbe un duplice effetto “non” consentito dall’Ordinamento costituzionale e giuscontabile vigente: da un lato verrebbe ridotta - di fatto- la capacità di spesa “sostanziale”, per utilizzo risorse disponibili; dall’altro ne sarebbe ampliata la capacità di spesa

“formale”, con tutte le ovvie conseguenze a questo connesse in termini di sostenibilità attuale e prospettica degli equilibri finanziari.

A parere della Sezione, la legislazione regionale non innesta nel sistema tali effetti aberranti.

Il comma 11 dell’art. 10, infatti, si limita a disporre che la contabilizzazione di tali voci di spesa non deve essere effettuata a valere sui capitoli di spesa del Consiglio regionale; questo non comporta in alcun modo l’esclusione di tali oneri dall’aggregato della spesa di personale “complessiva” e, quindi, di conseguenza dalla loro rilevanza ai fini dei vincoli finanziari sopra citati.

Come noto, il calcolo effettuato al fine del rispetto dei vincoli finanziari è effettuato in base alla “natura sostanziale” della spesa, indipendentemente dal capitolo contabile in cui viene inserita.

Stessa osservazione vale con riferimento al comma 12 dell’art. 10; con tale articolato il legislatore si limita ad escludere che il personale acquisito in via diretta dai Gruppi consiliari rientri nell’ambito degli incarichi conferiti “dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell’articolo 1 della legge 31 dicembre 2009 n. 196, inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo, può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute (cfr. comma 5, art. 5 Dl 78/2010)” (cfr. par.3.5.7 Relazione 2017, allegata alla decisione n. 57/2019).

Se così non fosse, la normativa regionale in esame - oltre presentarsi come costituzionalmente illegittima - si porrebbe in violazione dello specifico obbligo di cui al comma 1, lett. i) dell’art. 2 del Dl 174/2012, con specifico riferimento all’attuazione - anche con riguardo ai “costi di apparato” - delle disposizioni di cui comma 28, dell’art. 9 del DL 78/2010 in tema di vincoli finanziari per la spesa flessibile di personale che “costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale” (cfr. comma 28, art. 9 Dl 78/2010, cit.).

Alla luce di quanto sopra, si ritiene che il legislatore regionale non abbia autorizzato alcuna esclusione dai suddetti vincoli, limitandosi a fornire un’indicazione di natura “contabile”, peraltro oggi “deprivata” di ogni valenza, e cioè che la spesa di personale per collaboratori direttamente “acquisiti” dal Gruppo non vada imputata nella voce “spesa di personale del Consiglio regionale”.

Il costo relativo al personale contrattualizzato direttamente dai Gruppi, sostenuto con risorse del bilancio regionale, deve essere computato ai fini dei suddetti vincoli finanziari,

e ciò proprio al fine di evitare che una tale opzione “gestionale” concretizzi un chiaro strumento elusivo dei suddetti vincoli.

L'inopinata esclusione dal computo dei vincoli finanziari è, quindi, frutto di un'interpretazione non corretta del dettato della normativa regionale.

Tale circostanza ha arrecato un danno sia agli equilibri ed alla capacità di cassa dell'Ente (per effetto delle maggiori spese di personale sostenute) che al complessivo consolidato pubblico.

Si ribadisce, al riguardo, che *“poiché tutte le entrate correnti regionali...concorrono alla copertura di tutte le spese..., sussiste l'implicito divieto di sottrarre le spese al sistema di regole a presidio del coordinamento della finanza pubblica e l'obbligo di procedere alla verifica del rispetto di tali vincoli attraverso il consolidamento delle voci del bilancio regionale con il bilancio “derivato” del Consiglio, tanto in materia di personale quanto con riferimento agli altri aggregati di spesa...”* (cfr. Corte dei Conti, sez. reg. Campania, delibera n.130/2018/PAR).

Infatti, *“l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa deve essere esercitata nel rispetto dell'equilibrio del bilancio e che gli enti territoriali devono contribuire, insieme agli altri enti della finanza allargata, all'osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. In tale prospettiva, l'equilibrio individuale dei singoli enti è un presupposto della sana gestione finanziaria e del corretto esercizio dell'autonomia, nonché del dovere di concorrere a realizzare gli obiettivi macroeconomici nazionali e dell'Unione europea”* (cfr. ex pluribus Corte Costituzionale sentenza n. 4/2020 cit.).

Per effetto l'Ente, al fine di rimediare al pregiudizio arrecato anche alla finanza pubblica allargata, dovrà recuperare a tale ampliamento inopinato della capacità di spesa di personale, “restringendola”, per il corrispondente importo, nell'ambito dei successivi esercizi, nei termini indicati nel successivo paragrafo.

iii.b) Spese di personale ex delle Comunità montane

Le Comunità montane della Regione Basilicata sono state soppresse per opera dell'art. 23, comma 7, della legge regionale n. 33/2010²⁵.

Dalla data del 1.05.2012 sino alla data del 31.12.2017 il personale delle "ex Comunità montane" è stato "collocato" - a carico delle risorse regionali - in un albo speciale ad esaurimento, per opera dell'art. 28 della legge 17/2011²⁶ (Disposizioni atte a garantire l'utilizzo del personale a tempo indeterminato delle ex Comunità Montane nell'ambito dell'associazionismo comunale).

Tale "Albo speciale ad esaurimento" rispondeva alla necessità, asserita come transitoria, di "parcheggiare" tale personale nelle more della costituzione delle Aree Programma ovvero dell'attuazione dell'esercizio in forma associata delle funzioni.

Tale progetto non si è concretizzato.

²⁵ Con l'art. 67 della legge regionale n. 11/2008 il legislatore regionale aveva già provveduto a disporre la soppressione di tali enti, prevedendo che "A partire dalla data di efficacia del decreto di cui all'art. 16, comma 2: a) le Comunità Montane costituite ai sensi della L.R. 17 febbraio 1993, n. 9 sono soppresse; b) i riferimenti alle Comunità Montane contenute nella legislazione regionale o nazionale si intendono effettuati alle Comunità Locali. 2. In prima applicazione della presente legge, i segretari ed i dirigenti di ruolo presso le Comunità Montane, sono iscritti d'ufficio alla lista di cui al comma 5 dell'art. 26".

Con l'art. 23 della legge 33/2010 è stato soppresso tale articolato ed è stato previsto (comma 7) che "A far data dal 1 gennaio 2011 le quattordici Comunità Montane di Basilicata sono soppresse e gli attuali commissari procedono alla loro liquidazione". Gli effetti giuridici della soppressione decorrono dalla data di adozione del decreto presidenziale di cui al primo capoverso del successivo comma 8 del presente articolo.

Entro 180 giorni dall'approvazione della presente legge, i commissari liquidatori provvedono ad una ricognizione di tutti i rapporti attivi e passivi, compresi quelli patrimoniali, economici e finanziari, e relativi al personale imputabili alla Comunità Montana di pertinenza ed alla predisposizione di una relazione di fine attività da allegare all'atto di ricognizione e da trasmettere congiuntamente alla Regione Basilicata.

In caso di mancata trasmissione dell'atto di ricognizione e dell'allegata relazione di fine attività entro il termine fissato al comma precedente, il Presidente della Giunta regionale, previa diffida a provvedere nei 15 giorni successivi, nomina un commissario che provvede in via sostitutiva.

Fino all'adozione del decreto di estinzione delle Comunità Montane da parte del Presidente della Giunta regionale di cui al comma successivo, i commissari liquidatori assicurano il regolare svolgimento delle attività correnti residuali, comprese quelle inerenti all'esercizio di deleghe regionali o funzioni relative all'attuazione di politiche regionali a proiezione territoriale".

²⁶ Ai sensi dell'art. 28 della legge regionale n. 17/2011 viene previsto che "La Giunta Regionale con atto deliberativo istituisce e disciplina un ruolo speciale ad esaurimento nel quale, nelle more della costituzione delle Aree Programma ovvero dell'attuazione dell'esercizio in forma associata delle funzioni ai sensi dell'art. 20 del D.L. 6 luglio 2011, n. 98 convertito in legge con modificazioni dalla Legge 15 luglio 2011, n. 111, confluiscono i dipendenti a tempo indeterminato delle soppresse Comunità Montane. Con la stessa deliberazione sono definite le modalità di trasferimento dei citati dipendenti alle Aree Programma di cui alla legge regionale 30 dicembre 2010, n. 33, una volta costituite. Nel ruolo speciale ad esaurimento di cui al presente comma sono altresì ricompresi i dipendenti appartenenti alle soppresse Comunità montane che hanno prestato servizio a tempo determinato per un periodo di almeno trentasei mesi, anche non continuativi, nell'arco di tempo compreso tra il 1° gennaio 2005 e la data di entrata in vigore della presente legge e, al compimento dei 36 mesi di servizio, i lavoratori provenienti dalle ex Comunità Montane originariamente titolari di contratti Co.Co.Co. di cui all'articolo 23, comma 8 della legge regionale 30 dicembre 2010, n. 33, art. 23, comma 8, trasformati in contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, ai sensi dell'articolo 28, commi 1, 7 e 8 della legge regionale 4 agosto 2011, n. 17 come modificato dall'articolo 40 della legge regionale 30 dicembre 2011, n. 26, che possedevano i requisiti per la stabilizzazione ai sensi del D.Lgs. n. 101/2013".

Per l'effetto, con l'art. 4 della legge regionale n. 39/2017, tale personale è stato trasferito nei ruoli regionali a decorrere dal 1 gennaio 2018.

