



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER LA BASILICATA

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE BASILICATA ESERCIZIO 2023

**Requisitoria del Procuratore regionale
Antonio Nenna**

UDIENZA DEL 27 NOVEMBRE 2024



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER LA BASILICATA

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE BASILICATA ESERCIZIO 2023

**Requisitoria del Procuratore regionale
Antonio Nenna**

UDIENZA DEL 27 NOVEMBRE 2024





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

* * * * *

Requisitoria del Procuratore Regionale

rappresentante il Pubblico Ministero presso gli Uffici della Corte dei conti per la Basilicata, nel giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Basilicata per l'esercizio finanziario 2023, ai sensi degli artt.: 100, comma 2 e 103, comma 2 Cost.; 1, comma 5, del d.l. n. 174/2012, convertito in l. n. 213/2012; 40 e 72 del r.d. n. 1214/1934; 4 e 26 del r.d. n. 1038/1933; 190 c.p.c.

Potenza, 27 novembre 2024

INDICE

Il Giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione	pag. 3
Il ciclo di bilancio e l'attività economico finanziaria per il 2023	pag. 13
I dati del rendiconto regionale in sintesi	pag. 16
Il pareggio di bilancio per l'esercizio 2023	pag. 19
La gestione del bilancio	
§. Il risultato di amministrazione	pag. 22
§. La gestione delle entrate	pag. 25
§. La gestione delle spese	pag. 27
§. La gestione dei residui	pag. 28
§. La gestione della cassa	pag. 30
§. Il conto economico e lo stato patrimoniale	pag. 30
La spesa sanitaria regionale	pag. 33
§. Il finanziamento del Servizio sanitario regionale	pag. 33
§. Il finanziamento finalizzato alla lotta al Covid	pag. 35
§. Il bilancio consolidato del sistema sanitario regionale	pag. 36
§. La spesa farmaceutica	pag. 37
§. La verifica sulla gestione del Servizio sanitario regionale	pag. 39
L'indebitamento regionale	pag. 41
La gestione dei fondi europei	pag. 43

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)	pag. 46
Le partecipazioni regionali	pag. 48
§. Acquedotto Lucano spa: criticità	pag. 54
I debiti fuori bilancio	pag. 59
La gestione del personale	pag. 62
Conclusioni	pag. 65

IL GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE

Con il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, art. 1, comma 5, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, il giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato (previsto dagli artt. 39-41 del R.D. n. 1214 del 1934) è stato esteso al rendiconto delle regioni, con la finalità di fornire alle assemblee legislative regionali elementi di valutazione per l'approvazione del disegno di legge sul rendiconto di gestione.

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

Con la suddetta previsione, il quadro normativo relativo ai controlli della Corte dei conti nelle Regioni a statuto ordinario è venuto ad arricchirsi di uno strumento di ampia portata e rilevanza, qualificato dall'obiettivo primario del rafforzamento del sistema dei controlli sui bilanci degli enti territoriali a rilevanza costituzionale e degli enti del Servizio sanitario nazionale (art. 1, commi 1-8 del d.l. n. 174/2012); sistema dei controlli che tende a rendere effettive le garanzie di legalità orientate alla realizzazione degli equilibri complessivi della finanza pubblica ed

all'efficienza amministrativa che garantiscano l'attuazione dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e l'obbligo degli Stati membri di rispettare l'equilibrio complessivo del bilancio nazionale.

Pertanto, il sistema dei controlli, delineato dalla legge n. 213/2012 citata, contiene le indefettibili misure di garanzia obiettiva poste a presidio degli equilibri di bilancio, della trasparenza delle gestioni pubbliche, della sana gestione finanziaria e del buon andamento amministrativo, secondo i principi della nuova Costituzione economica, integrata dalla legalità euro-comunitaria.

Gli istituti e gli strumenti introdotti dalla legge n. 213/2012 di conversione del d.l. n. 174/2012 se, da un lato, rimarcano l'esigenza che tutti gli enti del settore pubblico partecipino agli obiettivi di equilibrio dei bilanci che compongono il conto consolidato delle amministrazioni pubbliche, dall'altro, presuppongono un permanente sistema di controllo-monitoraggio sui comportamenti di bilancio degli enti territoriali e locali, al fine di garantire l'effettiva congruenza rispetto agli obiettivi euro-nazionali e l'osservanza di tutte le prescrizioni necessarie per prevenire e/o rimediare ai disavanzi eccessivi ed alle situazioni devianti dalla buona amministrazione.

In tale contesto, il giudizio di parificazione del bilancio regionale conferma la propria funzione di ausilio alle competenze in materia di bilancio delle assemblee legislative regionali alle quali vengono forniti da un organo terzo ed imparziale elementi tecnici - di giudizio e di valutazione - indispensabili ad una più consapevole approvazione del disegno di legge sul rendiconto generale presentato al Consiglio regionale dalla Giunta regionale, a conclusione del ciclo di bilancio e di gestione annuale.

La parificazione del Rendiconto regionale, infatti, si inserisce tra la presentazione del disegno di legge sul rendiconto, a conclusione del ciclo di

bilancio e di gestione, e la sua approvazione con legge.

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

Infatti, la cadenza temporale della verifica ed il suo inserimento nel processo legislativo regionale si prestano anche ad un'analisi, anno per anno, delle misure e delle iniziative adottate dalle Regioni in merito ai rilievi formulati dalla Corte nell'esercizio precedente (Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 14 del 2014).

Tale sistema di verifica annuale trova la propria *ratio* nell'indefettibile principio di continuità tra le risultanze dei bilanci che si succedono nel tempo con la conseguenza che eventuali infedeli rappresentazioni delle risultanze economiche e patrimoniali provocano un effetto "domino" nei futuri esercizi (Corte Cost., sentenza n. 274/2017).

Il principio di continuità del bilancio, il quale collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato (Corte Cost., sentenza n. 181/2015) è, peraltro, teleologicamente collegato a quello dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui agli artt. 81 e 97 Cost. (Corte Cost., sentenza n. 235/2021).

Ed è proprio esaminando il complessivo sistema di bilancio di un'amministrazione pubblica che appare necessario verificare che gli equilibri stabiliti nella fase previsionale siano osservati anche in sede di rendicontazione ovvero all'atto della dimostrazione dei risultati finali della gestione non solo finanziaria ma anche economico-patrimoniale.

L'attività di rendicontazione costituisce, infatti, *"presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo"* in quanto assicura *"ai membri della collettività la cognizione delle modalità di impiego delle risorse e dei risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale"* (Corte Cost., sentenze

n. 184/2022, n. 18/2019 e n. 184/2016).

Il rendiconto si pone, pertanto, quale adempimento essenziale nel processo di «*accountability nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi*» e sottende evidenti esigenze di trasparenza volte a valutare in modo obiettivo ed informato lo svolgimento del mandato elettorale nonché a responsabilizzare gli amministratori, essendo necessariamente servente al controllo retrospettivo dell'utilizzo dei fondi pubblici (Corte Cost., sentenze n. 184/2016 e n. 49/2018).

L'attività di esame e di riscontro finanziario contabile della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti dei dati del documento previsionale e delle risultanze dell'esercizio costituisce fondamentale momento di sintesi e di garanzia nella prospettiva dell'approvazione delle rilevazioni contabili consuntive da parte dell'organo rappresentativo della comunità territoriale.

Veridicità, attendibilità, correttezza, comprensibilità, comparabilità e verificabilità dei dati rappresentano riferimenti giuscontabilistici imprescindibili nell'attività di raffronto tra operazioni gestorie e corrispondenti previsioni autorizzatorie e, dunque, nella disamina delle risultanze della gestione autorizzata dal bilancio di previsione e dalle sue eventuali variazioni intervenute in sede legislativa ed amministrativa.

L'analisi è finalizzata al raffronto dei risultati del Rendiconto con la legge di bilancio, facendo riferimento all'intero ciclo della programmazione finanziaria annuale, alla legge di assestamento ed alle leggi nonché ai provvedimenti di variazione.

Il Rendiconto approvato annualmente con la legge regionale espone, dunque, i risultati finanziari e patrimoniali della gestione riferita all'esercizio finanziario trascorso, accertando il risultato di amministrazione.

A tale specifico riguardo, la Corte costituzionale non ha mancato di

osservare che la trasparente ed univoca indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti è funzionale, oltretutto al corretto impiego delle risorse pubbliche, alla tutela del principio di continuità tra le risultanze dei bilanci. È evidente, infatti, che ogni determinazione infedele del risultato di amministrazione è suscettibile di riverberare i suoi effetti sugli esercizi successivi, impattando sull'equilibrio del bilancio, nella sua prospettiva dinamica di bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie al perseguimento delle finalità pubbliche (*ex multis*, Corte Cost., sentenza n. 274/2017).

Infatti, il bilancio annuale di previsione, che rappresenta le scelte dell'Ente sotto il profilo dell'acquisizione delle entrate e della individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, è approvato con legge del Consiglio regionale entro il 31 dicembre e fornisce, nella prospettiva della programmazione finanziaria, la rappresentazione contabile delle previsioni e delle risorse oggetto di stanziamento. La legge di bilancio esprime, in sostanza, le fondamentali linee di indirizzo politico destinate ad incidere sull'allocatione delle pubbliche risorse. Il documento contabile, elaborato sulla base delle linee strategiche e delle politiche indicate nel Documento di economia e finanza regionale, indirizza l'attività di gestione, determinando obiettivi e limiti all'azione finanziaria ed economica dell'Ente.

In questo quadro, bilancio, rendiconto regionale e giudizio di parificazione rappresentano strumenti imprescindibili posti a garanzia della controllabilità dei conti, nel segno della più ampia trasparenza dell'informazione contabile preordinata ad assicurare certezza, legalità finanziaria e piena attuazione del principio democratico. Si tratta di valori cardine i quali sovrintendono all'impiego delle pubbliche risorse e di presidi irrinunciabili, destinati a trovare concreta rappresentazione nella definitività del risultato annuale della gestione che diviene intangibile a

seguito dell'approvazione del Consiglio regionale.

Deve, al riguardo, considerarsi che i bilanci e la contabilità pubblica sono anche strumenti di governo e di indirizzo dell'attività dell'amministrazione: in particolare per le Regioni che godono di una autonomia costituzionalmente protetta. Ciò comporta la necessità di consentire a queste ultime la possibilità di soddisfare tali esigenze, pur senza travalicare i limiti esterni costituiti dalla legislazione statale ed europea in tema di vincoli finanziari (Corte Cost., sentenza n. 184/2016).

Occorre, poi, rilevare che, accanto ai profili di tutela della rappresentanza democratica, si pongono gli altrettanto imprescindibili profili di tutela dei principi dell'equità intergenerazionale fondati sulla necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo (Corte Cost., sentenze n. 18/2019, n. 4/2020, n. 115/2020).

Risulta, pertanto, evidente la centralità del giudizio di parifica nell'ambito del sistema coordinato degli strumenti di controllo della finanza regionale definiti dal d.l. n. 174 del 2012; tale rilevanza risulta, poi, maggiormente accentuata dal ruolo rivestito dalle Regioni quali soggetti attuatori per l'esecuzione degli interventi delineati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) per i quali si impone la necessità di adottare, in piena armonia con la normativa europea e nazionale, adeguate misure per garantire il rispetto del principio di sana gestione finanziaria, secondo quanto disciplinato dall'art. 22 del Reg. (UE) 2021/241, assicurando il raggiungimento di *milestone* e *target*, la correttezza delle procedure di attuazione e di rendicontazione, la regolarità della spesa, il rispetto dei vincoli di destinazione delle ingenti risorse pubbliche assegnate nell'ambito del programma *Next Generation EU*.

Come sopra evidenziato, la decisione di parificazione del rendiconto

regionale, resa con le forme della giurisdizione contenziosa, si pone, anche, in un rapporto di ausiliarietà nei confronti delle assemblee legislative ed è, dunque, collegata alla legge di approvazione del rendiconto stesso; in coerenza con la predetta impostazione, il legislatore prescrive che la decisione di parifica e la relazione siano trasmesse al Presidente della Giunta regionale ed al Consiglio regionale (art. 1, comma 5, terzo periodo, d. l. n. 174/2012).

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

Secondo il dettato dell'art. 18, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 118 del 23 giugno 2011, come emendato dal d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126, le Regioni adottano il rendiconto entro il 31 luglio dell'anno successivo, con preventiva approvazione da parte della Giunta entro il 30 aprile, proprio *“per consentire la parifica delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti”*.

Il predetto termine non risulta osservato dalla Giunta della Regione Basilicata che ha approvato il disegno di legge relativo al rendiconto generale regionale dell'esercizio finanziario 2023 con deliberazione n. 372 del 15 maggio 2024.

