



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

**GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL
RENDICONTO GENERALE DELLA
REGIONE CAMPANIA PER GLI
ESERCIZI FINANZIARI 2015/2016**

ALLEGATO B

Relazione finale ai sensi dell'art. 41 T.U. Corte conti e art. 1, comma 5, D.L. n. 174/2012

Magistrati estensori: Cons. Rossella Cassaneti

Cons. Rossella Bocci

CAPITOLO I
TRATTAMENTO ACCESSORIO DEL PERSONALE DIPENDENTE

Premessa	pag. 1
1.1 Istituti contrattuali riconosciuti dal C.D.I. in favore del personale dipendente: analisi della spesa sostenuta negli anni 2010-2015 e dell'attività di recupero	2
1.2 Costituzione del fondo per la contrattazione decentrata successiva all'approvazione del bilancio di previsione	11
1.3 Quota derivante dagli anni precedenti al 2003 destinata al finanziamento delle posizioni organizzative della Giunta: disallineamento e azioni di recupero	15
1.4 Disciplina degli incarichi di alta professionalità	24
1.5 Illegittimità delle norme regionali disciplinanti i cc.dd. "fondi eterofinanziati": azioni amministrative intraprese dal Consiglio	28
1.6 Criteri di quantificazione e base di calcolo utilizzati per la riduzione e la quantificazione del fondo complessivo nell'anno 2015 e nell'anno 2016	37

CAPITOLO II
IL SISTEMA CONTABILE SANITARIO DELLA REGIONE CAMPANIA

Introduzione	pag.57
2.1 Il sistema contabile sanitario della Regione Campania	64
2.2 G.S.A. (Gestione Sanitaria Accentrata)	68
2.3 SO.RE.SA – Società Regionale per la Sanità	70
2.4 Il perimetro sanitario nel bilancio regionale	71
2.5 Il risultato di amministrazione del perimetro sanitario	77
2.6 La cassa del perimetro sanitario regionale	81

CAPITOLO III
IL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE

3.1 Le origini del commissariamento della Sanità della Regione Campania	pag.87
3.2 Stato della sanità nella Regione Campania	92
3.3 Analisi economico-finanziaria e patrimoniale	96
3.3.1 Introduzione	96
3.3.2 I risultati di esercizio 2015 e 2016	99
3.3.3 I risultati di esercizio del bilancio consolidato degli Enti del SSR dal 2013 al 2016	106
3.3.4 I risultati di esercizio del bilancio consolidato degli Enti del SSR dal 2013 al 2016 per macro-aggregati di ricavo e costo	108

3.3.5 La gestione caratteristica – Variazione del valore e del costo della produzione degli Enti del SSR dal 2013 al 2016	114
3.3.6 I risultati della gestione finanziaria degli Enti del SSR dal 2013 al 2016	122
3.3.7 La gestione straordinaria – costi e ricavi di natura straordinaria degli Enti del SSR dal 2013 al 2016	125
3.3.8 La situazione patrimoniale comparata al 31 dicembre 2014, 2015, 2016	127
3.3.9 L'indebitamento	139
3.4 Analisi specifiche sugli esiti del controllo eseguito dai Collegi Sindacali delle Aziende sanitarie della Regione Campania e dal Terzo Certificatore della GSA	147
3.5 Il bilancio consolidato del Servizio sanitario regionale	149
3.6 I controlli interni diversi da quelli del Collegio Sindacale – Il Servizio Ispettivo Sanitario e Sociosanitario	153

CAPITOLO I

TRATTAMENTO ACCESSORIO DEL PERSONALE DIPENDENTE

Premessa

La Regione ha qui recentemente inviato i progetti di legge relativi ai rendiconti 2015 e 2016 (rispettivamente prot. regionale n. 30306/U.D.C.P./GAB/CG del 20/11/2017 e n. 7790/U.D.C.P./GAB/CG del 30/3/2018).

In relazione a ciò, la Sezione ha inviato al Consiglio e alla Giunta regionali nota istruttoria (avente prot. n. 2607 del 24/4/2018) ai fini di cui all'art. 1, comma 5, del decreto legislativo n. 174 del 10 ottobre 2012, convertito dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2012, avente ad oggetto il trattamento accessorio del personale dipendente dell'Ente.

La complessa problematica, che è stata trattata attraverso sei punti fondamentali, è stata sviluppata in diretta relazione con le criticità rilevate nel referto allegato alla relazione per la parifica del rendiconto regionale generale per l'anno 2013.

1. Con pec mail del 29/5/2018 (acquisita da questo ufficio con nota prot. cdc n. 3072 del 30/5/2018) veniva fornito riscontro -con la trasmissione di due distinte relazioni a firma rispettivamente del Consiglio e della Giunta- alla predetta richiesta di chiarimenti a cui -a seguito di una esplicita richiesta dell'amministrazione regionale- era seguita una successiva nota avente prot. n. 2759 del 9/5/2018 di assegnazione di un nuovo termine.

A seguito di ciò, la fase istruttoria è proseguita con la comunicazione all'Ente regionale, con nota prot. n° 4234-06/08/2018-SC_CAM_T89-P acclusa all'ordinanza n°35/2018 del Presidente della Sezione di convocazione all'audizione prodromica all'udienza conclusiva del giudizio di parificazione, dello schema di relazione ex art. 1, comma 5, d.lgs. 174/2012. La Giunta regionale ha, quindi, prodotto in proposito le proprie controdeduzioni entro il termine del 4/9/2018 assegnato con la ridetta ordinanza ed ha altresì partecipato all'adunanza del 11/9/2018, per poi trasmettere ulteriori controdeduzioni, relative a punti per i quali era emersa l'esigenza di ulteriori precisazioni, in data 12/9/2018; il Consiglio regionale ha trasmesso controdeduzioni scritte in data 12/9/2018.

La Procura Regionale contabile ha depositato la propria memoria il 13/9/2018.

Nello sviluppare la presente relazione, le criticità rilevate nella relazione

allegata alla decisione di parifica relativa al rendiconto regionale 2013 vengono indicate -come precedentemente anticipato- in punti, a ciascuno dei quali seguono il “quesito” posto ai fini della “duplice” parifica 2015-2016 in sede istruttoria a Consiglio e Giunta regionali, il riscontro fornito da ciascuno, i rilievi del Procuratore Regionale e le osservazioni complessive della Sezione.

1.1 Istituti contrattuali riconosciuti dal C.D.I. in favore del personale dipendente: analisi della spesa sostenuta negli anni 2010-2015 e dell'attività di recupero

Utilizzazione dei fondi per il trattamento accessorio erogato al personale dipendente non in linea con il principio di onnicomprensività della retribuzione e della cornice normativa derivante dai contratti collettivi nazionali, tanto da motivare richiamo del Commissario ad acta -nella circolare prot. 2014_0000105 /UDCP/commAPS del 17/12/2014 U- a non corrispondere, tramite contratto decentrato, "*somme per indennità varie in favore del personale dipendente*" legate alla sola presenza e alle funzioni ordinariamente svolte in base al profilo funzionale, senza alcun aggancio alla peculiarità delle prestazioni concretamente erogate, o al plus orario e -in ogni caso- tali da replicare (illegittimamente) il contenuto retributivo di altri istituti già previsti dal contratto nazionale (indennità di rischio riconosciuta al personale addetto computer o videoscrittura ex art. 19 del CCDI 2001, indennità per la particolare articolazione dell'orario di lavoro di cui all'art. 16 c. 10 dell' CCDI 2001, indennità di corona e gonfalone ex art. 29 del CCDI 2001, l'indennità per il personale dell'ex E.T.I. a seguito di verbale di accordo del 31/1/2001).

"IN PROPOSITO, VOGLIA L'UFFICIO IN INDIRIZZO, COORDINANDOSI OVE OCCORRA CON LE ALTRE UNITÀ ORGANIZZATIVE COMPETENTI, PRODURRE UNA RELAZIONE ILLUSTRATIVA E DIMOSTRATIVA DELLO STATO E DEGLI ESITI, RILEVANTI AI FINI DEGLI ESERCIZI 2015 E 2016, DELL'ATTIVITÀ RECUPERATORIA AVVIATA -SECONDO QUANTO CONTRODEDOTTO IN SEDE DI PARIFICA RELATIVA ALL'ANNUALITÀ 2013- A SEGUITO DELLA DETERMINA N. 1 DEL 16/12/2015 DEL DIRETTORE GENERALE DELLE RISORSE UMANE CON CUI È STATA DATA ATTUAZIONE A QUANTO PREVISTO DAL PUNTO 3 DELLA DELIBERAZIONE G.R. N 676 DEL 4 DICEMBRE 2015 (DI COSTITUZIONE DEL FONDO ANNO 2015), NONCHÉ A SEGUITO DELL'ANALISI EFFETTUATA CON IL COMMISSARIO AD ACTA ALL'ESITO DELLA QUALE È STATA QUANTIFICATA 'IN € 13.466.222,84 LA SPESA SOSTENUTA NEL CORSO DEGLI ANNI 2010-2015 PER GLI ISTITUTI CONTRATTUALI OGGETTO DI ANALISI (INDENNITÀ DI TURNO, RISCHIO,

GONFALONE E PERSONALE EX ETI)''' .

Il CONSIGLIO, in riscontro alla nota istruttoria della Sezione, ha proposto osservazioni aventi valenza meramente illustrativa, poiché la problematica concernente l'erogazione delle indennità di cui in sede di parifica relativa al rendiconto regionale 2013 era stigmatizzata l'illegittimità, ha riguardato unicamente il personale della Giunta, destinatario dell'attribuzione delle indennità de quibus. In tale sede, ha richiamato la Circolare n. DAR0012120 del 12/9/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Affari Regionali, contenente *“Indicazioni applicative in materia di trattamento accessorio del personale di Regioni ed Enti locali”*, con riferimento a quanto previsto dall'art. 4 del D.L. 6 marzo 2014, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 maggio 2014, n. 68, al fine di individuare i criteri per la corretta ed uniforme attuazione del citato art. 4 da parte delle Regioni e degli enti locali; a pagina 3, terzo capoverso, della medesima circolare (la cui emanazione è stata approvata dalla Conferenza Unificata il 10/7/2014, al che è seguita registrazione da parte della Corte dei Conti il 5/9/2014), si legge che dal recupero di somme indebitamente erogate attraverso i fondi per la contrattazione collettiva decentrata *“è fatta salva la costituzione dei fondi contrattuali adottati dalle Regioni e dagli organismi strumentali delle stesse, in conformità alle legislazioni regionali già vigenti”*.

La GIUNTA, a sua volta, ha esposto -sempre in riscontro alla nota istruttoria della Sezione, che con la determina n. 1 del 16/12/2015 del D.G. Risorse Umane è stata avviata l'attività di recupero delle somme de quibus, per cui dal 2015 e per le sei annualità successive fino al 2020 compreso, si è proceduto a decurtare dalla parte variabile del fondo di ciascuno degli anni la quota di € 2.251.844,36 (pari ad 1/6 della quota totale da recuperare); tale parte variabile è stata determinata ai sensi dell'art.17, comma 5, del CCNL dell'1/4/1999, cioè è stata costituita dalla differenza tra l'importo del fondo approvato ed il suo effettivo utilizzo. In proposito, si è ritenuto di seguire il parere ARAN RAL-1830 Orientamenti Applicativi, secondo cui le risorse variabili derivanti da risorse stabili, non utilizzate nel corso dell'anno precedente, possono essere riportate ed utilizzate per il finanziamento della contrattazione integrativa anche nell'anno successivo. Quindi la predetta l'attività di recupero ha luogo mediante l'incremento annuo dello spesato del fondo che incide negativamente sulle risorse variabili dell'anno successivo, riducendole. Ad oggi sono state recuperate tre delle sei quote previste (anni 2015, 2016 e 2017), per un totale di oltre 6,5

milioni di euro. L'analisi a suo tempo compiuta, condivisa dall'Assessore al Ramo e ratificata con DGR. n. 676 del 4/12/2015, evidenziò l'opportunità di procedere all'eliminazione dal C.D.I. degli istituti contrattuali nel passato riconosciuti ai dipendenti ed al suo recupero dal fondo in un numero di anni pari a quelli oggetto della spesa, con le modalità sopra specificate.

In esito a tali risultanze istruttorie, la Sezione ha svolto, nella relazione comunicata all'amministrazione regionale ai fini dell'audizione prodromica all'udienza conclusiva del giudizio di parificazione, le osservazioni che di seguito si riportano.

“In fase di formazione dei fondi l'amministrazione deve quantificare le risorse disponibili per la contrattazione decentrata ed in particolare per il trattamento accessorio.

Una volta determinato il quantum ai sensi della disciplina contrattuale, le risorse devono essere rimodulate tenendo conto della disciplina limitativa di finanza pubblica (che in base al sistema normativo, contrattuale e alle regole finanziarie vigenti per ciascun anno di riferimento prevede che la costituzione del fondo per la contrattazione integrativa del 2015 va nella sua quantificazione ad operare come tetto di riferimento per il 2016, la cui annualità a sua volta va consequenzialmente ad operare come tetto di riferimento per il successivo 2017 [ut infra]).

Pertanto nel caso in cui l'importo del fondo costituito risulti superiore all'importo-limite così individuato, occorre tagliare e abbattere il fondo medesimo, anche in presenza di risorse teoriche maggiori. Le risorse così concretamente individuate e quantificate confluiscono nel bilancio di previsione e costituiscono lo spazio finanziario per i pagamenti dovuti in base al contratto decentrato vigente o al nuovo contratto decentrato eventualmente stipulabile sulla base dei nuovi stanziamenti. L'utilizzazione dei fondi per il trattamento accessorio deve essere pertanto scrupolosamente osservante del principio di onnicomprensività della retribuzione e della cornice normativa derivante dai contratti collettivi nazionali.

La disciplina in materia di costituzione dei fondi per la contrattazione integrativa del personale delle amministrazioni pubbliche, trova infatti la sua disciplina generale nell'art. 40 del d.lgs. n. 165/2001. Quest'ultimo prevedeva al comma 3-quinquies -prima della novella recentemente apportata ad opera dell'art.

11, comma 1, lett. f, del d.lgs. n. 75/2016 che ha generalizzato la disciplina dei tempi di recupero finanziario dei fondi per la contrattazione costituiti in eccesso ricalcando quella anticipata per le regioni e gli enti locali- l'obbligo di recupero integrale nella sessione negoziale successiva, comminando la sanzione della nullità di clausole contrattuali, inserite nei contratti collettivi decentrati o individuali, contrastanti con la disciplina contenuta nella legge e nei contratti collettivi nazionali; in caso, cioè, di attribuzione al personale di emolumenti non previsti dal CCNL o con modalità e importi in contrasto con quest'ultimo o con la stessa legge. Dal che discende che in caso di stipulazione di contratti integrativi decentrati illegittimi, in conseguenza della violazione delle norme sulla costituzione dei fondi o sulla loro utilizzazione, si determina in via generale, in applicazione della richiamata disposizione, una loro nullità parziale e, per l'effetto, una erogazione di danaro pubblico sine titulo, con il conseguente effetto/obbligo restitutorio.

Sul piano delle modalità di recupero finanziario, nella prospettata ipotesi di implementazione con risorse non previste dal CCNL (o dalla legge) o in violazione dei limiti di finanza pubblica, l'art. 4 D.L. n. 16/2014 ("Misure conseguenti al mancato rispetto di vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa e all'utilizzo dei relativi fondi") prevede l'obbligo di integrale recupero, a valere sulle risorse finanziarie destinate alla contrattazione collettiva integrativa, rispettivamente al personale dirigenziale e non dirigenziale, delle "somme indebitamente erogate mediante il graduale riassorbimento delle stesse, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento di tali vincoli". Al primo comma viene poi statuito per le regioni, definendone le modalità di attuazione, l'obbligo di adottare misure di contenimento della spesa per il personale; al secondo comma viene prevista la facoltà, per le regioni e gli enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità interno, di "compensare le somme da recuperare di cui al primo periodo del comma 1, anche attraverso l'utilizzo dei risparmi effettivamente derivanti dalle misure di razionalizzazione organizzativa di cui al secondo e terzo periodo del comma 1 nonché di quelli derivanti dall'attuazione dell'articolo 16, commi 4 e 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111"; al terzo comma si stabilisce la disapplicazione della sanzione della nullità di cui all'art. 40, comma 3-qui quies, del d.lgs. n 165/2001 "agli atti di utilizzo dei fondi per la contrattazione decentrata adottati anteriormente ai termini di adeguamento previsti dall'articolo 65 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150,

che non abbiano comportato né il superamento dei vincoli finanziari per la costituzione dei medesimi fondi né il riconoscimento giudiziale della responsabilità erariale, adottati dalle regioni e dagli enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità interno, la vigente disciplina in materia di spese ed assunzione di personale nonché le disposizioni di cui all'articolo 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122".

L'art. 1, comma 226, della legge n. 208/2015, prevede poi espressamente -per l'anno 2016- la possibilità di compensare le somme da recuperare di cui al primo periodo comma 1, dell'articolo 4 del decreto-legge n. 16/2014, anche attraverso l'utilizzo dei risparmi effettivamente derivanti dalle misure di razionalizzazione organizzativa adottate ai sensi del comma 221 del medesimo articolo (risparmi sugli uffici dirigenziali), certificati dall'organo di revisione, comprensivi di quelli derivanti dall'applicazione del comma 228 (risparmi conseguenti alla rinuncia alle capacità assunzionali).

Venendo al caso di specie, [...] l'amministrazione regionale (Giunta) ha provveduto, oltre che ad argomentare come sopra si è riproposto in sintesi, anche a trasmettere la Delibera DGR. 676 del 4/12/2015, richiamata nella relazione inviata a riscontro della nota istruttoria di questa Sezione, in cui si statuisce che: "il Commissario ha posto l'accento sulla questione relativa ad alcuni istituti finanziati dal fondo stesso con il C.D.I. illo tempore vigente; partendo da tale indicazione la direzione, nel corso degli ultimi anni, ha effettuato un'analisi del C.D.I. vigente che ha portato, alla fine del percorso, alla sottoscrizione di un nuovo C.D.I. stralcio, con la rivisitazione di alcuni istituti contrattuali (C.D.I. 29/1/2015); l'analisi compiuta, anche in un'ottica di monitoraggio e di riduzione della spesa del personale, ha evidenziato l'opportunità di procedere all'eliminazione dal C.D.I. di alcuni istituti contrattuali nel passato riconosciuti ai dipendenti ed alla neutralizzazione della spesa sostenuta dal 2010 al 2015 (fino all'entrata in vigore del nuovo CDI), attraverso il suo recupero dal fondo in un numero di anni pari a quelli oggetto della spesa".

Con tale atto viene deliberato: "di dare mandato al Presidente della delegazione trattante, parte pubblica, di procedere, alla determinazione della quota da neutralizzare per gli istituti contrattuali oggetto di analisi e di confronto con il Commissario ad Acta, nonché di determinare la modalità di recupero in un numero di annualità al massimo pari a quelle oggetto di analisi; di dare mandato al Presidente della delegazione trattante, parte pubblica; di procedere, altresì, nel momento della ripartizione del fondo anno 2015 e successivi, alla

ripetizione della spesa sostenuta per il periodo 2010/2015 per gli istituti contrattuali di cui sopra”.

La Sezione prende atto che l'amministrazione regionale attesta in via documentale di aver recepito le indicazioni emerse nel decreto del Commissario ad acta n. 3/2014, provvedendo in via istruttoria “ad effettuare una verifica sull'applicazione delle disposizioni del contratto di comparto del 09.10.2001 e degli eventuali accordi successivi, al fine di accertare il pieno rispetto delle disposizioni dei contratti collettivi” (cfr. “Relazione illustrativa e tecnico finanziaria Modifica CCDI 2014” allegata allo “Stralcio di contratto integrativo per il personale della giunta regionale escluso quello con qualifica dirigenziale siglato in data 29.01.2015 e modificato agli art. 11 e 13 a seguito di delegazione Trattante del 15/12/2016”; cfr. altresì “Stralcio di contratto integrativo per il personale della giunta regionale escluso quello con qualifica dirigenziale anno 2018 modificato agli art. 9,10,11,12,13 e 21 a seguito di delegazione trattante del 13/12/2017” - sul sito web: www.regione.campania.it), nonché provvedendo rispettivamente con gli atti deliberativi DGR n. 676 del 04/12/2015 e DGR n. 655 del 22/11/2016 alla costituzione del fondo per le politiche e lo sviluppo delle Risorse Umane e per la produttività del personale non dirigente per l'anno 2015 e 2016 “nel rispetto della contrattazione nazionale”.

Per ciò che concerne l'individuazione, invece, delle risorse da doversi destinare a recupero, l'amministrazione dichiara che tale attività ha luogo mediante l'incremento annuo dello speso del fondo che incide negativamente sulle risorse variabili dell'anno successivo, riducendole. Tale incremento viene determinato attraverso il criterio definito nel parere Aran RAL 1830 (pubblicato in data 3/3/2016), secondo cui le risorse variabili derivanti da risorse stabili, non utilizzate nel corso dell'anno precedente, possono essere riportate ed utilizzate per il finanziamento della contrattazione integrativa anche nell'anno successivo.

La Sezione prende atto di ciò, pur rilevando che -per ciò che concerne le risorse stabili inutilizzate e riportate- il dato asserito presuppone la sussistenza di tutte le articolate condizioni -allo stato non verificabili- inserite nel sopracitato parere Aran di riferimento tra le quali si rileva la dichiarazione secondo cui: “Poiché le risorse variabili di cui si tratta hanno carattere di variabilità e non possono essere consolidate, le stesse non possono essere utilizzate per il finanziamento di istituti

del trattamento economico accessorio che richiedono solo risorse stabili (progressioni economiche; posizioni organizzative; ecc.)”¹.

Oltre a ciò, le modalità del recupero, sì come applicate dalla G.R.C., suscitano consistenti perplessità, ricollegabili all’effettiva portata delle disposizioni contenute nell’invocato art. 4 d.l. n. 16/2014, su cui si argomenta nelle osservazioni relative al punto 3. che segue [...].

Va infine precisato che dalla quantificazione delle somme oggetto di recupero, emerge una lieve discrasia contabile pari ad € 44.843,36; infatti, l’amministrazione dichiara che dal 2015 e per le sei annualità successive fino al 2020 compreso, si è proceduto a decurtare dalla parte variabile del fondo di ciascuno degli anni la quota di € 2.251.844,36 (pari ad 1/6 della quota totale da recuperare) per un ammontare totale quindi pari ad € 13.511.066,2, a fronte di una spesa per le annualità 2010-2015 quantificata in €13.466.222,84 per gli istituti contrattuali oggetto di analisi”.

1 Cfr. Parere Aran 1830 secondo cui: “a) nell’ambito di applicazione del citato art.17, comma 5, del CCNL dell’1.4.1999, rientrano gli importi delle risorse comunque definitivamente non attribuite o non utilizzate con riferimento alle finalità del corrispondente esercizio finanziario, come certificati dall’organo di controllo, spettando al singolo ente, nella sua autonomia gestionale, verificare, sulla base delle previsioni del contratto integrativo già stipulato e con riferimento alle risorse dei vari istituti disciplinati, se effettivamente sussistano le condizioni per la concreta attuazione della disciplina dell’art.17, comma 5, del CCNL dell’1.4.1999. In particolare viene specificato che: “a) l’incremento consentito dall’art.17, comma 5, del CCNL dell’1.4.1999, ha natura di incremento “una tantum”, consentito cioè solo nell’anno successivo a quello in cui le risorse disponibili non sono state utilizzate, e, comunque si traduce in una implementazione delle sole risorse variabili, che, come tali, non possono essere confermate o comunque stabilizzate negli anni successivi; b) per effetto della loro particolare natura solo risorse stabili non utilizzate né più utilizzabili in relazione agli anni di riferimento, possono incrementare le risorse destinate al finanziamento della contrattazione integrativa dell’anno successivo, come risorse variabili c) relativamente alle risorse variabili, si deve ricordare che esse sono quelle che gli enti possono prevedere e quantificare, in relazione ad un determinato anno, previa valutazione della propria effettiva capacità di bilancio (nonché dei vincoli del rispetto del patto di stabilità interno e dell’obbligo di riduzione della spesa, per gli enti che vi sono tenuti). Le fonti di alimentazione di tale tipologia di risorse sono espressamente indicate nell’art.31, comma 3, del CCNL del 22.1.2004, che le finalizzano a specifici obiettivi a tal fine individuati (v. ad esempio, art.15, commi 1 e 2, del CCNL dell’1.4.1999; risorse destinate alla progettazione; ecc.). Sulla base delle fonti legittimanti, ogni determinazione in materia, comunque, è demandata alle autonome valutazioni dei singoli Enti, sia nell’ “an” che nel “quantum”. Conseguentemente, in virtù della specifica finalizzazione annuale e della loro natura variabile (sia il loro stanziamento che l’entità delle stesse possono variare da un anno all’altro), le risorse di cui si tratta non possono né essere utilizzate per altri scopi, diversi da quelli prefissati, né, a maggior ragione essere trasportate sull’esercizio successivo in caso di non utilizzo nell’anno di riferimento. Diversamente ritenendo, esse finirebbero sostanzialmente per “stabilizzarsi” nel tempo, in contrasto con la ratio della d) le risorse variabili, derivanti dal mancato utilizzo nell’anno di riferimento di risorse stabili, avendo caratteristiche diverse da quelle richiamate nella lett. c), ove effettivamente non utilizzate nell’anno seguente, possono esserlo, eventualmente, di fatto, anche in anni successivi o a distanza di tempo rispetto a quello in cui si è determinato il mancato utilizzo che le ha determinate; e) poiché trattasi di risorse variabili, una tantum, che, come sopra detti, non possono essere confermate o stabilizzate, l’avvenuto impiego delle stesse né esaurisce ogni ulteriore utilizzabilità; pertanto, alla luce di quanto detto, si ritiene che le risorse variabili derivanti da risorse stabili comunque, non utilizzate nel corso del 2014, valutate e computate secondo quanto sopra detto, possano essere riportate ed utilizzate anche per il finanziamento della contrattazione integrativa anche nel 2015. Si ricorda, comunque, che non possono essere ricomprese nell’ambito applicativo dell’art.17, comma 5, del CCNL dell’1.4.1999, le risorse che espressamente la vigente legislazione vieta di destinare al finanziamento della contrattazione integrativa (ad es. i risparmi derivanti dall’applicazione della decurtazione del salario accessorio per i primi 10 giorni di malattia del lavoratore, ai sensi dell’art.71 della legge n.133/2008; i risparmi derivanti dall’applicazione dell’art.9 del D.L.n.78/2010, come la mancata valorizzazione economica delle progressioni economiche, utili solo a fini giuridici e previdenziali; ecc.). Infine, poiché le risorse variabili di cui si tratta hanno carattere di variabilità e non possono essere consolidate, le stesse non possono essere utilizzate per il finanziamento di istituti del trattamento economico accessorio che richiedono solo risorse stabili (progressioni economiche; posizioni organizzative; ecc.).