Gli oneri connessi al suddetto personale non sono stati mai computati dalla Regione ai fini del rispetto dei vincoli finanziari di cui ai commi 557 e ss dell'art. 1 della legge 296/2006, né in pendenza di "Albo speciale ad esaurimento", né a seguito del trasferimento nei ruoli regionali.

Il bilancio regionale è risultato, quindi, gravato dall'esercizio 2012 all'esercizio 2017 da oneri "non computati" ai fini dei vincoli, perché relativi ad un "albo speciale ad esaurimento" di natura transitoria e dall'esercizio 2018 da oneri di "Personale nei ruoli regionali" non computati ai fini dei vincoli, per deroga autorizzata dall'art. 5, comma 2, della legge regionale n. 39/2017.

L'anomalia ha formato oggetto di specifici rilievi ed osservazioni da parte della Sezione, e ciò a partire dal giudizio sulla parifica del rendiconto 2012.²⁷

In particolare, nell'ambito del giudizio di parifica del rendiconto 2017, la Sezione aveva ricordato *"che la grave anomalia che caratterizza in via strutturale la gestione "finanziaria e contabile" della spesa di personale ex Comunità montane è che tale personale viene trattato sin dall'esercizio 2011 come una "terra di nessuno" ai fini del rispetto dei vincoli finanziari, volta per volta, vigenti. Tale circostanza è stata rilevata dalla Sezione sin dal giudizio di parifica relativo al rendiconto 2013, venendo ogni anno puntualmente ribadita in sede di successivi giudizi di parifica (cfr. Relazione allegata alla decisione n. 45/2016, Relazione allegata alla decisione n. 33/2018).*

All'esito del presente procedimento istruttorio, tali perplessità si sono trasformate in "riscontro di criticità (..) tale personale seppure assorbito dalla Regione viene a fare parte di un "ruolo speciale" e separato rispetto al ruolo regionale, con conseguente "esclusione" - per scelta dell'Ente- dal calcolo della spesa massima potenziale ammissibile alla luce dei vigenti vincoli normativi. L'istituzione del suddetto ruolo unico avrebbe dovuto essere "transitoria". Così non è stato. Non solo il ruolo unico è stato mantenuto in vita sino al 31.12.2017, ma dal 1.01.2018 si è assistito al suo incameramento nei ruoli regionali, restando immutata la sua connotazione come "terra di nessuno" ai fini del computo dell'aggregato della spesa in esame.

²⁷cfr. Relazioni allegata alla decisione n. 96 del 2013, alla decisione n. 91 del 2014, alla decisione n. 34 del 2015, alla decisione n. 45 del 2016, alla decisione n. 33 del 2018, alla decisione n. 57/2019.

Tale circostanza rappresenta una grave anomalia del sistema di gestione della spesa di personale e, soprattutto, del rispetto dei vincoli finanziari vigenti in materia (...)" (cfr. Esiti istruttori, par 3.5.2.1.a), Relazione allegata alla decisione n. 57/2019).

Sul punto l'Ente aveva assicurato l'adozione di provvedimenti idonei al superamento della criticità.

In realtà, come rilevato anche in sede di precedente giudizio di parifica, l'approvazione dell'art. 5, comma 2, della legge n. 39/2017 non si è appalesata conforme al dichiarato intento, e ciò in quanto viene espunto dal computo della spesa complessiva dell'Ente l'aggregato della spesa di personale ex Comunità montane, trasferito in via strutturale nei ruoli regionali.

L'art. 5, comma 2, della legge regionale n. 39/2017 ha prodotto effetti sul bilancio regionale a partire dall'esercizio 2018.

All'esito degli ulteriori riscontri effettuati in funzione del presente giudizio di parifica, il Collegio conferma i propri dubbi sulla legittimità costituzionale della norma regionale all'esame.

Le spese per il personale ex Comunità montane sono nate (con la Legge n. 17/2011 - D.G.R. 1536/2011 istitutiva del Ruolo speciale) e restano (con la Legge n. 39/2017, art. 5) un *corpus extraneus* rispetto ai vincoli finanziari vigenti.

Sino al 2017, tale deroga veniva giustificata sulla base di un regime transitorio.

Tale giustificazione, dall'esercizio 2018, ha perso ogni valenza alla luce del comma 2, dell'art. 5 della legge regionale 39/2017.

Con tale disposto normativo, infatti, il legislatore regionale ha reso la deroga di natura "strutturale", disponendo che *"Ai sensi dell'articolo 36 comma 3 della legge regionale 8 agosto 2012, n. 16, la quota aggiuntiva di spesa di personale connessa alla mobilità in entrata del personale a tempo indeterminato del soppresso ruolo speciale ad esaurimento, non rileva ai fini delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modificazioni e integrazioni, e all'articolo 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni e integrazioni, nello stretto limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per tali dipendenti dagli enti di provenienza"*. (enfasi aggiunta)

L'art. 36 della legge regionale n. 16/2012, nel disciplinare (all'epoca) l'impatto finanziario del trasferimento di personale a favore degli enti delle Aree di programma e delle Unioni di Comuni di nuova istituzione aveva previsto: al comma 3, la contrazione della spesa di personale *"sino al recupero delle capacità assunzionali così come stabilite dalla legislazione nazionale di riferimento"*; mentre ai sensi del successivo comma 6, per le Unioni di comuni di nuova costituzione, aveva ricompreso nel calcolo della spesa di personale, gli oneri del personale delle Comunità montane al 31.12.2010 trasferito per mobilità, prevedendo per l'effetto una deroga rispetto al regime di neutralità dei trasferimenti per mobilità codificato dal comma 47, dell'art. 1 della legge 311/2004²⁸.

Con l'art. 5, comma 2, della legge n. 39/2017, invece, il trasferimento nei ruoli regionali del suddetto personale ha assunto una portata ed una valenza totalmente neutra al fine del rispetto dei vincoli sopra citati. Il tutto sulla base di presupposti che si sono rilevati inesistenti.

Nell'articolato in esame, infatti, la neutralità finanziaria del suddetto innesto di personale viene ancorata alle risorse riconducibili *"alla copertura della spesa già sostenuta per tali dipendenti dagli enti di provenienza"*, facendo intendere che nel caso all'esame il trasferimento del personale sia intervenuto tra enti *"sottoposti a medesimi vincoli"* e, quindi, la *"mobilità"* in entrata sia neutra per il bilancio regionale.

Nella fattispecie all'esame, però, non esistono *"gli enti di provenienza"*.

²⁸ Il comma 3, dell'art. 36 della legge 16/2012, al quale l'articolato fa riferimento, stabilisce che *"3. La mobilità in entrata del personale a tempo indeterminato delle sopresse Comunità Montane e le relative spese di personale a carico degli enti subentranti, non rilevano ai fini delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale pluriennale dello Stato. Legge finanziaria per il 2007) e successive modificazioni e integrazioni, e all'articolo 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni e integrazioni. Gli enti locali subentranti negli accordi di mobilità s'impegnano a non effettuare assunzioni sino al recupero delle capacità assunzionali così come stabilite dalla legislazione nazionale di riferimento"*.

Il successivo comma 6 prevede che *"Ai fini delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale pluriennale dello Stato. Legge finanziaria per il 2007) e successive modificazioni e integrazioni, e all'articolo 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni e integrazioni, la spesa di personale delle Unioni di Comuni costituite mediante la trasformazione delle Aree Programma secondo la procedura e nei termini di cui al comma che precede, è calcolata tenendo conto anche della spesa al 31 dicembre 2010 delle sopresse Comunità Montane limitatamente al personale trasferito per mobilità alle Unioni di nuova costituzione. Le mobilità in entrata alle Unioni di Comuni, limitatamente al personale a tempo indeterminato proveniente dalle sopresse Comunità Montane, sono finanziariamente neutre ai sensi dell'art. 1, comma 47, della legge 30 dicembre 2004, n. 311"*.

Ai sensi dell'art. 1, comma 47, legge 311/2004 viene previsto che *"In vigenza di disposizioni che stabiliscono un regime di limitazione delle assunzioni di personale a tempo indeterminato, sono consentiti trasferimenti per mobilità, anche intercompartimentale, tra amministrazioni sottoposte al regime di limitazione, nel rispetto delle disposizioni sulle dotazioni organiche e, per gli enti locali, purché abbiano rispettato il patto di stabilità interno per l'anno precedente"*.

Come già evidenziato, le Comunità montane della Regione Basilicata sono state soppresse con la legge 33/2010 e "l'Albo speciale ad esaurimento" (istituito ai sensi della legge regionale n. 17/2011) nel quale detto personale era stato "contabilmente parcheggiato" - non è stato mai rilevato - in termini di costi - ai fini del rispetto dei vincoli.

Per l'effetto nessun effetto "neutralizzante" può essere rintracciato ai fini dell'esclusione dai vincoli finanziari.

La soppressione delle Comunità montane, così come l'assorbimento del relativo personale nei ruoli organici dell'Ente sono frutto di una scelta organizzativa discrezionale dell'Ente. Non è stata imposta con legge dello Stato che, per l'effetto, non ha autorizzato - nel caso di specie - alcuna deroga al rispetto dei vincoli finanziari.