Come noto, il Pubblico ministero interviene nell'ambito della decisione di parificazione del rendiconto regionale quale titolare di uno specifico interesse all'osservanza dei principi di equilibrio dei bilanci nonché a protezione della veridicità e attendibilità dei dati contabili e delle situazioni gestionali oggetto dell'attività istruttoria *“in funzione di garanzia dell'ordinamento”* (cfr. Corte dei conti, SS.RR. in sede di controllo n. 7 del 2013).

A conferma della bontà della scelta operata, in tal senso, dal legislatore nazionale va, altresì, osservato che il giudizio di parificazione

del rendiconto generale delle Regioni a statuto ordinario ha assunto un rilievo anche mediatico non dissimile da quello che, storicamente, caratterizza il giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato.

Le cause di tale rilevanza si ritiene possano imputarsi sia alle dimensioni ormai raggiunte dalla finanza regionale - la cui incidenza, sul piano sistemico e con riguardo agli equilibri economico finanziari del Paese nelle sue articolazioni, risulta assai considerevole - sia alle problematiche di carattere operativo insorte in ordine alla corretta interpretazione di norme giuridico-contabili che ridondano, a loro volta, sul piano della valutazione in termini di regolarità/irregolarità e di legittimità/illegittimità degli atti regionali su cui è chiamata a esprimersi la Corte dei conti.

Alla luce di quanto sopra, l'Organo requirente, sul fondamento delle verifiche svolte dalla Sezione regionale di controllo, alle quali è stato riconosciuto carattere endoprocedimentale, ha il dovere di segnalare non solo i casi di scostamento delle gestioni pubbliche dai parametri di legittimità e di regolarità, ma anche i punti di criticità e la diffusione di eventuali patologie economiche ed amministrative.

La sua presenza, quale interveniente necessario, peraltro, funge da elemento di raccordo tra le funzioni di controllo e quelle giurisdizionali della Corte dei conti, indirizzate sinergicamente verso la funzione di "stimolo" alla buona amministrazione e alla prevenzione dei rischi di squilibrio finanziario.

La chiave di volta di ogni valutazione è l'applicazione del principio dell'equilibrio di bilancio *ex art. 81 Cost.*, inteso non solo come mero pareggio formale delle poste attive e passive, ma declinato nella prospettiva dinamica del rispetto degli equilibri di bilancio nella loro successione temporale, quale "*continua ricerca di un armonico e simmetrico*

bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche” (Corte Cost. sent. 11.06.2017, n. 6).

L’analisi sul rendiconto regionale, inevitabilmente, si sovrappone e si completa, quindi, con quella dell’applicazione data ai principi contabili e applicativi contenuti nel d.lgs n. 118/2011, emanato ai fini dell’armonizzazione dei bilanci pubblici.

Al riguardo, è stato autorevolmente affermato che *“l’armonizzazione si colloca contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al principio dell’equilibrio di bilancio”*, laddove gli scostamenti dai principi contabili dettati in tema di armonizzazione dei conti pubblici non costituiscono solo un vizio formale dell’esposizione contabile, ma possono risultare strumentali a manovre elusive del principio dell’equilibrio del bilancio regionale, alla cui salvaguardia è preposto l’art. 81 Cost..

Manovre elusive che, concretandosi sostanzialmente nella programmazione di spese superiori a quelle consentite, possono seriamente compromettere non solo il presente, ma anche il futuro.

Naturalmente, la contabilità finanziaria resta il sistema contabile principale degli enti territoriali ai fini autorizzatori e di rendicontazione della gestione; la ragione dell’introduzione della contabilità economico-patrimoniale è quella di responsabilizzare l’impiego delle risorse pubbliche, al fine di ridurre il debito pubblico e tenere sotto controllo la spesa. Ciò dovrebbe avvenire attraverso la rilevazione simultanea, nel corso del periodo amministrativo, delle variazioni finanziarie e di quelle patrimoniali ed economiche che conseguono al compimento dei fatti di gestione le quali trovano autorizzazione nel bilancio di previsione finanziario nonché attraverso il dare conto della situazione finanziaria, economica e patrimoniale dell’ente al termine di ogni periodo amministrativo, attraverso la predisposizione dello stato patrimoniale e del conto economico.

Orbene, come più volte evidenziato, la normativa vigente, con riferimento al giudizio di parificazione, non attribuisce un potere di iniziativa autonomo all'Ufficio di Procura, al fine di prevenire ogni forma di duplicazione dell'attività di istruzione e l'inutile sovraccarico di adempimenti per le strutture regionali, tenute alla ricerca e trasmissione delle informazioni documentali e finanziarie richieste.

L'odierno giudizio è stato preceduto da una fase istruttoria alla quale questo Requirente è stato chiamato a partecipare solo nella fase conclusiva (adunanza del 14 novembre 2024); la presente memoria, pertanto, si basa esclusivamente sul documento denominato *"Bozza della relazione sulla sana gestione finanziaria e correlate richieste di integrazioni istruttorie – Parti I, II e III"* contenente le osservazioni in merito alla legittimità e regolarità della gestione regionale relativa all'esercizio 2023, e sulle relative controdeduzioni rassegnate dalla Regione Basilicata, in vista dell'adunanza pubblica tenutasi in data 14 novembre 2024, nel corso della quale tali osservazioni sono state esaminate e discusse in contraddittorio con i rappresentanti dell'Amministrazione regionale e con questo Pubblico ministero che ha, all'uopo, formulato conclusioni orali, evidenziando le questioni particolarmente rappresentative e le criticità emerse.

All'esito della predetta adunanza, la Sezione regionale di controllo ha fissato per il giorno 27 novembre 2024 l'udienza pubblica di discussione.

Sulla scorta di quanto sopra, le valutazioni che di seguito si rendono, relativamente ai profili ritenuti di maggiore significatività della complessa gestione finanziaria della Regione, si fondano prevalentemente sull'accurato, completo ed esauriente esame delle risultanze dell'esercizio 2023 effettuato dalla Sezione del controllo.

IL CICLO DI BILANCIO E L'ATTIVITA' DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO FINANZIARIA PER IL 2023

L'esame dell'intera programmazione economico-finanziaria dell'ente regionale ed il conseguente raffronto in sede di rendicontazione assume preminente rilievo dovendosi considerare, conformemente al costante indirizzo del Giudice delle Leggi, che il ciclo di bilancio costituisce l'insieme di documenti capaci di informare con correttezza e trasparenza il cittadino sulle obiettive possibilità di realizzazione dei programmi e sull'effettivo mantenimento degli impegni elettorali, «*onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività*» (Corte Cost., sentenze n.168/2022 e n. 184/2016).

Tale impostazione appare confermata nella relazione al disegno di legge sul Rendiconto generale della Regione Basilicata per l'esercizio finanziario 2023, ove viene specificato che le rilevazioni consuntive rappresentano un momento fondamentale per il processo di pianificazione e controllo.

Al tempo stesso, l'attendibilità, la congruità e la coerenza, interna ed esterna, dei documenti di programmazione sono prova della affidabilità e credibilità dell'Ente.

Infatti, il ricorso al principio della prudenza nella redazione del bilancio comporta modalità redazionali basate su una previsione credibile e ragionevole delle risorse a disposizione e delle relative spese. Detti requisiti sono geneticamente collegati alla reale situazione dei conti nel momento in cui viene elaborato il bilancio di previsione nel rispetto delle regole costituzionali collegate alla natura dinamica del diritto di bilancio (Corte Cost., sentenza n. 235/2021).

L'art. 36 del d.lgs. n. 118/2011 prevede che le Regioni ispirino la

propria gestione al principio della programmazione. A tal fine, adottano ogni anno il bilancio di previsione finanziario, le cui previsioni, riferite ad un orizzonte temporale almeno triennale, sono elaborate sulla base delle linee strategiche e delle politiche contenute nel documento di economia e finanza regionale (DEFER), predisposto secondo le modalità previste dal principio contabile applicato della programmazione.

La Regione Basilicata, con deliberazione della Giunta regionale n. 234 del 20 aprile 2023, ratificata dal Consiglio regionale con deliberazione n. 521 del 17 maggio 2023, ha approvato il Documento di Economia e Finanza regionale (DEFER) mentre con la legge regionale 5 giugno 2023, n. 12, ha approvato il bilancio di previsione finanziario per il triennio 2023-2025.

Rilevato che, secondo la normativa dettata dall'allegato 4/1 al d.lgs. n. 118 del 2011, il DEFER deve essere presentato dalla Giunta regionale al Consiglio entro il 30 giugno dell'anno antecedente a quello di riferimento e che tale documento risulta approvato dalla Giunta con deliberazione del 17 maggio 2023, non può non richiamarsi l'attenzione dell'Ente regionale all'osservanza del predetto termine di legge, rammentandosi che una corretta impostazione delle previsioni di entrata e di spesa deve essere ispirata al metodo della programmazione, così come delineato dalla legge n. 196 del 2009 e dal già richiamato d.lgs. n. 118 del 2011.

Il DEFER contiene, infatti, le linee programmatiche dell'azione di governo regionale per il periodo compreso nel bilancio di previsione, necessarie per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo della Regione e costituisce il presupposto dell'attività di controllo strategico, con particolare riferimento allo stato di attuazione dei programmi all'interno delle missioni ed alla relazione al rendiconto di gestione.

Al momento della stesura della presente requisitoria non risulta ancora approvato il "*Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio*" relativo al rendiconto 2023, previsto dall'art.18-bis del d.lgs. n.118/2011 e

nel quale devono essere illustrati gli obiettivi perseguiti attraverso i programmi di spesa del bilancio in termini di livello, copertura e qualità dei servizi erogati e la finalità ultima che i programmi stessi, unitamente ad altri fattori, perseguono in relazione alla collettività, al sistema economico e al contesto di riferimento.

Parimenti, sia la Giunta che il Consiglio non hanno ancora provveduto ad approvare la "Relazione sulla Performance" per l'anno 2023, di cui all'art.10, comma 1, lett. b) del d.lgs n.150/2009), nella quale devono essere evidenziati, a consuntivo e con riferimento all'esercizio precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati e alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato.

Infine, in ritardo, rispetto ai termini normativamente previsti (31 marzo 2023), risulta approvato anche il *Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) 2023-2025* (D.G.R. n. 214 del 14 aprile 2023 successivamente aggiornato con DGR n. 602 del 29 settembre 2023).

I DATI DEL RENDICONTO REGIONALE IN SINTESI

A mente dell'art. 18, comma 1, lett. b), del d.lgs n. 118/2011, l'approvazione del disegno di legge di rendiconto, da parte della Giunta regionale, deve avvenire entro il 30 aprile e la successiva approvazione da parte del Consiglio regionale entro il 31 luglio.

La Giunta regionale ha adempiuto a tale adempimento solo in data 15 maggio 2024 con l'approvazione della deliberazione n. 372 relativa al disegno di legge sul rendiconto relativo all'esercizio 2023.

Risulta, ancora una volta, approvato con ritardo anche il "*Documento di Economia e Finanza regionale per l'anno 2023*": infatti, sebbene il Legislatore abbia previsto la sua approvazione entro il termine del 30 giugno 2022, la Giunta vi ha provveduto in data 20 aprile 2023 con la deliberazione n. 234 cui ha fatto seguito l'approvazione da parte del Consiglio regionale, in data 17 maggio 2023 (deliberazione n. 521).

Con notevole ritardo la Regione ha provveduto anche ad approvare la "*legge di bilancio della Regione Basilicata per l'esercizio finanziario 2023 e quella del bilancio pluriennale 2023-2025*" (legge n. 12 del 05.06.2023).

Infine, il Bilancio consolidato risulta approvato in Giunta solo in data 26 settembre 2024 con deliberazione n. 565 e approvato dal Consiglio Regionale con D.C.R. n. 45 del 29 ottobre 2024.

Premesso quanto sopra, i risultati dell'esercizio finanziario 2023 della Regione Basilicata, quali si evincono dal disegno di legge deliberato dalla Giunta regionale in data 15 maggio 2024, possono così sinteticamente riassumersi:

- **il risultato di amministrazione** dell'esercizio 2023 (art. 12) è determinato dal fondo cassa (euro 454.250.408,05) sommato ai residui attivi (euro 1.678.889.991,31), detratti i residui passivi (euro

931.778.181,89) ed il fondo pluriennale vincolato (euro 559.131.087,85).

Sulla base della sommatoria di tali risultanze contabili, il risultato al 31 dicembre 2023 è pari ad euro 642.231.129,62.

Tuttavia, all'esito della scomposizione, prevista dall'art. 42 del d.lgs. n. 118/2011 in quote accantonate (euro 136.871.359,62) e vincolate (euro 505.803.906,59) il risultato di amministrazione, in realtà, presenta un **totale parte disponibile (negativo) di euro - 444.136,59**.