In sede di controdeduzioni presentate il 4/9/2018, la GIUNTA regionale ha, in sintesi, precisato che: 1. il recupero, “formalmente”, non è stato operato ai sensi dell’art. 4 D.L. 16/2014; 2. *“la ripetizione dell’indebito direttamente nei confronti dell’ingiusto percettore [...] ai sensi dell’art. 2033 del Codice Civile, presupporrebbe un’attività recuperatoria di grande mole e complessità che comporterebbe -tra l’altro- un notevole aggravio di costi per l’amministrazione e non garantirebbe il pieno recupero delle somme in questione”*; 3. *“Al fine di dare efficacia e certezza al processo di recupero si è, pertanto, scelto di incidere, con maggiore efficacia recuperatoria, direttamente sul fondo delle risorse decentrate [...] i lavoratori, attraverso le OO.SS. [...] hanno accettato questa forma di riduzione delle risorse destinate al proprio trattamento accessorio e [...] non è stata istaurata alcuna controversia giurisdizionale al riguardo”*; 4. *“lo stesso Commissario ad Acta [...] ha attestato che <l’Amministrazione [...] ha disposto l’eliminazione dal contratto decentrato integrativo di alcuni istituti contrattuali ... e la neutralizzazione della relativa spesa sostenuta dal 2010 al 2015 sui fondi degli anni successivi per l’importo complessivo di €. 13.468.222,84 [...]>”*; 5. La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, *“nel giudizio di parifica 2013, ha preso atto delle attività poste in essere, senza prevedere azioni e/o attività ulteriori”*. Riguardo l’individuazione delle risorse da destinare a recupero, l’amministrazione ha argomentato, con l’ausilio di tabelle esplicative, nel senso che tale attività ha luogo mediante l’incremento annuo dello speso del fondo che incide negativamente sulle risorse variabili dell’anno successivo, riducendole, e che tale incremento viene determinato applicando il criterio definito nel parere Aran RAL 1830 pubblicato il 3/3/2016. A tal ultimo proposito, l’Amministrazione ha allegato la nota prot. 2018 n. 0170732 del 14/03/2018 in cui si rappresenta che: *“con DGR 655 del 22/11/2016 e con successivo Decreto Dirigenziale del 14/12/2016 la Giunta ha deliberato la costituzione del Fondo per il personale del comparto per l’anno 2016 in € 59.212.767,18 di cui € 51.617.798,13 di parte stabile ed € 7. 594.969,05 di parte variabile ex art. 17 comma 5 CCNL dell’01.04.1999”*. Dallo schema esemplificativo allegato si attesta che i € 7.594.969,05 siano derivati da economie di parte stabile e quindi utilizzabili l’anno successivo. In particolare per ciò che concerne il fondo per il personale del comparto per l’anno 2016, l’importo residuale di produttività a carico delle risorse stabili sarebbe determinato dalla differenza tra la produttività spesa per il 2015 (€

14.397.758,64) e le risorse variabili ex art. 17 c. 5 DGR n. 676/2015 (€ 6.628.223,09), il cui risultato a sua volta viene sottratto alle risorse stabili non spese (€ 15.364.504,60), determinando così l'economia di parte stabile ex art. 17 co. 5 pari ad € 7.594.969,05. Tale somma va a costituire per il fondo 2017 (costituito con DGR 79/2017 e DGR 801/2017) la componente delle Risorse variabili ex art. 17 c. 5 DGR 655/2016 e D.D. n. 2/2016. L'amministrazione pertanto attesta che: *“Quanto premesso dimostra che le economie così determinate vengono utilizzate solo l'anno successivo come prevedono le norme di riferimento e tali dotazioni vengono utilizzate per finanziare la produttività e non componenti fisse e continuative del trattamento economico”*.

Infine, l'amministrazione prende atto della discrasia rilevata dalla Corte e dichiara che si procederà conseguentemente all'assorbimento della somma indicata pari ad € 44.843,36 sull'ultima rata del recupero.

Nel corso dell'audizione prodromica al giudizio di parifica, il Direttore Generale Vicario per le Risorse Umane presso la G.R.C. dott. Lorenzo Masi, ha svolto brevi considerazioni a chiarimento, esponendo che le modalità di recupero delle somme indebitamente erogate sono state stabilite in esito al confronto con il Commissario ad Acta per la stabilizzazione finanziaria e - comunque- agli effetti concreti incidono -in conseguenza del blocco del turn over- proprio su coloro che tali somme hanno percepito. Nella medesima sede, il S.P.G. dott. Filippo Izzo -presente in rappresentanza della Procura Regionale di questa Corte dei conti- ha sottolineato che l'attività recuperatoria delle somme a vario titolo indebitamente erogate ha comunque, in concreto, prodotto l'effetto del rientro delle medesime risorse; tale orientamento è stato confermato dalla P.R. sia nella memoria scritta trasmessa alla Sezione il 14/9/2018, sia nel corso della requisitoria svolta dal Procuratore Regionale Michele Oricchio all'udienza per il giudizio di parifica che ha avuto luogo il 17/9/2018.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Va premesso che dalla documentazione in atti, nonché dal colloquio svoltosi il 26/7/2018 presso la Sezione con i dirigenti regionali preposti agli uffici competenti di Consiglio e Giunta, è emerso che i predetti istituti (indennità ed emolumenti) non erano più previsti, per gli esercizi qui in considerazione, nell'ambito della contrattazione decentrata.

La Sezione ritiene, altresì, che -come correttamente argomentato sul punto dalla Procura Regionale- le perplessità manifestate in merito alla coerenza delle modalità di recupero previste dalla Regione con la disciplina posta dall'articolo 4 del D.L. n. 16/2014, possono, in concreto -ferma restando la validità dei fondamenti giuridici delle osservazioni svolte- ritenersi superate dalla circostanza -rappresentata e descritta dall'amministrazione regionale- dell'effettivo avvenuto rientro nel patrimonio dell'Ente delle risorse indebitamente erogate a titolo di indennità non dovute a favore del personale non dirigenziale della Giunta (nella specie, come detto, indennità varie legate alla sola presenza e/o alle funzioni ordinariamente svolte: indennità di rischio al personale addetto al computer o alla videoscrittura; indennità per la particolare articolazione dell'orario di lavoro; indennità di corona e gonfalone; indennità per il personale dell'ex ETI). In proposito, *“la Regione ha fatto presente di essersi adeguata non tanto alla disciplina legislativa, di cui ha comunque ripreso il modello operativo del «graduale riassorbimento», quanto piuttosto alle indicazioni del Commissario ad acta per l'attuazione del piano di stabilizzazione finanziaria nel proprio decreto n. 3 del 2014, operando il recupero della spesa, complessivamente sostenuta dal 2010 al 2015 [...], attraverso una riduzione graduata in quote annuali corrispondente al numero di annualità di indebita erogazione (in questa articolazione vi è l'analogia più forte con il meccanismo legislativo del «graduale riassorbimento» ex articolo 4 decreto legge n. 16 citato), delle risorse concretamente a disposizione del fondo delle risorse decentrate, nella direzione di una «maggiore efficacia recuperatoria» rispetto a quella che avrebbe potuto garantire una più gravosa azione di ripetizione dell'indebitato oggettivo nei confronti dei singoli percettori”* (cfr. memoria del Procuratore regionale Michele Oricchio per la parifica del rendiconto regionale 2015/2016, acquisita al prot. Cdc n. 5368/2018, pagg. 23-24).

1.2 Costituzione del fondo per la contrattazione decentrata successiva all'approvazione del bilancio di previsione

"SUL PUNTO, SI VOGLIA SPECIFICARE SE I COMPETENTI UFFICI DELLA REGIONE HANNO, PERTANTO, PROVVEDUTO A FORMARE IL FONDO PER LA CONTRATTAZIONE DECENTRATA CON DETERMINAZIONE PRECEDENTE O SUCCESSIVA ALL'APPROVAZIONE DEL BILANCIO DI PREVISIONE".

Il CONSIGLIO, in riscontro alla nota istruttoria della Sezione, ha rappresentato che la prassi di costituire i Fondi dopo l'approvazione del Bilancio di previsione, è determinata dalla necessità di avere certezza della copertura finanziaria dei fondi stessi. Per ciò che rileva in questa sede, ha specificato che nell'anno 2015, mentre il bilancio di previsione gestionale è stato approvato con delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 367 del 18/2/2015, il Fondo per il personale del comparto, per il medesimo anno 2015, è stato costituito in data 1/4/2015 (C.C.D.I. 2015), e il Fondo per l'area dirigenti è stato costituito in data 11/5/2015 con determina n. 371 e successive modificazioni. Nell'anno 2016, invece, mentre il bilancio di previsione gestionale è stato approvato con delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 23 del 3/2/2016, il Fondo per il personale del comparto, per il medesimo anno 2016, è stato costituito in data 3/3/2016 con determina n. 134, e il Fondo per l'area dirigenti è stato costituito in data 23/9/2016 con determina n. 845 e successive modificazioni.

La GIUNTA, dal canto suo, ha evidenziato che poiché le regole del processo di determinazione dei fondi da destinare alla retribuzione accessoria del personale sono determinate dai C.C.N.L. e dalle specifiche disposizioni legislative nazionali, *“l'approvazione dei fondi in parola dopo il bilancio di previsione è dettata dalla necessità da un lato di avere la certezza della disponibilità finanziaria degli stanziamenti occorrenti al suo finanziamento e dall'altro di poter determinare, per il fondo del comparto, le quote variabili ex art. 17, comma 5, del CCNL 1/4/1999, non essendo disponibili ad inizio anno i dati necessari alla sua determinazione (la quantificazione dello speso avviene nel corso dell'anno successivo, con la liquidazione dei diversi istituti previsti). Inoltre i documenti finanziari dell'Ente vengono generalmente prodotti ad inizio anno. Non di minore evidenza è la considerazione che spesso, prima di procedere alla quantificazione dei fondi, è necessario analizzare gli effetti che le norme di finanza pubblica, siano esse nazionali che regionali (generalmente approvate sul finire dell'anno precedente) hanno sulla materia in oggetto”*.

In esito a tali risultanze istruttorie, la Sezione ha svolto, nella relazione comunicata all'amministrazione regionale ai fini dell'audizione prodromica all'udienza conclusiva del giudizio di parificazione, le osservazioni che di seguito si riportano.

“In merito al regime di corresponsione delle risorse variabili destinate alla produttività, gli istituti economici e contrattuali che afferiscono all’individuazione e alla gestione delle risorse destinate ad alimentare il salario accessorio, a fortiori alla luce di un modificato impianto ordinamentale che consegue all’interpretazione del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui al punto 5.2 dell’allegato 4.2 al d. lgs. n. 118/2011, costituiscono problematiche suscettibili di determinare inevitabili ricadute sulla tenuta degli equilibri economico-finanziari degli enti.

Per ciò che concerne la tempistica afferente alla logica consequenzialità degli atti, in ordine alla riportata prassi dell’amministrazione di procedere alla costituzione del fondo per la contrattazione decentrata solo successivamente all’approvazione del bilancio di previsione, va rilevato che lo svolgimento del relativo iter procedurale amministrativo-contrattuale deve intervenire nel corso dell’esercizio ed in ogni caso entro l’anno di riferimento.

Secondo consolidata giurisprudenza contabile “l’istituto del trattamento economico basato sulla produttività rinviene la propria causa nella contiguità che sussiste tra la tutela di specifici interessi pubblici previsti dalla programmazione dell’ente e l’incentivazione riconosciuta ai dipendenti ai fini del migliore perseguimento di quegli stessi interessi, nel senso che essi rivestono per l’ente un’importanza tale da giustificare la loro individuazione quali specifici obiettivi di prestazioni individuali o collettive meritevoli di specifica retribuzione (produttività). La tutela di un siffatto interesse pubblico richiede la previa individuazione delle risorse, degli obiettivi e una tempestiva loro assegnazione ai dipendenti individuati, con la conseguenza che rimangono quindi interdetti un uso indistinto delle risorse e una loro distribuzione ‘a pioggia’ slegata da una valutazione sull’effettivo raggiungimento dell’obiettivo.

Nello stesso senso, la necessità che l’intero percorso amministrativo e contrattuale si perfezioni entro l’anno con la stipula del contratto decentrato integrativo risponde alla primaria esigenza di garantire sia l’effettività della programmazione dell’ente, cui è connessa (di regola) l’annualità delle risorse a disposizione, sia un utile perseguimento dei suoi obiettivi. In altri termini, non si può trascurare che le prestazioni richieste ai dipendenti e gli obiettivi loro assegnati rappresentano in primo luogo interessi e obiettivi dell’ente stesso. Una mancata o tardiva contrattazione integrativa, nella misura in cui essa costituisce presupposto per il perseguimento e il raggiungimento degli obiettivi, nella sostanza svilisce le finalità sottese all’istituto ora in parola e compromette o rischia di compromettere il

raggiungimento dei risultati attesi”².

Va, altresì, richiamata sul punto la parte dispositiva della recente sentenza n. 137/2018 della Sezione Giurisdizionale Campania, in cui si osserva che: “Nel settore pubblico, come disposto dall’art. 40 del D.Lgs. n.165/2001, la contrattazione decentrata non è libera ma può avvenire solo nelle materie ed entro i tetti di spesa fissati dalla legge e dal contratto collettivo nazionale di lavoro. La contrattazione integrativa deve assicurare adeguati livelli di efficienza e produttività, deve incentivare l’impegno e la qualità delle prestazioni rese e deve tendere all’ottimale perseguimento degli obiettivi di miglioramento misurabili e preventivamente determinati. Al di fuori di questo perimetro, la contrattazione decentrata non può essere validamente effettuata e, come stabilito dal D.Lgs. n. 165/2001 e dalla normativa del contratto collettivo nazionale di lavoro degli enti locali, le relative disposizioni sono nulle.

In sede di contrattazione decentrata è consentito prevedere compensi aggiuntivi strettamente collegati ai miglioramenti, qualitativi e/o quantitativi, dei servizi erogati; è consentito remunerare attività rientranti nelle ordinarie competenze solo in presenza di significativi miglioramenti qualitativi e quantitativi oggettivamente riscontrabili e misurabili; è vietato erogare i suddetti compensi in assenza di una adeguata valutazione dell’effettivo raggiungimento dei risultati assegnati o, comunque, per effetto di criteri meramente automatici. Gli emolumenti incentivanti possono, quindi, essere corrisposti solo a conclusione del progetto al quale si riferiscono o dell’esercizio finanziario, una volta che sia stato accertato il raggiungimento dell’obiettivo e sulla base di una valutazione positiva fondata su criteri predeterminati. E’ conseguentemente esclusa ogni forma di acconto. La prestazione che determina l’incentivo deve essere misurabile. E’ vietato compensare con i fondi incentivanti prestazioni svolte fuori dall’orario di lavoro, in sostituzione del compenso previsto per il lavoro straordinario. I contratti decentrati non possono prevedere criteri di ripartizione della parte variabile del fondo destinata alla incentivazione del personale a gestione ormai scaduta”

Sul punto, non è stato ulteriormente argomentato.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

La Sezione ritiene di riportare, sull’argomento, la giurisprudenza più recente, i cui orientamenti vanno integralmente condivisi.

² Cfr. Sezione controllo Friuli Venezia Giulia Del. FVG/29/2018/PAR (Cfr. altresì, Sezione controllo Molise n. 166/2017/PAR e Sezione controllo Lombardia n. 287/2011/PAR)

La delibera n. 236/2016 della Sezione regionale di controllo per il Veneto ha provveduto, con ampio parere, a rammentare le tre fasi obbligatorie e sequenziali della gestione delle risorse destinate alla contrattazione decentrata:

- l'individuazione a bilancio delle risorse,
- la costituzione del fondo,
- l'individuazione delle modalità di ripartizione del fondo mediante contratto decentrato.

In relazione alla prima fase, si ricorda nella ridetta delibera che la programmazione dell'ente e il relativo bilancio devono contenere gli indirizzi fondamentali per la contrattazione integrativa e per l'attribuzione dei compensi incentivanti sulla base della valutazione delle performance, oltre alle risorse finanziarie previste nei limiti di legge e di contratto (cfr., in termini, il recentissimo parere Aran 15542/2018).

Nella medesima delibera si pone altresì in risalto, che la costituzione del fondo deve avvenire tempestivamente all'inizio dell'esercizio per stabilire contestualmente le regole per la corresponsione del trattamento accessorio legato alla produttività individuale e collettiva sulla base di verificati incrementi di efficienza.

In merito alla diffusa prassi della cosiddetta contrattazione tardiva, che interviene nell'esercizio successivo a quello di riferimento, era già stata, in precedenza, posta in discussione la liceità di contratti collettivi integrativi che non solo siano conclusi dopo la scadenza del periodo di riferimento, ma che individuino criteri di ripartizione della parte variabile di retribuzione in assenza sia di criteri predeterminati prima dell'inizio del periodo di riferimento che di qualsivoglia processo di verifica, di fatto impossibile, proprio a causa della mancanza dei criteri preliminari (Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Lombardia, deliberazione 287/2011).

A tali principi, dunque, appare del tutto auspicabile che l'Ente si conformi per gli esercizi seguenti.

1.3 Quota derivante dagli anni precedenti al 2003 destinata al finanziamento delle posizioni organizzative della Giunta: disallineamento e azioni di recupero

Determinazione annuale del fondo per il trattamento accessorio per il comparto personale non dirigenziale tenendo conto di risorse stabilizzate nel 2004, annualmente

confermate fino all'anno 2014, con conseguente **disallineamento dell'incremento** del fondo de quo (pari € 18.088.010,26) **rispetto alla contrattazione nazionale**, "in quanto la norma [art. 1, comma 4, e schemi allegati, della legge regionale n. 6/2013] non permette di evidenziare le ragioni che portarono a tale incremento (e quindi la legittimità dello stanziamento)".

"IN PROPOSITO, SI VOGLIA ALTRESÌ RELAZIONARE IN MANIERA DETTAGLIATA ED ESAUSTIVA, SULLE INIZIATIVE ED ATTIVITÀ INTRAPRESE, IN PRESENZA DEL RILIEVO CONTENUTO NEL REFERTO ALLEGATO ALLA PARIFICA DEL RENDICONTO REGIONALE PER L'ANNO 2013 CIRCA L'ASSENZA DI DOCUMENTATO TITOLO PER L'INCREMENTO DELLE RISORSE STABILI (IL QUALE SI PALESA COME SGANCIATO DAI CASI E DAGLI SCOPI DI POSSIBILE INCREMENTO PREVISTI DALLA CONTRATTAZIONE NAZIONALE)' E L'IRREGOLARITÀ DEGLI STANZIAMENTI E DELLE RELATIVE DELIBERE CHE HANNO DISPOSTO GLI INCREMENTI DE QUIBUS A PARTIRE DALL'ANNO 2004, AL FINE DI 'FAVORIRE L'ALLINEAMENTO DELLA DISCIPLINA DEL FONDO PER IL TRATTAMENTO ACCESSORIO CON IL QUADRO NORMATIVO (IN PARTICOLARE QUELLO COSTITUZIONALE E NAZIONALE) OLTRE CHE CON LE MISURE DI CONTENIMENTO DELLA SPESA DEL PERSONALE PREVISTE DAL PIANO DI STABILIZZAZIONE FINANZIARIA E CON QUELLE ULTERIORI PREVISTE DALL'ARTICOLO 4 DEL D.L. N. 16/2014, ATTIVANDOSI COERENTEMENTE SUI VARI LIVELLI DI GOVERNO DELINEATI DAL SISTEMA DELLE FONTI DI CUI AL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE"

LA GIUNTA, in riscontro alla nota istruttoria della Sezione, ha evidenziato che non si è avuto, in realtà, un incremento delle risorse stabili relative ai fondi in esame, ma la stabilizzazione delle risorse aventi carattere di certezza, stabilità e continuità, così come previsto dall'art. 31 del CCNL 22/1/2004: "(...) dette somme nell'anno 2002 erano pari ad €. 24.218.276,48 e nell'anno 2003 furono quantificate in €. 24.910.829,22. Nell'anno 2004 di dette risorse integrative del fondo 2003, finalizzate al finanziamento degli istituti stabili, solo €. 18.088.010,26 furono stabilizzate con Legge Regionale n. 9 del 12/11/2004 che istituì, altresì, apposita U.P.B. 6.23.234 nel Bilancio Regionale. Non si tratta, pertanto, di nuove risorse, ma di una stabilizzazione di risorse già presenti".

La tabella esplicativa riportata nel C.C.D.I. comparto 1/1/98-31/12/2001 Fondo salario accessorio per il 1999 evidenzia che il valore delle posizioni organizzative che la Giunta si era impegnata contrattualmente a finanziare -

fissandone il numero ed il valore unitario nonché suddividendole in tre livelli: art. 11 del contratto- era, già nel 2000, di oltre 18 milioni di euro, coerente con il valore poi determinato nel corso del 2004.

	NUMERO	VALORE UNITARIO	TOTALE
livello A	893	11362,05	10146310,65
livello B	480	9296,22	4462185,6
livello C	480	7230,39	3470587,2
			18.079.083,45

Fonte: Elaborazione dati Regione Campania

In sintesi:

- *“la somma di euro 18.088.010,26 risulta derivare dalla stabilizzazione di risorse aventi carattere di certezza, stabilità e continuità, ai sensi dell’art. 31 del C.C.N.L. 22/01/2004;*

- *la somma è coerente con il precedente C.C.D.I., stipulato dall’Ente nel corso del 2000;*

- *la somma in esame, presente nei fondi a partire dall’anno 2003, rappresenta la quota derivante dagli anni precedenti al 2003 destinata (in massima parte) al finanziamento delle posizioni organizzative istituite presso l’ente (di ciò si ha conferma nella relazione del Mef del 7 febbraio 2012 -inviata anche alla Procura Regionale della Corte dei Conti- che ha evidenziato tale collegamento);*

- *la quota è stata oggetto di esame e di analisi anche da parte degli ispettori del Mef nel corso del 2012. I rilievi mossi dal Mef sono confluiti nel piano di stabilizzazione finanziaria che ha previsto una riduzione graduale delle posizioni organizzative, non prevedendo una specifica azione volta alla rimozione della quota in parola. “(…) nel rispetto della misura 46 del piano di stabilizzazione (cfr decreto commissario ad acta n. 1 del 28 dicembre 2012 pag. 36) che prevede una riduzione delle posizioni organizzative, si è proceduto alla costante rideterminazione della quota de qua, proporzionandola al numero di posizioni organizzative cessate a decorrere dall’anno successivo all’entrata in vigore del piano di stabilizzazione, indipendentemente dal fatto che le posizioni cessate siano state o meno sostituite e quindi finanziate”.*

calcolo riduzione da apportare al fondo 2016	posizione	risultato	totale
valore cessazioni 2013	341.625,70	47.827,60	389.453,30
valore cessazioni 2014	479.092,51	67.072,95	546.165,46
valore cessazioni 2015	719.821,18	100.775,00	820.596,18
valore cessazioni 2016	200.002,65	28.461,00	228.463,65
		totale	2.537.430,49

Fonte: Elaborazione dati Regione Campania

La Direzione Generale per le Risorse Umane ha proposto, ricevendo la condivisione del Commissario ad acta con nota inviata al Dipartimento della Ragioneria Generale dello stato (nota prot. 49/UDCP/commAPS del 12/11/2016-pag. 10), una graduale (annuale) riduzione delle risorse in questione (€ 18.088.010,26) rapportata alle cessazioni delle posizioni organizzative interessate, vigenti nel 2012, impegnandosi a finanziare le nuove eventuali posizioni con le ordinarie risorse del fondo.

Ciò, pur prescindendo dall'indicazione della circolare PCM che con nota prot. DAR 0012120 del 12/9/2014 ha precisato -come sopra ricordato- che “è fatta salva la costituzione di fondi contrattuali adottati dalle regioni e dagli organismi strumentali delle stesse, in conformità delle legislazioni regionali vigenti”; bensì piuttosto optando, “in un’ottica di riduzione dei costi, ma anche di mantenimento dell’organizzazione scelta”, nel senso di “procedere comunque alla riduzione, in aggiunta a quella dettata dalle disposizioni di legge che nel corso degli ultimi anni hanno imposto una riduzione proporzionale del fondo in ragione delle cessazioni del personale (art. 9, comma 2 bis, del d.l 78/2010 e art. 1, comma 236, l. 208/2015)”.