Né si può aderire alla prospettazione fornita dall'Ente, secondo cui la deroga codificata dall'art. 5, comma 2, della legge 39/2017 non si differenzia rispetto alle deroghe codificate dal legislatore statale in fattispecie sovrapponibili (assorbimento coatto di personale, per soppressioni di enti), e ciò in quanto tali deroghe al sistema di vincoli possono essere innestate solo dal legislatore statale, in attuazione della competenza esclusiva a legiferare in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma 3, Cost.).

A tale riguardo, con la sentenza n. 1/2018, il Giudice delle leggi ha ribadito che *"Solo lo stesso legislatore nazionale può prevedere diversificate modalità applicative, ovvero circoscritte deroghe temporalmente limitate ai vincoli assunzionali da esso stesso disposti, dettando, inoltre, specifiche modalità attuative al fine di verificarne l'impatto finanziario. [...] è lo stesso legislatore statale a ravvisare, di volta in volta, esigenze e situazioni peculiari che possono motivare discipline diversificate in materia di assunzione del personale, circoscrivendone l'applicazione entro limiti tassativi. È pertanto in tali ambiti e limiti definiti dalle disposizioni nazionali che può dispiegarsi legittimamente la competenza legislativa regionale. [...] non è, dunque, possibile attribuire a specifiche, puntuali e contingenti disposizioni statali una portata generale, che possa legittimare interventi legislativi regionali volti a introdurre motu proprio deroghe ai limiti alle assunzioni posti dalla normativa statale; deroghe che inevitabilmente inficiano la finalità, perseguita dal legislatore nazionale, di contenere le dinamiche incrementali della spesa pubblica nel rilevante comparto del personale delle pubbliche amministrazioni"*.

Il Giudice delle leggi ha ripetutamente evidenziato, infatti, che i vincoli sulla spesa di personale (tra cui quelli codificati ai sensi dei commi 557 e ss. dell'art. 1 della legge n. 296

del 2006 e quelli di cui all'art. 9, comma 28, del DI 78/2010) costituiscono principi generali di «coordinamento della finanza pubblica» che le Regioni devono rispettare.

Tali norme statali pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi. La spesa per il personale, infatti, *“per la sua importanza strategica ai fini dell’attuazione del patto di stabilità interno (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale”* (cfr. *ex pluribus* Corte Cost. Sentenze n. 169 del 2007, n. 69 del 2011, n. 148 del 2012, n. 27/2014)²⁹.

Non sono consentite deroghe, salvo quelle espressamente codificate dal legislatore nazionale, cui compete in via esclusiva la materia del coordinamento della finanza pubblica (cfr. *ex pluribus* Corte Costituzionale sentenza n. 54/2014).

Gli oneri per il personale ex Comunità montane hanno pesato sui bilanci dell’Ente a decorrere dall’esercizio 2012³⁰.

Dall’esercizio 2012 sino all’esercizio 2017, sono stati imputati nel bilancio regionale in virtù di un regime transitorio (nel così detto “Albo speciale ad esaurimento”), nelle more del

²⁹ Il Giudice delle leggi infatti ha, a più riprese, ribadito che “I commi 557 e 557-ter dell’art. 1 della legge n. 296 del 2006 (come risultanti a seguito delle modifiche introdotte dall’art. 14, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010) sono già stati qualificati da questa Corte come principi generali di «coordinamento della finanza pubblica» che le Regioni devono rispettare. In particolare, con la sentenza n. 108 del 2011 si è detto che: «Tali norme statali, ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica, costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi. Invero, come ha chiarito questa Corte, “... la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell’attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale” (sentenza n. 69 del 2011, che richiama la sentenza n. 169 del 2007)».

In altra occasione si è ulteriormente ribadita la natura di principio fondamentale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» dell’art. 1, comma 557-ter, della legge n. 296 del 2006, introdotto dall’art. 14, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, in quanto diretto ad assicurare il rispetto dei limiti di spesa mediante la previsione di sanzioni nel caso di inosservanza delle prescrizioni di contenimento (sentenza n. 148 del 2012).

A sua volta l’art. 76, comma 4, del d.l. n. 112 del 2008 sopra citato prevede che «In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell’esercizio precedente è fatto divieto agli enti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione» (cfr. *ex pluribus* Corte Cost. Sentenza n. 27/2014).

³⁰ Gli oneri sostenuti a valere sul bilancio regionale sono stati pari ad € 4.093.808 nel 2012, € 6.827.204 nel 2013, € 7.006.657 nel 2014, € 6.878.165 nel 2015, € 5.952.829 nel 2016, ad € 6.010.311 nel 2017.

trasferimento di detto personale presso gli enti raggruppati in aree di programma o unioni di comuni.

Dall'esercizio 2018, però, detto personale è confluito in via strutturale nei ruoli regionali, rientrando nella programmazione dei fabbisogni e dovendo, per l'effetto, essere computato ai fini del rispetto della capacità di spesa massima consentita dai vigenti vincoli finanziari.

Così non è stato.

Nel bilancio relativo all'esercizio 2018, infatti, risultano contabilizzate spese per l'importo complessivo di € 5,9 milioni, non computate ai fini del rispetto dei suddetti limiti.

Tale deroga è stata autorizzata dal comma 2, dell'art. 5 della legge regionale n. 39/2017 ed ha comportato, come effetto riflesso, l' illegittimo ampliamento della capacità di spesa di personale, consentendo l'innesto nel sistema di spese "fuori tetto massimo" codificato dal comma 557 *quater* dell'art. 1 della legge 296/2006.

La Sezione ritiene che tale disposizione di legge regionale risulti emanata in violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. e, per ridondanza del vizio, degli artt. 97, comma 1 e 81 della Costituzione.

Infatti, i vincoli codificati dai commi 557 e ss dell'art 1 della legge 296/2006 costituiscono i parametri interposti degli obblighi di "concorso" alla tutela della finanza pubblica allargata sanciti ai sensi del combinato disposto degli artt. 117, comma 3, dell'art. 81 e dell'art. 97, comma 1.

Il legislatore regionale -nell'approvare una deroga ai suddetti vincoli finanziari- si è sostituito *sine titulo* al legislatore nazionale, in violazione della competenza esclusiva dello Stato a legiferare in materia di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.

Tale innesto di oneri "privi di legittima autorizzazione" ha determinato - nell'*an* - un effetto espansivo della spesa non consentito, con la conseguenza che anche le risorse utilizzate a copertura risultano viziate per "illegittimità derivata".

Per l'effetto, la violazione del parametro competenziale (art. 117, comma 3, Cost.), ha comportato, per ridondanza del vizio, la violazione dei principi costituzionali di cui al combinato disposto dell'art. 81 e dell'art. 97, comma 1, Cost., per lesione del principio

dell'equilibrio di bilancio, del principio di copertura finanziaria e del principio di concorso alla tutela della finanza pubblica allargata.

Alla luce di quanto sopra, la Sezione ritiene di dover sospendere il giudizio sulla parifica del rendiconto all'esame e del correlato risultato di amministrazione nella parte e nella misura in cui contabilizzano spese di personale che si sospettano illegittime nei termini sopra descritti, e ciò sino all'esito del giudizio di legittimità costituzionale che il Collegio ritiene di dover promuovere, in via incidentale, con separata ordinanza.

iii. c) Effetti dello sforamento dei vincoli finanziari

Alla luce di quanto sopra, avendo riguardo ai riscontri effettuati:

- l'ampliamento della base di calcolo del parametro di cui al comma 557 *quater* (anni 2015 e 2016);

- lo sforamento emerso per *tabulas* nell'esercizio 2018 (per circa € 36.000,00);

- la mancata inclusione nel computo dei vincoli, a valere sull'esercizio 2018, degli aggregati di spesa relativi al personale direttamente contrattualizzato dai Gruppi consiliari;

hanno comportato l'illegittimo ampliamento della capacità di spesa di personale almeno per l'importo complessivo di € 3.738.362,00.

Tali spese "non consentite" hanno gravato il bilancio 2018 con oneri non ammessi dal legislatore nazionale. Non sono i singoli capitoli di spesa ad essere viziati per mancanza di legittima copertura normativa e, quindi, di legittima copertura finanziaria, ma gli effetti sui saldi dell'importo -relativo alle spese di personale- sostenuto "oltre il tetto massimo" consentito ai sensi del comma 557 *quater* dell'art. 1 della legge 296/2006.

Considerando che il bilancio regionale registra disavanzi almeno a partire dall'esercizio 2016, tali passività "non consentite" hanno concorso a peggiorarne la capacità di equilibrio, con evidente incisione - in termini di violazione - del principio di tutela della finanza pubblica sancito ai sensi dell'art. 81 e 97, comma 1, Cost.

REGIONE BASILICATA - ANDAMENTO RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE TRIENNIO 2016/2018			
	2016	2017	2018
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE (A)	615.950.044,85	529.619.979,12	566.580.089,82
Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre			
Totale parte accantonata (B)	88.775.745,13	82.349.554,73	71.812.275,22
Totale parte vincolata (C)	574.671.784,05	491.557.782,49	517.038.663,57
Totale parte destinata agli investimenti (D)			-
Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)	- 47.497.484,33	- 44.287.358,09	- 22.270.848,97
Se (E) è negativo, tale importo è iscritto tra le spese del bilancio di previsione come disavanzo da ripianare ⁽⁶⁾			
Di cui :			
da debito autorizzato e non contratto	23.927.945,38		
corrispondente al disavanzo da ripianare derivante dall'esercizio 2016	23.569.538,95	23.569.535,95	
corrispondente al disavanzo da ripianare derivante dall'esercizio 2017		20.717.822,14	20.717.822,14
corrispondente al disavanzo da ripianare derivante dall'esercizio 2018			1.553.026,97

Misure correttive

Alla luce di quanto sopra, tali passività “prive di copertura normativa” e, quindi, prive di legittima copertura finanziaria, avendo provocato un *vulnus* al sistema di bilancio regionale (anche in termini di erosione della cassa e di aggravio del disavanzo) ed al sistema di bilancio pubblico allargato, devono essere recuperate dall’Ente – per l’importo corrispondente - a valere sulla futura capacità di spesa di personale.