Al termine dell'esercizio 2023 manca dunque un avanzo di amministrazione disponibile e si rende necessario ripianare il disavanzo nel corso dei prossimi anni;

- **le entrate accertate sono pari ad euro 2.583.386.713,52** di cui riscosse in conto competenza euro 2.036.153.396. Pertanto, rispetto all'anno precedente, si registra un incremento, (pari a circa il 6%) dell'importo complessivo degli accertamenti (euro 2.437.250.462 nel 2022) e delle riscossioni in conto competenza (euro 1.955.629.848 nel 2022), pari a circa il 4%.

L'ammontare delle entrate complessivamente accertate risulta, leggermente superiore a quello complessivo delle spese impegnate (euro 2.519.783.793,62) (art.5);

- **le spese impegnate ammontano ad euro 2.519.783.793,62**, di cui euro 2.156.275.543,85 pagati in conto competenza ed euro 363.508.249,77 rimasti ancora da pagare (art.6);
- **il fondo pluriennale vincolato** al 31.12.2023 è stato quantificato, per spese correnti, in euro 85.711.240,67 e per spese in conto capitale, in euro 473.419.847,18. Il Fondo finale (euro 559.131.087,85) è risultato superiore rispetto a quello iniziale (euro 461.408.984,07) per un ammontare pari ad euro 97.722.103,78 (21,18%). Deve, poi, valutarsi positivamente la circostanza che circa l'84,5% dell'intero Fondo

riguarda finanziamenti di spesa in conto capitale (euro 473.419.847,18);

- **i residui attivi assommano ad euro 1.678.889.991,13**, confermando il costante loro aumento nell'ultimo triennio (2020 - 2023), di cui euro 547.233.317,52 (circa il 32,6%) riferibili a somme rimaste da riscuotere sulle entrate accertate nell'esercizio di competenza 2023 ed euro 1.131.656.673,79 per somme da riscuotere su residui attivi 2022 ed antecedenti (art.9);
- **i residui passivi propri ammontano ad euro 931.778.181,89**, di cui euro 363.508.249,77 (circa il 39%) provenienti dalla competenza 2023 ed euro 568.269.932,12 per somme rimaste da pagare sui residui passivi 2022 ed antecedenti (art.10);
 - **il fondo cassa finale assomma ad euro 454.250.408,05**, in riduzione (circa il 3,05% in meno) rispetto al fondo cassa dell'esercizio precedente, la cui consistenza era pari ad euro 468.128.782,81 (art. 11). La riduzione per euro 13.878.374,76 è da imputare al saldo negativo della gestione di competenza pari ad euro -120.122.147,85, parzialmente bilanciato dal saldo positivo della gestione dei residui, pari ad euro 106.243.773,09;
- **il conto economico**, come nell'esercizio precedente, evidenzia un risultato di esercizio positivo pari ad **euro 51.409.224,97**, mentre, per quanto attiene allo **stato patrimoniale**, esso espone un patrimonio netto positivo pari ad euro 982.225.124,06.

IL PAREGGIO DI BILANCIO PER L'ESERCIZIO 2023

Con la legge n. 243/2012 si è data attuazione al comma 6 dell'art.81 della Costituzione (già modificato dalla legge costituzionale n. 1/2012), al fine di assicurare il principio del pareggio di bilancio, secondo il quale tutte le amministrazioni pubbliche devono perseguire l'equilibrio di bilancio tra entrate e spese e la sostenibilità del debito, nell'osservanza delle regole dell'Unione europea in materia economico-finanziaria.

La riforma delle regole di finanza pubblica per gli enti territoriali è, poi, proseguita con l'approvazione della legge 12 agosto 2016, n. 164, che ha modificato, in maniera sostanziale, l'art. 9 della legge n. 243 del 2012.

Nello specifico, il Legislatore ha statuito (art. 9, commi 1 ed 1-*bis*) il superamento dei previgenti quattro saldi di riferimento dei bilanci delle regioni e degli enti locali, prevedendo, a partire dall'esercizio 2017, un unico saldo non negativo in termini di competenza tra le entrate finali e le spese finali, sia nella fase di previsione che in quella di rendiconto.

Per gli anni dal 2017 al 2019, poi, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica su base triennale e mediante la legge di bilancio, è possibile includere nel calcolo del pareggio di bilancio anche il Fondo pluriennale vincolato (F.P.V.), di entrata e di spesa, al netto della quota derivante dal ricorso all'indebitamento.

Il suddetto quadro ha trovato attuazione nell'art. 1, comma 466, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di stabilità 2017), sottoposto anche al vaglio di legittimità da parte della Corte costituzionale.

La Consulta, con la sentenza n. 101 del 17.05.2018, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del citato art. 1, comma 466, nella parte in cui stabilisce che, a partire dall'esercizio 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio del bilancio degli enti territoriali, le spese vincolate

provenienti dai precedenti esercizi devono trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza e nella parte in cui non prevede che l'inserimento dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato nei bilanci, dei medesimi enti territoriali, abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio dell'esercizio di competenza.

La Corte costituzionale, infatti, ha affermato che la formulazione del comma 466 *“lascia intendere che le somme vincolate nei precedenti esercizi, siano esse provenienti dall'avanzo o dagli altri cespiti soggetti a utilizzazione pluriennale, debbono trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza”*.

Ad avviso della Consulta, quindi, non vi è dubbio che la mancata previsione della *“neutralità finanziaria”* per tutte le partite di entrata e di spesa di natura pluriennale, derivanti da programmi già perfezionati in termini di copertura negli esercizi precedenti, comporti un evidente *vulnus* per l'ente territoriale con riguardo sia al principio del pareggio di cui all'art. 81, sia a quello dell'art. 97, comma 1, della Costituzione.

Nella stessa sentenza, il Giudice delle leggi ha anche chiarito che il carattere generale ed indefettibile dei vincoli di finanza pubblica esige che i colpevoli scostamenti registrati nelle singole gestioni di bilancio debbano trovare riscontro in un omogeneo sistema sanzionatorio, proporzionato all'entità delle infrazioni.

Deve, però, evidenziarsi che il comma 479 dell'art. 1 della legge n.232 del 2016, in realtà, introduce un meccanismo volto a premiare gli enti che rispettano il saldo di cui al comma 466 e che conseguono un saldo finale di cassa non negativo, fra le entrate e le spese finali.

La legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di stabilità 2018), ha ulteriormente innovato il quadro normativo, introducendo alcune importanti modifiche quale, ad esempio, la possibilità, per gli enti territoriali, di non rilevare in economia le risorse accantonate nel fondo pluriennale vincolato di spesa dell'esercizio 2016 per finanziare le spese

contenute nei quadri economici relativi ad investimenti per lavori pubblici e a procedure di affidamento già attivate, sebbene non ancora impegnate, e conservarle nel fondo pluriennale vincolato di spesa dell'esercizio 2017, purché riguardanti opere per le quali l'ente abbia avviato le procedure per la scelta del contraente o disponga del progetto esecutivo degli investimenti, redatto e validato in conformità alla vigente normativa e completo del cronoprogramma della spesa.

Il Legislatore, con l'art. 1, commi da 819 a 843, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2019), è intervenuto al fine di consentire che le regioni a statuto speciale, le province autonome e gli enti locali (a partire dall'anno 2019) e le regioni a statuto ordinario (solo a partire dall'anno 2021) possano utilizzare in modo pieno il risultato di amministrazione ed il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, conseguendo il solo equilibrio di bilancio disciplinato dal d.lgs n.118/2011 come unico parametro di riferimento, anche per il raggiungimento del saldo di finanza pubblica.

Con il successivo art. 1, comma 541, della legge 27 dicembre 2019, n.160, anche a seguito dell'accordo sottoscritto il 15 ottobre 2018 in sede di Conferenza Stato/Regioni, è stato consentito alle regioni a statuto ordinario di utilizzare, sin dal 2020, il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa nel rispetto delle disposizioni previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

Dall'analisi dei dati del disegno di legge approvato con D.G.R. n.372/2024 si rileva il contributo positivo per 11,688 mln di euro dato dalla Regione Basilicata ai fini del raggiungimento dell'obiettivo del pareggio di bilancio di comparto nell'esercizio 2023.

LA GESTIONE DEL BILANCIO

§. Il risultato di amministrazione

Nell'ambito della verifica dei risultati della gestione 2023 deve essere attribuita sicura rilevanza al risultato di amministrazione quale saldo contabile che esprime in maniera sintetica l'intera gestione finanziaria dell'esercizio.

L'art. 42 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, al punto 9.2, provvedono a disciplinare compiutamente la rappresentazione contabile e l'utilizzo del risultato di amministrazione nel nuovo ordinamento finanziario armonizzato applicabile alle Regioni.

Tale saldo, come negli esercizi precedenti, continua ad essere costituito dal fondo cassa finale aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi, mantenuti nel conto del bilancio alla chiusura dell'esercizio.

Dal computo devono, tuttavia, essere escluse, per effetto della riforma, le risorse accertate che hanno finanziato spese impegnate con imputazione negli esercizi successivi, confluite nel fondo pluriennale vincolato.

Il risultato di amministrazione, ai fini del successivo utilizzo, è distinto in fondi liberi, fondi accantonati, fondi destinati agli investimenti e fondi vincolati, la natura e la funzione dei quali è dettagliatamente esplicitata nel principio contabile.

L'eventuale avanzo contabile registrato alla chiusura dell'esercizio finanziario, dunque, non esprime necessariamente la misura di risorse disponibili che possono essere utilizzate per la copertura delle nuove spese.

Ciò, attesa la necessità di ripristinare le quote vincolate, destinate ed accantonate, il cui ammontare deve essere sottratto dall'avanzo o dal disavanzo contabile per restituire il risultato sostanziale di amministrazione.

L'art. 12 del citato disegno di legge regionale quantifica il risultato di amministrazione in euro 642.231.129,62. Il risultato indicato è costituito dalla somma del fondo cassa di euro 454.250.408,05 e dei residui attivi per euro 1.678.889.991,31 diminuita dall'importo dei residui passivi per euro 931.778.181,89 e dal fondo pluriennale vincolato di spesa di euro 559.131.087,85.

All'esito della scomposizione del risultato di amministrazione (euro 642.231.129,62) e della determinazione dei fondi accantonati (euro 136.871.359,62) e dei fondi vincolati (euro 505.803.906,59), emerge il dato negativo della parte disponibile (euro -444.136,59). Al termine dell'esercizio 2023 manca, dunque, un avanzo di amministrazione disponibile e si rende necessario ripianare il disavanzo nel corso dei prossimi anni.

La parte accantonata del risultato di amministrazione comprende il Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31 dicembre 2023, pari a euro 45.431.817,54; il Fondo accantonamento residui perenti di euro 11.690.606,78; il Fondo perdite società partecipate di euro 2.061.837,76; il Fondo contenzioso per euro 21.160.065,30 ed altri accantonamenti per euro 49.347.831,41.

Nell'ambito della componente afferente alla parte accantonata, si rileva che la parte più consistente è rappresentata dal fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) accantonato, per euro 45.431.817,54 che registra un incremento di euro 6.266.516,07 rispetto al corrispondente dato di chiusura dell'esercizio finanziario 2022 (euro 39.165.301,47).

L'Ente, ancora una volta, non si è avvalso della normativa di favore

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

Il Fondo contenzioso, come sopra rilevato, ammonta ad euro 21.160.065,30.

Come riferito dalla Regione, in assenza di stime precise formulate dagli uffici competenti, il citato importo è stato determinato partendo dall'accantonamento definitivo all'1.01.2023, pari ad euro 26.815.420,80, decurtato dell'utilizzo dello stesso legato ai pagamenti effettuati nell'anno, cui si è aggiunta, in via prudenziale, una maggiorazione di circa 12,2 mln di euro.

A tal proposito, deve rilevarsi che le criticità già evidenziate in sede di giudizio di parificazione del rendiconto relativo all'esercizio 2022 non sono state ancora superate non avendo ancora attuato la Regione, una stima puntuale del contenzioso.

Si apprende con sfavore, infatti, che nonostante nei primi mesi dell'anno 2024 siano state più volte veicolate richieste alle Direzioni generali dell'Ente affinché fosse fornita una stima dei contenziosi in essere, non vi siano ancora *"stime precise formulate dagli uffici competenti"* circa l'importo del fondo contenzioso che, di conseguenza, continua ad essere determinato (in difformità a quanto disposto dal punto 5.2, lettera h, dell'allegato 4.2 al d.lgs. n.118/2011) incrementando l'accantonamento definitivo dell'anno precedente, decurtato dei pagamenti effettuati nell'anno, di un importo ritenuto prudenzialmente congruo *"tenuto conto della spesa storica e dei numerosi riconoscimenti di debiti fuori bilancio"*.