Con la DGR di approvazione del fondo 2018, il calcolo relativo alla riduzione 2017 in funzione delle posizioni organizzative cessate, così come avvenuto fino al 2016, è stato rinviato in attesa dell’applicazione delle nuove disposizioni contrattuali che, in materia, hanno profondamente modificato l’istituto, imputando il finanziamento delle posizioni organizzative al bilancio anziché al fondo delle risorse decentrate. Le risorse, pertanto, destinate alle posizioni vanno espunte dal fondo, fermo restando il limite complessivo di cui all’art. 23, comma 2, del D.lgs. 75/2017 (che impone di non superare l’importo del trattamento accessorio del 2016). La spesa stimata per il 2017 per tale istituto,

al netto della retribuzione di risultato, è pari a un totale di oltre 15,5 milioni di euro. L'art. 67, comma 2, e l'art. 68, comma 1, del richiamato contratto prevedono la possibilità di incrementare il fondo con delle risorse specifiche, ivi comprese l'indennità Ria e le progressioni economiche orizzontali dei dipendenti cessati. Un dipendente titolare di posizione organizzativa e retribuzione individuale di anzianità che cessa dal servizio, concorrerebbe, contestualmente, ad incrementare il fondo delle risorse decentrate del valore della ria e della peo ed a decurtare, dell'ammontare della p.o. e del risultato, l'importo appostato in bilancio proprio per il finanziamento di tali istituti per i fondi 2018 e 2019. Si ritiene che tale decurtazione non può ricadere sull'importo definito in bilancio per il pagamento dell'istituto delle posizioni organizzative e che la "misura 46" non sia più attuabile in tali termini.

In esito a tali risultanze istruttorie, la Sezione ha svolto, nella relazione comunicata all'amministrazione regionale ai fini dell'audizione prodromica all'udienza conclusiva del giudizio di parificazione, le osservazioni che di seguito si riportano.

“L'amministrazione regionale attesta “la certezza della bontà della determinazione della quota effettuata nel 2004” e rinnova quindi le controdeduzioni già formulate nel giudizio di parifica afferente all'esercizio finanziario 2013, rappresentando quindi nuovamente che la quota di “€. 18.088.010,26 furono stabilizzate con Legge Regionale n. 9 del 12/11/2004 che istituì, altresì, apposita U.P.B. 6.23.234 nel Bilancio Regionale. Non si tratta, pertanto, di nuove risorse, ma di una stabilizzazione di risorse già presenti”.

La Sezione prende atto delle iniziative intraprese dall'amministrazione volte a favorire l'allineamento della disciplina del fondo per il trattamento accessorio con il quadro normativo; tuttavia, a fronte delle surriportate argomentazioni intende rimarcare che né la scelta del Governo di non impugnare in via principale la legge regionale, né la richiamata Circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri prot. n. DAR 0012120 del 12/9/2014, costituiscono certezza di conformità dell'azione regionale al quadro normativo nazionale e costituzionale. Pertanto ci si richiama alle considerazioni di questa Sezione secondo cui:

“La Legge regionale n. 9 del 12 novembre 2004, altro non è che la legge di ‘Bilancio di previsione della Regione Campania per l’anno Finanziario 2004 e Bilancio pluriennale per il triennio 2004-2006’;

tale disposizione legislativa non è più vigente in quanto abrogata dalla Legge regionale n. 29 del 9 ottobre 2012 [...].

Nonostante l’abrogazione, ai fini della quantificazione delle grandezze di bilancio 2013, il previsionale di cui alla L. 6/2013 continua a fare riferimento alla richiamata UPB [...] In definitiva, la disamina della legge regionale n. 6/2013, ed in particolare dell’art. 1, comma 4 e degli schemi allegati, nonché la ricostruzione a ritroso della successione delle leggi nel tempo, consente di affermare che il fondo per il trattamento accessorio è annualmente determinato tenendo conto di risorse stabilizzate nel lontano 2004, annualmente confermate fino all’anno 2014 [...] ciò ha determinato, complessivamente e nel tempo (tra il 2004 e il 2013), un incremento del fondo pari € 18.088.010,26 [...];

l’aumento delle posizioni organizzative, ove non sia correlato ad un aumento delle dotazioni organiche, potrebbe in concreto essere correlato solo alla fattispecie astratta della ‘attivazione di nuovi servizi di organizzazione’, quindi alla parte variabile del fondo.

Il rilievo è confortato da analoga posizione espressa dal Commissario ad acta (circolare prot. 2014 - 0000105 /UDCP/commAPS del 17/12/2014 U) e dalla relazione finale degli ispettori del MEF, che al riguardo, nella relazione conclusiva effettuata nel 2010, affermano che ‘la disposizione in questione (articolo 31, comma 2) non lascia spazio alla possibilità di disporre incrementi che non derivino da specifiche previsioni contenute nei contratti collettivi, per cui l’incremento applicato dall’anno 2004 presso l’Ente verificato, contenuto in una norma, con la quale è stato approvato il bilancio regionale, non appare in linea con il dettato contrattuale’ [...].

Di conseguenza se ne deve derivare che anche lo stanziamento del fondo per le risorse decentrate, assunto a parametro contenitivo della spesa per il trattamento accessorio per l’art. 9 comma 2-bis del D.L. n. 78/2010, come da circolare MEF n. 12/2011, abbia incluso tali risorse, alterando la politica contenitiva della Regione sulla dinamica retributiva. Del resto, è la stessa Regione a ritenere che la fattispecie in questione, sia da includere nell’alveo delle situazioni di irregolare pregressa

costituzione del fondo <fatte salve> dalla circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri prot. n. DAR 0012120 del 12/09/2014 (ai sensi della quale, si rammenta, è ‘fatta salva la costituzione dei fondi contrattuali adottati dalle regioni e dagli organismi strumentali delle stesse in conformità alle legislazioni regionali già vigenti [...]’)” (SRCCAM/285/2016/PARI, cit.).

Per ciò che concerne più specificamente l’azione di recupero delle somme indebitamente erogate al personale dipendente mediante apprensione a valere sui fondi di finanziamento del salario accessorio, l’amministrazione regionale dichiara di adottare il criterio definito dalla disciplina sopracitata di cui all’art. 4 del D.L. n. 16/2014 e succ. modd.³ recuperando le somme indebitamente erogate mediante il

3 . Cfr. art. 4 DL n. 16/2014 succ. modd. “ Le regioni e gli enti locali che non hanno rispettato i vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa sono obbligati a recuperare integralmente, a valere sulle risorse finanziarie a questa destinate, rispettivamente al personale dirigenziale e non dirigenziale, le somme indebitamente erogate mediante il graduale riassorbimento delle stesse, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento di tali vincoli. Al fine di non pregiudicare l’ordinata prosecuzione dell’attività amministrativa delle amministrazioni interessate, la quota del recupero non può eccedere il 25 per cento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa ed il numero di annualità di cui al periodo precedente, previa certificazione degli organi di controllo di cui all’articolo 40-bis, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è corrispondentemente incrementato. Nei predetti casi, le regioni adottano misure di contenimento della spesa per il personale, ulteriori rispetto a quelle già previste dalla vigente normativa, mediante l’attuazione di piani di riorganizzazione finalizzati alla razionalizzazione e allo snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con la contestuale riduzione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale in misura non inferiore al 20 per cento e della spesa complessiva del personale non dirigenziale in misura non inferiore al 10 per cento. Gli enti locali adottano le misure di razionalizzazione organizzativa garantendo in ogni caso la riduzione delle dotazioni organiche entro i parametri definiti dal decreto di cui all’articolo 263, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Al fine di conseguire l’effettivo contenimento della spesa, alle unità di personale eventualmente risultanti in soprannumero all’esito dei predetti piani obbligatori di riorganizzazione si applicano le disposizioni previste dall’articolo 2, commi 11 e 12, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nei limiti temporali della vigenza della predetta norma. Le cessazioni dal servizio conseguenti alle misure di cui al precedente periodo non possono essere calcolate come risparmio utile per definire l’ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni o il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del turn over. Le Regioni e gli enti locali trasmettono entro il 31 maggio di ciascun anno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero dell’economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e al Ministero dell’interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali, ai fini del relativo monitoraggio, una relazione illustrativa ed una relazione tecnico-finanziaria che, con riferimento al mancato rispetto dei vincoli finanziari, dia conto dell’adozione dei piani obbligatori di riorganizzazione e delle specifiche misure previste dai medesimi per il contenimento della spesa per il personale ovvero delle misure di cui al terzo periodo.

2. Le regioni e gli enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità interno possono compensare le somme da recuperare di cui al primo periodo del comma 1, anche attraverso l’utilizzo dei risparmi effettivamente derivanti dalle misure di razionalizzazione organizzativa di cui al secondo e terzo periodo del comma 1 nonché di quelli derivanti dall’attuazione dell’articolo 16, commi 4 e 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

3. Fermo restando l’obbligo di recupero previsto dai commi 1 e 2, non si applicano le disposizioni di cui al quinto periodo del comma 3-quinquies dell’articolo 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, agli atti di costituzione e di utilizzo dei fondi, comunque costituiti, per la contrattazione decentrata adottati anteriormente ai termini di adeguamento previsti dall’articolo 65 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e successive modificazioni, che non abbiano comportato il riconoscimento giudiziale della responsabilità erariale, adottati dalle regioni e dagli enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità interno, la vigente disciplina

graduale riassorbimento delle stesse, “con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento di tali vincoli”, pur riportandosi ripetutamente nelle proprie argomentazioni -con apparente contraddizione- alle indicazioni della clausola di salvaguardia contenuta in favore della legislazione regionale vigente, nella circolare n. DAR0012120 del 12/09/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Affari Regionali [...] Quindi, nel medesimo contesto la G.R.C., da un lato “si muove” riconoscendo come indebita l'erogazione, mentre dall'altro lato ne prospetta la legittimità (cfr. DGR. n. 676 del 4/12/2015, richiamata al punto 1. che precede).

Tanto premesso, la Sezione deve rilevare che [...] in tutte le fattispecie di erogazione indebita che non possono essere ricondotte a disposizioni di carattere eccezionale aventi natura derogatoria -come la disposizione del richiamato art. 4 del d.l. n. 16/2014 dei cui criteri si avvale la stessa amministrazione regionale per l'azione di recupero dell'indennità da posizione organizzativa erogata ai sensi della L.R.C. n. 9/2004- resta confermato il principio generale di diritto comune ex art. 2033 c.c. che prescrive la ripetizione dell'indebito oggettivo direttamente nei confronti dell'ingiusto percettore, di modo che il diritto alla restituzione di quanto corrisposto sine titulo deve essere esercitato esclusivamente in danno dei dipendenti indebiti percettori, dato che la facoltà recuperatoria, riconosciuta in deroga all'ente locale, che prescrive l'apprensione dell'indebito a valere sui fondi comporterebbe -in assenza dei presupposti tassativi di legge surrichiamati quali il mancato rispetto e l'inaccertato superamento dei vincoli finanziari da parte di questo organo contabile, che in effetti non ricorrono nell'ipotesi in esame- ingiustificabili lesioni ai diritti economici di cui sono titolari invece i dipendenti che non risultano coinvolti nel sistema dell' erogazioni indebite che sono oggetto del recupero (cfr. Corte di Cassazione Sez. Lav. n. 4323 del 20/2/2017).

Per ciò che concerne la considerazione secondo cui, in attesa dell'applicazione delle nuove disposizioni contrattuali, imputando il finanziamento delle posizioni organizzative al bilancio anziché al fondo delle risorse decentrate, la misura 46 non sarebbe più attuabile in tali termini, la Sezione, vista la complessità del quadro normativo e la stratificazione di atti di regolamentazione secondari, si riserva di verificare,

in materia di spese e assunzione di personale, nonché le disposizioni di cui all'articolo 9, commi 1, 2-bis, 21 e 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni”.

in sede di successivi controlli, le iniziative regionali in proposito e di effettuare ulteriori disamine della questione, invitando comunque la G.R. a consultare, in argomento, la delibera n. 200/2018/PAR del 25/6/2018 della Sezione regionale di controllo per la Lombardia che affronta l'interpretazione del calcolo dei fondi alla luce dei nuovi istituti contrattuali del CCNL 2016/2018”.

In sede di controdeduzioni presentate il 4/9/2018, la Giunta regionale ha ribadito quanto precedentemente argomentato in esito all'istruttoria della Sezione, evidenziando altresì di aver operato secondo *“un percorso condiviso con le OO.SS. e con i dipendenti da queste rappresentati”* e di aver ricevuto, riguardo le modalità del recupero, l'adesione del Commissario ad acta.

La Procura Regionale ha svolto, sul punto, considerazioni sovrapponibili a quelle relative al punto **I.1.** precedentemente trattato.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

La Sezione ritiene, in conclusione sull'argomento, di rinviare a quanto già osservato -stante l'attività di recupero intrapresa dall'amministrazione regionale in riferimento alle somme indebitamente erogate al titolo qui considerato- al precedente punto I.1.

Va altresì osservato, in argomento, che -ad avviso della Sezione- un'azione di recupero ex art. 2033 c.c. a carico degli illegittimi percettori, potrebbe comportare l'assicurazione di maggiori entrate per i recuperi di risorse monetarie pubbliche corrisposte in assenza dei relativi presupposti, oltretutto in presenza di un termine di prescrizione decennale prevista per l'indebitato oggettivo, che si porrebbe -tra l'altro- a rimedio dell'incertezza prospettata dalla Giunta regionale circa la compatibilità dell'applicazione delle nuove disposizioni contrattuali ex art. 67 co. 2 e art. 68 co. 1 del CCNL 22/05/2018 con la cd. misura 46, che la Regione sostiene nelle sue deduzioni non sarebbe *“più attuabile in termini”*.

Per completezza, va rilevato che la Sezione regionale di controllo per la Lombardia ha sottoposto, con la recentissima deliberazione n. 221/2018, al Presidente della Corte dei conti la valutazione sull'opportunità di deferire alla Sezione delle autonomie o alle Sezioni riunite in sede di controllo, la seguente questione: *“se gli incrementi del Fondo risorse decentrate previsti dall'art. 67, comma 2, lett. a) e b) del CCNL Funzioni locali del 21 maggio 2018, in quanto derivanti da risorse finanziarie definite a livello nazionale e previste nei quadri di finanza pubblica, non siano assoggettati ai limiti di crescita dei Fondi previsti dalle norme vigenti e, in particolare, al limite stabilito dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017”*. Ciò, in ragione del contrasto interpretativo della

normativa de qua emerso tra la precedente delibera della medesima Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 200/2018 -precedentemente richiamata- e quella della Sezione regionale di controllo per la Puglia n. 99/2018.

1.4 Disciplina degli incarichi di alta professionalità

Attribuzione in via ordinaria al personale già titolare di incarico ai sensi dell'art. 8, comma 1, lett. a), del CCNL del 31/3/1999, anche e contemporaneamente di incarichi di alta professionalità disciplinati dal medesimo art. 8, comma 1, lettere b) e c), nonché indebita inclusione, in sede di costituzione del fondo per la contrattazione decentrata per la Giunta, di risorse per le A.P. di fatto mai istituite.

"SUL PUNTO, SI VOGLIA SPECIFICAMENTE DEDURRE IN MERITO ALL'AVVENUTA RICONDUZIONE DELL'EROGAZIONE DEI FONDI PER IL TRATTAMENTO ACCESSORIO ENTRO I PRINCIPI CHE POSTULANO LA DISTINZIONE TRA LE POSIZIONI ORGANIZZATIVE E LE POSIZIONI ORGANIZZATIVE DI ALTA PROFESSIONALITÀ, 'RIBADENDO IL RUOLO NON ORGANIZZATIVO DI QUESTE E IL PRINCIPIO DI ONNICOMPRESIVITÀ (PER CUI NON È AMMESSA LA EROGAZIONE DI INDENNITÀ CORRISPOSTE IN AGGIUNTA ALLA RETRIBUZIONE DI POSIZIONE E DI RISULTATO)', NONCHÉ SULLO STATO E SUGLI ESITI, RILEVANTI AI FINI DEGLI ESERCIZI 2015 E 2016, DELL'ATTIVITÀ RECUPERATORIA AVVIATA -SECONDO QUANTO CONTRODEDOTTO IN SEDE DI PARIFICA RELATIVA ALL'ANNUALITÀ 2013- CON DELIBERA DI G.R. N. 771 DEL 30/12/2014 DI COSTITUZIONE DEL FONDO PER L'ANNO 2014".

LA GIUNTA, in riscontro alla nota istruttoria della Sezione, ha rappresentato che l'istituto dell'alta professionalità non è stato ancora regolamentato dalla Giunta Regionale della Campania e che, in ogni caso, l'amministrazione ha comunque proceduto ad espungere la quota annuale a tale titolo di €. 912.359,79, che non viene più considerata tra gli addendi che alimentano il fondo.

Più in dettaglio, la G.R. ha esposto che con la delibera di costituzione del fondo per l'anno 2014 (DGR 771 del 30/12/2014), si è proceduto contestualmente a recuperare, direttamente dalle risorse variabili dell'anno in

esame, la somma degli importi appostati sul fondo a titolo di “alta Professionalità” -istituto, peraltro, mai attivato dalla Giunta Regionale- pari al valore cumulato per gli anni dal 2006 al 2013 per un ammontare complessivo di €. 7.298.878,32. La parte variabile -quantificata in €. 9.370.140,66- è stata ridotta del suindicato importo di €. 7.298.878,32, determinandosi un differenziale pari ad €. 2.071.262,34 ex art. 17 comma 5 del CCNL del 1/4/1999, che, sommato alle risorse stabili, pari ed €. 56.612.756,00 ha condotto alla determinazione del Fondo per le risorse decentrate del personale del comparto, per l’anno 2014, per un ammontare di €. 58.684.018,34.

In esito a tali risultanze istruttorie, la Sezione ha svolto, nella relazione comunicata all’amministrazione regionale ai fini dell’audizione prodromica all’udienza conclusiva del giudizio di parificazione, le osservazioni che di seguito si riportano.

“L’art. 10 del CCNL del 31/3/1999 disciplina il trattamento accessorio (indennità di posizione e risultato) dei soggetti cui sia stata conferita la titolarità delle posizioni organizzative, per le quali è ribadito il principio di onnicomprensività della retribuzione accessoria, sancito espressamente dal medesimo art. 10, comma 1, del CCNL 1999, nella parte in cui dispone che il trattamento così corrisposto (retribuzione di posizione ed indennità di risultato) «assorbe tutte le competenze accessorie e le indennità previste dal vigente contratto collettivo nazionale, compreso il compenso per lavoro straordinario».

L’art. 17, comma 2, lett. c), del CCNL 1999 prevede che per la corresponsione dei due emolumenti venga utilizzata una parte del fondo. Per ciò che concerne gli oneri connessi alle posizioni organizzative essi devono gravare sulla parte stabile del fondo, la quale ne rappresenta, al contempo, la fonte di finanziamento ed il limite quantitativo.

Diverso istituto è quello delle c.d. “posizioni di Alta professionalità” (A.P.). La disciplina dell’area delle posizioni organizzative contenuta negli artt. 8 e ss. del CCNL del 31/3/1999 infatti, è stata successivamente integrata dal CCNL del 22/1/2004 (art. 10) mediante la previsione di tali figure, relative a soggetti privi di P.O. ma beneficiari, per la loro alta professionalità universitaria o per la loro qualificata esperienza in materia di organizzazione in posizione di staff, di un particolare trattamento retributivo.

Ai sensi del richiamato art. 10 «Gli enti valorizzano le alte professionalità del personale della categoria D mediante il conferimento di incarichi a termine nell'ambito della disciplina dell'art. 8, comma 1, lett. b) e c) del CCNL del 31.3.1999 e nel rispetto di quanto previsto dagli artt. 9, 10, e 11 del medesimo CCNL [...]. Le risorse previste dall'art. 32, comma 7, integrano quelle già disponibili negli enti per la retribuzione di posizione e di risultato e sono espressamente destinate alla remunerazione degli incarichi disciplinati dal presente articolo».

Come affermato espressamente dall'Aran⁴, nel regime del CCNL del 31/3/1999, gli incarichi di posizione organizzativa ai sensi della lettera a) dell'articolo 8 del CCNL 31/3/1999 (di direzione di struttura) erano e restano diversi ed autonomi rispetto agli incarichi delle lettere b) e c) del medesimo articolo.

Di conseguenza, al personale già titolare di un incarico ai sensi dell'articolo 8, lettera a) non possono essere attribuiti in via ordinaria anche e contemporaneamente incarichi di alta professionalità che, come noto, si collocano proprio all'interno della generale disciplina dell'articolo 8, comma 1, lettere b) e c).

La Sezione prende atto che le attività di recupero per un importo pari a € (912.359,79 x n. 8 annualità =) € 7.298.878,32 si sono concluse con la citata DGR 771/2014.

L'amministrazione dichiara, nel contempo, di non aver ancora regolamentato l'istituto. Sul punto si rappresenta che ai sensi dell'art. 13 del nuovo CCNL 2016/2018 Comparto Funzioni Locali nell' "Area delle posizioni organizzative" viene inserito "lo svolgimento di attività con contenuti di alta professionalità"⁵.

⁴ Cfr. "RAL_1371_Orientamenti applicativi del 06/09/2012, avente ad oggetto la corretta procedura per l'istituzione di posizioni organizzative di alta professionalità ai sensi dell'articolo 10 del Ccnl del 22.01.2004".

⁵ Art. 13 Area delle posizioni organizzative:

"1. Gli enti istituiscono posizioni di lavoro che richiedono, con assunzione diretta di elevata responsabilità di prodotto e di risultato: lo svolgimento di funzioni di direzione di unità organizzative di particolare complessità, caratterizzate da elevato grado di autonomia gestionale e organizzativa; lo svolgimento di attività con contenuti di alta professionalità, comprese quelle comportanti anche l'iscrizione ad albi professionali, richiedenti elevata competenza specialistica acquisita attraverso titoli formali di livello universitario del sistema educativo e di istruzione oppure attraverso consolidate e rilevanti esperienze lavorative in posizioni ad elevata qualificazione professionale o di responsabilità, risultanti dal curriculum.

2. Tali posizioni possono essere assegnate esclusivamente a dipendenti classificati nella categoria D, sulla base e per effetto di un incarico a termine conferito in conformità all'art. 14. Nel caso in cui siano privi di posizioni di categoria D, la presente disciplina si applica:

presso i comuni, ai dipendenti classificati nelle categorie C o B; presso le ASP e le IPAB, ai dipendenti classificati nella categoria C.

Nella delibera di certificazione dell'ipotesi di accordo delle Sezioni riunite in sede di controllo N. 6/SSRRCO/CCN/18 (depositata il 18/5/2018) viene, sul punto, evidenziato che: "l'art. 13 della presente Ipotesi innova la materia delle posizioni organizzative sostituendo integralmente le norme contrattuali precedenti. Tutti gli incarichi conferiti ai sensi delle norme pregresse (sia l'art. 8 del CCNL 31 marzo 1999, sia l'art. 10 del CCNL 22 gennaio 2004) possono essere prorogati al massimo per un anno dalla data di sottoscrizione dell'Ipotesi in oggetto. La disciplina viene semplificata con la previsione di due sole tipologie: 1) direzione di unità organizzative; 2) alte professionalità (art. 13, lett. a e lett. b). Non è più, quindi, prevista la possibilità di conferire posizioni organizzative connesse ad attività di staff e/o studio, ricerca, ispettive, di vigilanza e di controllo, come precedentemente stabilito dall'art. 8, comma 1, lett. c) del CCNL del 31 marzo 1999, né incarichi per la valorizzazione delle alte professionalità di cui all'art. 10 del CCNL 22 gennaio 2004. L'incarico può durare al massimo 3 anni (anteriormente, 5 anni)". Tali dovrebbero essere, dunque, i principi da applicare alla regolamentazione di competenza dell'ente regionale, auspicabilmente da adottare in tempi rapidi.

Va rilevato che nell'operazione di riduzione del fondo (cfr. par. 1.6) non si tiene conto del surriportato differenziale di € 2.071.262,34, tant'è che la parte stabile che corrisponde a quella dell'anno 2014 è pari ad € 56.612.756,00, anziché ad € 58.864.018,34 come qui rappresentato".

In sede di controdeduzioni presentate il 4/9/2018, la Giunta regionale ha sostanzialmente ribadito quanto precedentemente argomentato in esito all'istruttoria della Sezione. Nel corso dell'audizione prodromica all'odierno giudizio di parifica, il Direttore Generale Vicario per le Risorse Umane presso la G.R.C. dott. Lorenzo Masi, ha esposto, sul punto, che per le posizioni di alta professionalità ci si muove -anche grazie alla cd. "misura 46"- verso la loro progressiva riduzione.

La Procura Regionale ha espresso, sia nel corso della ridetta audizione che nella memoria scritta presentata in vista dell'udienza deputata allo svolgimento del giudizio di parifica, piena adesione alle osservazioni della Sezione in ordine alla necessità di una regolamentazione dell'istituto.

3. Gli incarichi di posizione organizzativa di cui all'art.8 del CCNL del 31.3.1999 e all'art.10 del CCNL del 22.1.2004, già conferiti e ancora in atto, proseguono o possono essere prorogati fino alla definizione del nuovo assetto delle posizioni organizzative, successivo alla determinazione delle procedure e dei relativi criteri generali previsti dal comma 1 dell'art 14 e, comunque, non oltre un anno dalla data di sottoscrizione del presente CCNL".

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Non può che restare fermo, in argomento, quanto già osservato nella relazione finalizzata all'audizione in contraddittorio con l'Ente regionale, stante l'assenza di ulteriori significativi sviluppi, in termini di risultanze istruttorie, nelle successive fasi procedurali in cui si è complessivamente articolato in giudizio di parifica.