Per l’effetto, applicando al caso all’esame i medesimi criteri utilizzati dal legislatore nazionale in relazione al recupero del disavanzo (ex art. 42, comma 12, D.lgs 118/2011) ovvero in merito alla violazione dei vincoli sull’equilibrio (pareggio) di bilancio (ex art. 9, comma 2, della legge 243/2012), l’Ente dovrà accantonare, già a valere sul rendiconto relativo all’esercizio 2018, nel fondo rischi “da danno al bilancio” (di cui al precedente par. 5.2.) le somme corrispondenti alle spese di personale effettuate “oltre il tetto di cui al comma 557 quater” per l’importo complessivo di Euro 3.738.362,00 (di cui € 2.305.283,00 a valere sullo sfioramento dell’esercizio 2015, € 396.079 a valere sullo sfioramento dell’esercizio 2016 ed € 1.037.000,00 a valere sullo sfioramento dell’esercizio 2018).

Il fondo, quindi, potrà essere disaccantonato nella misura corrispondente al risparmio di spesa di personale, volta per volta, conseguito, sino a concorrenza dell’importo degli sfioramenti come sopra individuati.

Fermo quanto sopra, all’esito del giudizio sulla legittimità costituzionale dell’art. 5, comma 2, della legge regionale n. 39/2017, in caso di caducazione della norma, il fondo dovrà essere implementato - secondo i criteri sopra citati - dell’importo corrispondente alle spese riscontrate come illegittimamente contabilizzate a partire dall’esercizio 2018, per

via derivata dall'inopinata esclusione dal computo dei vincoli di cui al comma 557 e ss. degli oneri per il personale ex Comunità montane, e ciò, sempre mediante recupero a valere sulla capacità di spesa di personale.

iv) Spese effettuate a valere su impegni assunti in violazione del principio di competenza finanziaria potenziata

Il vigente Ordinamento giuscontabile è fondato sul principio di competenza "potenziata". Ai sensi dell'art. 56 del D.lgs. 118/2011 "1. Tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate passive, da cui derivano spese per la regione, devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza, secondo le modalità previste, dal principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2. Le spese sono registrate nelle scritture contabili anche se non determinano movimenti di cassa effettivi.

Ai sensi del comma 2 del medesimo articolato, viene precisato che "2. L'impegno costituisce la fase della spesa con la quale viene riconosciuto il perfezionamento di un'obbligazione giuridica passiva, ed è determinata la ragione del debito, la somma da pagare, il soggetto creditore, la specificazione del vincolo costituito sullo stanziamento di bilancio e la data di scadenza".

Il principio applicato n. 2 dell'allegato 4.2 al D.lgs. 118/2011 precisa che *"le obbligazioni giuridiche perfezionate sono registrate nelle scritture contabili al momento della nascita dell'obbligazione, imputandole all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza. La scadenza dell'obbligazione è il momento in cui l'obbligazione diventa esigibile. La consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione definisce come esigibile un credito per il quale non vi siano ostacoli alla sua riscossione ed è consentito, quindi, pretendere l'adempimento. Non si dubita, quindi, della coincidenza tra esigibilità e possibilità di esercitare il diritto di credito"* (cfr. principio n. 2 allegato 4.2 del D.lgs. 118/2011).

I principi e le prescrizioni contenute nel D.lgs. 118/2011, di cui il principio della competenza finanziaria potenziata costituisce uno degli assi portanti, non codificano soltanto le norme funzionali all'armonizzazione dei bilanci del consolidato pubblico allargato, ma fissano i criteri per il conseguimento dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost., rispetto al quale l'armonizzazione si colloca contemporaneamente in posizione

autonoma e strumentale. (Cfr. *ex pluribus* Corte Costituzionale sentenze n. 6/2017 e n. 184 del 2016).

In questa prospettiva il rispetto del principio di competenza potenziata mira a dare evidenza contabile alla realtà dei fatti gestori intervenuti.

È con il perfezionamento dell'obbligazione che sorgono gli oneri a carico del bilancio regionale; la scadenza dell'obbligazione segna solo l'esigibilità del credito, cioè il tempo in cui l'obbligo deve essere adempiuto.

La corretta rilevazione delle obbligazioni in essere costituisce il presupposto per una perimetrazione veritiera della massa passiva; in difetto, l'emersione di tali oneri solo al momento del pagamento potrebbe incidere sulla relativa sostenibilità finanziaria, con tutte le conseguenze a questo connesse anche in termini di violazione dei tempi di pagamento codificati dalla normativa UE e recepiti dal nostro Ordinamento.

Inoltre, i debiti innestati nel sistema in assenza di atto di impegno, per poter essere "collocati" nel bilancio, devono essere preceduti da formale atto di riconoscimento del debito, da effettuare ai sensi dell'art. 73 del D.lgs. 118/2011.

Tale atto costituisce il presupposto per la legittima contabilizzazione nel bilancio dei suddetti oneri.

Nell'ambito del presente giudizio di parifica, dalla verifica dei n. 30 titoli di spesa estratti a campione, è emerso che alcuni mandati di pagamento sono stati effettuati a valere su debiti nati come fuori bilancio, perché innestati nel sistema per via di obbligazioni perfezionate in esercizi precedenti in assenza di correlato atto di impegno.

Tali debiti, però, non sono stati riconosciuti ai sensi del sopra citato articolato normativo, con la conseguenza che risultano pagati in violazione dei vigenti principi giuscontabili.

Si tratta dei seguenti titoli di spesa.

Capitolo di spesa: U01010 - Ordinativo diretto: n. 201802389

L'importo del titolo di spesa è pari ad euro 1.639,20. L'esercizio di competenza della spesa è il 2017, per missioni di trasferta effettuate nel periodo dal 01.02.2017 al 16.03.2017.

L'impegno è, invece, stato assunto in data 18.04.2018, pressoché contestualmente all'ordinativo di pagamento (24.04.2018).

Capitolo di spesa: U03010 - Ordinativo diretto: n. 201802585

L'importo del titolo di spesa è pari ad euro 9.748,50 e si riferisce a prestazioni effettuate nel periodo gennaio-giugno 2016, in virtù di un incarico conferito con delibera di giunta n. 212 del 15 gennaio 2015.

L'atto di impegno è stato assunto solo nel 2018 (in data 27.04.2018) anche in questo caso pressoché contestualmente all'ordinativo di pagamento (04.05.2018).

Capitolo di spesa: U03040 - Ordinativo diretto: n. 201802587

L'importo della spesa è pari ad euro 20.237,36 e si riferisce a prestazioni effettuate nell'esercizio 2017 (periodo 15.09.2017 - 14.12.2017). L'impegno è stato assunto solo in data 23.04.2018 anche in questo caso pressoché contestualmente all'ordinativo di pagamento (04.05.2018).

Capitolo di spesa: U04030 - Ordinativo diretto: n. 201812204

L'importo della spesa è pari ad euro 104.377,41 e si riferisce a prestazioni rese nell'esercizio 2017. L'atto di impegno è stato assunto nell'esercizio 2018 (21.11.2018) contestualmente al mandato di pagamento (21.11.2018).

Capitolo di spesa: U34020 - Ordinativo diretto: n. 201801375

L'importo della spesa è pari ad euro 7.384.150,40. Si tratta di un contratto di servizio di trasporto pubblico (per tratta alta velocità). L'atto di impegno è assunto nell'esercizio 2018, pur riferendosi al pagamento di prestazioni effettuate nell'esercizio 2016 (liquidazione terza trimestralità 2016), giusta Convenzione perfezionata per gli anni 2015-2023 in data 28.07.2017.

Dai riscontri forniti è emerso che l'impegno è stato effettuato successivamente alla prestazione del servizio, per mancanza di risorse finanziarie a copertura.

Il tutto in violazione - oltre che del principio di competenza finanziaria - del principio copertura finanziaria codificato ai sensi dell'art. 81 Cost.

Capitolo di spesa: U34020 - Ordinativo diretto: n. 201804131

Il titolo di spesa è pari ad euro 7.384.150,40. È sempre correlato a prestazioni rese nell'esercizio 2016 (terza trimestralità 2016). È stato assunto solo nell'esercizio 2018 per mancanza di copertura finanziaria.³¹

Si tratta del medesimo contratto di servizio di trasporto pubblico di cui al capitolo di spesa U34020. Anche in questo caso, la prestazione è stata effettuata nell'esercizio 2016 (liquidazione quarto trimestre 2016).

Anche in questo caso, dai riscontri forniti è emerso che l'impegno è stato effettuato successivamente alla prestazione del servizio per mancanza di risorse finanziarie a copertura

Nel rinviare al par. 4 della Relazione (Parte Prima) allegata alla presente decisione per il dettaglio delle criticità rilevate, per quanto interessa in questa sede, si rileva che tutti i titoli di spesa sopra elencati configurano debiti fuori bilancio "da prestazioni di servizi" effettuate in assenza di correlato atto di impegno.