Deve, poi, evidenziarsi che il Consiglio regionale della Basilicata, con deliberazione n. 9 del 2 agosto 2024 ha approvato il proprio Rendiconto per l'esercizio 2023, che si chiude con un avanzo di amministrazione pari ad euro 4.330.598,71 e con un fondo cassa finale, al 31.12.2023, di euro 3.572.618,60.

La Regione, con D.G.R. n. 516 del 6 settembre 2024, ha approvato il Rendiconto integrato Giunta - Consiglio per l'esercizio finanziario 2023, andando così ad integrare il Rendiconto della Regione approvato con la precedente D.G.R. n. 572 del 15 maggio 2024: in tal modo la Regione ha provveduto al consolidamento dei dati della contabilità finanziaria e della contabilità economico-patrimoniale nel suo complesso.

Dagli atti allegati alla D.G.R. n. 516 del 6 settembre 2024, emerge che, al 31.12.2023, la gestione consolidata, si è chiusa con un avanzo di amministrazione disponibile pari ad euro 1.788.765,85.

§. La gestione delle entrate

L'ammontare complessivo delle entrate accertate dalla Regione Basilicata nell'esercizio 2023 risulta pari ad euro 2.583.386.713,52, di cui euro 2.036.153.396,00 riscosse.

Gli accertamenti risultano, quindi pari al 52,35% degli stanziamenti definitivi di bilancio, percentuale sostanzialmente in linea con quella registrata nell'esercizio precedente (54,60%).

Gli accertamenti registrano incremento (pari a circa il 6%) rispetto al dato del precedente esercizio 2022, ove assommavano ad euro 2.437.250.462.

Le riscossioni in conto competenza (euro 2.036.153.396) registrano un minimo incremento rispetto all'esercizio precedente (1.955.629.848,85) pari a circa il 4%.

In merito all'**incidenza percentuale di ciascuna componente di**

entrata, si evidenzia, come già avvenuto nei precedenti esercizi, la notevole consistenza delle entrate correnti e dei trasferimenti correnti, il cui dato complessivo incide per il 78,5% dell'intera disponibilità accertata nell'esercizio di riferimento.

Quanto alla **provenienza delle entrate**, il rapporto percentuale di quelle di natura tributaria con riferimento all'importo complessivo degli accertamenti è risultato pari al 60,8% dell'intera disponibilità del bilancio regionale, in minima riduzione rispetto all'esercizio precedente (62,15%); viceversa, in linea anche l'incidenza percentuale dei Trasferimenti correnti (17,24% per l'anno 2023 e 16,36% per l'anno 2022).

Per gli accertamenti e le riscossioni delle Entrate extratributarie (incidenza 2023 pari al 38,35%) ed Entrate in conto capitale (incidenza 2023 pari al 22,90%) si registra, rispetto all'esercizio 2022 un aumento dell'incidenza (incidenza 2022 entrate extratributarie pari al 33,02% ed entrate in c/capitale pari al 14,98%).

Le analisi delle Entrate effettuate tramite l'utilizzo degli Indicatori finanziari di entrata e riportate nella Relazione sulla Gestione evidenziano che nell'esercizio 2023 la capacità di realizzo è complessivamente pari al 63,83% in tendenziale diminuzione rispetto agli esercizi precedenti (65,66% nel 2022 e 65,62% nel 2021).

La variazione in negativo dei suddetti indici ha riguardato, in particolare, l'accumulazione dei residui attivi causata dalle minori riscossioni di trasferimenti comunitari 2014/2020.

Questo Organo inquirente prende, infine, atto che nel corso dell'esercizio 2023 sono stati registrati elevati accertamenti sui fondi comunitari a fronte dei quali, però, le relative riscossioni si concretizzeranno solo negli esercizi successivi, a seguito di rendicontazione.

§. La gestione delle spese

Nel 2023, rispetto all'esercizio precedente, si registra una riduzione degli impegni relativi ai primi due titoli del bilancio: infatti, la percentuale degli impegni rispetto agli stanziamenti si è attestata al 53,79%, in diminuzione del 2,4% rispetto all'esercizio 2022 (55,83%), in cui si era già registrata una diminuzione rispetto al 2021 (56,44%), a conferma del progressivo *trend* negativo verificatosi nel corso degli anni.

Le risorse definitivamente stanziare per le spese correnti sono state impegnate per l'82,54% (dato sostanzialmente in linea con l'esercizio 2022), mentre per quanto attiene alle spese in conto capitale, i programmi di spesa sono stati attuati per il 21,43%, percentuale inferiore a quella del 2022 (23,46%) e a quella del 2021 (22,92%).

Orbene, poiché la Regione attribuisce tale andamento alla natura stessa delle spese in conto capitale, in quanto esse risentirebbero della dilatazione nel tempo delle diverse fasi di realizzazione degli interventi, questo Organo inquirente non può che sollecitare l'Ente regionale ad eliminare, dopo attenta analisi delle procedure, le criticità che generano inefficienze nell'articolazione delle fasi di programmazione, progettazione e realizzazione e, in particolar modo, a proseguire nell'adozione di misure ed azioni volte a semplificare e accelerare la spesa.

Così come per le entrate, anche per la gestione della spesa, gli indicatori finanziari hanno registrato un peggioramento rispetto ai due esercizi precedenti.

In particolare, si rileva nel 2023 una significativa diminuzione dell'indice di smaltimento dei residui passivi (31,67%) unitamente ad un importante aumento dell'indice di accumulazione degli stessi (12,05%), rispetto alle corrispondenti percentuali registrate nel 2022, ovvero 40,77% e 3,87%.

§. La gestione dei residui

L'art. 3 del d.lgs. n. 118/2011 prevede che gli enti territoriali debbano provvedere, quale operazione ordinaria prevista con cadenza annuale, al riaccertamento dei residui attivi e passivi, verificando, ai fini del rendiconto, le ragioni del loro mantenimento: sono esclusi dal riaccertamento ordinario i residui derivanti dal c.d. "perimetro sanitario".

Le operazioni di cancellazione dei residui insussistenti, in quanto privi di una sottostante obbligazione giuridicamente perfezionata, o di reimputazione delle spese impegnate all'esercizio nel quale le relative obbligazioni verranno a scadenza, si pongono quale presupposto imprescindibile al fine dell'attuazione del principio contabile della "competenza finanziaria potenziata", secondo il quale le citate obbligazioni (attive e passive) vengono registrate nel bilancio dell'esercizio in cui sorgono, dovendo le ulteriori essere imputate ai bilanci degli esercizi nei quali le medesime diventano esigibili. L'operazione di riaccertamento ordinario dei residui, pertanto, si connota di particolare rilevanza, in quanto il relativo esito è destinato a produrre riflessi sulla consistenza del Fondo Pluriennale Vincolato e del Fondo Crediti Dubbia Esigibilità, incidendo nella determinazione del risultato di amministrazione.

In sintesi, possono essere conservate, tra i residui attivi, le entrate accertate esigibili nell'esercizio di riferimento, ma non incassate, mentre, tra i residui passivi, le spese impegnate, liquidate o liquidabili, ma non pagate.

L'art. 9 del disegno di legge sul rendiconto generale regionale per l'esercizio 2023 specifica che l'ammontare complessivo dei residui attivi ammonta ad euro 1.678.889.991,31, di cui euro 547.233.317,52 (circa il 32,6%) riferibili a somme rimaste da riscuotere sulle entrate accertate nell'esercizio di competenza 2023 ed euro 1.131.656.673,79 per somme da riscuotere su residui attivi 2022 ed antecedenti.

L'ammontare dei residui attivi nel 2023 registra, quindi, un incremento rispetto al dato analogo dell'esercizio 2022 (euro 1.498.979.924,68).

Anche nell'esercizio 2023 si conferma la limitata percentuale dei residui attivi riscossi sui residui attivi esistenti ad inizio esercizio e mantenuti in bilancio (24,08%) che, nel 2023, risulta sostanzialmente in linea con quella dell'anno precedente (24,85%), ma in consolidata diminuzione rispetto alle annualità precedenti, atteso che nell'esercizio 2021 tale percentuale si attestava al 47,50% e nel 2020 al 42,25%.

Tra le maggiori riscossioni in conto residui vanno segnalate quelle relative alla riduzione di attività finanziarie (71,37%) e ai trasferimenti correnti (33,08%), mentre soltanto l'11,15% dei residui attivi iniziali e mantenuti a bilancio è stato riscosso nel corso dell'esercizio 2023 sulle entrate per conto terzi e partite di giro. Dalle risultanze emerge, quindi, come le criticità relative alla monetizzazione dei residui attivi del titolo 9 delle entrate siano ormai strutturali.

I residui passivi propri, alla chiusura dell'esercizio 2023, ammontano ad euro 931.778.181,89, di cui euro 363.508.249,77 (circa il 39%) provenienti dalla competenza 2023 ed euro 568.269.932,12 per somme rimaste da pagare sui residui passivi 2022 ed antecedenti.

Dai dati emerge che:

- i residui passivi iniziali, alla data dell'1.01.2023 ammontavano ad euro 831.607.122,17;
- sono stati eliminati residui passivi relativi a disimpegni registrati nel corso dell'esercizio pari ad euro 10.316.693,11 e disimpegni registrati con la D.G.R. di riaccertamento, per ulteriori euro 413.666,83;
- i residui riaccertati sono stati rideterminati nell'importo di euro 820.876.762,23;
- di quest'ultimo importo risultano pagati complessivi euro

252.606.830,11, pari al 30,77%;

- il restante importo di euro 568.269.932,12 è stato inserito nel conto del bilancio a titolo di residui passivi da riportare provenienti dall'esercizio precedente.

Deve, quindi, rilevarsi un peggioramento della percentuale dei pagamenti sui residui riaccertati, pari al 30,77%, a fronte del 38,05% dell'esercizio 2022 e del 48,58% del 2021.

§. La gestione della cassa

Nel corso del 2023 per la gestione di competenza, si registra il risultato positivo dei pagamenti complessivi (euro 2.156.275.543,85) effettuati in misura superiore rispetto alle riscossioni nel medesimo esercizio (euro 2.036.153.396,00) con un risultato d'esercizio della gestione di cassa di meno euro 120.122.147,85.

Pertanto, alla chiusura dell'esercizio 2023, il saldo di cassa finale ammonta ad euro 454.250.408,05 con una riduzione di circa 14 mln rispetto al fondo cassa di inizio anno (euro 468.128.782,81).

A tal proposito, si evidenzia che l'equilibrio di cassa, ai sensi dell'art. 40 del D.lgs n. 118/2011 il quale dispone il pareggio finanziario di competenza, si considera raggiunto solo nel caso in cui il fondo di cassa finale non sia negativo.

L'Organo di revisione contabile dell'Ente, in sede di parere al rendiconto 2023, ha rilevato la corrispondenza tra i dati del disegno di legge al rendiconto regionale 2023, i dati Siope ed i dati del Tesoriere.

§. Il conto economico e lo stato patrimoniale

L'art. 2 del d.lgs. n. 118/2011 prevede che le Regioni affianchino alla contabilità finanziaria, a fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico-patrimoniale, in modo da garantire la rilevazione "unitaria"

dei fatti gestionali, sia sotto il profilo finanziario che sotto quello economico-patrimoniale.

Pertanto, ai sensi dell'art. 63, comma 2, del d.lgs. n. 118/2011, il Rendiconto generale annuale della Regione è composto anche dal Conto economico e dallo Stato patrimoniale.

Il Conto economico *“evidenzia i componenti positivi e negativi della gestione di competenza economica dell'esercizio considerato, rilevati dalla contabilità economico patrimoniale”* (comma 6), mentre lo Stato patrimoniale *“rappresenta la consistenza del patrimonio al termine dell'esercizio.”*

Il patrimonio delle regioni è costituito dal complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza della regione, ed attraverso la cui rappresentazione contabile è determinata la consistenza netta della dotazione patrimoniale comprensiva del risultato economico dell'esercizio” (comma 7).

Gli enti territoriali devono, quindi, conformare la propria gestione anche al principio contabile applicato in materia di contabilità economico-patrimoniale, di cui all'allegato n. 4/3 al citato D.lgs n.118/2011, così come modificato dal decreto del Ministero dell'Economia del 18 maggio 2017.

La Regione Basilicata, nel disegno di legge recante il rendiconto 2023, nel riportare le risultanze del **conto economico** alla chiusura del citato esercizio, evidenzia un risultato di esercizio positivo di euro 51.409.224,97, con un importante decremento (euro 121.191.807,59) rispetto al dato del 2022 pari ad euro 172.601.032,56. Tale risultato risulta determinato, in via prevalente, dall'incremento dei componenti negativi della gestione pari ad euro 195.285.404,82, di gran lunga superiore a quello dei componenti positivi pari ad euro 11.972.175,58.

Lo **stato patrimoniale** espone un patrimonio netto positivo pari ad euro 982.225.124,06 con un incremento di euro 52.524.248,55 rispetto all'esercizio 2022.