1.5 Illegittimità delle norme regionali disciplinanti i cc.dd. "fondi etero-finanziati": azioni amministrative intraprese dal Consiglio

Illegittimità delle norme regionali disciplinanti i cc.dd. "fondi etero-finanziati" rappresentati da due fondi "integrativi" rispetto a quello unico per il personale di "comparto" e per la "dirigenza" del Consiglio Regionale della Campania, da attribuire con le stesse quantità e modalità di erogazione del salario accessorio previsto dai contratti collettivi decentrati integrativi del personale di ruolo del Consiglio regionale, pertanto alimentati -direttamente- con risorse attinte al bilancio del Consiglio, rappresentati, nello specifico, dal fondo di cui all'art. 2, comma 2, della L.R.C. n. 20/2002 (c.d. "Legge 20") e dal fondo di cui all'art. 2, comma 4, della medesima L.R.C., come novellata L.R.C. n. 25/2003 (c.d. "Legge 25").

"IN PROPOSITO, SI VOGLIA ESPORRE DETTAGLIATAMENTE IN MERITO ALL'AVVENUTO ADEGUAMENTO DELLA DISCIPLINA REGIONALE AL PRINCIPIO SECONDO CUI 'LA DISCIPLINA DEL FINANZIAMENTO E DEI PRESUPPOSTI DI ALIMENTAZIONE DEGLI STESSI E DELLA LORO EROGAZIONE È RISERVATA ALLE LEGGI DELLO STATO E ALLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NAZIONALE CUI QUESTE FANNO RINVIO (CONTRATTI CHE DISCIPLINANO, APPUNTO, LE REGOLE PER LA COSTITUZIONE DEL FONDO DELLE RISORSE DECENTRATE, STABILI E VARIABILI)', NONCHÉ PRODURRE UNA RELAZIONE ILLUSTRATIVA E DIMOSTRATIVA DELLO STATO E DEGLI ESITI, RILEVANTI AI FINI DEGLI ESERCIZI 2015 E 2016, DELL'ATTIVITÀ RECUPERATORIA AVVIATA - SECONDO QUANTO CONTRODEDOTTO IN SEDE DI PARIFICA RELATIVA ALL'ANNUALITÀ 2013- A SEGUITO DELLE INTRAPRESE AZIONI AMMINISTRATIVE (CFR. DELIBERA DEL CONSIGLIO REGIONALE N. 365 DEL 30.01.2015)".

Il **CONSIGLIO REGIONALE**, in esito alla nota istruttoria della Sezione, ha evidenziato quanto segue.

A) Allo stato, in materia di personale, risulta vigente la legge regionale 20/2002 e ss.mm.ii., produttiva di effetti. L'eventuale illegittimità dell'articolo

2, commi 2 e 4, deve essere pronunciata in sede di giudizio costituzionale ed al riguardo si rileva che, allo stato, non è pendente alcun giudizio innanzi alla Consulta.

B) In relazione alle prescrizioni, contenute nelle note del Commissario ad acta e nelle deliberazioni con cui sono stati decisi i giudizi di parificazione dei rendiconti regionali, va evidenziato che in vigenza della normativa regionale - come chiarito anche dal Consiglio di Stato con sentenza n. 1862 del 14/4/2015 - la pubblica amministrazione ha l'obbligo di applicare le leggi, anche se ritenute illegittime. Risulta, del resto, consolidata la giurisprudenza della Consulta per la quale *“l’Autorità amministrativa, dinanzi al principio di legalità costituzionale, non ha il potere di sindacato costituzionale in via incidentale”* e *“coloro che esercitano le funzioni amministrative hanno l’obbligo di applicare le leggi, in ossequio al principio di legalità, visto che l’ulteriore dimensione della legalità costituzionale ha il proprio presidio naturale sulla competenza della Corte Costituzionale”*.

C) Anche la Circolare, emanata, in data 12/9/2014, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli Affari Regionali, le Autonomie e lo Sport, contenente le *“Indicazioni applicative in materia di trattamento accessorio del personale di Regioni ed Enti locali”*, con riferimento a quanto previsto dall’art. 4 del D.L. 6 marzo 2014, n. 16 al terzo capoverso, statuisce che dal recupero di somme indebitamente erogate attraverso i fondi per la contrattazione collettiva decentrata *“è fatta salva la costituzione dei fondi contrattuali adottati dalle Regioni e dagli organismi strumentali delle stesse, in conformità alle legislazioni regionali già vigenti”*.

D) I due fondi, previsti per il personale comandato/distaccato nelle strutture politiche e per il personale di ruolo del Consiglio regionale risultano, annualmente, finanziati con legge di bilancio sul capitolo di spesa n. 4021.

La materia, per gli anni 2015/2016, è stata disciplinata con le delibere dell’Ufficio di Presidenza nn. 365/2015 e 370/2015 e con le conseguenti determinazioni della Direzione Generale Risorse umane, strumentali e finanziarie del Consiglio regionale della Campania, competente per materia; in sede di contrattazione decentrata integrativa con le organizzazioni sindacali, è stato definito il relativo accordo che ha precisato le modalità ed i criteri di utilizzo del fondo, previsto dal comma 4 dell’art. 2 della stessa legge regionale

20/2002 e ss.mm.ii., accordo recepito dall'Ufficio di Presidenza proprio con la citata delibera n. 370/2015.

Le determine della D.G. Risorse Umane n. 287 del 16/4/2015 e n. 377 del 14/5/2015 hanno dato attuazione alle indicate delibere, individuando i gruppi di lavoro per lo svolgimento delle attività non ordinarie, con contrattualizzazione della prestazione lavorativa, ai sensi dell'art. 53 d.lgs. n. 165/2001.

E) In ordine alle attività non ordinarie comunque poste in essere dal personale dipendente fuori dall'orario ordinario di lavoro, allo stato, per le annualità all'esame, non risulta siano state attivate azioni di recupero di risorse pubbliche per le motivazioni espressamente riportate nella relazione della Direzione generale Risorse umane strumentali e finanziarie - prot. n. 6767/P del 6 maggio 2015 (di riscontro alla nota istruttoria di questa Sezione).

F) Nel CCNL 2016/2018 del Comparto Funzioni Locali, in vigore dal 22/5/2018, a seguito della sottoscrizione in via definitiva da parte dell'Aran e delle Organizzazioni sindacali, il nuovo articolo 18 disciplina l'aspetto dei compensi aggiuntivi anche al personale regionale, stabilisce il criterio secondo cui *"Ai titolari di posizione organizzativa, in aggiunta alla retribuzione di posizione e di risultato, possono essere erogati anche i seguenti trattamenti accessori [...]"* e indica, al comma 1, lettera h), *"i compensi che specifiche disposizioni di legge espressamente prevedano a favore del personale, in coerenza con le medesime"*, elencandone alcuni *"a titolo esemplificativo e non esaustivo"*.

In esito a tali risultanze istruttorie, la Sezione ha svolto, nella relazione comunicata all'amministrazione regionale ai fini dell'audizione prodromica all'udienza conclusiva del giudizio di parificazione, le seguenti osservazioni.

"Sulla compatibilità di tali fondi con il vigente sistema delle fonti del trattamento economico dei dipendenti pubblici in sede di relazione parifica 2013 veniva rappresentato che: "In definitiva, atteso quanto sopra, preso atto delle già intraprese azioni amministrative (Cfr. Delibera del Consiglio regionale n. 365 del 30.01.2015) la Sezione evidenzia l'urgenza di immediati provvedimenti correttivi, di carattere legislativo, volti ad eliminare, anche a fini recuperatori, le indennità erogate ai sensi delle richiamate leggi".

La problematica afferente all'istituzione di fondi etero-finanziati del Consiglio regionale fa riferimento precisamente a due istituti la cui disciplina si rinviene in

una legge regionale (n. 20/2002), la quale individua due fondi “integrativi” rispetto a quello unico per il personale di “comparto” e per la “dirigenza” del Consiglio Regionale della Campania, da attribuire con le stesse quantità e modalità di erogazione del salario accessorio previsto dai contratti collettivi decentrati integrativi del personale di ruolo del Consiglio regionale. Di talché, tali fondi sono entrambi alimentati, direttamente, con risorse attinte al bilancio del Consiglio (nello specifico: cap. 4021 e 4024).

Il Fondo di cui all’art. 2, comma 2, della suindicata L.R.C. (c.d. “Legge 20”) è destinato al personale comandato e distaccato in servizio presso le strutture politiche (uffici a diretta collaborazione e supporto dei Presidenti di Commissioni, dei membri dell’Ufficio di Presidenza e dei Gruppi Consiliari). In ragione di esso, quindi, è stata -in buona sostanza- creata una nuova figura apicale, con trattamento economico in parte equiparato a quella dei dirigenti.

In particolare, il comma 3 dell’articolo 2 stabilisce che “Il fondo di cui al comma 2, lettera b, è ripartito in base alla consistenza numerica del personale assegnato alle strutture di cui agli articoli 9 e 14 della legge regionale 15/89, ai sensi della normativa vigente”.

Il Fondo di cui all’art. 2, comma 4, della L.R.C. n. 20/2002, come novellata dalla L.R.C. n. 25/2003 (c.d. “Legge 25”) consiste in un fondo integrativo in cui questa componente retributiva viene erogata come indennità di importo fisso e predeterminato per ciascuna categoria di personale (compreso il personale dirigenziale e il personale non dirigenziale con posizione organizzativa, per cui sono previste misure percentuali più elevate), ed è legata allo svolgimento delle prestazioni di assistenza all’attività degli organi istituzionali del Consiglio.

Come evidenziato dal Commissario straordinario, il trattamento accessorio di tali categorie di dipendenti, «in mancanza di una espressa previsione del contratto collettivo nazionale o di altre disposizioni di fonte statale, deve comunque gravare sull’unico fondo dell’Amministrazione, dovendosi escludere la possibilità, come nella fattispecie che ci occupa, di istituire un fondo “parallelo” per il trattamento accessorio del personale comandato o distaccato in servizio presso le strutture politiche».

Poiché è ex lege previsto l’aggancio ai criteri di retribuzione della contrattazione nazionale, la distribuzione delle risorse deve comunque avvenire con uno specifico

collegamento alla posizione e ai risultati tipici dei soggetti in questione, in ossequio alla finalità retributiva individuata dalla normativa regionale; il trattamento accessorio così erogato non può tradursi perciò in un generico premio a tutti dipendenti che collaborano in posizione di comando o distacco con gli organi istituzionali, traducendosi altrimenti in una forma atipica (anche per l'ordinamento regionale) di aumento retributivo (come avviene con il fondo "Legge 20").

Sul punto, nella relazione del Consiglio si rappresenta che l'eventuale illegittimità dell'articolo 2, commi 2 e 4, deve essere pronunciata in sede di giudizio costituzionale ed al riguardo si rileva che, allo stato, non è pendente alcun giudizio innanzi alla Consulta, citando la circolare della PCM già più volte richiamata; in relazione a quest'ultima, però la Sezione deve ancora una volta rimarcare che, in via generale, né la scelta del Governo di non impugnare in via principale la legge regionale, né la richiamata circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri prot. n. DAR 0012120 del 12/09/2014, costituiscono certezza di conformità dell'azione regionale al quadro normativo nazionale e costituzionale (come già, del resto, precedentemente rilevato).

Per ciò che concerne il riferimento alla disciplina del CCNL 2016/2018, fermo restando che ai sensi dell'art. 11 delle preleggi la rinnovata disposizione contrattuale soggiace al principio di irretroattività, va evidenziato, comunque, che l'esemplificazione normativa di riferimento (art. 18, comma 1, lett. h) del medesimo CCNL) ha una portata meramente -appunto- esemplificativa di fattispecie previste in norme statali, presumibilmente per il principio di competenza esclusiva statale di cui all'art. 117 comma 2 lett. l) Cost.

Al contempo, deve osservarsi che la retribuzione connessa alla mera effettuazione di un plus orario, in ragione di compiti istituzionali, mal si concilia con il principio di onnicomprensività della retribuzione, specie in presenza di altri istituti contrattuali che sono specificamente destinati a remunerare le eccedenze orarie, come il compenso per lavoro straordinario, che il Consiglio intende differenziare rispetto all'istituzione del fondo "Legge 25". Va, sul punto, richiamato quanto considerato dalla Sezione Giurisdizionale Campania, nella citata sent. n. 127/2018: "E' vietato compensare con i fondi incentivanti prestazioni svolte fuori dall'orario di lavoro, in sostituzione del compenso previsto per il lavoro straordinario".

Risulta dagli atti trasmessi che la materia, per gli anni 2015/2016, è stata disciplinata, in linea di continuità con le valutazioni emerse in riferimento all'esercizio finanziario 2013, con le delibere dell'Ufficio di Presidenza nn. 365/2015 e 370/2015.

Sono state, altresì, prodotte rispettivamente la determine della D.G. Risorse n. 287 del 16/4/2015 (rubricata "Costituzione Gruppo di lavoro interdirezionale per l'individuazione delle procedure amministrative relative all'organizzazione delle attività istituzionali ordinarie e non ordinarie in applicazione della L.R. n. 20/2002 e s.m.i. e dell'art. 19 comma 5 del Regolamento concernente il nuovo ordinamento del C.R., contenente l'accordo organizzativo delle attività dell'Ente") e la determina n. 377 del 14/5/2015 (avente ad oggetto: "Approvazione progetti, e relativa procedura amministrativa, giusta Delibera U.P. n. 370/2015").

Ora, il comma 5 dell'articolo 2 della legge 20/2002 demanda la definizione delle modalità di erogazione e dei destinatari delle risorse di tale secondo fondo, alla contrattazione decentrata integrativa con le organizzazioni sindacali.

Nella delibera n. 377/2015 sopra citata, si rappresenta che: "[...] con delibera n. 365 del 30/01/2015, avente ad oggetto 'Legge Regionale 20/2002', è stato deliberato: la decadenza dell'Accordo relativo alla legge in oggetto; la sospensione dell'efficacia degli accordi precedenti; il mandato al Direttore Generale Risorse Umane, Finanziarie e Strumentali; definire un nuovo Accordo coerente con quanto disposto dall'articolo 19, comma 5 del Regolamento allegato alla delibera U.P. n.364/2015; la sospensione dell'erogazione dei compensi in assenza di un nuovo accordo a decorrere dall'1/02/2015; l'invio all'ARAN della copia del nuovo Accordo; l'erogazione delle risorse al personale in possesso di incarico di posizione organizzativa a condizione che all'interno del nuovo accordo sia previsto che, a decorrere dal 1/02/2015 la maturazione del diritto sia subordinato agli esiti degli eventuali rilievi posti dall'ARAN e che, in tal caso, i funzionari con posizione organizzativa debbano essere esclusi dall'elenco dei beneficiari; la previsione nell'Accordo di modalità certe di recupero in caso di rilievo; la sospensione dell'istituto in caso di mancato invio all'ARAN entro il 28/02/2015".

In data 11/2/2015 è stato sottoscritto l'accordo tra le Organizzazioni sindacali e l'Amministrazione concernente la "Organizzazione delle attività istituzionali ordinarie e non ordinarie. Regolamento in applicazione della L.R. 20 del

03/09/2002 e s. m. e i., dell'art. 19 comma 5 dell'Ordinamento del Consiglio Regionale della Campania", ratificato con delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 270 del 27/2/2015.

L'Accordo individua le attività di assistenza ulteriore agli organi con le quali si prevede la realizzazione delle attività istituzionali ordinarie e non ordinarie attraverso la predisposizione di progetti destinati all'incremento dell'assistenza agli organi consiliari. Tra l'altro, è stato statuito il principio dello svolgimento delle prestazioni al di fuori dell'ordinario orario di lavoro, e all'interno dell'attuale orario di servizio in quanto le prestazioni fuori orario devono incardinarsi all'interno dell'organizzazione degli uffici nell'arco temporale pari all'orario di servizio stesso.

Considerato che la delibera U.P. n. 365/2015 non prevede la formulazione di alcun parere, non sono pervenute dall'ARAN osservazioni o rilievi relativi ai contenuti applicativi dell'Accordo inviato; trascorso un tempo ritenuto "congruo", l'amministrazione regionale ha dato per determinate le condizioni per dar seguito ai contenuti dell'Accordo.

Sono state prodotte per l'annualità 2015, tra le altre documentazioni: la determina n. 212/2015, la determina n. 287/DGR-s del 16/04/2015 e la determina n. 529/DGR-S del 10.06.2015, aventi ad oggetto la costituzione del Gruppo di lavoro per l'attività di programmazione, progettazione e predisposizione degli atti amministrativi necessari alla gestione e allo svolgimento delle procedure amministrative legate alla realizzazione di n. 8 progetti; la determina n. 700/DGR-S -in cui in particolare si rappresenta che "i componenti del Gruppo di lavoro hanno dovuto provvedere a sopperire alla mancanza di un Ufficio ad hoc preposto alla gestione degli aspetti tecnico-amministrativi della legge 25/2003; occorre procedere al monitoraggio dei Progetti in corso; gli eventuali oneri aggiuntivi graveranno sullo stesso capitolo di spesa previsto per i progetti, senza ulteriore aggravio"; le determine n. 645 del 13/07/2015 e n. 660 del 20/07/2015 contenenti la valutazione dei progetti primo semestre 2015 e l'impegno di spesa del secondo semestre 2015.

Per l'annualità 2016 l'amministrazione ha prodotto l'accordo sindacale del 2016 che ridetermina le modalità e i criteri di utilizzo del fondo previsto dalla L.R.C. n. 20/2002, individuando le attività (art. 2), le modalità organizzative (art. 3) e le

prestazioni contrattuali (art. 4) relativamente alle quali viene stabilito che: “Le attività previste dal presente istituto sono svolte oltre l’orario ordinario di lavoro nella misura necessaria a rispondere alle necessità progettuali con prestazioni professionali diversificate”; è stata altresì trasmessa la determina n. 26 del 13/1/2017, avente ad oggetto l’attività del secondo semestre 2016 con cui si prende atto della Relazione finale del Coordinatore del Gruppo di lavoro che attesta l’avvenuta realizzazione dei progetti approvati con determina n. 212 del 1/4/2016.

Il Consiglio ha attestato, in conclusione, che: “Allo stato, per le annualità all’esame, non risulta siano state attivate azioni di recupero di risorse pubbliche per le motivazioni espressamente riportate nella relazione della Direzione generale Risorse umane strumentali e finanziarie - prot. n. 6767/P del 6 maggio 2015 che si allega alla presente, sub ‘B’, in ordine alle attività non ordinarie comunque poste in essere dal personale dipendente fuori dall’orario ordinario di lavoro”.

La regolamentazione dei due istituti, sì come dianzi descritta, ad oggi suscita consistenti perplessità riguardo la conformità ai principi già indicati in sede di parifica del rendiconto regionale 2013.

Non solo: va ulteriormente rilevata la discutibilità dell’orientamento espresso dal Consiglio regionale, nel senso di non procedere a recupero di quanto erogato in epoca antecedente all’anno 2015, ovvero precedentemente alla regolamentazione contenuta nell’accordo sindacale del 16/3/2016, considerato che nella citata relazione prot. n. 6767/P del 30/1/2015 alle cui motivazioni l’amministrazione si riporta, viene espressamente deliberato di: “dichiarare decaduto l’accordo legislativo applicativo della legge regionale n. 20/2002 e s.m.i. del maggio 2014 e di sospenderne l’efficacia [...], precisando che in mancanza di un nuovo accordo a decorrere dal 01.01.2015 nessun diritto alle risorse di cui al fondo della legge regionale può essere in qualche modo maturato [...] Per effetto della disposizione del 1 giugno 2015 che ha determinato la revoca degli incarichi di Posizione organizzazione di alcuni dipendenti, sono in fase di annullamento i contratti sottoscritti e sopra richiamati, che saranno sostituiti dalla sottoscrizione del solo modello di adesione al Progetto”.

Nelle controdeduzioni scritte inviate alla Sezione il 12/97/2018, il C.R. ha ulteriormente evidenziato, sull’argomento, che: “sin dall’anno di approvazione della legge soprarichiamata, il bilancio del Consiglio regionale ha previsto la costituzione di tale capitolo di spesa, divenuta, quindi, spesa consolidata

obbligatoria del bilancio del Consiglio regionale, approvato assieme al Bilancio della Regione, annualmente, con apposita legge regionale [...] I criteri per la individuazione degli importi e la regolamentazione per l'uso, sono stati indicati negli accordi contrattuali succedutisi negli anni; riguardo "la retribuzione connessa alla mera effettuazione di un plus orario, in ragione di compiti istituzionali, essa sembrerebbe non confliggere con il principio di omnicomprensività della indennità di posizione e di risultato, nel caso che tali compensi, in atto tra amministrazione e dipendente, sono da riferirsi a "prestazioni non ordinarie, per l'attuazione di convenzioni e di assistenza ulteriore agli organi e organismi del Consiglio regionale e delle Autonomie locali, in applicazione di specifiche normative regionali e nazionali in vigore, regolamentate nell'ambito delle ordinarie relazioni sindacali", così come previsto dall'art. 19, comma 5, del vigente Ordinamento Amministrativo del Consiglio regionale approvato con delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 369 del 27 febbraio 2015 [...] quindi, [...] tali prestazioni non potevano essere remunerate con il capitolo previsto per il lavoro straordinario che è destinato a retribuire eccedenze orarie, soltanto ed esclusivamente per casi eccezionali e non programmabili, ai fini dello svolgimento di attività ordinarie disciplinate dal CCNL".

In data 14/9/2018 è stata, poi, presentata, la memoria del Procuratore Regionale per la parifica del rendiconto regionale 2015/2016, in cui sono state svolte, sul punto, le osservazioni di seguito riportate:

"In argomento, si concorda con le forti perplessità sul fondamento competenziale del legislatore regionale a una siffatta disciplina, che, peraltro, slegata da ogni riferimento concreto a parametri oggettivamente verificabili di attività e di risultato, appare configurarsi come un'irragionevole forma di aumento retributivo per tutti i dipendenti assegnati alle strutture "politiche" del Consiglio regionale.

Già nella decisione di parifica del rendiconto 2013, del resto, la Sezione aveva evidenziato «l'urgenza di immediati provvedimenti correttivi, di carattere legislativo, volti ad eliminare, anche a fini recuperatori, le indennità erogate ai sensi delle richiamate leggi».

Nondimeno, nella relazione del Consiglio [...] si rappresenta che l'eventuale illegittimità dei richiamati commi 2 e 4 dell'articolo 58 deve essere pronunciata dalla Corte costituzionale, non potendo l'amministrazione sottrarsi all'esecuzione di un comando legislativo, anche se ritenuto illegittimo.

[...] la Procura Regionale sottopone alla Sezione la valutazione dell'opportunità di rimettere, d'ufficio, in via incidentale, al giudizio della Corte costituzionale la questione di costituzionalità della normativa regionale di riferimento, sussistendo il presupposto della sua rilevanza ai fini della decisione di parificare i rendiconti regionali 2015 e 2016 nonché anche la sua non manifesta infondatezza per tutte le ragioni innanzi esposte".

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Ferme restando le considerazioni già precedentemente svolte, la Sezione ritiene che i dubbi di non conformità ai parametri costituzionali delle disposizioni regionali prevedenti i beneficiari, le finalità ed il finanziamento dei fondi cc.dd. "etero-finanziati" destinati al trattamento economico accessorio del personale dipendente del Consiglio Regionale della Campania -già rilevati nella decisione di parifica del rendiconto 2013 ed oggi nuovamente segnalati dalla Procura Regionale- debbano essere sottoposti al vaglio della Consulta, per le ragioni e nei termini da specificare in apposita ordinanza collegiale.

1.6 Criteri di quantificazione e base di calcolo utilizzati per la riduzione e la quantificazione del fondo complessivo nell'anno 2015 e nell'anno 2016

Oltre a ciò, si voglia altresì provvedere a specificare, argomentando in proposito nella relazione illustrativa e dimostrativa richiesta in relazione alle questioni dianzi indicate, quanto segue:

"A. DESCRIZIONE DELLA CONGRUITÀ DELLA SPESA DELLA REGIONE IN ORDINE AGLI ASPETTI DISCIPLINATI DAL COMMA 2-BIS DELL'ART. 9 DEL D.L. N. 78/2010, IN RAGIONE DELLE DISPOSIZIONI INTRODOTTE DALL'ART. 1 COMMA 456 DELLA LEGGE N. 147 DEL 27/12/2013 RELATIVO ALLE RISORSE COSTITUENTI I FONDI RELATIVAMENTE ALL'ANNO 2015 NONCHÉ AI SENSI DEL COMMA 236 DELL'ART. 1 DELLA LEGGE N. 208/2015 RIGUARDANTE LE RISORSE COSTITUENTI I FONDI RELATIVAMENTE ALL'ANNO 2016 CON RIFERIMENTO AI FONDI 2015. IN SINTESI, SI RICHIEDE CHE L'ENTE INDICHI I CRITERI DI QUANTIFICAZIONE E LA BASE DI CALCOLO UTILIZZATI PER LA RIDUZIONE E LA QUANTIFICAZIONE DEL FONDO COMPLESSIVO NELL'ANNO 2015 E, CONSEGUENTEMENTE, PER LA MEDESIMA QUANTIFICAZIONE NELL'ANNO 2016 PER LA QUALE VA UTILIZZATO QUALE PARAMETRO DI RIFERIMENTO L'ANNO 2015".

Il CONSIGLIO REGIONALE, in esito alla nota istruttoria della Sezione, ha argomentato come segue.

In ordine alla descrizione della congruità della spesa delle Regione (disciplinata dal comma 2-bis dell'art. 9 del D.L. n. 78/2010), ha fornito apposito schema, di seguito riportato (in ragione delle disposizioni introdotte dall'art. 1, comma 456, della legge n. 147 del 27 dicembre 2013, relativo alle risorse costituenti i fondi, con riferimento all'anno 2015 nonché ai sensi del comma 236 dell'art. 1 della legge n. 208/2015, riguardante le risorse costituenti i fondi relativamente all'anno 2016 e con riferimento ai fondi 2015).