Per l'effetto, le suddette poste passive sono state innestate nel bilancio 2018 in assenza della prescritta procedura di riconoscimento del debito sancita dall'art. 73 del D.lgs. 118/2018.

Alla luce di quanto sopra, pertanto, si ritiene che gli oneri correlati ai titoli di spesa sopra evidenziati non possano ricevere il visto di parifica.

Nelle fattispecie all'esame, non è stata riscontrata l'illegittimità sostanziale della spesa, ma l'illegittimità della sua contabilizzazione in bilancio.

³¹ Questi due ultimi titoli di spesa, pari all'importo complessivo di circa 15 milioni di euro, erano stati già attenzionati dalla Sezione nell'ambito della Relazione/referto sulle leggi di spesa approvate nell'esercizio 2016 (cfr. delibera n. 31 del 27 giugno 2018), e ciò avendo riguardo all'art. 3, della legge regionale n. 26/2016 ("Servizi ferroviari M/L percorrenza da Salerno a Taranto in continuità con l'Alta Velocità) che ne aveva autorizzato l'innesto nel sistema di bilancio. In tale sede era già emersa la mancanza di atti impegno a valere sull'esercizio 2016 (cfr par. 4.9.2, Relazione leggi di spesa 2016). In tale sede, la Sezione ha rilevato la criticità non rappresentava "un caso isolato, ma conferma l'anomalo *modus operandi* dell'Ente sul sistema di gestione della spesa e, in particolare, sull'assunzione dell'atto di impegno "finanziariamente condizionata" (cfr. par. 4.9.2 della Relazione 2016).

Infatti, dai riscontri effettuati è emerso che gli oneri innestati dalla normativa all'esame erano privi di copertura finanziaria giuridicamente fattibile, consistendo in risorse vincolate ad altri scopi e per l'effetto non diversamente utilizzabile.

Considerando la natura “unitaria e ciclica” del bilancio, alla luce della quale i maggiori oneri sostenuti nell’esercizio 2018 compensano i minori oneri sostenuti negli esercizi precedenti, si ritiene che l’effetto sui saldi di tali spese sia neutro, con la conseguenza che il diniego di visto di parifica assume, *in parte qua*, una valenza ed un effetto di natura meramente “tecnica”.

7. PERIMETRO SANITARIO

7.1 - La Regione, pur avendo incassato ed accertato per *pay back* (capitolo di entrata E18130) la somma di € 7.419.741,55, ha dichiarato di aver provveduto ad impegnare sul corrispondente capitolo di uscita (U52425) soltanto l’importo di € 5.500.000,00, e ciò a cagione del divieto di effettuare variazioni di bilancio dopo il 30 novembre di ciascun anno.

La Sezione sul punto evidenzia che, a norma dell’art. 20, comma 1, del D.Lgs. n. 118/2011, le risorse da *pay back* rientrano nel finanziamento sanitario aggiuntivo corrente e sono destinate alla spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA; tali risorse, secondo quanto disposto dal comma 2 del predetto art. 20, devono essere accertate e impegnate nel corso dell’esercizio.

È necessario, in primo luogo, precisare che, dalla documentazione trasmessa dall’Ente in data 24/6/2020 a seguito di richiesta di approfondimenti, è risultato che l’importo per *pay back* effettivamente percepito nel mese di dicembre 2018 ammonta ad € 1.869.564,90 (e non a € 1.919.741,55, come precedentemente comunicato).

Deve, poi, essere considerato che il citato capitolo U52425 al 31.12.2018 presenta: Residui Iniziali € 7.092.726,57; Previsioni Definitive di Competenza € 7.572.483,08; Previsioni Definitive di Cassa € 14.665.209,65; Impegni di Competenza € 5.500.000,00; Pagamenti di Competenza 0; Pagamenti Residui € 7.092.726,57; Pagamenti Totali € 7.092.726,57.

Dagli atti trasmessi è emerso che gli stanziamenti, sul capitolo di entrata E18130 e sul corrispondente capitolo di spesa U52425, ammontavano inizialmente ad € 4.000.000,00; con una prima DGR di variazione (n. 1033 del 11/10/2018 - cfr. per l’entrata la pag. 17 e per l’uscita la pag. 40 del *file* trasmesso) le previsioni iniziali sono state aumentate di € 1.572.483,08; in seguito, con una ulteriore DGR (n. 1249 del 30/11/2018 - cfr. per l’entrata

pag. 15 e per l'uscita la pag. 52 del *file* trasmesso) le previsioni risultanti sono state di nuovo incrementate di € 2.000.000,00 per assestarsi all'importo definitivo di € 7.572.483,08. Orbene, risulta evidente che la Regione avrebbe potuto, senza necessità di procedere ad alcuna ulteriore variazione di bilancio, procedere ad impegni fino alla concorrenza dell'importo di € 7.572.483,08 e, quindi, pur potendo impegnare integralmente la somma di € 7.419.741,55, si è limitata ad impegnare solo la somma di € 5.500.000,00.

Non si comprende, allora, il senso delle risposte fornite, considerato altresì che dagli atti risulta che gli uffici regionali avevano piena consapevolezza del gettito (cfr. richieste di variazione alle pagg. 3 e 4 delle delibere) potendo, quindi, tempestivamente adempiere alla registrazione del corrispondente impegno entro il 31.12.2018; né al regolare espletamento di tale adempimento avrebbe potuto ostare il non meglio precisato "blocco del sistema contabile regionale" di cui ha riferito la Regione, sicuramente non in grado di giustificare la mancata regolare adozione dell'atto di impegno previsto dalla legge e dai vigenti principi contabili.

Nel caso di specie, invece, la Regione, non solo non ha impegnato il saldo del *pay back* dell'anno 2018, per l'importo di € 1.919.741,55, nel corso dello stesso esercizio finanziario, ma ha inspiegabilmente provveduto al relativo adempimento solo in data 9.12.2019, e quindi con un ritardo di oltre undici mesi.

La necessità del tempestivo impegno e trasferimento a favore del SSR si evince anche dal documento "Allegato 9 - 170 Basilicata - verifica IV trimestre 2019" del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti di cui all'art. 12 dell'intesa 23 marzo 2015 (trasmesso dalla Regione con nota prot. n. 119291 del 24/6/2020): in tale documento il Tavolo, con riferimento alle voci riportate nel modello CE IV Trimestre 2019 della Regione Basilicata, nella valutazione della voce AA0910 - "Pay-back per il superamento del tetto della spesa farmaceutica ospedaliera", ha invitato «... *la regione a provvedere nel primo esercizio utile alla chiusura dei trasferimenti per payback farmaceutico verso il proprio servizio sanitario regionale al fine di effettuare iscrizioni su payback negli anni futuri che non siano inquinate da mancati impegni o mancati trasferimenti al SSR di somme precedentemente riscosse dal bilancio regionale. Ricorda che la Regione Basilicata ha ritenuto di non attivare la GSA e, pertanto, le somme relative al perimetro sanità, cui deve necessariamente fare parte il payback, devono essere impegnate contestualmente a favore del proprio SSR. Richiama a tal proposito quanto espressamente previsto per il payback dall'articolo 20, comma 1, del decreto legislativo n. 118/2011*».

Per quanto sopra evidenziato, il capitolo di uscita (U52425), nella parte in cui - in violazione dell'obbligo, sancito dall'art. 20 del D.Lgs. n. 118/2011, di accertare ed impegnare nel corso dell'esercizio l'intero importo del finanziamento sanitario corrente e le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate - non riporta la registrazione dell'impegno per l'importo di € 1.919.741,55, non è parificabile. Per l'effetto, il risultato di amministrazione (lett. A del relativo prospetto dimostrativo) risulta sopravvalutato per un identico importo.

7.2 - Con nota prot. n. 104144/12A2 dell'8/6/2020 (sottoscritta, d'ordine del Presidente, dal Dirigente generale del Dipartimento Programmazione e Finanze della Regione Basilicata) la Regione ha, tra l'altro, specificato che: «*La ripartizione delle disponibilità finanziarie del FSN 2017, di cui all'Intesa CSR n. 184 del 26.10.2017, ha assegnato, tra l'altro, alla Regione Basilicata l'importo complessivo della premialità, definita dallo schema di DIM del 22.09.2017, pari a euro 21.130.021 di cui:*

- euro 19.935.538,00 iscritti al capitolo U48020 per la quota premiale 2017;
- euro 1.194.483 allocati ai capitoli E16068/U48044 per "Trasferimenti per programmi di miglioramento e riqualif. Reg.li (L.232/2016 art.1 c.385)" ripartiti con la nota del Ministero della Salute DGPROGS n. 3357 del 20/10/2017.

L'importo di euro 1.194.483 costituisce una quota finalizzata del FSR 2017 assegnata una tantum unicamente per l'anno 2017. Nel corso del 2017 al CAP E16068 del bilancio regionale è stata correttamente accertata con documento n. 201705044 la somma di € 1.194.483,00 sulla base dell'assegnazione del Ministero della Salute e sul corrispondente capitolo di uscita U48044 è stato assunto impegno contabile n. 201706709 del 30.12.2017 di pari importo. Tale somma è stata incassata in data 2.8.2018 - con reversale n. 201802932. Il medesimo importo è stato accertato/stanziato a valere sui capitoli E16068/U48044 anche nell'esercizio 2018, pur trattandosi di una assegnazione relativa al solo esercizio 2017.