Nell'ambito del patrimonio, con riferimento all'attivo, assume

particolare rilevanza l'andamento dell'*attivo circolante*, risultato in riduzione rispetto al 2022 di euro 673.313.081,44; parimenti, anche i *debiti* hanno registrato una riduzione per euro 750.635.115,76.

LA SPESA SANITARIA REGIONALE

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

§. Il finanziamento del Servizio sanitario regionale

Il livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN), cui concorre ordinariamente lo Stato, per l'anno 2023 ammonta ad euro 128.005.200.000 come indicato nella delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) n.33/2023 del 30 novembre 2023, pubblicata in Gazzetta ufficiale - Serie generale n. 9 del 12.01.2024.

Il finanziamento assegnato alla Regione Basilicata per il Fondo sanitario regionale (FSR), a seguito dell'Intesa rep. Atti n. 262/CSR del 9 novembre 2023, ammonta complessivamente ad euro 1.146.303.129 che, al netto dei ricavi e delle entrate degli enti del SSR per un ammontare pari ad euro 16.926,354, risulta di euro 1.129.376.775. Alla Regione sono state

assegnate anche ulteriori risorse: euro 8.176.006 inerenti alle *quote vincolate relative alla realizzazione degli obiettivi del Piano Sanitario Nazionale (PSN)*; euro 4.088.229 relativi alla quota premiale come stabilito dall'Intesa rep. Atti n. 263/CSR del 9 novembre 2023; euro 258.688 afferenti all'attuazione del "*Piano nazionale malattie rare 2023-2026*"

In conseguenza di quanto sopra, il Fondo sanitario regionale per il 2023 risulta ammontare a complessivi euro 1.158.383.808,61.

La Regione, in adempimento a quanto disposto all'art. 3, comma 7, della legge n. 35/2013, ha provveduto a trasferire alle Aziende del SSR, alla data del 31.12.2023, quote di contributi pari al 98% e, alla data del 31.03.2024, pari al 100%, ad eccezione della quota relativa al *payback* per dispositivi medici D.M. 2015-2018 pari ad euro 317.302,38, stante la pendenza, a tali date, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-ter del D.L. n. 78/2015 (definita, poi, con sentenza n. 140 del 22 luglio 2024), come precisato dalla Regione Basilicata nel corso dell'adunanza pubblica del 14 novembre 2024.

Con riferimento, inoltre, alla gestione dei finanziamenti ricevuti, si rammenta che, ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, le Regioni devono garantire un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale *standard* e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle Regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l'esercizio in corso.

Tali principi, peraltro, sono stati, di recente, sottolineati anche dalla Corte costituzionale che, nella sentenza n.1 del 2024, ha ribadito che "...

Questa Corte ha rammentato, nella sentenza n.132 del 2021, che il citato art.20 <<stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni>>, da cui scaturisce <<l'impossibilità di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate la copertura di questi ultimi>>... In tale contesto <<è fondamentale la determinazione e il costante aggiornamento in termini finanziari delle risorse vincolate all'erogazione dei LEA in favore di tutti coloro che si trovano sul territorio delle diverse Regioni>> (sentenza n. 91 del 2020). Dunque, la norma interposta <<è specificamente funzionale, coerentemente con la rubrica della stessa (Trasparenza dei conti sanitari e finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali), a evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia dei LEA>>.

§. Il finanziamento finalizzato alla lotta al Covid

Con gli artt. 1 e 2 del d.l. n. 34/2020 è stato introdotto l'obbligo, da parte delle Regioni, di predisporre appositi piani di potenziamento e riorganizzazione della rete assistenziale territoriale e ospedaliera volti a fronteggiare adeguatamente le emergenze pandemiche.

In particolare, in attuazione dell'art. 2 del citato decreto-legge, la Regione Basilicata, cui è stata assegnata la somma di euro 13.545.322, ha approvato il *Piano di riorganizzazione della rete ospedaliera*, mediante la DGR 437/2020, successivamente rimodulato con le DDGGRR n.611/2020, n.71/2022 e n.103/2022.

Sulla base di quanto relazionato dalla Regione in merito allo stato di attuazione del suddetto Piano di riordino, deve purtroppo registrarsi una notevole fase di stallo che ha reso necessaria una ulteriore rimodulazione del Piano al fine di superare i ritardi accumulati ed ottimizzare le risorse assegnate.

La Regione sembra, invece, aver dato piena attuazione al Piano

operativo per il recupero delle liste di attesa, al fine di garantire le prestazioni ambulatoriali, di *screening* e di ricovero ospedaliero non erogate nel periodo dell'emergenza epidemiologica conseguente alla diffusione del virus SARS-Cov-2.

§. Il bilancio consolidato del sistema sanitario regionale

Il bilancio consolidato del Servizio sanitario regionale deve essere approvato dalla Giunta regionale, ai sensi dell'art. 32, comma 7, del d.lgs. n. 118 del 2011, entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello di riferimento, mentre i bilanci d'esercizio degli enti devono essere approvati entro il termine del 31 maggio dell'anno successivo. L'area di consolidamento del bilancio comprende i seguenti enti: aziende sanitarie locali; aziende ospedaliere; istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, anche se trasformati in fondazioni; aziende ospedaliere universitarie integrate con il Servizio sanitario nazionale.

La Giunta regionale, con deliberazione n. 105 del 22 febbraio 2024 ha approvato il bilancio consolidato del sistema sanitario regionale soltanto per l'anno 2021.

In proposito, questo Organo requirente non può non rilevare in senso negativo il notevole ritardo con il quale la Regione ha proceduto all'approvazione del bilancio consolidato per l'esercizio 2021 a fronte della necessità che venga garantito, in primo luogo, il rispetto del principio di annualità del bilancio - evitando la sovrapposizione di fatti di gestione con i conseguenti effetti negativi sui saldi - e, in secondo luogo, dei principi di veridicità ed attendibilità

Del pari, anche i bilanci di esercizio 2022 di tutte le singole Aziende sanitarie e, per conseguenza, il bilancio di esercizio consolidato 2022, sono stati approvati oltre il termine legislativamente previsto dal d.lgs. n.118/2011 (come detto, rispettivamente il 31 maggio e il 30 giugno

dell'anno successivo a quello di riferimento).

Il bilancio di esercizio consolidato 2022 del SSR espone una perdita di esercizio di euro 14.015.266.

Dal conto economico del bilancio consolidato sanitario regionale emerge che l'esercizio 2022 si chiude con un differenziale negativo, rispetto all'esercizio 2021, di euro -14.986.733 che la Regione afferma essere imputato principalmente ai maggiori costi sostenuti dalle Aziende del SSR per nuove assunzioni (9 mln), ai maggiori costi energetici sostenuti (22 mln) nonché ai maggiori costi registrati per l'acquisto di farmaci e di dispositivi e per la farmaceutica convenzionata (13 mln).

§. La spesa farmaceutica

La legge n. 234/2021 (legge di bilancio 2022) ha rimodulato i valori percentuali dei tetti della spesa farmaceutica: nello specifico, il tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti nella misura dell'8% per il 2022, dell'8,15% per il 2023 e dell'8,30% a decorrere dal 2024, mantenendo fermo il valore percentuale del tetto per acquisti diretti di gas medicinali, di cui all'art. 1, comma 575, della legge n. 145/2018 (0,20%) e il limite della spesa farmaceutica convenzionata nel valore stabilito dall'art. 1, comma 745, primo periodo, della legge n. 178/2020 (7%).

Conseguentemente, il valore complessivo della spesa farmaceutica è stato rideterminato nel 15% per il 2022, nel 15,15% nel 2023 e nel 15,30% a decorrere dal 2024.

A fronte di un tetto complessivo di euro 178.259.188,00, nel 2023, la Regione Basilicata ha sostenuto una spesa di euro 220.284.482,00, superiore rispetto al tetto per euro 42.025.294 (+3,57%) ed una incidenza del 18,72% sul FSN; tali valori collocano la Regione al settimo posto nell'elenco delle regioni in ordine decrescente di incidenza della spesa farmaceutica complessiva rispetto alla spesa programmata.

Con riferimento, poi, alle diverse categorie di spesa, deve evidenziarsi che dall'esame dei dati AIFA afferenti al monitoraggio della spesa farmaceutica per il periodo gennaio-dicembre 2023, emerge che la Regione Basilicata non ha rispettato né il limite del tetto di spesa farmaceutica convenzionata né quello relativo alla spesa farmaceutica per acquisti diretti: infatti, per quanto attiene alla *spesa farmaceutica convenzionata*, a fronte di un tetto di spesa, per il 2023, di euro 82.363.981,00 (7% del FSN), è risultata pari ad euro 86.507.730 (superiore rispetto al tetto per euro 4.143.749,00) con una incidenza sul FSN del 7,35% e collocandosi così al primo posto fra tutte le regioni che hanno sfiorato il tetto in questione.

Quella *per acquisti diretti* a fronte di un limite del tetto di spesa, per il 2023, del 7,95% del FSN, si è attestata sul livello percentuale dell'11,08% (euro 133.776.752), con uno sfioramento del 3,13%.

Da quanto sopra è, quindi, conseguito il mancato rispetto del complessivo limite di spesa farmaceutica - che, come sopra evidenziato, per il 2023 è stato fissato al 15,15% - avendo l'Ente fatto registrare un dato percentuale pari al 18,72%, collocandosi al quinto posto fra le regioni con l'indice di sfioramento più alto.

Questo Organo requirente non può che valutare con sfavore il dato negativo registrato, anche per il 2023, in merito alla spesa farmaceutica e sollecitare la Regione affinché provveda ad adottare opportune iniziative autocorrettive finalizzate a garantire il progressivo rientro nei limiti dei tetti di spesa definiti dal legislatore.

Anche il dato della *mobilità sanitaria passiva* si presta ad essere letto in tale prospettiva. Infatti, il saldo 2023 tra crediti (da mobilità attiva) e debiti (mobilità passiva) contabilizzato nel rendiconto è stato di euro - 84.174.741,00 in peggioramento rispetto sia a quello del 2022 (euro - 63.050.266,00) che degli anni precedenti (per il 2021 era euro -51.908.023,00

e per il 2020 euro -48.821.318,00) a conferma del basso livello di attrattività del servizio sanitario regionale lucano.

Si prende atto, perciò, con favore, della circostanza che la Regione, con deliberazione di Giunta n.202400312 del 18.04.2024 abbia approvato il “Piano di miglioramento della mobilità sanitaria della regione Basilicata 2024 - 2026” che definisce le azioni e le modalità organizzative individuate dall’Ente per il contenimento della propria mobilità passiva.

§. La verifica sulla gestione del Servizio sanitario regionale

Il d.lgs. n. 171/2016 ha previsto che trascorsi ventiquattro mesi dalla nomina, La Regione proceda ad accertare se il Direttore generale dell’azienda sanitaria sia stato, o meno, in grado di raggiungere gli obiettivi assegnatigli, disponendo che, all’eventuale esito negativo, consegua la decadenza dall’incarico.

Non rappresenta, quindi, un buon segnale la circostanza che tale valutazione sia ancora ferma all’anno 2016, esattamente come un anno fa, evidenziando un ritardo assolutamente ingiustificato in tale attività, tanto da indurre la Regione ad affidare il compito all’Istituto Superiore S. Anna di Pisa con deliberazione di Giunta n. 803 del 30.11.2023.

Una nota positiva riguarda, invece, la valutazione della erogazione dei LEA, in quanto con riferimento al 2022 la Basilicata, come già per il 2021, risulta ricompresa nel gruppo delle Regioni che riportano un punteggio superiore alla soglia di sufficienza in tutte e tre le macro-aree (Prevenzione, Distrettuale e Ospedaliera).

Nello specifico, si evidenzia un miglioramento nel punteggio dell’Area Ospedaliera che passa da 63,7 (nel 2021) a 78 (nel 2022) ed un peggioramento dei punteggi dell’Area della Prevenzione collettiva che passa da 79,6 (nel 2021) a 68,5 (nel 2022) e dell’Area Distrettuale che passa da 64,2 (nel 2021) a 61,9 (nel 2022).

Infine, deve rilevarsi che nonostante il tempo trascorso, non risulterebbe concluso alcun procedimento in merito al recupero delle quote retributive versate, in favore della dirigenza del comparto sanitario, in eccedenza rispetto al limite del tetto di spesa stabilito dal DPCM 19 luglio 1995, n. 502, relativamente agli anni 2009-2011.

E' appena il caso di sottolineare che il mancato recupero del danno in questione potrebbe far sorgere profili di responsabilità amministrativa in capo agli amministratori e/o dirigenti delle aziende sanitarie.

L'INDEBITAMENTO REGIONALE

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

Tali principi risultano pienamente confermati dall'art. 10, commi primo e secondo, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, così come modificato dalla legge 12 agosto 2016, n. 164.