ANNO	FONDI LORDI 2015	RIDUZIONI PER CESSAZIONI 2014	FONDI NETTI LIMITE 2016 DELL'ART. 1 DELLA LEGGE N. 208/2015
Personale comparto consiglio	3.407.128,30	295.278,89	3.111.849,41
Dirigenti consiglio	2.217.361,88	723.735,05	1.493.626,83

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Campania

Nel periodo 2011/2014 i fondi di dette annualità sono stati costituiti utilizzando come parametro di riferimento il fondo 2010 e riducendolo anno per anno in base alle cessazioni avvenute nell'anno precedente. Per il 2015, anno non soggetto ai limiti di finanza pubblica, il fondo è stato rideterminato con gli incrementi consentiti dal vigente CCNL, rispetto al fondo 2010, applicando una riduzione a titolo definitivo in relazione alle decurtazioni applicate per i cessati nel periodo 2011/2014. Per il 2016 è stato utilizzato come parametro di riferimento il fondo dell'anno 2015, ridotto sulla base delle cessazioni del personale sopra indicate.

Le economie derivanti dalle somme non utilizzate nell'anno precedente, non sono state considerate ai fini del rispetto dei tetti di spesa, essendo un mero trasporto di fondi da un anno all'altro, così come previsto dall'ARAN e dal MEF.

Il metodo utilizzato per il taglio dei fondi per la contrattazione decentrata integrativa per il personale del comparto e della dirigenza per gli anni 2011/2014 e per l'anno 2016, è quello suggerito dal MEF/Ragioneria Generale dello Stato ossia il calcolo mediante la semisomma (presenti in servizio al 1 gennaio e al 31 dicembre) per ciascuna annualità considerata. Tale deduzione è stata ribadita nella nota, pervenuta via mail il 26/7/2018, acquisita al prot. Cdc n. 5368/2018.

La **GIUNTA REGIONALE**, sempre in esito alla nota istruttoria della Sezione, ha a sua volta esposto quanto segue.

La determinazione delle quote per il fondo del comparto della Giunta Regionale della Campania segue le indicazioni delle Linee guida del Documento approvato dalla Conferenza delle regioni e delle Province Autonome nella seduta del 13/10/2011, giusta nota prot. n. 4538/C1PERS del 17/10/2011 e con le modifiche apportate in data 7/2/2013, nota prot. n. 13/018/CR9/C1.

Le norme sopra indicate imponevano una riduzione proporzionale dei fondi, in ragione delle cessazioni dal servizio. Il calcolo è avvenuto moltiplicando, distinto per categoria di appartenenza, il numero dei soggetti cessati nell'anno per il valore medio degli istituti sopra indicati. In aggiunta, sono stati defalcati (dal fondo del comparto) i valori totali (e non medi) delle indennità delle posizioni organizzative e del relativo risultato.

Con DGR 676 del 4/12/2015 per il 2015, in base alle disposizioni vigenti (art. 1 comma 456 della l. 147/2013, che ha previsto la storicizzazione delle riduzioni effettuate fino all'anno 2014) al fondo del comparto sono state applicate le riduzioni effettuate negli anni precedenti.

Il fondo 2015 è stato, pertanto, costituito per un valore pari ad € 60.803.183,0 (di cui € 54.174.959,92, per la parte stabile ed € 6.628.223,09 per la parte variabile).

La parte stabile corrisponde a quella dell'anno 2014 (DGR 771 del 31/12/2014), cioè ad €. 56.612.756,00, importo decurtato della somma di €. 2.437.796,09.

Con DGR 655 del 22/11/2016 si è approvato il fondo 2016, quantificato in €59.212.767,18 (di cui risorse stabili per €. 51.617.798,13 e risorse variabili per €7.594.969,05) e si è quantificata la riduzione ai sensi dell'art. 1 comma 236 della Legge 208/2015 in €.2.557.161,79.

La parte stabile è uguale a quella del 2015 (DGR 676/2015), pari ad €. 54.174.959,92, decurtata del predetto importo di €. 2.557.161,79.

Anno	Fondi Lordi 2015	Riduzioni per cessazioni 2014	Fondi netti limite 2016 dell'art. 1 della Legge n. 208/2015
Personale comparto giunta	DGR. 676/2015	€. 2.437.796,08	DGR. 676/2015
	Ris. Stabili €. 56.612.756,00		Ris. Stabili €. 54.174.959,92
	Ris. Variabili €. 6.628.223,09		Ris. Variabili €. 6.628.223,09
	€. 63.240.970,10		€. 60.803.174,02
	Fondi Lordi 2016	Riduzioni per cessazioni art. 1 comma 236 Legge 208/2015	Fondi netti limite 2016 dell'art. 1 della Legge n. 208/2015
Personale comparto giunta	(DGR 655/2016)	€. 2.557.161,79	(DGR 655/2016)
	Ris. Stabili €. 54.174.959,92		Ris. Stabili €. 51.617.798,13
	Ris. Variabili €. 7.594.969,05		Ris. Variabili €. 7.594.969,05
	€. 59.212.767,18		€. 59.212.767,18

Fonte: Regione Campania

In esito a tali risultanze istruttorie, la Sezione ha svolto, nella relazione comunicata all'amministrazione regionale ai fini dell'audizione prodromica all'udienza conclusiva del giudizio di parificazione, le seguenti osservazioni.

“Va in primo luogo rilevato che in base al sistema normativo e contrattuale nonché alle regole finanziarie vigenti per ciascun anno di base, la costituzione del fondo per la contrattazione integrativa del 2015 nella sua quantificazione va ad operare come tetto di riferimento per il 2016, la cui annualità a sua volta andrà consequenzialmente ad operare come tetto di riferimento per il successivo 2017.

Con l'art. 9-bis del decreto-legge n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010, è stato disposto, per il triennio 2011-2013, che l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, non potesse superare il corrispondente importo dell'anno 2010, oltre a dover essere ridotto in proporzione alle cessazioni dal servizio.

In seguito, con la legge n. 147/2013, la formulazione del ridotto comma 2-bis dell'art. 9 viene integrata, distinguendo fra la disciplina valevole per il 2014, che rimane identica a quella del precedente triennio 2011-2013, da quella da osservare, invece, nel 2015, per il quale la legge di stabilità n. 147/2013 aveva inserito l'ultimo periodo del comma, prescrivente quanto segue: “a decorrere dal 1° gennaio 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo”.

Il citato comma 456, quindi, rispetto a quanto disposto precedentemente, ha contemporaneamente apportato due significative novità: ha immediatamente prorogato al 31 dicembre 2014 (il termine precedente era il 31 dicembre 2013) le misure di contenimento e riduzione previste dalla prima parte del comma (obbligo di non superare il corrispondente importo dell'anno 2010 e automatica riduzione in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio) e ha previsto, a decorrere dall'1 gennaio 2015, una volta terminati gli obblighi di contenimento e di riduzione proporzionale descritti, una decurtazione di "un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo" (non precedente esercizio o precedente anno).

Mentre la disciplina di cui al comma 2 bis art. 9 del decreto legge n. 78/2010 nella formulazione vigente nel quadriennio 2011-2014 stabilisce che la regola finanziaria valevole per il 2014 rimane identica a quella del precedente triennio 2011-2013, secondo cui il fondo è soggetto al tetto dell'ammontare costituito nel 2010 ed è comunque automaticamente ridotto in proporzione dalle cessazioni dal servizio, i limiti di finanza pubblica intervenuti per gli esercizi finanziari 2015 e 2016 hanno modificato radicalmente i criteri di quantificazione stabilendo che:

1) per l'anno 2015 con la novellata formulazione ex art. 1 comma 456 della legge di stabilità n. 147/2013 il fondo costituito secondo le regole del CCNL di comparto non è più soggetto al tetto dell'ammontare costituito nel 2010 né all'obbligo di riduzione proporzionale alle cessazioni dal servizio, ma va decurtato di un importo pari alle riduzioni operate nel quadriennio⁶; vale a dire che una volta costituito il fondo va decurtato dei risparmi stratificatisi nel quadriennio 2011-2014.

2) per l'anno 2016, la disciplina di cui all'art. 1 comma 236 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 muta l'anno di riferimento, giacché il fondo costituito nel 2015 all'esito della ridetta operazione di decurtazione diventa il tetto finanziario da rispettare nel 2016 e l'obbligo di riduzione in misura proporzionale alle cessazioni dal servizio, viene reintrodotta in modalità attenuata prevedendosi la possibilità di compensare le riduzioni da cessazioni con il "personale assumibile ai sensi della

6 la legge di stabilità n. 147/2013 aveva inserito l'ultimo periodo del comma, prescrivente quanto segue: "a decorrere dal 1° gennaio 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo".

normativa vigente” (cfr., sul punto, deliberazione Sezione delle Autonomie n. 34/SEZAUT/2016/QMIG)7.

In linea con un consolidato orientamento di questa Corte dei conti (deliberazioni SS.RR. n. 51/CONTR/2011 e n. 56/CONTR/2011 e deliberazioni n. 2/SEZAUT/2013 e n. 26/SEZAUT/2013), la Sezione intende confermare che la disciplina in esame si inserisce nel quadro delle disposizioni volte al contenimento della spesa per il personale aventi natura cogente ed inderogabile e che la norma è da considerare di stretta interpretazione; dal che consegue che le decurtazioni de quibus diventano permanenti e non possono più essere recuperate⁸.

Con l’art. 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, la disciplina di finanza pubblica dell’art. 9, comma 2- bis, del decreto-legge n. 78/2010 (sia nella formulazione vigente nel quadriennio 2011-2014 che in quella operante nel 2015) viene, infatti, meno. La nuova norma è, tuttavia, costruita in maniera simile a quella valevole nel quadriennio 2011-2014. A decorrere dal 1 gennaio 2016 (arco temporale poi limitato al solo esercizio 2016), “l’ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all’art. 1, co. 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, non può superare il corrispondente importo determinato per l’anno 2015 ed è comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente”.

Per il 2016, pertanto, venuta meno la vigenza del precedente art. 9 comma 2-bis, il legislatore ripropone, tuttavia, il tetto all’ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale, mutando l’anno di riferimento, che dal 2010, diventa il 2015, esercizio in cui i fondi per la contrattazione integrativa non avevano limiti verso l’alto (se non quelli apposti dai vari CCNL di comparto), ma dovevano essere solo decurtati delle economie consolidate nel quadriennio precedente. Inoltre, la norma di finanza pubblica

7 Con l’art. 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 dal 1° gennaio 2016 “l’ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all’art. 1, co. 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, non può superare il corrispondente importo determinato per l’anno 2015 ed è comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente”

8 Il fondo delle risorse decentrate per il 2015 deve essere costituito con una decurtazione pari alla somma di tutte le riduzioni operate sui suddetti fondi per gli anni dal 2011 al 2014 e la base di calcolo alla quale applicare la suddetta riduzione può, infatti, essere individuata nel fondo calcolato in base ai tuttora vigenti CCNL relativi al personale degli enti locali, e quindi secondo le pertinenti regole della vigente normativa contrattuale⁸ proprie dei vari CCNL di comparto (Cfr. art. 40, commi 3-bis e 3 quinquies, del d. lgs. vo n. 165/2001).

vigente nel 2016 attenua l'obbligo di decurtazione in misura proporzionale alle cessazioni dal servizio, perché permette di compensare queste ultime con il "personale assumibile ai sensi della normativa vigente".

Per completezza espositiva va rappresentato che il limite di finanza pubblica vigente per il 2017 introdotto con la disciplina di cui all'art. 23 comma 2 del d. lgs. n. 75/2017, abroga espressamente l'art. 1 comma 236 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, disponendo che, nelle more dell'armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale delle pubbliche amministrazioni, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, non possa superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016, per cui dal 2017 opera come tetto l'ammontare del fondo costituito per l'anno 2016, mentre non è più operante l'obbligo di decurtazione in misura proporzionale alle cessazioni del personale dal servizio⁹.

La Sezione prende atto della determinazione delle quote per il fondo accessorio in base al sistema normativo e contrattuale nonché alle regole finanziarie vigenti per ciascun anno di base e allo stesso tempo rammenta l'esigenza di assicurare il rispetto dei parametri finanziari e dei tetti di spesa in modo consolidato per tutta la struttura regionale (personale dell'Esecutivo e del Consiglio regionale), data l'unità del bilancio e l'ovvia considerazione che le prefate norme statali hanno come naturale destinatario l'Ente regionale nel suo complesso.

Circa il taglio dei fondi per la contrattazione decentrata integrativa per il personale del comparto per gli anni 2011/2014 e per l'anno 2016 effettuato in conseguenza delle cessazioni dal servizio, la Sezione prende atto del metodo utilizzato dall'amministrazione regionale nel suo complesso.

In particolare, il Consiglio dichiara di aver adoperato quello suggerito dal MEF/Ragioneria Generale dello Stato, ossia il calcolo mediante la semisomma (presenti in servizio al 1 gennaio e al 31 dicembre) per ciascuna annualità considerata; la Giunta attesta che il calcolo è avvenuto moltiplicando, distinto per categoria di appartenenza, il numero dei soggetti cessati nell'anno per il valore medio degli istituti riguardanti le componenti delle progressioni economiche orizzontali e della produttività.

⁹ Cfr. Sezione regionale di controllo per la Liguria Deliberazione del 21 luglio n. 64/2017/SRCLIG/PAR.

Sul punto questa Sezione intende riportarsi all'orientamento secondo cui: "il criterio per calcolare la riduzione del fondo in base alle cessazioni è più aderente alla realtà. Con la Deliberazione n. 324/2011/PAR (riferita all'allora vigente art. 9, comma 2 bis, del d.l. n. 78/2010), la consistenza dei fondi per la contrattazione integrativa deve essere '...conteggiata a saldo comparando l'entità del personale al 31 dicembre rispetto alla consistenza al 1 gennaio del medesimo anno, tenendo conto della data di cessazione delle singole unità e in considerazione del diritto dei cessati all'attribuzione del trattamento accessorio per il periodo di permanenza in servizio nell'anno solare di cessazione. Si opererà, così, una riduzione non della quota intera, ma del rateo, da effettuarsi entro il 31 dicembre dell'anno di riferimento', mentre, a far data dall'anno successivo (nel caso di specie nel 2017), 'si applicherà la riduzione della quota annuale intera per le cessazioni del 2011 (2016 nel caso di specie) e, se dovessero intervenire ulteriori cessazioni nel 2012 (2017 nel caso di specie), del rateo ad esse corrispondenti'. Identico calcolo sarà applicato per il 2013, in riferimento alle cessazioni intervenute, eventualmente, nel 2012, per l'intero, e in ragione del rateo per quelle intervenute nel 2013, in modo da rispettare l'automatismo previsto dalla norma senza intaccare il diritto dei cessati dall'attribuzione del trattamento economico accessorio per il periodo di permanenza in servizio" (Sezione regionale di controllo Umbria Del. n. 2/2017/PAR; in termini, Sezione regionale di controllo Lombardia Del. n. 324/2011/PAR).

La scelta applicativa della Ragioneria (circolari nn. 12/2011-16/2012 e 12/2016), secondo cui la riduzione viene effettuata sulla base del confronto tra il valore medio dei presenti nell'anno di riferimento rispetto al valore medio dell'anno precedente, comporterebbe un ingiustificato incremento della riduzione del fondo 2016.

La Sezione deve criticamente rilevare la metodologia utilizzata dalla Giunta¹⁰, comportante la defalcazione (dal fondo del comparto) degli importi totali delle indennità delle posizioni organizzative e di risultato, in quanto destinata a produrre inevitabili e indebite ricadute nella determinazione delle quote del fondo accessorio delle annualità successive.

¹⁰ Per l'individuazione dei capitoli afferenti alle quote da posizioni organizzative, l'amministrazione si riporta alla disciplina dell'art. 14 co.3-bis. D. Lgs. n. 118/2011 secondo cui: "Le Regioni, a seguito di motivate ed effettive difficoltà gestionali per la sola spesa di personale, possono utilizzare in maniera strumentale, per non più di due esercizi finanziari, il programma "Risorse umane", all'interno della missione "Servizi istituzionali, generali e di gestione". La disaggregazione delle spese di personale per le singole missioni e i programmi rappresentati a bilancio deve essere comunque esplicitata in apposito allegato alla legge di bilancio, aggiornata con la legge di assestamento e definitivamente contabilizzata con il rendiconto".

In merito alla precisazione del Consiglio secondo cui le economie derivanti dalle somme non utilizzate nell'anno precedente, non sono state considerate ai fini del rispetto dei tetti di spesa, essendo un mero trasporto di fondi da un anno all'altro, così come previsto dall'ARAN e dal MEF, questa Sezione intende evidenziare che nel computo del tetto di spesa rientrano tutte le risorse stanziare in bilancio con vincolo di destinazione al trattamento accessorio del personale, indipendentemente da eventuali risorse derivanti da maggiori entrate e sganciate dai "fondi". Se, infatti, il Legislatore ha inteso adoperare locuzioni quali "[...] l'ammontare complessivo delle risorse [...]" destinate al "[...] trattamento accessorio del personale" (in alternativa all'espressione "[...] ammontare delle risorse presenti nei fondi per la contrattazione integrativa") è perché ha evidentemente voluto comprendere nel limite stabilito anche le eventuali entrate ulteriori rispetto a quelle presenti nei fondi delle risorse decentrate.

La giurisprudenza nomofilattica della Corte dei conti (Cfr. Sezione delle Autonomie n. 26/SEZAUT/2014 del 6 ottobre 2014 e n. QM 51/CONTR/11 del 4 ottobre 2011), argomentando sul carattere restrittivo e inderogabile (e di stretta interpretazione) dell'art. 9 comma 2-bis, ha ritenuto che la previsione fosse applicabile a qualsiasi forma di emolumento aggiuntivo, straordinario o comunque accessorio, tranne che si tratti di risorse destinate a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o individuabili e che potrebbero essere altrimenti acquisite attraverso il ricorso all'esterno dell'amministrazione pubblica con possibili costi aggiuntivi per il bilancio dei singoli enti.

Tale orientamento è stato nuovamente condiviso nelle considerazioni, svolte nella delibera Sezione delle Autonomie N. 34/SEZAUT/2016/QMIG¹¹, secondo cui: "In assenza di un sostanziale mutamento del quadro ordinamentale all'interno del quale si collocano le due disposizioni normative in esame, deve ritenersi che la ratio legis del rinnovato congelamento delle risorse per la contrattazione integrativa ai livelli raggiunti nel 2015 sia in tutto simile a quella enucleata con la pronuncia del 4 ottobre 2011, n. 51/CONTR/11, delle Sezioni riunite in sede di controllo in riferimento all'art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78/2010. In quella occasione, la Corte ebbe a precisare come la regola generale voluta dal legislatore consistesse nel 'porre un limite alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa destinati alla generalità dei dipendenti dell'ente pubblico' e che, pertanto, le sole risorse di alimentazione dei fondi da ritenere non ricomprese nell'ambito applicativo della norma fossero quelle 'destinate a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati

¹¹ Cfr., altresì, delibera Sezione delle Autonomie Corte dei conti n. 7/SEZAUT/2017/QMIG.

o individuabili'. L'estensione di detta interpretazione logico-sistematica è ora avvalorata dall'assenza di disposizioni in senso correttivo o integrativo delle modalità applicative del precedente limite di spesa, che in via pretoria hanno portato ad escludere dal computo del tetto, oltre alle risorse provenienti dai Piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, anche gli incentivi per i progettisti interni di opere pubbliche, i compensi per il censimento Istat e quelli per l'avvocatura interna in caso di condanna della controparte alle spese di lite, nonché le economie degli anni precedenti derivanti dalla parte stabile del fondo per le risorse decentrate””.

In sede di controdeduzioni presentate il 4/9/2018, la **GIUNTA REGIONALE** ha sostanzialmente ribadito quanto precedentemente argomentato in esito all'istruttoria della Sezione, sottolineando altresì che lo stesso Commissario ad Acta, con propria nota prot. 2016-0000049/UDCP/comm APS del 02/11/2016U, indirizzata al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, ha reputato *“la soluzione prospettata dall'Amministrazione regionale [...] coerente con quanto previsto dal Piano di stabilizzazione finanziaria, il quale, [...] per quanto attiene alle modalità di costituzione dei fondi per il trattamento economico del personale della Giunta, prevede appunto[...] che la Regione garantisce un graduale riassorbimento del fondo per il finanziamento delle posizioni organizzative”*.

Nulla è stato specificamente argomentato, sul punto, in sede di audizione prodromica all'udienza deputata allo svolgimento del giudizio di parifica.

Nelle controdeduzioni scritte del C.R.C. pervenute in data 12/9/2018, ci si sofferma sulla (corretta) esclusione dal computo del tetto di spesa da destinare al trattamento accessorio del personale degli importi dei fondi dei CCDI non utilizzati nell'anno precedente, in quanto economie degli anni precedenti derivanti dalla parte stabile del fondo delle risorse destinate alla retribuzione accessoria del personale.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Riguardo il criterio di calcolo seguito dalla G.R., va opportunamente evidenziato che nella nota di riscontro (prot. Cdc n. 3072/2018) all'istruttoria della Sezione si attesta, in proposito, che *“si sono seguite le indicazioni delle Linee Guida del Documento approvato dalla Conferenza delle regioni e delle Province Autonome nella seduta del 13/10/2011...”*; in effetti, nelle considerazioni preliminari del decreto dirigenziale n. 2 del 14/12/2016 del Dipartimento delle Risorse Finanziarie, Umane e Strumentali – Giunta Regionale della

Campania (avente ad oggetto “Deliberazione di Giunta regionale n. 655 del 22 Novembre 2016. Determinazioni”), si espone, testualmente, che:

“a) la determinazione della riduzione del fondo ex art. 1 comma 236 della legge n. 208 del 28 dicembre 2015, in assenza di delucidazioni ministeriali in materia, è effettuata in continuità rispetto al passato, utilizzando le linee guida stabilite con Documento approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome nella seduta del 13/10/2011, giusta nota prot. n. 4538/C1PERS del 17/10/2011 e con le modifiche apportate in data 07/02/2013, nota prot. n.13/018/CR9/C1;

b) le voci/istituti contrattuali da prendere in considerazione per il calcolo della riduzione, in conformità a quanto previsto dal citato documento della Conferenza stato Regioni e delle indicazioni fornite anche dal Commissario ad acta per l'attuazione del piano di stabilizzazione finanziaria sono le seguenti: progressione economica orizzontale, produttività retribuzione di posizione e di risultato sempre riferita al personale cessato;

c) in merito alla riduzione del personale in servizio per l'anno 2013 rispetto al 2012, la deliberazione n. 116/2014 della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti Lombardia ha sottolineato, e la percorribilità della procedura di riduzione enunciata dalla Ragioneria Generale dello Stato con circolare n. 12 del 15 aprile 2011 che si basa sul confronto tra il valore medio delle unità di personale presenti nell'anno di riferimento rispetto al valore medio relativo all'anno 2010 e quella del criterio proposto nel Documento approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome nella seduta del 13/10/2011, giusta nota prot. n. 4538/C1PERS del 17/10/2011, secondo cui "... nel calcolo dell'entità annuale di riduzione delle risorse si dovrà tener conto della data di cessazione del personale fuoriuscito, operando pertanto una riduzione in termini di rateo";

d) alla luce della deliberazione summenzionata n. 116/2014 della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti Lombardia, appare maggiormente equo, rispetto al sistema della media dei dipendenti proposto dalla Ragioneria Generale dello Stato con circolare n. 12 del 15 aprile 2011, il metodo di calcolo previsto dal Documento approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome nella seduta del 13/10/2011, in quanto tiene conto della data di effettiva cessazione delle singole unità di personale e conseguentemente, del diritto maturato da queste ultime all'attribuzione del trattamento accessorio, per il periodo di permanenza in servizio;

e) con circolare n. DAR0012120 del 12/09/2014 la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Affari Regionali nel fornire indicazioni applicative in materia di trattamento retributivo accessorio del personale di Regioni ed Enti Locali, ai sensi dell'art. 4 del D.L. n. 16/2014, precisa sia che: "... E' fatta salva la costituzione dei fondi contrattuali

adottati dalle Regioni e dagli Organismi strumentali delle stesse in conformità delle legislazioni regionali già vigenti", sia che, nella quantificazione delle riduzioni per il personale cessato ai sensi dell'art. 9, comma 2-bis, "... siano da considerarsi anche le interpretazioni contenute nel documento Linee guida della Conferenza delle Regioni e delle Pubbliche Amministrazioni".

Pertanto, deve ritenersi corretto l'operato della G.R.C. sul punto.

Riguardo quanto dichiarato dal C.R.C., l'organo de quo -come precedentemente riportato- ha precisato, nella nota prot. n. 574217 del 12/9/2018 in cui ha controdedotto alle osservazioni della Sezione, quanto segue: *"In merito agli importi dei fondi dei CCDI non utilizzati nell'anno precedente, si conferma che essi sono rientrati nei limiti complessivi previsti per la spesa da destinare al trattamento accessorio del personale e regolarmente stanziati nel bilancio preventivo ma, così come indicato nella pronuncia del 4 ottobre n. 51 Sezioni riunite, in riferimento all'art. 9, c. 2-bis del D.L. 78/2010, in assenza di diverse disposizioni, tali somme sono state escluse dal computo del tetto di spesa, in quanto economie degli anni precedenti derivanti dalla parte stabile del fondo delle risorse destinate alla retribuzione accessoria del personale"*.

Se tale effettivamente è -come dichiarato, cioè, dallo stesso C.R.C.- il metodo di quantificazione utilizzato, la Sezione non può che prenderne, nella presente sede, atto.