Con Determinazione n. 426 del 4.12.2018 si è proceduto ad effettuare un nuovo impegno contabile- n. 201812754 -in favore dell'ASP non utilizzando il residuo contabile dell'anno 2017.

Nell'esercizio 2019 l'Ufficio Bilancio ha provveduto alla regolazione contabile di tale partita, annullando con la DD 13A2.2019/D.00067 del 2/4/2019 l'impegno contabile n. 201706709 del 30.12.2017 per € 1.194.483,00 assunto sul CAP U48044 e rilevando l'insussistenza a valere sul

*Capitolo E16068. Pertanto, trattandosi di una assegnazione relativa al 2017 non è stata ricompresa nella relazione sulla gestione che, si ribadisce essere stata strutturata sulla base dell'intesa 2018».*³²

La Sezione ritiene non corretti l'accertamento dell'entrata di € 1.194.483,00 sul capitolo E16068 e il correlato impegno nell'esercizio 2018 sul capitolo U48044, e ciò in quanto trattasi di risorse di competenza dell'esercizio 2017; non corretti, altresì, appaiono l'annullamento dell'impegno del 2017 (in luogo di quello assunto nel 2018) con rilevazione dell'insussistenza sul capitolo a valere sull'esercizio 2017. Risultano violate le disposizioni del D.Lgs. 118/2011 che prevedono che le obbligazioni attive giuridicamente perfezionate devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza (art. 53), con assunzione del correlativo impegno (art. 20, comma 2); tali operazioni risultano, poi, in contrasto con i principi dell'annualità (n. 1), della veridicità, attendibilità, correttezza e comprensibilità (n. 5) della competenza finanziaria (n. 16) dell'all. 4/1 e con il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2 del D.Lgs. n. 118/2011.

Conseguentemente, i capitoli E16068 e U48044 non possono essere parificati. Tale diniego di parifica non ha effetto sul risultato di amministrazione, visto l'identico importo di accertamenti e impegni e, quindi, l'effetto neutro sui saldi.

7.3 – Con la suindicata nota prot. n. 104144/12A2 dell'8/6/2020 la Regione ha, tra l'altro, specificato che: «- per i capitoli E16108/ U48032 si tratta di un contributo relativo al contrasto al gioco d'azzardo del Ministero Salute Cap. - accertato ed incassato per euro 425.992,27. Tale somma è riferita al 2017 (v. DM 14.11.2017) e non era stata rilevata nell'anno di competenza in quanto le assegnazioni per il contrasto al gioco d'azzardo effettuate da parte dei due Ministeri delle Finanze e della Salute, essendo simili negli importi, hanno ingenerato il dubbio che potesse trattarsi di una duplicazione nelle iscrizioni contabili. Nel 2018, inoltre, i capitoli E16108/U48032 sono stati erroneamente ricompresi alla lettera a.2 anziché alla a.3, in quanto trattandosi di fondi relativi al

³² A seguito di ulteriori richieste di chiarimenti, con nota prot. n. 119291/12A2 del 24/6/2020 la Regione ha evidenziato quanto segue:

«Per quanto riguarda il capitolo E16068, non indicato nella relazione sulla gestione, si conferma che, come già precisato nella nota di risposta dell'08.06.2020, essendo un'assegnazione una tantum riferita ad un progetto presentato nel 2017, non è stata inserita nella relazione sulla gestione poiché non ricompresa nell'intesa 2018».

contrasto al gioco d'azzardo erogati dal Ministero della Salute, non rientrano nelle somme vincolate al FSR come definite dal MEF; essendo somme riferite al 2017 e non soggette ad assegnazione a seguito di intesa, non sono state ricomprese nella relazione sulla gestione in base ai criteri già esposti in precedenza».

Si rileva che l'accertamento dell'importo di € 425.992,17 sul capitolo E16108 e il correlato impegno di pari importo sul capitolo U48032 non risultano correttamente assunti in quanto riferibili alla competenza 2017. Risultano violate le medesime norme e principi richiamati al precedente punto 7.2; conseguentemente, tali capitoli non sono parificabili. Tale diniego di parifica non ha effetto sul risultato di amministrazione, visto l'identico importo di accertamenti e impegni e, quindi, l'effetto neutro sui saldi.

7.4 - Con nota istruttoria prot. n. 586 del 19/6/2020 si è, tra l'altro, chiesto che fossero specificate le motivazioni per le quali, sebbene sussista l'obbligo, sancito dall'art. 20, comma 2, lett. a, del D.Lgs. n. 118/2011, di accertare ed impegnare nel corso dell'esercizio l'intero importo del finanziamento sanitario corrente e le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate: gli importi accertati di € 342.901,50 sul capitolo di entrata 16030 risultano impegnati solo per € 147.728,00 sul correlato capitolo di spesa 48050; gli importi accertati di € 33.253,56 sul capitolo di entrata 16145, di € 114,06 sul capitolo di entrata 16235, di € 7.043,65 sul capitolo di entrata 16301 non risultano impegnati sui corrispondenti capitoli di spesa 52130, 52330 e 52812; le somme accertate di € 22.212,00 sul capitolo di entrata 16093, di € 184.406,00 sul capitolo di entrata 16098, di € 1.936,22 sul capitolo di entrata 16140, di € 14.459,55 sul capitolo di entrata 16170, di € 686,79 sul capitolo di entrata 16250 non risultano impegnate sui rispettivi capitoli di spesa 52424, 48260, 51160, 52550, 52370; la somma di € 1.905.077,84, accertata sul capitolo di entrata 16001 non risulta impegnata sul corrispondente capitolo di spesa 52515.

Con nota prot. n. 119291/12A2 del 24/6/2020 la Regione ha conseguentemente specificato che: *«gli accertamenti registrati nel 2018 sul capitolo E16030 sono riferiti per il solo importo di € 147.728,00 alla quota assentita per il 2018, il resto sono somme accertate a saldo di assegnazioni relative ad anni precedenti. Di conseguenza l'impegno sul capitolo di uscita corrispondente U48050 è stato assunto per l'importo di competenza dell'anno.*

Per quanto riguarda il rilievo relativo al fatto che sui richiamati capitoli di spesa U48260, U52130 U51160, U52330, U52370, U52812, U52424, U52550 ed U52515 non risultino impegnate entro il 31/12/2018 le somme pur incassate sui corrispondenti capitoli di entrata, si evidenzia che tali assegnazioni, non rientrando negli adempimenti LEA, non sono soggetti alla verifica del tavolo tecnico ministeriale di cui all'Intesa CSR 23/03/2005. L'assunzione degli impegni negli esercizi successivi non ha rappresentato un'inadempienza nei confronti del Ministero.

Ad ogni buon conto l'Ente si impegna ad allineare le operazioni contabili nell'esercizio di competenza».

Successivamente si è riscontrato che, in corrispondenza con il capitolo di entrata E16140, si pone non il capitolo di uscita U51160 (incluso nel *file* sul perimetro sanitario) ma il capitolo di uscita U48200 (non incluso in tale *file*) che, in ogni caso, non presenta risorse stanziare e, di conseguenza, impegnate.

Si rileva che i sopra elencati capitoli riguardano somme, trasferite alla Regione, vincolate a specifiche destinazioni. Pertanto, in violazione dell'obbligo sancito dall'art. 20, comma 2, lett. a, del D.Lgs n. 118/2011, di accertare ed impegnare nel corso dell'esercizio l'intero importo del finanziamento sanitario corrente e le quote relative al finanziamento sanitario vincolate o finalizzate:

- gli importi accertati di € 342.901,50 sul capitolo di entrata E16030 (ASSEGNAZIONI DELLO STATO NELL'AMBITO DEL FONDO SANITARIO NAZIONALE PER L'ASSISTENZA AGLI STRANIERI PRESENTI NEL TERRITORIO L.40/98) risultano impegnati solo per € 147.728,00 sul correlato capitolo di spesa U48050 (SPESE PER L'ASSISTENZA AI CITTADINI EXTRACOMUNITARI AI SENSI DELLA LEGGE N. 40/98). Tale capitolo di spesa non è parificabile nella parte in cui non registra impegni per l'importo di € 195.173,50 (e, cioè, fino a concorrenza dell'importo accertato sul corrispondente capitolo di entrata);
- gli importi accertati di € 33.253,56 sul capitolo di entrata E16145 (ASSEGNAZIONE DELLO STATO PER INIZIATIVE CONNESSE ALLA MALATTIA CELIACA E SOMMINISTRAZIONE DI PASTI SENZA GLUTINE - L.123/05), di € 114,06 sul capitolo di entrata E16235 (ASSEGNAZIONI PER LA DISCIPLINA DEL RISCONTRO DIAGNOSTICO SULLE VITTIME DELLA SIDIS E DI MORTE INASPETTATA DEL FETO), di € 7.043,65 sul capitolo di entrata E16301 (RISORSE DAL MINISTERO DELL'AGRICOLTURA DESTINATE ALLA REALIZZAZIONE DI SPECIFICI OBIETTIVI DEL PIANO SANITARIO NAZIONALE _FONDO PER L'EMERGENZA AVICOLA) non risultano impegnati sui corrispondenti capitoli di spesa U52130 (SPESE PER INIZIATIVE CONNESSE ALLA MALATTIA CELIACA E SOMMINISTRAZIONE DI PASTI SENZA GLUTINE), U52330 (SPESE LEGATE ALLA DISCIPLINA DEL RISCONTRO DIAGNOSTICO SULLE VITTIME