L'art. 119 della Carta costituzionale prevede che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio.

Anche nell'anno 2023, la spesa per il pagamento delle rate di ammortamento dei mutui, unitamente a quella sanitaria e per il personale, assorbe la quasi totalità delle risorse finanziarie disponibili nel bilancio autonomo della Regione.

Dall'esame dei dati forniti dalla Regione emerge che l'ammontare delle rate per mutui e prestiti autorizzati, in sede di bilancio preventivo, definitivo e consuntivo, non supera il livello massimo di spesa annuale, ottenuto applicando alle entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa di cui al titolo I, al netto dei tributi destinati al finanziamento

della sanità, la prevista percentuale del 20% di cui all'art. 62 del d.lgs. n. 118/2011.

Inoltre, come riportato nella Legge Regionale n. 12 del 5 giugno 2023 "Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2023-2025", *"All'atto della redazione della presente legge di Bilancio Pluriennale, la Regione non ha autorizzato il ricorso al debito"*.

Per quanto attiene ai contratti derivati, nella relazione dell'Organo di revisione sulla proposta di Bilancio di previsione 2023-2025, è stato dichiarato che *"Anche al termine dell'esercizio 2022 la Regione non ha più in essere strumenti finanziari derivati"*.

Per quanto attiene alla struttura del debito regionale al 31.12.2023 si rileva che essa è caratterizzata da una prevalenza di tassi fissi (92,25% del totale), con un *trend* in aumento rispetto alle analoghe percentuali rilevate negli esercizi precedenti (90,3% nel 2022, 88,06% nel 2021, 78,5% nel 2020, 50,9% nel 2019 e 27,7% nel 2018).

Si osserva, inoltre, che le regioni possono autorizzare nuovo debito a condizione che l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui non superi il 20% dell'ammontare complessivo delle entrate del Titolo I al netto di quelle della tipologia *"Tributi destinati al finanziamento della sanità"* ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio di previsione. Si riscontra una crescita della capacità residuale a contrarre nuovi prestiti, che passa da euro 41.349.835,65 del 2022 a euro 65.772.310,67 del 2023.

L'aumento della capacità residuale è dovuto, per la maggior parte, all'incremento del livello massimo di spesa annuale (lett. d Tab. 3.2.a), che passa da euro 70.973.562,52 del 2022 a euro 93.566.363,28, conseguente all'incremento delle entrate tributarie al netto della Sanità (lett. c Tab. 3.2.a) che passano da euro 354.867.812,61 del 2022 a euro 467.831.766,29 del 2023.

LA GESTIONE DEI FONDI EUROPEI

La gestione dei fondi europei rappresenta certamente uno degli aspetti più qualificanti dell'attività regionale.

La programmazione comunitaria 2014-2020 è stata definita con il Regolamento (UE) n.1303/2013 ed è realizzata attraverso i Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE), costituiti dal FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale), dal Fondo sociale europeo (FSE), dal Fondo di coesione (FC), dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e dal Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

Con riferimento all'esercizio 2023, la Sezione di controllo ha focalizzato la propria attenzione sullo stato di avanzamento dei programmi comunitari mediante l'analisi del valore delle percentuali degli impegni e dei pagamenti rispetto alla dotazione di risorse assegnate.

Con riferimento ai POR FESR 2014/2020 la Regione ha affermato di aver svolto, nel 2023, numerose azioni di accelerazione della spesa mediante numerose riunioni dell'Autorità di Gestione e degli Uffici regionali responsabili delle azioni con gli enti pubblici beneficiari, mentre per quanto attiene agli aiuti alle imprese e ai progetti di ricerca, si sono svolte specifiche interlocuzioni ed incontri con Sviluppo Basilicata e il dipartimento Politiche di sviluppo della Regione Basilicata.

Dalla disamina dei 9 Assi di intervento, rispetto all'esercizio 2022, si può notare un incremento sia degli impegni che dei pagamenti.

Infatti, nonostante la rendicontazione delle spese sostenute al 31.12.2023 sia ancora in corso, sulla base delle rendicontazioni e dei dati in possesso, la Regione ha dichiarato che i *target* di spesa sono stati

raggiunti sia a livello di Assi che di intero Programma P.O. FESR 2014/2020, assicurando il pieno utilizzo delle risorse, anche rispetto alla dotazione finanziaria, stimando di poter assicurare un *overspending* di spesa su alcuni Assi del Programma.

Pur prendendosi atto dell'impegno assunto dalla Regione nel portare a termine il programma di investimento, non può non sottolinearsi il notevole ritardo sui tempi di attuazione dello stesso.

Per quanto attiene al P.O. FSE 2014/2020, la Regione ha affermato che al 31.12.2023, la spesa certificata alla Commissione europea risulta pari ad euro 193.691.638,00; il costo totale ammissibile delle operazioni esprime una capacità di impegno del 79% (se riferita alla dotazione approvata del Programma pari ad euro 289.624.168,00) che, considerata la rimodulazione dei fondi per effetto del cofinanziamento UE al 100%, in realtà corrisponde al 103,69%, mentre le spese dichiarate ammontano al 67,79% della dotazione che, se si tiene conto della rimodulazione prima citata, superano l'88%.

Il PSR 2014/2020, invece, anche nell'esercizio 2023, registra una percentuale di spesa molto bassa (70,40%), a fronte di una elevata percentuale di impegno (94,78%).

Risulta conclusa al 31.12.2023 anche la programmazione FEAMP 2014/2020. A tal proposito, si evidenzia il significativo incremento della percentuale di spesa (76,44%) rispetto allo scorso esercizio (39,24%), a fronte di una percentuale di impegno (78,24%) di poco inferiore rispetto a quella registrata lo scorso anno (82,42%). L'incremento in questione è senz'altro dovuto all'approssimarsi della data di conclusione del programma che, tuttavia, sconta la mancata realizzazione del 100% della spesa.

Nel corso dell'anno 2023 sono state avviate anche le operazioni preliminari del nuovo P.O. FEAMP 2021/2027 il cui accordo

multiregionale tra l’Autorità di gestione e gli Organismi Intermedi per l’attuazione coordinata degli interventi è stato approvato dal Ministero dell’Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste (MASAF) solo in data 4 maggio 2023 con Decreto ministeriale n. 0233337.

Il 2023 è stato anche il primo anno di attuazione del FESR/FSE Plus 2021/2027. Diversamente dal passato, infatti, il Programma regionale Basilicata FESR/FSE +2021/2027 è unico ed utilizza entrambi i fondi con l’obiettivo di promuovere azioni in grado di irrobustire il sistema socioeconomico regionale, contribuendo a ridurre le diseguaglianze economiche, sociali, di genere, generazionali e territoriali. Esso ha una dotazione finanziaria di 983 mln di euro, di cui il 70% proveniente da risorse di cofinanziamento dell’Unione europea ed il 30% dal cofinanziamento nazionale (rispettivamente ripartita per il 21% a carico del Fondo di rotazione nazionale e per il 9% a carico dell’amministrazione regionale).

Premesso tutto quanto sopra e ferma restando l’esigenza di portare a termine le varie programmazioni, utilizzando tutte le risorse europee disponibili, si reputa opportuno invitare la Regione ad un’attenta attività di verifica e controllo, non solo in fase di rendicontazione, ma anche di presentazione della domanda di pagamento, prima di consentire le erogazioni, talvolta di ingente importo, al fine di evitare l’indebita erogazione di risorse pubbliche più volte contestata da questa Procura (oggi in sinergia con la Procura Europea – EPPO) con l’introduzione di giudizi di responsabilità amministrativa conclusi con sentenze di condanna nei confronti di beneficiari non aventi diritto.

Deve, tuttavia, darsi atto che, in alcuni casi, all’apertura di fascicoli non ha fatto seguito l’introduzione di giudizi di responsabilità, atteso l’espletamento, da parte della Regione, dell’attività di recupero delle somme indebitamente percepite.

IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)

La maggiore novità relativa al ciclo di bilancio 2023-2025 è certamente rappresentata dall'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che costituisce una sfida di fondamentale importanza per tutte le Amministrazioni pubbliche.

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

Per gli adempimenti in materia di PNRR, la Regione Basilicata si è dotata di una propria "Struttura di missione PNRR", al fine di agevolare la realizzazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti dal Piano. Detta struttura opera sotto la direzione dell'ufficio di Gabinetto della Presidenza della Giunta (art. 12 del DPGR n. 164 del 24.10.2020) ed è composta da n. 3 esperti in materie giuridiche ed economiche e dal Consigliere economico del Presidente della Giunta regionale, quale referente ed interfaccia del Capo di Gabinetto della Giunta e della Presidenza.

Essa esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale

sull'attuazione degli interventi del PNRR e degli altri Piani e Programmi, in raccordo con il Dipartimento Programmazione.

Il totale dei finanziamenti PNRR in Basilicata ammonta a 1.125 mln di euro: la Regione risulta responsabile dell'attuazione di investimenti per il 15,3% (334,7 mln di euro) delle risorse complessive, mentre, delle rimanenti risorse, i comuni della Regione sono responsabili dell'attuazione del 17%, gli enti sub regionali e Unibas del 9,2%, il 9,8% è gestito da soggetti privati, altri enti di derivazione ministeriale (musei, scuole, ecc...) e altri enti locali.

Considerato che la presente parificazione riguarda l'esercizio 2023 e che la rendicontazione andrà effettuata entro l'anno 2026, in disparte la poca chiarezza e la disorganicità delle informazioni fornite dalla Regione in merito allo stato di attuazione dei progetti, pur avendo rilevato qualche iniziale ritardo nell'espletamento delle varie procedure previste, non è possibile in questo momento esprimere valutazioni complessive e definitive sulla condotta dell'Amministrazione in tema di PNRR.

La Regione Basilicata dovrà comunque monitorare costantemente l'attuazione dei vari progetti, al fine di evitare ritardi o la mancata utilizzazione di tutti gli ingenti fondi disponibili.

L'attuazione del PNRR sarà pertanto oggetto di particolare attenzione nel prossimo futuro.

LE PARTECIPAZIONI REGIONALI

Il sistema delle partecipazioni pubbliche assume, come noto, preminente rilievo nell'ambito di una visione unitaria della finanza pubblica improntata ai principi di rango costituzionale degli equilibri di bilancio e di sostenibilità del debito.

Il ricorso alle partecipazioni pubbliche da parte degli enti regionali si iscrive, pertanto, pienamente nell'ambito delle verifiche disposte in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale.

D'altronde, l'art. 1, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012 specifica espressamente che, in sede di controllo sui bilanci e rendiconti regionali, le Sezioni Regionali di Controllo verificano altresì che i rendiconti delle Regioni tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate ed alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività regionale e di servizi strumentali alla Regione.

In tale contesto si è inserita la normativa dettata dal d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, come emendato dal d.lgs. 16 giugno 2017, n. 100, recante il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP) e che disciplina la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche e l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte di tali amministrazioni, in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta.

In particolare, la normativa dettata dall'art. 4, commi 1 e 2, del su richiamato d.lgs. n. 175 del 2016, ritenuta dalla giurisprudenza costituzionale attinente alla materia dell'ordinamento civile, finalizzata alla tutela della concorrenza ed afferente a profili di coordinamento finanziario e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione (Corte Cost., sentenze n. 86/2022 e n. 227/2020), ha stabilito specifici

vincoli ai quali le amministrazioni pubbliche devono attenersi.

Infatti, come recentemente ribadito dal Giudice delle Leggi: *“il fenomeno delle società a partecipazione pubblica – che ha consentito anche significative innovazioni dell’intervento pubblico – si era sviluppato in modo esponenziale, con amministrazioni che vi avevano fatto ricorso in modo indiscriminato, anche per lo svolgimento di attività non riconducibili ai loro fini istituzionali, con il pregiudizievole effetto di chiudere, senza ragione, alla concorrenza determinati mercati, e, comunque, molto spesso senza rispetto dei criteri di economicità ed efficienza, con conseguenti gravi disavanzi e oneri per la finanza pubblica”* (Corte Cost., sentenza n. 201/2022).

L’art. 4, comma 1, del citato d.lgs. n. 175 del 2016 prescrive che le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. La norma impone, pertanto, uno specifico vincolo di scopo pubblico, per cui possono essere costituite società ovvero acquisite o mantenute partecipazioni solo se l’oggetto dell’attività sociale, ovvero la produzione di beni e servizi, è strettamente necessario al perseguimento delle finalità istituzionali dell’ente.

Il comma 2 dello stesso art. 4 introduce un ulteriore vincolo, quello di attività, ammettendo soltanto le società che svolgono «esclusivamente» le attività espressamente indicate, ovvero: a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi; b) progettazione e realizzazione di un’opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche; c) realizzazione e gestione di un’opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d’interesse generale attraverso un contratto di partenariato pubblico-privato; d)

autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni; e) servizi di committenza.