"B. COSTITUZIONE DEL FONDO RELATIVO AI DIRIGENTI IN RAGIONE DEL NUMERO DEI DIRIGENTI IN ORGANICO O IN RELAZIONE AGLI INCARICHI EFFETTIVAMENTE RICOPERTI, CONSIDERATO CHE IN PROPOSITO IL COMMISSARIO AD ACTA HA OSSERVATO, NELLA PROPRIA RELAZIONE PROT. 2016 - 000049/UDCP/COMMAPS DEL 02/11/2016 U DEDICATA ALLA 'PROGRAMMAZIONE DELLE RESIDUE ATTIVITÀ DA SVOLGERE IN ATTUAZIONE DELLE MISURE DEL PIANO DI STABILIZZAZIONE FINANZIARIA', CHE IL FONDO DE QUO 'DOVESSE ESSERE DIMENSIONATO, TENENDO CONTO DEL NUMERO DELLE STRUTTURE DI FATTO ISTITUITE CON LA DELIBERA DI GIUNTA N. 478 DEL 10/9/2012 E SUCCESSIVE [...] LA DIREZIONE GENERALE PER LE RISORSE UMANE, CON NOTA PROT. N. 2014.0851246 DEL 15.12.2014, COMUNICAVA ALLO SCRIVENTE CHE AVREBBE PROCEDUTO ALLA RIDUZIONE DEL FONDO DAL MESE DI NOVEMBRE 2013 IN MISURA PARI AL TRATTAMENTO ECONOMICO PREVISTO PER LE STRUTTURE DIRIGENZIALI ALLO STATO NON ISTITUITE, AMMONTANTI A N. 45 POSIZIONI INDIVIDUALI [...] IL TEMA DELLA 'RIDUZIONE DEL FONDO' È DIVENUTO DI GRANDE ATTUALITÀ E RILEVANZA, ALLA LUCE ANCHE DELLA RECENTE INDAGINE PRESSO LA GIUNTA REGIONALE DELLA GUARDIA DI FINANZA - NUCLEO POLIZIA

TRIBUTARIA DI NAPOLI CHE HA CHIESTO CHIARIMENTI IN ORDINE ALLE MODALITÀ DI COSTITUZIONE DEL FONDO DEI DIRIGENTI; IN PARTICOLARE È STATO CHIESTO DI CONOSCERE SE LO STESSO SIA STATO COSTITUITO IN RAGIONE DEL NUMERO DEI DIRIGENTI IN ORGANICO O IN RELAZIONE AGLI INCARICHI EFFETTIVAMENTE RICOPERTI”.

La **GIUNTA REGIONALE**, sempre in esito alla nota istruttoria della Sezione, ha svolto le seguenti controdeduzioni.

Per quanto concerne il fondo della Dirigenza, con DGR 576 del 21/11/2015 è stato costituito il fondo 2015, in base alle disposizioni vigenti ed è stata effettuata l'applicazione delle riduzioni effettuate negli anni precedenti.

Il fondo è stato costituito per un valore di €. 18.796.292,97, al netto delle riduzioni suddette che ammontano complessivamente ad €. 1.430.409,65.

Con DGR 656 del 22/11/2016 si è approvato il fondo 2016 e si è quantificata la riduzione, ai sensi dell'art. 1 comma 236 della Legge 208/2015, in €. 307.176,67.

Anno	Fondi Lordi 2015	Riduzioni per cessazioni 2014	Fondi netti limite 2016 dell'art. 1 della Legge n. 208/2015
	DGR. 772/2014 - DD N. 2/2015		DGR. 772/2014 - DD N. 2/2015
Dirigenti giunta	€ 21.143.553,08	1.430.409,65	19.713.143,43
	Fondi Lordi 2016	Riduzioni per cessazioni art. 1 comma 236 Legge 208/2015	Fondi netti limite 2016 dell'art. 1 della Legge n. 208/2015
	DGR. 171/2017		
Dirigenti giunta	18.268.109,57	€. 307.176,67	€. 17.960.932,90*

*L'importo risente anche delle riduzioni di sotto riportate:

1) DGR 576 del 24/11/2015 (ART. 26 COMMA 3 DEL CCNL 23/12/99) € 916.850,46

2) DGR 171 del 28/03/2017 (ART. 23 CCNL 22/02/06) € 528.183,40

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Campania

In merito alla tematica relativa alla riduzione del fondo dei dirigenti a decorrere dall'anno 2014 è stata eliminata la quota di cui all'art. 26, comma 3, del CCNL 23/12/1999. I servizi a suo tempo attivati (nel corso del 2003) riconducibili a n. 17

posizioni individuali che diedero luogo all'incremento del fondo, con l'entrata in vigore del vigente ordinamento amministrativo non sono considerati come una novità nell'organizzazione regionale. L'importo annuo di riduzione è stato pari ad € 916.850,48.

Ai sensi dell'art. 9 comma 2 bis del d.l. 78/2010 la riduzione del fondo è stata pari ad € 1.430.409,68. In applicazione dell'art. 1 comma 236 della legge 208/2015 -anch'essa di deroga alla irriducibilità dei fondi- la riduzione per il 2016 è stata pari ad € 307.176,77.

Il fondo destinato al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato area dirigenza per l'anno 2017 deve essere determinato in esecuzione dell'art. 23 D.Lgs. 75/2017 per un importo pari ad € 17.960.932,93 in applicazione di quanto previsto dall'art. 2 L.R.C. n. 3/2017. Il fondo destinato al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato area dirigenza per l'anno 2017 è stato, infatti, determinato, in €. 16.327.508,33, per un importo inferiore rispetto al tetto pari ad una riduzione appunto di € 1.633.424,60.

La regione nel corso degli ultimi anni ha perseguito una politica di riduzione del fondo dei dirigenti che ha portato all'eliminazione dal suddetto fondo, a regime, di oltre 8,5 milioni annui. Anche se l'Aran, in merito, ha più volte confermato il generale principio di irriducibilità dei fondi destinati all'incentivazione del personale, sia esso dirigente che comparto, in assenza di una specifica disposizione di legge o contrattuale (cfr. orientamento n. 96 del 5/9/2012)

La riduzione del fondo con L.R.C. n. 1/2012, art. 23, comma 6, (per un valore di € 2.526.421,00), a partire dal fondo costituito per l'anno 2010 è stata oggetto di impugnativa del Governo conclusasi con la sentenza della Corte costituzionale n. 28/2013.

La riduzione con delibera di Giunta n. 945/2010, per un valore di € 1.841.290, anche questa a partire dal fondo costituito per l'anno 2010, è invece attualmente oggetto di impugnativa dinanzi al giudice del lavoro di Napoli – RG n. 20017/2015, il cui esito non è ad oggi noto.

La L.R.C. n. 3/2017, all'art. 23, comma 2, ha previsto una determinazione del valore del fondo della dirigenza diverso da quello previsto dalle norme contrattuali, ancorandolo alle strutture esistenti (rimane da verificare la presunta violazione della riserva di legge in materia); il fondo 2017 (DGR 800/2017) è stato costituito per la prima volta, applicando tale nuova normativa regionale.

Inoltre, in sede di autotutela a seguito delle ordinarie attività di monitoraggio sul costo del personale effettuata dalla direzione per il Personale, è emersa una

disomogeneità nella quantificazione del monte salari del personale dirigenziale negli anni scorsi che, in base al contratto vigente, rappresenta il punto di riferimento per gli incrementi del fondo.

L'analisi svolta dall'ufficio con l'utilizzo della documentazione del conto annuale degli anni 2001-2002-2003 ha evidenziato un'erronea lettura delle tabelle 12 e 13 del conto annuale 2001. Il contratto (art. 23 comma 3 CCNL 22/2/2006) prevedeva un incremento del fondo di una percentuale pari al 1,66 % del monte salari 2001. L'applicazione dell'istituto contrattuale in parola fu effettuata nel corso del 2006. Probabilmente il dato desumibile dalle citate tabelle del conto annuale fu considerato erroneamente in euro e non in migliaia di lire (le tabelle del conto non indicavano né l'unità di misura né l'espressione in migliaia di lire). L'errata interpretazione delle tabelle del conto annuale ha determinato una erronea determinazione del monte salari 2001 (si ripete base di calcolo per l'incremento ex art. 23, comma 3, CCNL) e, conseguentemente, del valore incrementale del fondo. L'incremento in parola, applicato fin dal 2003, parzialmente errato, ha comportato un recupero di una quota annua di € 528.183,00. L'importo complessivo da recuperare (oltre 6 milioni di euro relativo a 12 annualità) è stato fatto valere sui fondi relativi agli anni 2015, 2016 e 2017 (cfr. DGR n. 171/2017 e DD n. 4 del 13 luglio 2017 avente ad oggetto "Determinazione quota disponibile risorse del fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della dirigenza per le annualità 2015-2016).

Il piano di recupero della somma complessiva di € 6.338.200,80, avvenuto in tre annualità, si è concluso nel corso del 2017 (DGR. N.800/2017).

Dal 2015, la quota errata di 528 mila euro circa non è stata più riportata tra le voci costitutive del fondo stesso.

In esito a tali risultanze istruttorie, la Sezione ha svolto, nella relazione comunicata all'amministrazione regionale ai fini dell'audizione prodromica all'udienza conclusiva del giudizio di parificazione, le seguenti osservazioni.

“La Sezione prende atto della metodologia utilizzata dall'amministrazione circa l'operazione di costituzione e riduzione ai sensi delle normative finanziarie di riferimento, rinviando per ciò che attiene alla procedimentalizzazione dei tagli alle considerazioni già espresse sul fondo comparto.

In particolare va rilevato che il fondo 2015 è stato costituito con DGR 576 del 21/11/2015 per un valore di € 18.796.292,97, al netto sia dell'applicazione delle riduzioni effettuate negli anni precedenti (per un ammontare pari ad € 21.143.553,00 - € 1.430.409,65 = € 19.713.143,43), sia della riduzione di cui alla DGR n. 576 del 24/11/2015 (art. 26 comma

3 del CCNL 23/12/1999) di € 916.850,46 (€ 19.713143,43 – € 916.850,46 = € 18.796.292,97).

Il fondo lorde 2016 è invece pari ad € 18.268.109,57 in quanto risente della riduzione iniziale di € 528.183,40 (€ 18.796.292,97 - € 528.183,4 = € 18.268.109,57) di cui alla DGR 171 del 28/03/2017 (art. 23 CCNL 22/2/2006) che, al netto dell'applicazione delle riduzioni effettuate negli anni precedenti di € 307.176,67 individua un tetto pari ad € 17.960.932,93.

La Sezione prende atto delle dichiarazioni dell'amministrazione secondo cui dal 2015 la quota errata di 528 mila euro circa non è stata più riportata tra le voci costitutive del fondo stesso.

La Sezione prende altresì atto dell'azione di recupero intrapresa e conclusasi con la DGR n. 800/2017 limitando anche in questo caso l'analisi delle controdeduzioni agli esercizi finanziari 2015-2016 di riferimento e riservandosi, anche data la complessità del quadro normativo in evoluzione, in sede di successivi controlli di verificare le iniziative regionali e di effettuare ulteriori disamine della questione.

Cionondimeno, in via generale e più specificatamente in merito alla problematica emersa sulla compatibilità di una determinazione da parte della legislazione regionale (Cfr. lg. regionale n. 3/2017¹²) del valore del fondo della dirigenza in modo difforme da quello previsto dalle norme contrattuali, si intende rimarcare che le amministrazioni non possono determinare unilateralmente la concessione di trattamenti economici.

La fonte legislativa legittimante l'erogazione non può essere una fonte regionale: il Giudice delle Leggi ha, infatti, deliberato e valutato l'illegittimità costituzionale di norme regionali che disciplinavano la formazione e la costituzione dei fondi per la contrattazione decentrata, a copertura del trattamento accessorio, mediante l'individuazione di risorse aggiuntive rispetto alla disciplina nazionale (cfr. Corte cost. sentenza n. 26 maggio 2017, n. 121 e sentenza n. n. 339/2011). Norme siffatte, infatti, disciplinano un aspetto del trattamento economico dei dipendenti delle regioni (il cui rapporto di impiego è privatizzato); di conseguenza esse non solo rischiano di porre in crisi il coordinamento della finanza pubblica (materia di competenza concorrente, art. 117, comma 3, Cost.), ma trascinano dall'area della competenza normativa regionale per invadere un aspetto della competenza esclusiva statale, trattandosi di materia afferente l'area dell'“ordinamento

12 Cfr. Art. 2 (Riduzione del Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato della dirigenza) della legge regionale della Campania n. 3/2017 recita: “1. In attuazione del principio del buon andamento dell'attività amministrativa e ai fini del contenimento della spesa del personale con qualifica dirigenziale, a partire dall'anno 2017, il fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato dell'area dirigenza della Giunta regionale e del Consiglio regionale è determinato tenendo conto del numero delle posizioni dirigenziali attive nell'anno di riferimento e comunque, in misura non superiore al numero delle strutture ordinamentali, così come fissate con deliberazione di Giunta regionale dell'anno di riferimento, adottata ai sensi dell'articolo 6, comma 3, del regolamento 15 dicembre 2011, n. 12 (Ordinamento amministrativo della Giunta regionale)”.

civile” (art. 117, comma 2, lett. l, Cost. e art. 45, comma 1, D.lgs. 165/2001; cfr. in tale senso anche SRC Lombardia n. 137/2013/PAR).

Pertanto, la Sezione evidenzia l’urgenza di immediati provvedimenti correttivi, di carattere legislativo, che tengano adeguatamente conto dei limiti statali che hanno il loro fondamento nella competenza concorrente del coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma 3, Cost.) e in quella esclusiva della disciplina dell’ordinamento civile (dell’art. 117, secondo comma, lettera l) come più volte evidenziato dal Giudice delle leggi (C. Cost. sentenza n. 339/2011), onde eliminare anche a fini recuperatori le illegittimità determinatesi, impregiudicata ogni valutazione degli eventuali consequenziali profili della questione rientranti nella competenza di altri organi magistratuali”.

In sede di controdeduzioni presentate il 4/9/2018, la Giunta regionale ha ribadito, con argomentazioni non dissimili da quelle spiegate in fase istruttoria, le ragioni - ritenute corrette- dell’operata quantificazione, osservando, in conclusione, che “*pur comprendendo i rilievi in ordine alla legittimità costituzionale della richiamata normativa regionale, si rappresenta che detta norma risulta tuttora vigente senza che risulti pendente alcun giudizio di legittimità costituzionale, ovvero sia stato presentato ricorso incidentale in sede giurisdizionale*”. Sul punto, la G.R. ha altresì evidenziato che il fondo destinato al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato area dirigenza per l’anno 2017 è stato determinato, in esecuzione dell’art. 23 D.Lgs. 75/2017, per un importo pari ad € 17.960.932,93, pari al fondo 2016. Ma in particolare, ha posto in risalto la circostanza che in applicazione dell’art. 2 L.R.C. n. 3/2017 – Legge di stabilità regionale 2017”, (Riduzione del Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato della dirigenza) con D.G.R. n. 800 del 19/12/2017, si è provveduto alla determinazione del fondo destinato al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato area dirigenza per l’anno 2017 in €. 16.327.508,33, con una riduzione di € 1.633.424,60, ai sensi della richiamata normativa regionale.

Nel corso dell’audizione prodromica all’odierno giudizio di parifica, il Direttore Generale Vicario per le Risorse Umane presso la G.R.C. dott. Lorenzo Masi ha svolto brevi considerazioni a chiarimento, esponendo che la ritenuta incostituzionalità dei criteri di costituzione del fondo relativo ai dirigenti è stata superata con la regolamentazione, per il prosieguo, contenuta nelle prescrizioni della L.R.C. n. 3/2017 (poi modificata in senso ulteriormente restrittivo dalla L.R.C. n. 38/2017) e che l’impugnazione di tali ultime norme regionali innanzi alla C. Cost. paradossalmente produrrebbe -in caso di esito positivo- effetti economicamente pregiudizievoli per l’Ente. Su quest’ultimo aspetto, si è provveduto ad integrare per iscritto con chiarimenti pervenuti in data 12/9/2018, in cui l’Ente si è intrattenuto sulla descrizione

del quadro normativo e sulle linee interpretative ARAN di riferimento, concludendo nel senso che *“le dinamiche di finanziamento del fondo per la relativa retribuzione di posizione e di risultato sono configurate, dalla contrattazione collettiva nazionale, secondo un assetto dinamico, comunque connesso al riparto organizzativo delle stesse tra le posizioni dirigenziali istituite nella dotazione organica. Il finanziamento del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato dirigenziale appare, dunque, strumentalmente e dinamicamente correlato all'assetto funzionale ed organizzativo dell'ente”*. Dopo aver evidenziato che l'Amministrazione regionale *“ha effettuato le [...] decurtazioni in rigorosa coerenza anche con le risultanze della verifica ispettiva in materia di scostamenti dagli obiettivi di Finanza Pubblica, eseguita dal MEF - Dipartimento della Ragioneria dello Stato nel corso del 2010, nonché con le misure previste dal conseguente Piano di Stabilizzazione Finanziaria, elaborato dalla Regione ed approvato dal Ministero”*, la G.R. ha fatto presente che sulla materia è già intervenuta la Corte Costituzionale con sentenza n. 28/2013, pronunciata in ordine alle prescrizioni di cui all'art. 23 c. 6 della legge regionale n. 1/2012, che, analogamente alla normativa regionale anno 2017, disponevano la riduzione del fondo della dirigenza per le posizioni dirigenziali soppresse, pronuncia con cui la Consulta *“ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale, giudicando la norma regionale <perfettamente aderente a quanto disposto dal legislatore statale>”*.

La Procura Regionale, che in sede di audizione ha adombrato l'eventualità che la Sezione sollevasse sul punto questione di legittimità costituzionale, ha ulteriormente argomentato in merito nella memoria trasmessa in data 14/9/2018, in cui si è espressa nei termini che seguono:

“[...] viene in rilievo una legge regionale -e in particolare l'articolo 2 della legge 20 gennaio 2017, n. 3- che ha introdotto criteri di determinazione di tale fondo difforni da quelli previsti dalla legislazione statale.

Occorre peraltro ulteriormente tenere presente anche la novità introdotta dal comma 10 dell'articolo 14 della legge 29 dicembre 2017, n. 38, che, a decorrere dal 1° gennaio 2018, ha previsto che la norma contenuta nel citato articolo 2 si interpreta conformemente alla normativa nazionale vigente in materia di pubblico impiego, nel senso cioè «di escludere dal computo del riparto del fondo le strutture vacanti».

Già questa indicazione del legislatore regionale può essere tenuta in debita considerazione dall'amministrazione regionale, che potrebbe utilmente avviare effettive e concrete attività recuperatorie delle indebite erogazioni effettuate negli esercizi 2015 e 2016.

Tuttavia, sotto il profilo della rilevanza temporale agli esercizi considerati nel presente giudizio di parifica, resta pur vero che la Corte costituzionale ha più volte dichiarato

l'incostituzionalità di discipline regionali che prevedevano la formazione e la costituzione dei fondi per la contrattazione decentrata, a copertura del trattamento accessorio, mediante l'individuazione di risorse aggiuntive rispetto alla disciplina nazionale, osservando come la materia dell'“ordinamento civile”, cui si riconduce il rapporto di lavoro dei dipendenti regionali, è di esclusiva competenza statale (art. 117, comma 2, lett. l), Cost.).

Come già anticipato in occasione dell'audizione di pre-parifica, anche per questa fattispecie, la Procura Regionale rimette al prudente apprezzamento della Sezione la decisione se promuovere d'ufficio, in via incidentale, la questione di costituzionalità della disciplina in esame, che comunque rientra nell'area decisionale del presente giudizio di parificazione, all'esito anche delle ulteriori valutazioni sull'effettiva riduzione della spesa che tale declaratoria comporterebbe, secondo quanto eccepito dalla Regione in occasione della medesima audizione.

Si tratta, come è evidente, di profili, che, in quanto incidenti sulla effettiva esistenza di conseguenze pregiudizievoli per gli interessi economico-patrimoniali della Regione, possono essere utilmente apprezzati nella valutazione dei presupposti di promovibilità della questione, dequotandone la rilevanza”.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

L'art. 23 c. 6 della legge regionale n. 1/2012 -che ovviamente rappresenta la disposizione di riferimento per la quantificazione dei fondi relativi alle annualità 2015 e 2016 qui in esame- è già stato segnalato -come evidenziato dalla G.R.C. nelle proprie controdeduzioni- innanzi alla Corte Costituzionale, che in merito si è pronunciata -con dichiarazione di manifesta infondatezza- con la sentenza n. 28/2013, con la quale la Consulta ha respinto l'impugnazione proposta dalla PCM, ritenendo che *“la disposizione impugnata non incide affatto sul trattamento economico del personale ma si limita ad adeguare il bilancio di previsione alla mutata consistenza numerica del personale dirigenziale. Pertanto l'intervento legislativo regionale, che si mostra perfettamente aderente a quanto disposto dal legislatore statale, il quale aveva già previsto -con l'art. 9, comma 2-bis, decreto legge n. 78/2010, come convertito- la riduzione delle poste per il trattamento accessorio in funzione della riduzione del personale in servizio, non interferisce con la materia dell'ordinamento civile”,* di competenza statale ai sensi dell'art. 117, comma 2 lettera l), Costituzione.

Oltre a ciò, va opportunamente posto in rilievo che l'art. 2 L.R.C. n. 3/2017 (Legge di stabilità regionale 2017), rubricato “Riduzione del Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato della dirigenza”, prevede: “1. In attuazione del principio del

buon andamento dell'attività amministrativa e ai fini del contenimento della spesa del personale con qualifica dirigenziale, a partire dall'anno 2017, il fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato dell'area dirigenza della Giunta regionale e del Consiglio regionale è determinato tenendo conto del numero delle posizioni dirigenziali attive nell'anno di riferimento e comunque, in misura non superiore al numero delle strutture ordinamentali, così come fissate con deliberazione di Giunta regionale dell'anno di riferimento, adottata ai sensi dell'articolo 6, comma 3, del regolamento 15 dicembre 2011, n. 12 (Ordinamento amministrativo della Giunta regionale)" - "2. La riduzione del Fondo di cui al comma 1 tiene conto del numero di strutture effettivamente coperte, del numero dei dirigenti incaricati, e di quanto previsto dall'articolo 10 del CCDI dirigenti anche in esito al processo di pesatura delle strutture in atto". Inoltre, come puntualmente evidenziato dalla Procura Regionale, a decorrere dal 1° gennaio 2018, la norma contenuta nel citato articolo 2 (L.R. n. 3/2017) si interpreta, per effetto del comma 10 dell'articolo 14 della legge 29 dicembre 2017, n. 38, conformemente alla normativa nazionale vigente in materia di pubblico impiego, nel senso cioè "di escludere dal computo del riparto del fondo le strutture vacanti", ovvero in senso ancor più restrittivo e conforme ai principi del quadro normativo nazionale e costituzionale.

Per tali motivi -ovvero, perché la questione di legittimità costituzionale della disposizione di riferimento da assumere in considerazione nella presente sede (esercizi 2015 e 2016) è già stata dichiarata manifestamente infondata con la sentenza C. Cost. n. 28/2013 e perché con le disposizioni introdotte nel 2017 la regolamentazione regionale della materia è stata opportunamente ricondotta nell'alveo del contenimento della spesa legata alla quantificazione del fondo della dirigenza- non si ravvisano, allo stato, sussistenti i presupposti per sollevare, sul punto, ulteriore questione di legittimità costituzionale.

CAPITOLO II

IL SISTEMA CONTABILE SANITARIO DELLA REGIONE CAMPANIA

Introduzione

Nell'ambito del ciclo di parificazione del rendiconto generale della regione Campania per l'anno 2015 e 2016 la Sezione ha compiuto le necessarie verifiche contabili sulla regolarità e affidabilità dei conti regionali del comparto sanità ed è stata compiuta un'analisi aggregata delle principali voci di spesa sanitaria anni 2013-2016 al fine di monitorare l'andamento del settore sanità in Campania negli ultimi anni.

I dati riportati nella presente relazione sono stati forniti dalle strutture regionali preposte in pieno spirito di collaborazione istituzionale, confrontati cartolarmente mediante l'attività istruttoria che si è svolta a decorrere dal 18 aprile c.a. e nell'udienza di pre-parifica dell'11 settembre 2018 in contraddittorio con i rappresentanti della Regione e della Procura presso la Sezione giurisdizionale in funzione di garanzia.

La presente Relazione, collocata all'interno dell'allegato B alla istruttoria del Giudizio di parifica sui rendiconti 2015 e 2016 della regione Campania, si articola in due capitoli: il capitolo II, che ripercorre le criticità e le conclusioni dell'attività di analisi del perimetro sanitario all'interno del bilancio della regione Campania per gli anni 2015/2016 oggetto del presente Giudizio di parifica ai sensi dell'art. 1, comma 5, della legge 7 dicembre 2012, n. 213 e il capitolo III che espone in estrema sintesi alcuni fenomeni gestionali rilevati attraverso una disanima di dati finanziari, economici e patrimoniali del settore sanità dal 2013 ad oggi.

Si segnalano alcuni aspetti salienti del capitolo II per le problematiche connesse al perimetro sanitario, al risultato di amministrazione e alla cassa.

L'area sanitaria è ben delimitata all'interno del Bilancio regionale in quanto sottratta, ex art 20 del d.lgs.118/2011, alle innovazioni proprie della cosiddetta contabilità finanziaria potenziata. Il legislatore con il d.lgs. n.118/2011 (art. 20) pone a carico delle regioni a statuto ordinario il compito di garantire un'esatta individuazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del servizio sanitario regionale al

fine di consentire la confrontabilità immediata tra 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 individuare le correlate fonti di finanziamento. L'area sanitaria è perimetrata in contabilità finanziaria mediante la definizione delle entrate accertabili e destinabili, sia dal sistema sanitario nazionale che dal bilancio regionale, alla spesa sanitaria, declinando le tipologie di entrate e di spese e, soprattutto, imponendo di seguire le regole contabili proprie della contabilità finanziaria ante d.lgs. 118/2011 (es. impegno tecnico).