DELLA SIDIS E DI MORTE INASPETTATA DEL FETO) e U52812 (INTERVENTI PER LA REALIZZAZIONE DI SPECIFICI OBIETTIVI DEL PIANO SANITARIO NAZIONALE _FONDO PER L'EMERGENZA AVICOLA). Anche tutti i sopra indicati capitoli di spesa non sono parificabili, in quanto non registrano impegni per l'importo complessivo di € 40.411,27;

- le somme accertate di € 22.212,00 sul capitolo di entrata E16093 (TRASFERIMENTI DALLO STATO - "DIAGNOSI, CURA, ASSISTENZA DELLA SINDROME DEPRESSIVA POST- PARTUM - QUOTA DELLE RISORSE DEL FONDO PER ESIGENZE INDIFFERIBILI, DI CUI ALL'ART. 1, CO. 200, L. 23 DICEMBRE 2014, N. 190"), di € 184.406,00 sul capitolo di entrata E16098 (ASSEGNAZIONI DELLO STATO PER GLI ACCERTAMENTI MEDICO LEGALI SUL PERSONALE SCOLASTICO EDUCATIVO ASSENTI DAL SERVIZIO PER MALATTIA - ART. 17 DECRETO LEGGE 6-07-2011 N. 98 CONV. IN LEGGE 111/2011 E SUCC. MODIF. E INTEGRAZIONI), di € 1.936,22 sul capitolo di entrata E16140 (ASSEGNAZIONE DELLO STATO PER IL FUNZIONAMENTO DEI CENTRI REGIONALI ED INTERREGIONALI PER I TRAPIANTI - LEGGE 91/1999), di € 14.459,55 sul capitolo di entrata E16170 (TRASFERIMENTO DALLO STATO ALLA REGIONE DEI FONDI DI CUI ALLA LEGGE 21 OTTOBRE 2005, N. 219, PER GARANTIRE IL COORDINAMENTO INTRAREGIONALE E INTERREGIONALE DELLE ATTIVITA' TRASFUSIONALI) di € 686,79 sul capitolo di entrata E16250 (TRASFERIMENTI DALLO STATO DELLA QUOTA DEL 5 PER MILLE DELL'IRPEF RELATIVI ALL'ASSEGNAZIONE DI RISORSE PER LA RICERCA SANITARIA - L.296/2006) non risultano impegnate sui rispettivi capitoli di spesa U52424, U48260, U48200, U52550, U52370. Tutti i predetti capitoli di spesa, pertanto, non sono parificabili in quanto non registrano impegni di spesa per il complessivo importo di € 223.700,56;

- la somma di € 1.905.077,84, accertata sul capitolo di entrata E16001 (ASSEGNAZIONE DALLO STATO PER INDENNIZZO A FAVORE DI SOGGETTI DANNEGGIATI DA COMPLICANZE DI TIPO IRREVERSIBILE A CAUSA DI VACCINAZIONI OBBLIGATORIE L.210/92) non risulta impegnata sul corrispondente capitolo di spesa U52515. Nemmeno tale capitolo di spesa, pertanto, è parificabile, in quanto non registra impegni di spesa per l'importo di € 1.905.077,84. Quest'ultima somma, oltre a non essere stata impegnata, non risulta nemmeno confluita nel risultato di amministrazione, parte vincolata.

In conseguenza della mancata registrazione, sui predetti capitoli (indicati nel presente punto 7.4), di impegni di spesa a valere sull'esercizio 2018 per il complessivo importo di € 2.364.363,17, il risultato di amministrazione (lett. A del relativo prospetto dimostrativo) risulta sovrastimato per lo stesso importo.

7.5 - In definitiva, in conseguenza della mancata registrazione di atti di impegno relativamente a tutti i capitoli non parificati del perimetro sanitario (punti da 7.1 a 7.4 della presente decisione), il risultato di amministrazione (lett. A del relativo prospetto dimostrativo), laddove non contabilizza residui (passivi) tecnici di destinazione per il complessivo importo di € 4.284.104,72, risulta sovrastimato per un identico importo³³, con conseguente necessità di rideterminare la parte vincolata e la parte disponibile del risultato di amministrazione, nonché i saldi relativi al pareggio di bilancio.

8. RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

Il risultato di amministrazione del rendiconto regionale rappresenta la sintesi “contabile” degli effetti della gestione finanziaria dell’esercizio e di quella degli esercizi precedenti, e ciò in considerazione della natura ciclica e dinamica del bilancio, per cui i saldi di un bilancio condizionano quelli dell’esercizio successivo, senza soluzione di continuità.

Come pacificamente rilevato dal Giudice delle leggi “(..) *un incongruo risultato di amministrazione non può costituire solida base di partenza per i successivi esercizi, perché ciò sarebbe in patente contrasto con il principio di continuità degli esercizi finanziari, per effetto del quale ogni determinazione infedele del risultato di amministrazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi, e coinvolgerebbe in modo durevole il principio di equilibrio dinamico del bilancio, il quale - consistendo nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche - esige che la base di tale ricerca sia salda e non condizionata da perturbanti potenzialità di indeterminazione*” (Cfr. *ex pluribus*, Corte Costituzionale sentenze n. 49/2018, n. 89/2017, n. 266/2013, n. 250/2013).

Il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio consiste, infatti, “*nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche* (Cfr. *ex pluribus*, Corte Costituzionale, sentenze n. 49/2018, n. 266/2013 e n. 250/2013 cit, nonché n. 213/2008, n. 384/1991, n. 1/1966).

³³ Cfr. la decisione di parifica n. 110/2018/PARI della Sezione regionale di controllo della Campania (e, per le misure di adeguamento, l'allegato A alla decisione di parifica n. 217/2019/PARI della stessa Sezione).

Per l'effetto, le anomalie e irregolarità riscontrate a valere sul bilancio di un determinato esercizio, se non corrette, pregiudicano la tenuta degli equilibri dei successivi esercizi.

Gli effetti di tali anomalie possono ridondare sulla corretta rappresentazione dei saldi utili ai fini della verifica del pareggio di bilancio, nella misura in cui risultano rappresentate o non rappresentate le voci di entrata e/o le voci di spesa che hanno effettivamente e legittimamente inciso sull'esercizio di riferimento.

Con riferimento alla gestione finanziaria 2018, sono state riscontrate poste e voci contabilizzate in violazione dei principi del vigente Ordinamento giuscontabile.

Sono emerse spese effettuate:

- in violazione dell'art. 22, comma 4, del D.lgs 33/2013, nei termini indicati al precedente par. 6.5 - (ii);
- in assenza di legittima copertura normativa, nei termini indicati al precedente par. 6.5 - (i);
- in violazione dei vincoli finanziari di cui al comma 557 e ss dell'art. 1 della legge 296/2006, nei termini indicati al precedente par. 6.5 - (iii).

Con la conseguenza che il rendiconto 2018 ed il correlato risultato di amministrazione risultano aver contabilizzato e dato copertura finanziaria a spese, in assenza dei correlati presupposti di legittimità.

Tale circostanza ha comportato un "danno al bilancio" a cui l'Ente dovrà porre rimedio, valorizzandone il rischio, mediante accantonamento delle somme corrispondenti al danno arrecato, nei termini già descritti nei precedenti paragrafi.

Dall'altro lato, il risultato di amministrazione evidenzia una sottostima della consistenza della massa passiva, per via dalla mancata contabilizzazione di residui (passivi) tecnici di destinazione in conseguenza della mancata registrazione di impegni sui capitoli del perimetro sanitario, nei termini indicati al precedente par. 7.

La massa passiva potrebbe, inoltre, risultare sottostimata anche per via della prassi, evidenziata in atti, di contabilizzare l'atto di impegno al momento dell'esigibilità (pagamento) del correlato debito e non al momento del suo innesto "sostanziale" nel sistema.

L'effettiva parte disponibile del bilancio risulta, invece, "sovrastimata", per effetto della sottostima della parte vincolata e accantonata (lett. e, del prospetto allegato sub doc. A) del risultato di amministrazione.

Nella parte vincolata, infatti, nella voce vincoli per legge e principi contabili, non risultano contabilizzate, secondo le prescrizioni del vigente Ordinamento giuscontabile, le risorse relative alla Contrattazione integrativa decentrata, nei termini indicati nel precedente par. 6.4.

Mentre, nella parte accantonata, risulta una evidente sottostima del fondo rischi e passività potenziali, nonché l'inopinato accantonamento nel Fondo "Altri accantonamenti", di un importo pari ad € 381.000,00 privo di correlati presupposti giuscontabili, nei termini indicati nel precedente par. 6.3.2.

Il tutto con inevitabili effetti riflessi sul disavanzo di amministrazione, in termini di inopinato aggravio (spese non consentite ed accantonamento *sine causa*) da una parte e di sua sottostima (mancata contabilizzazione di residui passivi e sottostima della parte accantonata e vincolata), dall'altra parte.

Il vincolo del pareggio di bilancio, però, nonostante la non corretta rappresentazione delle voci di spesa, risulta rispettato nei saldi finali.

Alla luce di quanto sopra, considerando la natura e l'impatto sui saldi di bilancio delle irregolarità ed anomalie rilevate, non ne è risultata inficiata - in termini attendibilità e veridicità- la complessiva costruzione del bilancio.

Ciò che è venuto in rilievo, piuttosto, è la "non sana gestione" del bilancio per via di aggravii di spese non consentiti dall'Ordinamento e di prassi gestorie non conformi alle prescrizioni di cui al Dlgs 118/2011.