L'art. 20 del su menzionato d.lgs. n. 175 del 2016 impone alle amministrazioni pubbliche una verifica annuale dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione.

Nel suddetto quadro operativo, si inseriscono i criteri interpretativi della deliberazione n. 11/SSRRCO/QMIG/19 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, le quali hanno ritenuto che *"... sia sufficiente, ai fini dell'integrazione della fattispecie delle "società a controllo pubblico", rilevante quale ambito di applicazione, soggettivo o oggettivo, di alcune disposizioni del d.lgs. n. 175 del 2016, che una o più amministrazioni pubbliche dispongano, in assemblea ordinaria, dei voti previsti dall'art. 2359 del codice civile (...)... l'esposto criterio di individuazione, basato sull'applicazione letterale del combinato disposto delle lettere b) ed m) dell'art. 2 del TUSP, deve essere riveduto quando, in virtù della presenza di patti parasociali (art. 2314-bis cod. civ.), di specifiche clausole statutarie o contrattuali (anche aventi fonte, per esempio, nello specifico caso delle società miste, nel contratto di servizio stipulato a seguito di una c.d. "gara a doppio oggetto"), risulti provato che, pur a fronte della detenzione della maggioranza delle quote societarie da parte di uno o più enti pubblici, sussiste un'influenza dominante del socio privato o di più soci privati (nel caso, anche unitamente ad alcune delle amministrazioni pubbliche socie)".*

Il processo di razionalizzazione rappresenta, quindi, il punto di sintesi di una valutazione complessiva della convenienza dell'ente territoriale a mantenere in essere partecipazioni societarie rispetto ad altre soluzioni. Tutto ciò nell'ottica di una maggiore responsabilizzazione degli

enti soci i quali sono tenuti a procedimentalizzare ogni decisione in materia, non soltanto in fase di acquisizione delle partecipazioni, ma anche in sede di revisione, per verificare la permanenza delle ragioni del loro mantenimento (Sezione delle Autonomie, deliberazione n.19/SEZAUT/2017/INPR).

La Giunta regionale, con deliberazione n. 900 del 22 dicembre 2023, ha approvato la “*Revisione periodica società partecipate dalla Regione Basilicata al 31.12.2022 – art.20 T.U.S.P.*”, confermando la volontà di mantenimento della propria partecipazione in:

- Acquedotto Lucano s.p.a.;
- Api-bas s.p.a.;
- SEL s.p.a.;
- Sviluppo Basilicata s.p.a.

Con riferimento a tale ultima società, tuttavia, questo Organo requirente, condividendo le perplessità avanzate dalla Sezione di controllo, pur nel prendere atto del consolidamento del ruolo di soggetto attuatore delle politiche di sviluppo regionale ad essa attribuito, ritiene utile evidenziare che una partecipazione può definirsi strategica solo nella misura in cui afferisca ad una società che sia in grado di contribuire al perseguimento delle finalità istituzionali dell’Ente assicurando, al contempo, un equilibrio economico duraturo.

Si ritiene, perciò, di ribadire quanto già rilevato negli esercizi precedenti in merito alla necessità di procedere ad una accurata verifica della ricorrenza o meno delle condizioni di cui all’art. 20, comma 2, TUSP, con particolare riguardo all’analisi dei costi di funzionamento (lett. F) invitando la Regione ad effettuare un costante monitoraggio degli stessi stante l’incremento registrato nel 2023 rispetto all’esercizio precedente.

Per quanto attiene, invece, la procedura di dismissione di *Lucnandocks spa*, si prende atto della circostanza che i tentativi di una

composizione bonaria della vicenda, ad oggi, non hanno sortito esiti positivi e che, se necessario, la Regione provvederà ad attivare la procedura di Arbitrato prevista all'art. 40 dello Statuto societario.

Tuttavia, non ci si può esimere dal sollecitare l'Ente affinché ponga in essere tutte le iniziative possibili per migliorare i tempi di chiusura delle operazioni di dismissione al fine di garantire una più rapida attuazione dei provvedimenti previsti dalla razionalizzazione.

A tal proposito, si segnala che le Sezioni riunite in sede di controllo, con la deliberazione n. 19/SSRRCO/2020, hanno affermato che *“L'eccessivo prolungamento temporale, oltre a porsi in contrasto con la funzione della procedura liquidatoria (tesa, in base al codice civile, a mantenere in vita la società al solo scopo di pagare i debiti e riscuotere i crediti, nella prospettiva della ripartizione dell'eventuale fondo patrimoniale residuo), non permette di completare l'effettiva attuazione dei processi di revisione in esame, aventi fonte, per le società pubbliche, nell'esigenza di perseguire obiettivi di carattere generale che trascendono gli interessi dei singoli soci (può farsi rinvio ai principi di tutela della concorrenza e del mercato e di razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica, esplicitati dall'art.1 del d.lgs. n.175 del 2016)”*.

Come noto, il cd. “gruppo Basilicata” si compone di società partecipate dirette (n. 7), società partecipate indirette (n. 6), enti vigilati (n. 17) ed enti di diritto privato controllati, sostanzialmente fondazioni (n. 9).

Per quanto attiene alle società partecipate (dirette) si evidenzia che, nell'esercizio 2023, fatta eccezione per il Consorzio Aeroporto Salerno - Pontecagnano s.c.a.r.l e Sviluppo Basilicata s.p.a., tutte le società registrano un peggioramento del risultato di esercizio: particolarmente vertiginosa la contrazione degli utili registrata da SEL - Società Energetica Lucana spa, il cui ammontare passa da euro 826.605,00 nel 2022 ad euro 372.834,00 nel 2023 (-55% circa), mentre Acqua Spa, già in perdita nel 2022

per euro -41.965,00, registra una ben più grave perdita di euro - 1.462.316,91.

Con riferimento a quest'ultima, si prende atto positivamente che, in data 26.03.2024, *ex art.2495 c.c.*, è stato approvato il bilancio finale di liquidazione e richiesta la cancellazione dal Registro delle imprese e che la società è stata, poi, dichiarata estinta a decorrere dal 1° agosto 2024 con un rimborso di patrimonio netto, in favore della Regione Basilicata di euro 739.451,78.

Per n. 8 enti vigilati non risulta approvato il rendiconto 2023, mentre anche per gli enti di diritto privato controllato si registra un risultato di esercizio tendenzialmente in flessione rispetto a quello dell'esercizio 2022 con FARBS che realizza un risultato di esercizio negativo (euro -16.352,00) ulteriormente peggiorativo rispetto a quello precedente già risultato negativo (euro - 13.498,00).

I risultati della gestione, peraltro, appaiono poco lusinghieri anche alla luce dell'aumento delle risorse che la Regione ha trasferito al "gruppo" nel 2023 le quali, in termini di impegni, hanno registrato un aumento del 60% attestandosi ad euro 354.953.058,04 (euro 222.453.477,42 nel 2022).

Particolarmente elevato (198%) risulta l'incremento esponenziale dei contributi in favore delle società partecipate (euro 197.217.363,42) che hanno ottenuto ben il 55,6% degli impegni totali. Seguono gli enti vigilati con il 43,5% (euro 154.486.858,10).

Sull'andamento della gestione del "gruppo", come già rilevato negli anni scorsi, assume particolare incidenza la spesa per il funzionamento delle società, in relazione alla quale, nonostante le dichiarazioni di intento esternate in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto regionale per l'esercizio 2022, di fatto, non sembrano aver subito alcuna riduzione.

Infatti, nonostante quanto relazionato dalla Regione in merito all'attivazione del Tavolo Tecnico istituito con D.G.R. n. 921/2017, deve rilevarsi che, di fatto, con riferimento all'esercizio 2023, la Regione, come già negli anni 2021 e 2022, non ha effettuato alcun controllo volto al contenimento delle spese di funzionamento delle società partecipate atteso che, per alcune di esse (in particolare Sviluppo Basilicata spa e Api-Bas spa), si registra addirittura un incremento.

Parimenti, si registra un incremento anche della spesa relativa ai compensi per gli organi amministrativi di alcuni enti.

Il Collegio dei Revisori della Regione, con verbale n. 15 del 30 aprile 2024, ha svolto la verifica dei debiti e crediti reciproci tra la Regione Basilicata e gli organismi partecipati di cui all'art.11, comma 6, lett. j) del d.lgs n.118/2011 e ha deliberato in merito alla loro asseverazione.

Nel citato verbale il Collegio dei revisori ha evidenziato che si sono verificati casi di disallineamento tra i dati contabili della Regione e degli organismi partecipati.

A tal proposito, è appena il caso di rammentare che la verifica dei crediti e debiti reciproci tra enti territoriali e propri organismi partecipati risponde all'evidente esigenza di garantire trasparenza e veridicità delle risultanze del bilancio degli enti, nell'ambito di una corretta attività di *corporate governance* che postula una tendenziale simmetria delle reciproche poste creditorie e debitorie tra l'ente e le sue società partecipate.

§. Acquedotto Lucano spa: criticità

Con la deliberazione della Giunta regionale n. 900/2023 è stato confermato il mantenimento della società Acquedotto Lucano spa fra le società partecipate che non necessitano di razionalizzazione.

Sul punto, infatti, la Regione ha affermato che *“La società possiede tutti*

i requisiti di cui al Testo unico sulle società partecipate e non rientra in alcuna delle casistiche di cui all'art. 20 del Tusp per le quali si richiede una azione di razionalizzazione. In particolare, è attiva e pienamente operativa. Non presenta un rapporto disfunzionale tra il numero dei dipendenti e quello degli amministratori e svolge una funzione strategica indispensabile per il raggiungimento delle finalità degli enti associati." Per quanto attiene alla natura dell'attività svolta, la Regione specifica che "La società gestisce un servizio pubblico essenziale per il territorio della Regione Basilicata essendo preposta alla gestione unitaria del servizio idrico integrato e pertanto il mantenimento della partecipazione risulta necessario".

Attesi i suddetti presupposti e che la società Acquedotto Lucano spa risulta a totale partecipazione pubblica, il cui capitale sociale è detenuto dalla Regione Basilicata per il 49% e da vari comuni del territorio per il restante 51%, essa viene, di fatto, ad operare in regime di "in house providing" ex art.16 del d.lgs. n.175/2016 (TUSP).

In proposito, questo Organo requirente deve rilevare che, perché una società possa essere considerata effettivamente *in house*, devono sussistere tutti e tre i seguenti requisiti:

1. il capitale sociale deve essere interamente detenuto da enti pubblici che forniscono servizi pubblici con divieto statutario di cessione di azioni a privati;
2. la società deve svolgere principalmente attività a favore degli enti partecipanti;
3. la gestione deve essere sottoposta a controlli statutarî simili a quelli esercitati dagli enti pubblici sui propri uffici, ovvero deve essere sottoposta a controllo analogo.

E' perciò necessario che la società pubblica sia sottoposta al cd. controllo analogo che, in ipotesi di una pluralità di soci, deve essere svolto in modo congiunto come disposto dall'art. 2 del TUSP, laddove il controllo

analogo congiunto viene definito come *“la situazione in cui l'amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi”*.

A tal fine, l'art. 16 del TUSP dispone che gli statuti delle società per azioni possono prevedere, l'attribuzione di particolari diritti agli enti pubblici soci in deroga alle pertinenti previsioni codicistiche nonché che *“in ogni caso, i requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante la conclusione di appositi patti parasociali [che] possono avere durata superiore a cinque anni, in deroga all'articolo 2341-bis, primo comma, del codice civile”*.

Orbene, poiché gli atti costitutivi di Acquedotto Lucano spa non paiono consentire di assicurare un effettivo controllo analogo congiunto degli enti soci, ne dovrebbe conseguire che detta società non potrebbe essere considerata una società *in house* con l'effetto che alla stessa non potrebbe essere affidata, in via diretta, la gestione del servizio idrico regionale.

Sul punto, la Regione Basilicata, in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto per l'esercizio 2022 aveva dichiarato che *“il controllo analogo congiunto su detta società viene esercitato, oltre che dall'Assemblea dei soci, dall'EGRIB, in qualità di Ente di gestione del Servizio Idrico Integrato della Basilicata, così come sancito dall'art. 6, comma 1, punto 3) della legge regionale 8 gennaio 2016, n. 1, secondo il quale l'organo assembleare dell'ente esercita il controllo analogo sul soggetto gestore in caso di affidamento in house”*.

Tuttavia, deve rilevarsi che, ai sensi dell'art.192 del d.lgs n. 50/2016, EGRIB aveva effettuato la richiesta di iscrizione all'elenco Anac delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operavano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house*, ma che tale richiesta era stata rifiutata perché *“la “Convenzione di Gestione” -*

peraltro intervenuta tra l'Ente di Governo per i rifiuti e le risorse idriche di Basilicata e il Gestore del servizio idrico integrato, senza alcun specifico riferimento agli enti soci (che devono espletare il controllo analogo) – non risulta essere la sede più consona, in quanto tale controllo non è da ritenersi esplicabile sulle prestazioni da erogare ma, al contrario, sulle principali decisioni d'indirizzo e organizzative dell'ente controllato”.