Perimetrare l'area finanziaria sanitaria risponde all'esigenza di non confondere la gestione sanitaria con quella ordinaria della Regione e consente di dare immediata e separata evidenza alle fonti di finanziamento ordinario della sanità e alle risorse ulteriori predisposte dalla regione per finanziare, dal lato della spesa, le uscite finanziarie destinate ai diversi progetti o direttamente gestite dalla regione (vedi GSA – centro di responsabilità) o destinate ai vari centri di responsabilità (ASL e aziende ospedaliere). Con la riorganizzazione del sistema Sanitario nazionale, mediante l'entrata in vigore del d.lgs. n. 502/1992, è stata introdotto per le aziende sanitarie, ospedaliere e i vari centri di responsabilità la contabilità economico-patrimoniale (costi/ricavi) in luogo della tradizionale contabilità finanziaria in quanto più idonea a rilevare l'efficacia e l'efficienza del servizio sanitario a diretto contatto con il cittadino utente e a misurare risultati d'esercizio positivi o “disavanzi economico sanitari”.

La gestione sanitaria pone problemi informativi contabili di non poco conto in quanto incrocia tre diverse contabilità: quella finanziaria potenziata inserita nel bilancio regionale, quella finanziaria non potenziata in quanto perimetrata all'interno del bilancio regionale e infine quella economica patrimoniale nella gestione direttamente a contatto con l'utente cittadino. I principali problemi informativi contabili del settore sanitario- in specie di quello campano -derivano dai consuntivi economici dei vari centri di responsabilità, che scontano le difficoltà non solo del lavoro dei tavoli tecnici nella definizione dei c.d. LEA, ma anche le complesse problematiche della tempistica della contabilità finanziaria della regione e dello Stato - soprattutto nell'accertamento delle entrate – con conseguenze in termini di incertezza e scarsa attendibilità e veridicità dei dati economico-patrimoniali. I risultati economico-patrimoniali dovrebbero al contrario essere guidati dai principi contabili nazionali OIC, oltre che da quelli specifici del d.lgs. n. 118/2011.

In questa reale complessità operativa la Corte dei conti spera di contribuire al percorso di miglioramento intrapreso dalla sanità campana sia mediante l'annuale giudizio di parifica del rendiconto sia monitorando l'andamento gestionale complessivo o per settori di interesse. Va evidenziato quanto segue:

1) Il comparto sanità continua a occupare un peso preponderante sugli equilibri di bilancio della regione Campania con un saldo primario della regione complessivo che risente negativamente del risultato contabile primario della gestione sanitaria, per quanto in miglioramento. La gestione sanitaria assorbe circa l'87% delle entrate correnti accertate di competenza sia per il 2015 che per il 2016 e dal lato della spesa l'80% circa degli impegni correnti assunti rispettivamente nel 2015/16. Al contrario, dal lato degli investimenti si rileva una incidenza degli impegni assunti in conto capitale afferenti al perimetro sanitario rispettivamente del 9% e 6% per il 2015 e 2016, rispetto al totale degli impegni in conto capitale assunti dalla regione. Nel 2016, al contrario del 2015, la gestione sanitaria di competenza registra un avanzo di competenza pari a 19 milioni€ circa che contribuisce all'equilibrio complessivo della gestione di competenza regionale. Si assiste, inoltre, a una gestione ordinaria che contribuisce alla determinazione dell'avanzo complessivo per 420 milioni€ circa;

2) È significativa la forte mancanza di investimenti nel settore sanitario con ripercussioni sui Lea (livelli essenziali delle prestazioni sanitarie). L'esiguo impegno finanziario dal lato degli investimenti nel sistema sanitario pone in primo luogo un problema sulla qualità dei servizi offerti e secondariamente un problema dal punto di vista patrimoniale. Gli investimenti, infatti, hanno la funzione di creare nuovo capitale di funzionamento e di sostituire quello interamente ammortizzato con un valore recuperabile prossimo allo zero. Il capitale di funzionamento, già interamente ammortizzato, se non opportunamente sostituito e recuperato con adeguati investimenti, non sarà in grado di garantire standards qualitativi di servizi sanitari elevati e costanti nel tempo. Da un punto di vista strettamente contabile è probabile che l'assenza di investimenti adeguati possa far emergere problemi di attendibilità e correttezza della valutazione delle immobilizzazioni materiali in sede di controllo dei rendiconti di tutti gli enti afferenti al sistema sanitario regionale. La mancanza di investimenti è fenomeno su cui l'attuale Governo della Regione Campania ha assicurato (nell'udienza di pre-parifica dell'11 settembre) di voler porre rimedio recuperando occasioni perdute dal passato e su cui questa Sezione della Corte dei conti porrà in futuro la massima attenzione in considerazione delle ripercussioni dirette sui cittadini;

3) E' stato rilevato il fenomeno dell'interrelazione tra la cassa sanitaria e ordinaria, anche se in diminuzione. Nel 2015 e 2016 i flussi di cassa in entrata rilevano, innanzitutto, un incremento del flusso complessivo di entrata, in particolare del Titolo I e II, e una riduzione del flusso di cassa complessivo in entrata del Titolo III del titolo IV. La riduzione del titolo IV segnala una riduzione delle entrate in conto capitale e della spesa in conto capitale con possibili pregiudizi per il livello degli investimenti (la spesa in conto capitale complessiva di cassa subisce un decremento consistente da 155 mila€ circa del 2015 a 37 mila€ circa del 2016). Il titolo "entrate per contabilità speciali" registra un consistente decremento dei prelevamenti dal conto di gestione ordinario a dimostrazione di una riduzione delle interrelazioni tra i due conti di tesoreria, sanitario e ordinario. Infatti, i prelievi nel 2015 dal titolo "entrate per contabilità speciali" rilevano un importo di 1.666.779.716,74€ per poi ridursi nel 2016 a 832.000.000,00€. Si rileva, in particolare, una contrazione del flusso di cassa dal conto "Differenza tra prelevamenti e versamenti dal e al conto ordinario" di conseguenza una riduzione dell'utilizzo della tesoreria della sanità come strumento di anticipazione liquidità per la gestione ordinaria. Risulta pertanto che la cassa ordinaria utilizza la cassa sanitaria per anticipazioni di liquidità per l'ammontare consistente di 1,3 miliardi nel 2015 non restituendo entro l'esercizio (31.12) 440 milioni e nel 2016 per 700 milioni non restituendo entro il 31.12 circa 308 milioni. La circostanza che tali anticipazioni siano state restituite nell'anno successivo non esclude che si tratta di un fenomeno gestionale che, se perdurante e ripetuto nel tempo, rischia di avere riflessi negativi anche sul risultato d'amministrazione e che richiede, pertanto, un attento monitoraggio.

4) Va dato atto positivamente dell'avvenuta riduzione delle perdite portate a nuovo delle ASL anche se da verbale dei tavoli del 28 novembre 2017 (a pag 5) risulterebbe che la struttura Commissariale ancora non ha preso provvedimenti in ordine alla destinazione degli utili d'esercizio a copertura delle perdite pregresse. Peraltro i risultati e la gestione delle singole ASL, dove si annidano le principali criticità e i cui bilanci continuano ad essere approvati con grande ritardo, vanno attentamente analizzati con ulteriori istruttorie;

5) Va dato atto, come risultante dai tavoli, che dall'esercizio 2013 in poi il bilancio consolidato del SSR Campania è positivo e non ricorre all'apporto di manovre fiscali regionali aggiuntive rispetto all'addizionale Irpef e Irap che concorrono al finanziamento ordinario corrente del SSR. Inoltre, come rilevato nella riunione del Tavolo ministeriale di verifica del 18 luglio scorso, è stata riconosciuta la possibilità per

la Regione in considerazione dei risultati raggiunti nella gestione sanitaria nel triennio 2015-2017 (art. 2 comma 6 d.l. 120/2013) a decorrere dall'anno 2019 di eliminare o destinare a finalità extrasanitarie il gettito delle aliquote fiscali che in passato erano destinate all'equilibrio del SSR.

Il Capitolo III della presente relazione affronta alcuni fenomeni critici sotto l'aspetto gestionale ripercorrendo l'evoluzione del commissariamento della sanità della regione Campania che, insieme ad altre sette regioni (Abruzzo, Lazio, Molise, Sicilia, Calabria, Piemonte e Puglia) è dal 2007 in regime di piano di rientro della spesa sanitaria (13 marzo 2007).

Le ragioni che hanno portato nel 2007 all'esigenza della predisposizione di un piano di riequilibrio e, a seguito del mancato raggiungimento dei risultati contenuti all'interno del medesimo piano, al commissariamento della Sanità della Regione Campania, risalgono alla situazione economica del comparto sanitario della Regione per il periodo degli anni 2003 e successivi con disavanzi (rectius "perdite d'esercizio" dei vari centri di responsabilità – Asl, aziende ospedaliere, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, aziende ospedaliere universitarie, GSA) in costante aggravamento: 577 mln€ nel 2003, 1.203 mln€ nel 2004, 1.787 mln€ nel 2005.

Le cause di tale squilibrio si individuano sia sul versante di una crescente difficoltà di reperimento di fonti di finanziamento, sia dal lato di un incremento dei costi del SSR consistente e costante. Le disponibilità finanziarie risultavano infatti largamente insufficienti a contenere il fabbisogno regionale e generavano disavanzi crescenti che raggiungevano, al termine del 2005, la cifra di 1.839 milioni di euro (+42% rispetto al 2004).

Altro dato preoccupante era la crescita della spesa sanitaria che proseguiva a ritmi molto sostenuti (+13% nel 2004, +5,10% nel 2005).

Il commissariamento della sanità in Campania ha consentito di intraprendere un percorso di risanamento ancora in itinere.

I Tavoli tecnici di verifica chiamati nel corso degli anni a esprimere una valutazione complessiva sui risultati raggiunti hanno progressivamente riconosciuto che la Regione Campania, nel dare attuazione al Piano di rientro, ha conseguito via via maggiori risultati, pur con andamento altalenante, sul piano del contenimento dei costi, della realizzazione degli interventi previsti dal Piano di riorganizzazione della rete ospedaliera, dei contratti con erogatori privati accreditati, della tematica del personale e di quella concernente beni e servizi – Soresa (Vedi esiti monitoraggio formale e

sostanziale pubblicati sul sito web ufficiale del Ministero della Salute - www.quadernidellasalute.it). Tra gli aspetti salienti riscontrati si annoverano:

1) una tendenziale diminuzione della spesa sanitaria ma anche, come già rilevato, la riduzione della spesa in conto capitale con la conseguente riduzione di investimenti e il rischio di impoverimento complessivo della sanità. Nel 2014 la spesa sanitaria era pari a €11.865,18 mln€ su spesa complessiva 17.453,52 mln€ (ovvero il 67%), nel 2015 era pari a 10.920,05 mln€ su spesa complessiva di 23.379,67 mln€ (ovvero il 43%), nel 2016 era pari a € 10.796,80 mln€ su spesa complessiva di 19.572,41 mln€ (ovvero il 55%);

2) L'analisi dei risultati della gestione caratteristica delle Aziende del SSR campano per gli anni dal 2013 al 2016 sia a livello aggregato che a livello delle singole Aziende per gli esercizi considerati ("depurati" di altri fenomeni di natura finanziaria e straordinaria) evidenzia che i risultati consolidati della gestione caratteristica dal 2013 al 2016 sono caratterizzati da un moderato incremento iniziale (passando da 268,72 mln di euro nel 2013 a 378,01 mln di euro nel 2014,) per poi subire una riduzione (passando a 349,59 mln di euro nel 2015 e 351,25 mln di euro nel 2016) e un incremento a livello aggregato del costo della produzione (passando da 10.631,93 mln di euro per il 2013 a 10.899,41 mln di euro per il 2014 a 10.989,77 mln di euro a 12.191,13 mln di euro per l'anno 2016). Costi della produzione crescenti, un risultato della gestione caratteristica in sostanziale invarianza con incremento compensativo a livello di entrate e, specificamente, nei fondi indistinti corrisposti in conto esercizio alle Aziende del SSR; questo fenomeno rende estremamente complesso effettuare una valutazione comparativa tra le stesse aziende sanitarie in termini di perdita/utile di esercizio;

3) sul fronte delle perdite registrate dalle Aziende del SSR si rileva un peggioramento particolarmente marcato della performance di alcune di esse. Tra queste aziende vi sono: l'ASL Napoli 2 Nord, che passa da un risultato della gestione finanziaria per l'anno 2015 di - 1,54 mln di euro ad un risultato della gestione finanziaria per l'anno 2016 di - 3,37 mln di euro, l'ASL Benevento, che passa da un risultato negativo della gestione finanziaria per l'anno 2015 pari a - 0,02 mln di euro ad un risultato negativo della gestione finanziaria per l'anno 2016 pari a - 1,15 mln di euro e l'ASL Caserta, che passa da un risultato negativo della gestione finanziaria per l'anno 2015 di 0,80 mln di euro ad un risultato negativo della gestione finanziaria per l'esercizio 2016 pari a - 1,51 mln di euro. In valore assoluto, le maggiori perdite relative alla gestione finanziaria per l'esercizio 2016 vengono subite dall' ASL Napoli 1 centro (- 5,18 mln di euro), dall'ASL Napoli 3 Sud (- 3,85 mln di euro) e dall'ASL Napoli 2 Nord (-3,37 mln di euro) Queste

tre Aziende, da sole, cumulano una perdita di circa 13,70 mln di euro, ovvero quasi il 66% delle perdite totali della gestione finanziaria consolidata per l'anno 2016;

4) L'analisi dei singoli bilanci delle Aziende del SSR sconta un limite fondamentale dovuto all' algoritmo (ovvero delle modalità) con cui la Regione procede alla ripartizione dei fondi alle singole aziende del consolidato sanitario, con particolare riferimento al "fondo indistinto", che da solo rappresenta la voce di ricavo in assoluto più consistente per tutte le Aziende. Va sottolineato infatti che l'attribuzione di quote di fondo indistinto ad un'azienda influisce in modo determinante sul risultato d'esercizio e diventa pertanto estremamente complesso effettuare una valutazione comparativa tra le stesse in termini di risultati aziendali e di utile/perdite di esercizio;

5) L'analisi del bilancio consolidato nel biennio 2015/16 (conto economico) evidenzia, un aumento dell'utile del 42,24%. Il suddetto risultato positivo è ottenuto attraverso la riduzione del risultato negativo ottenuto dalla gestione delle attività straordinarie del 53,19%. Dal punto di vista qualitativo si può osservare una riduzione dei ricavi provenienti dalla mobilità attiva del 21% circa ed un contenuto incremento della mobilità passiva (3,49%). E' rilevabile un valore assoluto della mobilità attiva nettamente superiore alla mobilità passiva. Si registra, inoltre, un contenuto incremento (3,49%) dei ricavi per attività intramoenia.

6) L'esame dello Stato patrimoniale consolidato del servizio sanitario regionale, nel biennio 2015 -16, fa registrare:

a) la consistente riduzione degli "utili o perdite portate a nuovo" dell'80% circa che si traduce in un significativo miglioramento del ripiano del disavanzo sanitario regionale;

b) l'incremento del patrimonio netto del 22% circa;

c) la riduzione dei debiti del 30% circa;

d) la contrazione delle Immobilizzazioni del 3% che denota una riduzione degli investimenti effettuati nei due esercizi;

e) alla riduzione dei finanziamenti per investimenti da parte dello Stato si assiste ad uno sforzo positivo da parte della regione del 20% in più rispetto al 2015;

f) l'abbattimento delle Perdite portate a nuovo risulta dovuto ad un significativo abbattimento dei debiti (-30%) e ad un contestuale aumento degli utili (+42% circa);

7) il problema dei controlli all'interno della sanità, che si impone, soprattutto in vista di una eventuale fine del commissariamento, che richiede una forte sinergia tra l'attività di verifica dei Collegi sindacali all'interno delle ASL e dei vari centri di spesa e del Servizio ispettivo sanitario e sociosanitario;

Infine va fatto un doveroso accenno alla problematica LEA ovvero alle prestazioni e servizi essenziali che il Servizio sanitario nazionale è tenuto a fornire a tutti i cittadini (gratuitamente o dietro pagamento di una quota di partecipazione-ticket) su cui si è soffermato il recente Rapporto 2018 sul Coordinamento della finanza pubblica–Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei Conti, presentato in data 12 luglio 2018, in cui è stata sottolineata l'importanza di una verifica non solo formale ma “sostanziale” dei LEA al fine di evitare “*doppioni e duplicazione di funzioni e unità operative*”, “*costi strutturali degli ospedali costantemente superiori ai ricavi*”, “*bassi indicatori di efficienza nella attività di cura e inappropriately dei ricoveri*”, considerando che permangono gravi elementi di criticità per cui nel 2016 la Campania si colloca ancora nettamente al di sotto (di adempienza con un punteggio pari a 106) della “Griglia LEA” . A tal fine la Corte dei conti può contribuire al percorso di miglioramento intrapreso dalla sanità campana monitorando il sistema di controllo regionale che rende necessarie ulteriori analisi e l'implementazione dei sistemi di misurazione e valutazione delle performance (costi standard e benchmark). Ciò si impone sia nell'ambito della contabilità economico patrimoniale, con lo spaccettamento delle singole gestioni, in modo da avere maggiore contezza delle specifiche gestioni aziendali in cui si annidano le inefficienze, (gestione caratteristica, gestione finanziaria, gestione straordinaria etc), sia nell'ambito della contabilità analitica, la cui implementazione, peraltro prevista a norma di legge, favorirebbe le analisi costi/benefici ed in generale le valutazioni di efficienza dei singoli processi aziendali.

2.1 – Il sistema contabile sanitario della Regione Campania

Il sistema sanitario regionale per espressa previsione del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118, pubblicato sulla G.U. n. 172 del 26/7/2011, al titolo II, denominato "PRINCIPI CONTABILI GENERALI E APPLICATI PER IL SETTORE SANITARIO" dispone che nell'ambito del bilancio regionale le regioni garantiscono un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse

rese disponibili dalle regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale.

Dagli allegati al rendiconto 2015 della regione Campania viene fornito il “Prospetto perimetro sanitario”, allegato 36 al rendiconto. Dal suddetto prospetto è possibile ritrovare i titoli e i capitoli delle entrate destinate a finanziarie (sia per le spese ordinarie che in conto capitale) la spesa sanitaria. Dal lato della spesa a fronte dell’interessamento di diversi capitoli e titoli (sia per le spese ordinarie che in conto capitale) esiste un unico aggregato classificatorio rappresentato e costituito dalla Missione 13 “Tutela della salute”.

Dal lato entrate vengono perimetrare le categorie di entrate destinate a finanziare la Sanità (compartecipazione Iva, Irap e addizionale Irpef) cui si aggiunge la quota di completamento da parte dello Stato in sede di riparto al Ministero. Le entrate finanziarie vengono accertate e impegnate a tal fine. Dal lato della spesa tutto confluisce nella Missione 13 (di quest’ultima si può verificare la coincidenza dell’impegnato con i ricavi – Contributi della regione – nel consolidato della sanità e di fatto è l’unico contatto tra contabilità finanziaria regionale ed economico patrimoniale del sistema sanitario e costringe eventualmente la regione ad incrementare le risorse - con opportuna manovra di bilancio). Ciò avviene attraverso due parametri essenziali e collegati: il risultato d’esercizio (utile/perdite- a seconda se la perdita è strutturale – definito anche “avanzo/disavanzo di gestione”) e i LEA (livelli essenziali di assistenza), indicatore di sintesi di altri parametri – posti letto – tempistica nella emergenza-mobilità intraregionale – etc. In base al raggiungimento o meno di un utile o di una perdita e dei livelli dei LEA (attualmente 160) si attiva la voce del conto economico sanitario “Risorse aggiuntive da bilancio regionale a titolo di copertura LEA”. Quindi la regione deve trovare risorse aggiuntive con opportune manovre di bilancio; viceversa qualora abbia previsto a bilancio risorse aggiuntive ma non si presenta la necessità del loro utilizzo (perché i LEA sono stati raggiunti o perché non ci sono perdite a livello consolidato) può trattenerle.

Nell’allegato 36 del Rendiconto 2015 è riportato il prospetto relativo alla gestione del perimetro sanitario.

Le entrate tributarie – quota vincolata destinata alla sanità per il 2015 è pari ad euro 10.315.819.991,56

Tabella n. 1 – Entrate tributarie 2015

Tipologia Tributo	Accertamenti
IRAP	1.678.449.374,33
<i>quota sanità</i>	915.232.677,78
<i>quota vincolata</i>	38.729.380,30
<i>quota libera</i>	724.487.316,25
ADDIZIONALE IRPEF/IRE	914.918.159,45
<i>quota sanità</i>	637.698.262,17
<i>quota vincolata</i>	139.775.120,70
<i>quota libera</i>	137.444.776,58
TASSA AUTOMOBILISTICA	410.070.838,06
<i>quota vincolata</i>	34.947.545,79
<i>quota libera</i>	375.123.292,27
ARISGAM	22.089.511,25
<i>quota libera</i>	22.089.511,25
TRIB. SPEC. DEP. DISCARICA RIFIUTI SOLIDI	140.512,09
<i>quota vincolata</i>	140.512,09
COMPARTECIPAZIONE REGIONALE ALL' IVA	8.588.613.526,92
<i>quota sanità</i>	8.553.052.756,15
<i>quota libera</i>	35.560.770,77
ALTRI TRIBUTI (voce residuale del Titolo I)	267.593.290,54
<i>quota sanità</i>	209.836.295,46
<i>quota vincolata</i>	40.778.247,65
<i>quota libera</i>	16.978.747,43
Risorse del fondo di cui all'articolo 16-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con legge 7 agosto 2012, n. 135 (art. 1, comma 528 della legge n. 147/2013 legge di stabilità 2014)	545.034.652,99
A) TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE	12.426.909.865,63
B) Quota Vincolata	254.370.806,53
C) Quota Sanità	10.315.819.991,56
D) Totale Quota Vincolata	10.570.190.798,09
Quota Libera (A - D)	1.856.719.067,54
E) Totale Entrate Tributarie al netto della Sanità (A - C)	2.111.089.874,07

Fonte: Rendiconto Regione Campania 2015

Dal sopra riportato stralcio della spesa per la salute si può osservare come il valore appostato nella “Previsione di competenza definitiva” di €10.998.698.664,87 coincida esattamente con il valore in entrata e uscita di competenza riportato nel “Prospetto perimetro sanitario” allegato 36 al rendiconto 2015. In particolare, soffermandosi sulla cassa, si può osservare come i pagamenti registrati nella Missione 13, indistintamente in conto residui e competenza, ammontanti a €10.337.482.678,09 (10.576.882.751,02 dato che risulta dagli allegati al rendiconto) non coincidono con le uscite di cassa registrati in Siope “Gestione sanitaria” ammontanti a 11.964.850.394,49 (indistintamente in conto residui e competenza) con una differenza di €1.627.367.716,40 (Allegato 33 al rendiconto 2015). Va subito precisato che la gestione di cassa Siope non registra un equilibrio perfetto tra entrate e uscite: a fronte della sopra riportata spesa di 11.964.850.394,49€ esistono entrate di importo 11.845.728.110,72€ con una spesa di cassa superiore per 119.122.283,77€.

Per quel che concerne il 2016, dalla relazione sulla gestione 2016, si riporta, di seguito, il prospetto relativo alla gestione del perimetro sanitario.

Tabella n. 2 – Entrate tributarie 2016

Tipologia Tributo	Accertamenti
IRAP	1.755.552.491,96
<i>quota sanità</i>	972.591.441,31
<i>quota vincolata</i>	26.734.924,00
<i>quota libera</i>	756.226.126,65
ADDIZIONALE IRPEF/IRE	928.295.955,23
<i>quota sanità</i>	660.538.785,88
<i>quota vincolata</i>	129.136.728,75
<i>quota libera</i>	138.620.440,60
TASSA AUTOMOBILISTICA	476.831.039,27
<i>quota vincolata</i>	39.993.983,45
<i>quota libera</i>	436.837.055,82
ARISCAM	23.495.631,30
<i>quota libera</i>	23.495.631,30
TRIB. SPEC. DEP. DISCARICA RIFIUTI SOLIDI	3.384.066,95
<i>quota vincolata</i>	3.384.066,95
COMPARTECIPAZIONE REGIONALE ALL' IVA	8.576.548.771,00
<i>quota sanità</i>	8.547.006.360,00
<i>quota libera</i>	29.542.411,00
ALTRI TRIBUTI (voce residuale del Titolo I)	139.928.759,64
<i>quota sanità</i>	88.033.755,19
<i>quota vincolata</i>	34.387.188,70
<i>quota libera</i>	17.507.815,75
Risorse del fondo di cui all'articolo 16-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 (art. 1, comma 528 della legge n. 147/2013 legge di stabilità 2014)	512.334.634,75
A) TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE	12.416.371.350,10
B) Quota Vincolata	233.636.891,85
C) Quota Sanità	10.268.170.342,38
D) Totale Quota Vincolata	10.501.807.234,23
Quota Libera (A - D)	1.914.564.115,87
E) Totale Entrate Tributarie al netto della Sanità (A - C)	2.148.201.007,72

Fonte: Rendiconto Regione Campania 2016

Le entrate tributarie – quota vincolata destinata alla sanità per il 2016 - è pari ad euro 10.268.170.342,38

Anche per il 2016, si pone in rilievo come il valore appostato nella “Previsione di competenza definitiva” di € 10.804.460.261,79 coincida esattamente con il valore in entrata e uscita di competenza riportato nel “Prospetto perimetro sanitario” allegato 36 al rendiconto 2016.