Il bilancio 2018 rappresenta in maniera chiara e attendibile le proprie fragilità, in termini di effettiva disponibilità di risorse.

La cassa è stata erosa per 137.971.496,66. Il risultato di amministrazione, *ante* vincoli, è coperto solo per il 30,22% dal fondo cassa, mentre per la restante parte (69,78%) è coperto dai residui attivi.

Nel caso all'esame, quindi, la Sezione ritiene che il rendiconto 2018 sia complessivamente parificabile, con delle "eccezioni" che non incidono, però, sulla "tenuta" del rendiconto, in termini di veridicità ed attendibilità complessive e sostenibilità in concreto dei relativi equilibri.

“(cfr. Corte dei conti, Sez. reg. controllo per la Basilicata, decisione n. 45/2016 sul giudizio di parifica del rendiconto regionale per l’esercizio 2015).

9. MISURE CONSEGUENZIALI

Alla luce di quanto sopra il rendiconto generale della Regione Basilicata per l’esercizio 2018 dovrà recepire i rilievi riportati nella presente decisione, riportando – per l’effetto - nella corretta allocazione e quantificazione, le poste contabili riscontrate difformi, dandone evidenza anche nei conseguenti saldi, nei termini indicati nei precedenti paragrafi.

10. CONTO DEGLI AGENTI CONTABILI

Ai fini del presente giudizio di parificazione, si appone riserva per i conti degli agenti contabili sino all’esito del relativo giudizio da parte della competente Sezione giurisdizionale regionale per la Basilicata.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Basilicata, con riferimento alla riassunzione del giudizio di parificazione relativo al rendiconto generale della Regione Basilicata per l’esercizio 2017, nella parte sospesa nell’ambito e per effetto della decisione n. 57/2019, alla luce del contraddittorio effettuato, sentite le richieste del Pubblico Ministero

NON PARIFICA

i seguenti capitoli di spesa:

- 8050;
- 8260;
- 00363 del Bilancio del Consiglio regionale;
- 00377 del Bilancio del Consiglio regionale;
- dei capitoli dei rendiconti relativi all'esercizio 2017 degli enti sub-regionali indicati nella norma regionale sopra citata.

per mancanza di legittima copertura normativa, per via derivata dall’illegittimità costituzionale dell’art. 2, commi 2 e 6 e dell’art. 6, comma 1 e 2, della legge regionale n. 7/2001 dichiarata dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 112 del 19 maggio 2020

(depositata in data 12 giugno 2020 e pubblicata sulla G.U. n. 25 del 17 giugno 2020), per violazione degli artt. 117, comma 2, lett. l) della Costituzione, nonché – per ridondanza del vizio- degli artt. 81, 97 comma 1, 117 comma 3 della Costituzione, nei termini e con gli effetti, anche sul risultato di amministrazione, indicati in parte motiva.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Basilicata, con riferimento all'esercizio 2018, sulla base e nei limiti delle risultanze istruttorie, alla luce degli esiti del contraddittorio espletato, sentite le richieste del Pubblico Ministero:

PARIFICA

il Rendiconto Generale della Regione Basilicata per l'esercizio 2018, approvato con delibera di Giunta n. 308 del 29 maggio 2019, così come modificata con la delibera di Giunta n. 639 del 24 settembre 2019, nelle sue componenti del conto del bilancio e del conto del patrimonio con le seguenti

ECCEZIONI

A. dei capitoli:

- U02010, per l'importo di € 8.000,00, per quote associative, a favore di Osservatorio Banche Imprese di economia e finanza Scarl;
- U29538, per l'importo di € 80.000,00, per spese per avvio e gestione, a favore di Ente Parco naturale del Vulture;

nella misura e nei limiti in cui tali spese risultano sostenute in violazione dell'art. 22, comma 4, del D.lgs. n. 33/2013.

B. dei capitoli:

- 8050 "Stipendi, Retribuzioni ed oneri previdenziali ed assistenziali per i Giornalisti L.R. 7/2001";
- 8405 "Imposta sostitutiva sul trattamento di fine rapporto (TFR) Giornalisti";

nella misura e nei limiti in cui registrano spese effettuate in assenza di copertura normativa, per via derivata dalla illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2 e 6 e dell'art. 6, comma 1 e 2, della legge regionale n. 7/2001 dichiarata dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 112 del 19 maggio 2020 (depositata in data 12 giugno 2020 e pubblicata sulla G.U. n. 25 del 17 giugno 2020) per violazione degli artt. 117, comma 2, lett. l) della Costituzione nonché degli artt. 81, 97 comma 1, 117 comma 3

della Costituzione, con le conseguenze e gli effetti, anche sul risultato di amministrazione, indicati in parte motiva;

- C. dei capitoli: U01010, U03010, U03040, U04030, U34020 - nella misura e nei limiti in cui sono contabilizzate spese effettuate in violazione del principio di competenza finanziaria potenziata, inerendo ad obbligazioni perfezionate nella competenza di esercizi precedenti;
- D. del capitolo U52425, a cagione del fatto che lo stesso, in violazione dell'art. 20, comma 1, del D.Lgs. n. 118/2011, non riporta la registrazione dell'impegno per l'importo di € 1.919.741,55;
- E. del capitolo E16068 e del capitolo U48044, che riportano rispettivamente l'accertamento dell'entrata di € 1.194.483,00 e il correlato impegno di pari importo di risorse di competenza dell'esercizio 2017;
- F. del capitolo E16108 e del capitolo U48032, che riportano rispettivamente l'accertamento dell'entrata di € 425.992,17 e il correlato impegno di pari importo di risorse di competenza dell'esercizio 2017;
- G. dei capitoli U48050, U52130, U52330, U52812, U52424, U48260, U48200, U52550, U52370 e U52515 i quali, in violazione dell'obbligo sancito dall'art. 20, comma 2, lett. a, del D.Lgs. n. 118/2011, non riportano la registrazione di impegni in misura corrispondente agli accertamenti effettuati sui correlati capitoli di entrata (rispettivamente E16030, E16145, E16235, E16301, E16093, E16098, E16140, E16170, E16250, E16001);
- H. dei capitoli di entrata E42030 e di uscita U 71130, allocati sulle partite di giro, che presentano accertamenti e impegni per € 50.000,000, nonché riscossioni per € 39.428,09 e pagamenti per € 50.000,00, nei termini indicati in parte motiva;
- I. delle variazioni effettuate in sede approvazione del progetto di rendiconto sui capitoli di entrata E36100 e di uscita U57264, per l'importo di € 11.000.000,00, nei termini e con gli effetti indicati in parte motiva;
- J. del risultato di amministrazione (cfr. lett. A) "Allegato a) - Risultato di amministrazione"), nella parte in cui:
 - contabilizza spese effettuate in violazione dell'art. 22, comma 4, del D.lgs. 33/2013, ai sensi del precedente punto A;

- contabilizza spese effettuate in assenza di copertura normativa, ai sensi del precedente punto B;
- contabilizza spese in violazione del principio di competenza potenziata, ai sensi del precedente punto C;
- contabilizza spese effettuate in violazione dei vincoli finanziari di cui al comma 557 e ss dell'art. 1 della legge 296/2006;
- non contabilizza residui (passivi) tecnici di destinazione in conseguenza della mancata registrazione di impegni sui capitoli del perimetro sanitario;

il tutto nei termini, secondo le quantificazioni e con gli effetti indicati in parte motiva.

K. Della parte vincolata, nella parte in cui:

- non risultano vincolate le risorse relative alla Contrattazione integrativa decentrata, nella misura e nei termini indicati in parte motiva.

L. Della parte accantonata, nella parte in cui:

- il Fondo rischi contenzioso e passività potenziali risulta sottostimato, nei termini e nella misura indicati in parte motiva;
- contabilizza nel Fondo "Altri accantonamenti", un accantonamento di € 381.000,00 in assenza dei presupposti giuscontabili, nei termini indicati in parte motiva;

M. del disavanzo di amministrazione (cfr. lett. E) "Allegato a) - Risultato di amministrazione"), per effetto riflesso dalla mancata parifica delle sopra citate poste e voci, nella misura, nei termini e con gli effetti indicati in parte motiva.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Basilicata, ritenuta la non manifesta infondatezza e la rilevanza della questione ai fini del presente giudizio di parifica,

DISPONE

LA SOSPENSIONE DEL GIUDIZIO

sino all'esito del giudizio di legittimità costituzionale promosso, in via incidentale, con separata ordinanza, per sospetta illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge regionale n. 39/2017, per violazione dell'art. 117, comma 3 della Costituzione, nonché, per ridondanza del vizio, degli artt. 81 e 97, comma 1, con riferimento alla parte

del risultato di amministrazione del rendiconto 2018 e dei correlati saldi, in cui - per effetto di tale disposizione - sono state contabilizzate spese di personale effettuate in violazione dei vincoli finanziari di cui al comma 557 e seguenti dell'art. 1 della legge 296/2006.

APPROVA

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

ORDINA

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

RISERVA

la trattazione della dedotta questione di legittimità costituzionale a separata ordinanza;

DISPONE

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

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del giorno 28 luglio 2020.

RELATORE- ESTENSORE
F.to dott.ssa Vanessa PINTO

IL PRESIDENTE
F.to dott. Michele ORICCHIO

Depositato in Segreteria 17 agosto 2020
Il preposto ai Servizi di supporto
F.to dott. Giovanni CAPPIELLO