Alla luce di tali osservazioni l'ANAC aveva, quindi, rilevato la necessità di prevedere una specifica e strutturata disciplina del controllo analogo congiunto da parte degli enti pubblici soci all'interno dello statuto, ovvero in apposito atto (ad es. convezione, patto parasociale, etc.).

Orbene, deve sottolinearsi che l'esigenza di prevedere una struttura per garantire il controllo analogo congiunto da parte di tutti i soci permane anche dopo la soppressione del citato elenco ANAC, tant'è che l'art. 7 dell'attuale codice dei contratti (d.lgs. n.36/2023) continua a richiedere tale prerequisite legittimante l'affidamento diretto alla società *in house*.

Da tutto quanto sopra, è lecito inferire che Acquedotto Lucano spa continuerebbe a svolgere il servizio idrico integrato della Regione Basilicata in virtù di un affidamento diretto trentennale (con scadenza 2033), disposto con la Convenzione di gestione, pur in assenza di un sistema di un effettivo controllo analogo congiunto dei soci e con possibili conseguenze in termini di responsabilità amministrativo-contabile a carico degli amministratori.

A mente dell'art. 16 TUSP, infatti, una volta perso uno dei requisiti necessari perché la società possa operare in regime di *in house providing*, gli enti pubblici devono provvedere a riaffidare gli affidamenti ricevuti in via diretta mediante procedure competitive in quanto rientranti nel regime ordinario di *outsourcing* e rimanendo soggetti alle procedure ordinarie previste dal codice dei contratti.

Atteso tutto quanto sopra, questo Organo requirente valuta con

estremo sfavore la circostanza che Acquedotto Lucano spa, nonostante le sollecitazioni già mosse, da questo Organo requirente e dalla Sezione di controllo in occasione dei precedenti giudizi di parificazione del rendiconto regionale, non abbia ancora provveduto a munirsi di una struttura per l'esercizio del controllo analogo, per di più glissando sulle notizie richieste sul punto dalla citata Sezione.

I DEBITI FUORI BILANCIO

Il d.lgs. n. 118/2011 dispone che il riconoscimento dei debiti fuori bilancio da parte delle regioni avvenga mediante apposita legge regionale ed in relazione ad obbligazioni debitorie originate dalle seguenti fattispecie elencate all'art. 73:

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

L'art. 38-ter del d.l. 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, ha modificato il comma 4 dell'art. 73 del d.lgs n. 118/2011 nel senso che al riconoscimento dei debiti fuori bilancio di cui al comma 1, lettera a), il Consiglio regionale o la Giunta regionale provvedono entro trenta giorni, e non più sessanta, dalla ricezione della relativa proposta. Decorso inutilmente tale termine, la legittimità di detto debito si intende riconosciuta.

L'importo dei debiti riconosciuti nel corso dell'anno 2023 ammonta a euro 1.330.131,86, cui aggiungere l'importo di euro 2.068.905,48, anticipato dal tesoriere in forza di ordinanza di assegnazione ai sensi dell'art. 553 c.p.c. e impegnato col disegno di legge di rendiconto 2023 per la regolarizzazione del sospeso ai sensi del punto 6.3 dell'allegato 4/2 al

d.lgs. 118/2011, per un totale complessivo di euro 3.399.037,34.

La debitoria complessivamente riconosciuta è interamente ascrivibile al contenzioso legale (generata da sentenze o decreti ingiuntivi esecutivi).

Si rammenta, in proposito, che la giurisprudenza contabile, pur riconoscendo la specificità delle ipotesi di riconoscimento dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive (il cui riconoscimento è, per evidenti ragioni, privo, in ragione del titolo giudiziario da cui trae origine, dei profili di discrezionalità che caratterizzano le altre ipotesi di riconoscimento), ha, nondimeno e in maniera pressoché univoca, rimarcato la necessità della preventiva deliberazione di riconoscimento rispetto al pagamento.

Invero, in siffatte fattispecie, la deliberazione di riconoscimento, pur non avendo natura costitutiva della obbligazione, assolve ad ogni modo alla finalità di ricondurre all'interno del sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria - maturato al di fuori delle normali procedure di programmazione e di gestione delle spese - così consentendo di procedere alle contestuali verifiche necessarie ad assicurare il mantenimento degli equilibri di bilancio.

Il carattere non fisiologico dei debiti fuori bilancio, del resto, è attestato anche dall'obbligo di trasmettere, in ogni caso, la deliberazione di riconoscimento del debito alla Procura contabile per la necessaria verifica di eventuali responsabilità amministrative.

Negli scorsi esercizi, presso la Regione Basilicata è stata ripetutamente accertata l'irregolare prassi di riconoscere tardivamente i debiti fuori bilancio (principalmente a seguito di sentenze esecutive) e di provvedere al relativo pagamento senza porre in essere la procedura di riconoscimento disciplinata dall'art. 73 del d.lgs. n. 118/2011.

Al fine di superare la suddetta criticità, la Regione, con D.G.R. n. 782

del 23/11/2022, ha adottato una circolare nella quale delinea uno specifico *iter* per le fattispecie previste alle lettere a) ed e) dell'articolo 73 del d.lgs. 23/06/2011 n. 118 e ss.mm.ii, che costituiscono le ipotesi più frequenti di debito fuori bilancio per l'Ente.

Orbene, dall'analisi dei dati forniti dalla Regione, con riferimento ai debiti fuori bilancio la cui gestione è stata regolamentata dalla menzionata circolare, si è riscontrato che nella maggior parte dei casi il riconoscimento è stato effettuato entro 6 mesi dalla data in cui l'Ente è venuto a conoscenza del debito e che il pagamento, avvenuto dopo il riconoscimento, è stato eseguito generalmente entro i successivi 60 giorni, cosicché le richiamate problematiche emerse nel corso dei precedenti giudizi di parificazione risulterebbero essere state sostanzialmente avviate a soluzione.

Si sollecita, pertanto, la Regione a proseguire nell'intrapreso percorso di miglioramento avviato con la sopra richiamata circolare.

LA GESTIONE DEL PERSONALE

Alla chiusura dell'esercizio 2023, risultavano in servizio presso la Regione Basilicata n. 936 unità di personale con un incremento di n. 34 unità rispetto al 31 dicembre 2022: l'aumento di personale ha riguardato i dirigenti, l'area funzionari e l'area istruttori, mentre vi è stata una riduzione dell'area operatori esperti e dell'area operatori. Il numero dei dirigenti generali è rimasto invariato.

Nonostante l'aumento delle unità di personale, la spesa complessiva per il personale, comprensiva degli oneri previdenziali è diminuita passando da euro 54.587.079,09 nel 2022 ad euro 49.7114.147,22 nel 2023, facendo registrare, quindi, una diminuzione pari ad euro 4.872.931,87.

Il dato risulta inferiore al valore medio della stessa registrato nel triennio 2011/2013, che ammonta ad euro 60.741.196,00, con conseguente osservanza della disciplina vincolistica in materia definita dall'art. 1, commi 557, 557-bis, 557-ter e 557-quater della legge n. 296/2006.

Risulta osservata anche la disciplina vincolistica di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n.78/2010 atteso che, a fronte di un limite di spesa, a partire dal 2022, pari ad euro 499.098,00, la spesa effettivamente impegnata per il personale con rapporto di lavoro flessibile, nel 2023, ammonta ad euro 431.090,23.

Si prende atto che le unità di personale, utilizzato in forma flessibile, remunerate con fondi comunitari sono passate da n. 10 a n. 8, mentre quelle remunerate con fondi regionali sono aumentate da n. 11 a n. 12 unità per una spesa, come sopra riportato, di euro 431.090,23, in considerevole aumento, pari a euro 100.398,23, rispetto a quella sostenuta nel 2022 (euro 330.692,00).

Anche per quanto attiene ai vincoli di cui all'art. 33, comma 1, del d.l.

n.34/2019 - a mente del quale, a decorrere dall'esercizio 2020, le Regioni a statuto ordinario possono procedere ad assunzioni a tempo indeterminato per una spesa complessiva non superiore al 13,5% del rapporto tra la spesa di personale e la media delle entrate correnti degli ultimi tre rendiconti approvati - essi risultano osservati, atteso che la spesa per l'assunzione di lavoratori a tempo indeterminato, nell'esercizio all'esame, si è attestata sulla percentuale del 7,07%.

Passando al trattamento accessorio del personale, si evidenzia che l'art. 23, comma 2, del citato d.lgs. n. 75 del 2017 prevede che *"a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016"*. Detto importo, pertanto, è la base di riferimento ai fini della verifica della corretta costituzione del fondo accessorio per l'anno 2023.

Il Fondo del personale del comparto risulta costituito con determina dirigenziale n.11BB.2023/D.00210 dell'11.05.2023, a seguito della verifica preliminare di compatibilità finanziaria espressa dal Collegio dei revisori con il verbale n. 26 dell'8 agosto 2023. La dotazione del fondo risulta pari ad euro 10.270.824,00.

La quantificazione del fondo risorse decentrate e delle risorse destinate alle posizioni organizzative complessivamente calcolate rientrano nei limiti di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n.75/2017.

Per quanto concerne il fondo relativo all'Area dirigenti, per il 2023, resta vigente la quantificazione in euro 2.689.148,00, oggetto di verifica preliminare di compatibilità finanziaria da parte del Collegio dei revisori effettuata con verbale n. 3 del 14.02.2023.

Con deliberazione della Giunta regionale n. 789 del 30.11.2023 sono

state, invece, definite le materie oggetto di mancato accordo decentrato per le annualità 2022 e 2023 ai sensi dell'art. 40, comma 3-ter, del d.lgs. n. 165/2001 e dell'art. 8 del CCNL Area delle Funzioni Locali del 17.12.2020.

Al 31.12.2023 il CCDI non è stato sottoscritto.

Si prende anche atto dell'assenza di proroghe contrattuali sia con riferimento al personale del comparto sia a quello dirigenziale nell'anno 2023, analogamente a quanto avvenuto nello scorso esercizio.

Si valuta, infine, favorevolmente, la circostanza per la quale la Regione, a decorrere dal 1° gennaio 2024, in ottemperanza alla decisione della Sezione di controllo n.73/2023/PARI, ha provveduto al ripristino delle trattenute, pari a 1/5 del netto degli stipendi del personale giornalistico, finalizzate a recuperare quanto ai medesimi corrisposto in eccesso (trattamenti retributivi, previdenziali e assicurativi) e *sine titolo*, in conseguenza della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2 e 6, della legge regionale n. 7/2001 - ingiustificatamente interrotte a decorrere dal mese di marzo 2023.

CONCLUSIONI

Sulla base delle risultanze contabili, come sopra esposte, e delle surriferite valutazioni, nonché con riserva di eventuali ulteriori osservazioni e richieste in sede di intervento orale

Il sottoscritto Procuratore Regionale

Visti gli articoli 97, 100, comma 2, e 103, comma 2, della Costituzione della Repubblica italiana;

Visti gli artt. 40 e 72 del Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

Visto l'art. 1, comma 5, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto l'art. 190 del codice di procedura civile;

Visti gli artt. 4 e 26 del R.D. 13 agosto 1933, n. 1038;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e la legge 20 dicembre 1996, n. 639;

Visto lo Statuto della Regione Basilicata;

Vista la deliberazione della Assemblea legislativa della Regione Basilicata 17 maggio 2023, n. 521, con cui è stato approvato il Documento di economia e finanza regionale per l'anno 2023;

Vista la legge regionale 5 giugno 2023, n. 12, recante il bilancio di previsione della Regione Basilicata per l'esercizio 2023 e pluriennale 2023-2025;

Vista la deliberazione della Giunta regionale n. 372 del 15 maggio 2024 con la quale è stato approvato il disegno di legge regionale recante il "*Rendiconto generale della Regione Basilicata per l'esercizio finanziario 2023*";
Esaminata la bozza di Relazione allegata alla decisione di parifica del

Rendiconto generale della Regione Basilicata dell'esercizio 2023 contenente le "osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione regionale relativa all'esercizio 2023 e le misure e gli interventi ritenuti necessari al fine di assicurare l'equilibrio del bilancio e migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa"

c h i e d e

che la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Basilicata voglia emettere la pronuncia di parificazione del Rendiconto generale della Regione Basilicata relativo all'esercizio finanziario 2023, nei limiti in relazione precisati.

Il Procuratore Regionale

Pres. Antonio Nenna



ANTONIO
NENNA
21.11.2024
12:49:53
GMT+02:00

CORTE DEI CONTI - UFFICIO GRAFICA E RIPRODUZIONE - ROMA