2.2 – G.S.A. (Gestione Sanitaria Accentrata)

Le Regioni, per espressa previsione dell'articolo 22 del Dlgs n. 118/2011, a partire dal 1° gennaio 2012, hanno potuto esercitare la scelta di gestire direttamente una quota del finanziamento del servizio sanitario loro spettante, individuando, all'interno della propria struttura organizzativa, uno specifico centro di responsabilità, denominato Gestione sanitaria accentrata (G.S.A), con lo specifico compito di:

- elaborare ed adottare il bilancio di esercizio della GSA presso la regione;
- redigere il bilancio sanitario consolidato con riconciliazione e raccordo tra le poste iscritte in termini di contabilità economico-patrimoniale e contabilità finanziaria. Con specifico riferimento all'attività di consolidamento, il responsabile della GSA presso la Regione deve garantire la coerenza del bilancio sanitario consolidato con le risultanze dei modelli ministeriali CE e SP, di cui al decreto ministeriale 13 novembre 2007 e [ss.mm.](#) e ii.

La regione Campania con **decreto commissariale n. 80** del 16/07/2012 ha istituito la **GSA**. La GSA rappresenta, quindi, un centro di responsabilità privo di personalità giuridica istituito nell'ambito del bilancio regionale.

A norma del decreto n. 118/2011, la GSA:

garantisce un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale attraverso un'adeguata articolazione dei capitoli di contabilità finanziaria sia per quanto riguarda la sezione delle entrate che la sezione delle spese (articolo 20).

A tale perimetrazione deve corrispondere l'insieme delle operazioni da registrare, da parte della G.S.A., in contabilità economico-patrimoniale, in termini di ricavi/attività e costi/passività della G.S.A., anche al fine di consentire una confrontabilità immediata tra le risorse appostate nel bilancio regionale e quelle definite negli atti di assegnazione nazionali. Il Ministero della Salute con il D.M. 12 settembre 2012 ha definito la "Casistica Applicativa" relativa all'implementazione e alla tenuta della contabilità di tipo economico-patrimoniale della GSA, di cui all'articolo 19, comma 2, lettera b) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118, nonché all'applicazione dei principi di valutazione specifici di cui all'articolo 29 del predetto decreto legislativo, cui gli enti del Servizio sanitario nazionale, come individuati dall'articolo 19 del citato decreto legislativo, devono uniformarsi.

La regione Campania inoltre:

- accende appositi conti di tesoreria intestati alla sanità (articolo 21);

- garantisce la riconducibilità a una sola voce dei modelli SP e CE di cui al Dm 13 novembre 2007 e successive modifiche di ciascuna voce del Piano dei Conti utilizzato in ambito regionale (articolo 27);
- effettua la ricognizione della situazione patrimoniale al 1° gennaio 2012;
- predispone il libro giornale e il libro inventari quali libri contabili obbligatori (articolo 24);
- nomina un Responsabile interno tenuto alla redazione del Bilancio d'esercizio, alla compilazione dei modelli SP e CE relativi all'ente, al consolidamento dei conti della gestione accentrata con quelli degli altri enti d'ambito regionale (articolo 19, comma 2, lettera c) destinatari delle medesime disposizioni del titolo II e al raccordo e riconciliazione tra le poste iscritte e contabilizzate in termini di contabilità economico-patrimoniale e quelle iscritte in termini di contabilità finanziaria (articolo 22).

L'articolo 22 del Dlgs n. 118/2011, alla lettera d) ha infine previsto che le Regioni individuino un **Responsabile regionale (Terzo Certificatore)** che, con riferimento alla G.S.A. presso la Regione, certifichi:

- in sede di rendicontazione trimestrale, la regolare tenuta dei libri contabili e della contabilità, la riconciliazione dei dati economico patrimoniali della G.S.A. con le risultanze del bilancio finanziario, la riconciliazione dei dati di cassa, la coerenza dei dati inseriti nei modelli ministeriali di rilevazione dei conti con le risultanze della contabilità;

- in sede di rendicontazione annuale, quanto sopra indicato nonché le risultanze del bilancio a quelle della contabilità.

Il bilancio della GSA e il consolidato della Regione Campania al 31/12/2015 e al 31/12/2016 alla data di redazione della presente relazione (01.08.2018) non risultano ancora approvati.

2.3 – SO.RE.SA – Società Regionale per la Sanità

SO.RE.SA. S.p.A. – Società Regionale per la Sanità - è una società strumentale unipersonale, istituita dalla Regione Campania con DGRC n. 361 del 27/02/2004, in attuazione dell'art. 6, della L.R. n. 28 del 6/12/2003 per la realizzazione di azioni strategiche finalizzate alla razionalizzazione della spesa sanitaria regionale.

I rapporti con la Regione, socio unico, sono disciplinati da un'apposita convenzione e da specifici atti che gli attribuiscono compiti e funzioni.

La missione della Società, come definita all'art. 4 dello statuto (delibera della G.R. n. 236 del 31/05/2011 e approvato dall'Assemblea straordinaria in data 27/06/2011) consiste nell'elaborare e gestire un progetto volto al "compimento di operazioni di carattere patrimoniale, economico e finanziario, destinate ad integrarsi con gli interventi per il consolidamento ed il risanamento della maturata debitoria del sistema sanitario regionale e per l'equilibrio della gestione corrente del debito della sanità; la società assiste e supporta gli enti del servizio sanitario regionale in materia di controllo di gestione e di pianificazione aziendale nei settori tecnologico, informatico e logistico-gestionale".

Per la realizzazione di questo obiettivo il socio unico Regione Campania ha affidato a SORESA il ruolo di centrale unica di committenza dei prodotti destinati alle aziende del sistema sanitario regionale (ASL e AO) e la realizzazione del ripiano del debito maturato negli anni passati, attraverso operazioni ad hoc decise con provvedimenti regionali.

Le attribuzioni tipiche di SORESA in materia di centralizzazione degli acquisti e di accertamento del debito, sono state nel corso del tempo ampliate attraverso nuove funzioni strategiche assegnate alla società, quale Centrale Unica di Pagamento, cioè ha previsto che essa aggiudichi appalti pubblici o concluda accordi quadro di lavori, forniture o servizi non più destinati solo alle ASL e AO della Regione Campania, ma anche in favore delle società partecipate della Regione Campania.

L'art. 17, comma 1, lett. a) del DL 98/2011 attribuisce alle Regioni un ruolo di centralità in materia di Spending review in quanto sono chiamate ad adottare "tutte le misure necessarie a garantire il conseguimento degli obiettivi di risparmio programmati, intervenendo anche sul livello di spesa per gli acquisti delle prestazioni sanitarie presso gli operatori privati accreditati".

Analoga centralità è riconosciuta nel processo alle Centrali regionali per gli acquisti, quali la SORESA S.p.A., cui è demandata l'analisi dei prezzi unitari corrisposti dalle Aziende Sanitarie.

In termini generali si sottolinea che il conseguimento dei risparmi di spesa imposti dal D.L. 95/2012 assume una rilevanza strategica per il mantenimento dell'equilibrio economico sanitario regionale, tenuto conto che le risorse stimate in applicazione dei suddetti tagli sono automaticamente stornati dai trasferimenti erariali, per cui il mancato raggiungimento dell'obiettivo determina una diretta incidenza sul risultato economico regionale del settore sanitario.

Con il Decreto Commissariale n.126/2012, la Regione Campania ha:

- emanato le linee guida di indirizzo al fine di esplicitare alcuni aspetti applicativi della norma in oggetto cui le aziende dovranno attenersi anche nell'ottica di garantire un approccio omogeneo a livello di SSR;
- proceduto all'implementazione di una piattaforma informatica (gestita dalla SORESA S.p.A.) al fine di acquisire da parte delle Aziende Sanitarie le informazioni necessarie a determinare il risparmio ottenuto dall'applicazione della "Spending review";
- istituito un'Unità di Governo e Monitoraggio degli adempimenti, volta a verificare l'attuazione delle disposizioni emanate attraverso un monitoraggio delle azioni attivate dalle Aziende Sanitarie e dalla Regione nonché gli impatti economico gestionali;
- Istituito un'Unità Operativa di Coordinamento al fine di supportare le Aziende Sanitarie nell'attuazione delle attività di cui alle linee guida, nonché di riferire periodicamente all'Unità di Governo e di Monitoraggio sugli obiettivi di risparmio conseguiti.

La SORESA ha approvato il bilancio 2015 il 02/08/2017 e il bilancio 2016 il giorno 11/06/2018

2.4 – Il perimetro sanitario nel bilancio regionale

Nell'ambito del bilancio regionale la gestione finanziaria sanitaria risulta circoscritta, ai sensi dell'art. 20 comma 1 del D.lgs. 118/2011, in una perimetrazione ben definita: *“Nell'ambito del bilancio regionale le regioni garantiscono un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel*

bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l'esercizio in corso. A tal fine le regioni adottano un'articolazione in capitoli tale da garantire, sia nella sezione dell'entrata che nella sezione della spesa, ivi compresa l'eventuale movimentazione di partite di giro, separata evidenza delle seguenti grandezze:

A) Entrate:

a) finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante dalle fonti di finanziamento definite nell'atto formale di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle relative fonti di finanziamento intercettate dall'ente regionale, ivi compresa la mobilità attiva programmata per l'esercizio;

b) finanziamento sanitario aggiuntivo corrente, quale derivante dagli eventuali atti regionali di incremento di aliquote fiscali per il finanziamento della sanità regionale, dagli automatismi fiscali intervenuti ai sensi della vigente legislazione in materia di copertura dei disavanzi sanitari, da altri atti di finanziamento regionale aggiuntivo, ivi compresi quelli di erogazione dei livelli di assistenza superiori rispetto ai LEA, da pay back e da iscrizione volontaria al Servizio sanitario nazionale;

c) finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso;

d) finanziamento per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'[articolo 20, della legge n. 67 del 1988](#);

B) Spesa:

a) spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio e il pay back;

b) spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza sanitaria superiori ai LEA;

c) spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso;

d) spesa per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'[articolo 20, della legge n. 67 del 1988](#). “

In particolare il perimetro sanitario, dal lato delle entrate accertate nel corso del 2015 e 2016 presenta i seguenti dati finanziari:

Tabella n. 3**Entrate finanziarie perimetro finanziario classificate ex art. 20 comma 1 del d.lgs. 118/2011**

	2015	2016
totale a	10.553.709.433,27	10.570.648.825,67
totale b	60.721.359,48	58.936.588,25
totale c	185.861.695,53	143.086.440,19
totale d	19.382,70	33.456.197,50
Totale accertamenti	10.800.311.870,98	10.806.128.051,61

Fonte: Elaborazioni Sezione regionale di controllo per la Campania della Corte dei conti su dati della Regione

Una prima lettura della tabella sopra esposta evidenzia come la riduzione, nel biennio preso in considerazione, della voce “c”) *finanziamento regionale del disavanzo sanitario progressivo*” documenta un processo di risanamento in fase di forte e considerevole progresso. Altresì bisogna rilevare una riduzione della voce destinata al “*finanziamento sanitario aggiuntivo corrente, quale derivante dagli eventuali atti regionali di incremento di aliquote fiscali per il finanziamento della sanità regionale, dagli automatismi fiscali intervenuti ai sensi della vigente legislazione in materia di copertura dei disavanzi sanitari, da altri atti di finanziamento regionale aggiuntivo, ivi compresi quelli di erogazione dei livelli di assistenza superiori rispetto ai LEA, da pay back e da iscrizione volontaria al Servizio sanitario nazionale*”.

Dalle tabelle riportate di seguito si può osservare, nell’esercizio 2015, un disavanzo di competenza della gestione sanitaria pari 119.817.328,43 €. Il suddetto disavanzo è stato coperto in parte con la voce A3 e A2 del bilancio, rispettivamente economie per la riscrittura dei residui perenti e economie derivanti dalla mancata assunzione di impegni correlate ad entrate già accertate con vincolo di destinazione di importo pari rispettivamente a 103.910.223,41€ e 8.491.547,10€. Contemporaneamente al disequilibrio della gestione di competenza del perimetro sanitario si registra un avanzo della gestione di competenza ordinaria pari a 28 milioni€ circa, non sufficiente a coprire il suddetto disavanzo di competenza della gestione sanitaria.

La gestione di competenza complessiva della regione, escludendo ogni applicazione dell’avanzo di amministrazione (compresa la quota destinata a coprire l’ammortamento del dl 35/2013), rileva un disavanzo di competenza pari a 91 milioni€ circa con ciò evidenziando che il risultato della gestione ordinaria è del tutto insufficiente a coprire il disavanzo del perimetro sanitario.

Va osservato che il 25% in media dei trasferimenti correnti complessivi di competenza, tra il 2015 e il 2016, sono relativi al perimetro sanitario così come altresì il 23,55% delle entrate extributarie complessive afferiscono al perimetro sanitario.

E' importante evidenziare che la gestione sanitaria assorbe circa l'87% delle entrate correnti accertate di competenza sia per il 2015 che per il 2016 e l'80% circa degli impegni correnti assunti rispettivamente nel 2015/16. Al contrario, dal lato degli investimenti si rileva una incidenza degli impegni assunti in conto capitale afferenti al perimetro sanitario del 9% o 6%, per il 2015 e 16, rispetto al totale degli impegni in conto capitale assunti dalla regione. L'esiguo impegno finanziario dal lato degli investimenti pone in primo luogo un problema in merito alla qualità dei servizi offerti dal sistema sanitario e secondariamente un problema dal punto di vista patrimoniale. Gli investimenti, infatti, hanno la funzione di creare nuovo capitale di funzionamento e di sostituire quello interamente ammortizzato con un valore recuperabile prossimo allo zero. Il capitale di funzionamento, già interamente ammortizzato, se non opportunamente sostituito e recuperato con adeguati investimenti, non sarà in grado di garantire standards qualitativi di servizi sanitari elevati e costanti nel tempo. Da un punto di vista strettamente contabile è probabile che l'assenza di investimenti adeguati possa far emergere problemi di attendibilità e correttezza della valutazione delle immobilizzazioni materiali in sede di controllo dei rendiconti di tutti gli enti afferenti al sistema sanitario regionale.

Nel 2016, al contrario del 2015, la gestione sanitaria di competenza registra un avanzo di competenza pari a 7.032.610,24 € che contribuisce all'equilibrio complessivo della gestione di competenza regionale. Si assiste, inoltre, a una gestione ordinaria che contribuisce alla determinazione dell'avanzo complessivo per 420 milioni€ circa.

Tabella n. 4 - QUADRO GENERALE RIASSUNTIVO - Sanità + Gestione ordinaria - (Allegato n.10 modificato - Rendiconto della gestione 2015)

ENTRATE	ACCERTAMENTI	ACCERTAMENTI sanità	ACCERTAMENTI ordinario	%	SPESE	IMPEGNI	IMPEGNI sanità	IMPEGNI ordinario	%
Fondo di cassa all'inizio dell'esercizio									
Utilizzo avanzo di amministrazione					Disavanzo di amministrazione				-
di cui Utilizzo Fondo anticipazioni di liquidità (DL 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti) - solo regioni	0,00								
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente ⁽¹⁾	387.192.484,85		387.192.484,85						
Fondo pluriennale vincolato in c/capitale ⁽¹⁾	135.776.415,07		135.776.415,07						
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	1.881.872.641,74	10.316.159.279,13	1.565.713.362,61	86,82	Titolo 1 - Spese correnti	13.456.210.676,31	10.653.421.013,43	2.802.789.662,88	79,17
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	1.135.675.438,91	332.106.293,79	803.569.145,12	29,24	Fondo pluriennale vincolato di parte corrente ⁽²⁾	0,00			
Titolo 3 - Entrate extratributarie	778.750.674,43	151.952.168,68	626.798.505,75	19,51	Titolo 2 - spese in conto capitale	2.883.387.891,40	266.633.439,30	2.616.754.452,10	9,25
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	2.523.826.369,92	19.382,70	2.523.806.987,22	0,00	Fondo pluriennale vincolato in c/capitale ⁽²⁾	0,00			
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	336.774.930,69	-	336.774.930,69		Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	4.541.711,27	-	4.541.711,27	
					Fondo pluriennale vincolato per attività finanziarie ⁽²⁾	0,00			
Totale entrate finali.....	16.656.900.055,69	10.800.237.124,30	5.856.662.931,39		Totale spese finali.....	16.344.140.278,98	10.920.054.452,73	5.424.085.826,25	
Titolo 6 - Accensione di prestiti	1.334.600.000,00	-	1.334.600.000,00		Titolo 4 - Rimborso di prestiti	2.261.760.931,45	-	2.261.760.931,45	
					di cui Fondo anticipazioni di liquidità (DL 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)	0,00			
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0,00	-	-		Titolo 5 - Chiusura Anticipazioni da istituto tes.re/cass.re	0,00	-	-	
Titolo 9 - Entrate per conto di terzi e partite di giro	4.773.772.783,66	-	4.773.772.783,66		Titolo 7 - Spese per conto terzi e partite di giro	4.773.772.783,67	-	4.773.772.783,67	
Totale entrate dell'esercizio	22.765.272.839,35	10.800.237.124,30	11.965.035.715,05		Totale spese dell'esercizio	23.379.673.994,10	10.920.054.452,73	12.459.619.541,37	
TOTALE COMPLESSIVO ENTRATE	23.288.241.739,27	10.800.237.124,30	12.488.004.614,97		TOTALE COMPLESSIVO SPESE	23.379.673.994,10	10.920.054.452,73	12.459.619.541,37	
DISAVANZO DELL'ESERCIZIO	91.432.254,83	119.817.328,43	-		AVANZO DI COMPETENZA	-	-	28.385.073,60	
TOTALE A PAREGGIO	23.379.673.994,10	10.920.054.452,73	12.488.004.614,97		TOTALE A PAREGGIO	23.379.673.994,10	10.920.054.452,73	12.488.004.614,97	

Fonte: Elaborazioni Sezione regionale di controllo per la Campania della Corte dei conti su dati della Regione

Tabella n. 5 - QUADRO GENERALE RIASSUNTIVO sanità + gestione ordinaria (Allegato n.10 modificato - Rendiconto della gestione 2016)

ENTRATE	ACCERTAMENTI	ACCERTAMENTI sanità	ACCERTAMENTI ordinario	%	SPESE	IMPEGNI	IMPEGNI sanità	IMPEGNI ordinario	%
Fondo di cassa all'inizio dell'esercizio									
Utilizzo avanzo di amministrazione					Disavanzo di amministrazione	151.092.770,45		151.092.770,45	
di cui Utilizzo Fondo anticipazioni di liquidità (DL 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti) - solo regioni									
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente ⁽¹⁾	195.455.314,99		195.455.314,99						
Fondo pluriennale vincolato in c/capitale ⁽¹⁾	263.664.412,03	1.965.689,64	261.698.722,39						
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	11.904.036.715,35	10.281.070.282,23	1.622.966.433,12	6,37	Titolo 1 - Spese correnti	13.436.628.053,39	10.620.263.083,32	2.816.364.970,07	9,04
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	1.712.300.146,21	371.976.676,14	1.340.323.470,07	1,72	Fondo pluriennale vincolato di parte corrente ⁽²⁾	6.240.330,39	4.255.410,00	1.984.920,39	
Titolo 3 - Entrate extratributarie	489.092.017,22	119.624.895,74	369.467.121,48	4,46					
					Titolo 2 - Spese in conto capitale	2.775.163.800,39	176.542.637,69	2.598.621.162,70	6,36
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	2.467.801.702,10	33.456.197,50	2.434.345.504,60	,36					
					Fondo pluriennale vincolato in c/capitale ⁽²⁾	136.277.612,95		136.277.612,95	
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	74.957.876,60	0,00	74.957.876,60		Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	1.933.307,64	0,00	1.933.307,64	
					Fondo pluriennale vincolato per attività finanziarie ⁽²⁾	0,00			
Totale entrate finali.....	16.648.188.457,48	10.806.128.051,61	5.842.060.405,87		Totale spese finali.....	16.356.243.104,76	10.801.061.131,01	5.555.181.973,75	
Titolo 6 - Accensione di prestiti	330.400.000,00	0,00	330.400.000,00		Titolo 4 - Rimborso di prestiti	782.420.214,68	0,00	782.420.214,68	
					di cui Fondo anticipazioni di liquidità (DL 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)	0,00			
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00	0,00		Titolo 5 - Chiusura Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00	0,00	
Titolo 9 - Entrate per conto di terzi e partite di giro	2.576.261.143,83	0,00	2.576.261.143,83		Titolo 7 - Spese per conto terzi e partite di giro	2.576.261.143,83	0,00	2.576.261.143,83	
Totale entrate dell'esercizio	19.554.849.601,31	10.806.128.051,61	8.748.721.549,70		Totale spese dell'esercizio	19.714.924.463,27	10.801.061.131,01	8.913.863.332,26	
TOTALE COMPLESSIVO ENTRATE	20.013.969.328,33	10.808.093.741,25	9.205.875.587,08		TOTALE COMPLESSIVO SPESE	19.866.017.233,72	10.801.061.131,01	9.064.956.102,71	
DISAVANZO DELL'ESERCIZIO	-	-	-		AVANZO DI COMPETENZA	147.952.094,61	7.032.610,24	140.919.484,37	
TOTALE A PAREGGIO	20.013.969.328,33	10.808.093.741,25	9.205.875.587,08		TOTALE A PAREGGIO	20.013.969.328,33	10.808.093.741,25	9.205.875.587,08	

Fonte: Elaborazioni Sezione regionale di controllo per la Campania della Corte dei conti su dati della Regione

2.5 – Il risultato di amministrazione del perimetro sanitario

I capitoli afferenti il perimetro sanitario, sia di entrata che di uscita, sono stati analizzati singolarmente al fine di rilevare, esaminare e classificare i movimenti effettuati. Tale lavoro è risultato necessario in quanto, l'allegato 36 al rendiconto 2015 e l'allegato 39 al rendiconto 2016 riportano una delimitazione dei capitoli relativi al perimetro sanitario con indicazione del solo stanziamento di competenza in entrata e di spesa in perfetto equilibrio. Di seguito si riporta la tabella riassuntiva del perimetro sanitario con un confronto tra stanziato e accertato/impegnato:

Tabella n.6 - Confronto tra stanziato e accertato/impegnato del perimetro sanitario

	entrata (stanziamento)	accertato		spesa (stanziamento)	impegnato	
Totale perimetro sanitario 2015	10.998.698.664,80	10.800.311.870,98	8,20	10.998.698.664,80	10.920.054.452,73	99,28
Totale perimetro sanitario 2016	10.804.460.261,79	10.806.128.051,61	100,11	10.804.460.261,79	10.801.061.131,01	99,97

Fonte: Elaborazioni Sezione regionale di controllo per la Campania della Corte dei conti su dati della Regione

Il grado di realizzazione degli stanziamenti a previsione si aggira intorno al 99%, sia in entrata che in uscita, registrando nel 2016 un grado di realizzazione di 0,11% in più rispetto alle entrate stanziare.

Dall'analisi dei singoli capitoli afferenti il perimetro sanitario di entrata e spesa si rileva l'ammontare complessivo dei residui attivi e passivi finali e il calcolo del saldo primario contabile (cioè al netto del FPV) del perimetro sanitario al fine di giungere ad un risultato d'amministrazione del bilancio ordinario e complessivo della regione come somma del bilancio sanitario e ordinario.

Le tabelle successive riportano il risultato delle suddette elaborazioni per gli esercizi 2015 e 2016:

Tab. n. 7 - Saldo contabile primario del Perimetro sanitario e del bilancio ordinario 2015

	REGIONE (A+B)	Gest. SANITA (A)	Gest. Ordinaria (B)
Cassa al 31/12/2015	446.615.953,19	78.594.977,63	368.020.975,56
Residui attivi	7.113.034.380,43	2.157.342.026,53	4.955.692.353,90
Residui passivi	6.841.245.602,23	2.464.206.018,33	4.377.039.583,90
	718.404.731,39	- 228.269.014,17	946.673.745,56
FPV	459.119.727,02	1.965.689,64	457.154.037,38
SALDO CONTABILE PRIMARIO	259.285.004,37	-230.234.703,81	489.519.708,18
Differenza cassa di diritto e di fatto		75.118.654,34	
SALDO CONTABILE PRIMARIO AL NETTO DELLE DIFFERENZE DI CASSA		-155.116.049,47	

Fonte: Elaborazioni Sezione regionale di controllo per la Campania della Corte dei conti su dati della Regione

Nell'esercizio 2015 si registra un saldo primario contabile negativo di 230 milioni € della gestione sanitaria. Dall'analisi della tabella è possibile rilevare come, in termini gestionali, il saldo primario contabile della gestione ordinaria pari a 489 milioni € risulta, quindi, in parte assorbito dalla gestione sanitaria segnatamente per un importo pari a 230 milioni €. Il fenomeno è stato in qualche misura già anticipato nell'analisi sulla gestione di competenza sopra riportata in cui si rileva, per l'esercizio 2015, un disavanzo della gestione di competenza (accertamenti inferiori agli impegni) pari a 119.817.328,43 € (cfr. tabella del quadro riassuntivo generale per il 2015) a conferma dell'assorbimento di risorse attinenti alla gestione ordinaria da parte della gestione sanitaria. E' importante rilevare dai dati rappresentati come, nonostante l'accertamento del titolo primo delle entrate è per circa l'80% assorbito da finanziamenti afferenti al perimetro sanitario, l'ammontare dei residui attivi della gestione sanitaria risulta notevolmente inferiore all'ammontare dei residui attivi della gestione ordinaria. Quest'ultimo fenomeno rileva una tempistica di concretizzazione o esigibilità dei residui attivi del sistema sanitario nettamente superiore a quella afferente alla gestione ordinaria, quantunque nel perimetro sanitario si applica una contabilità finanziaria non potenziata.

Si osserva, inoltre, che il sistema sanitario della regione Campania è in grado di garantire, per il meccanismo di finanziamento, maggiore certezza in relazione all'esigibilità delle risorse investite. Anche dal lato dei residui passivi si registra un importo complessivo inferiore all'ammontare dei residui passivi della gestione ordinaria. In sostanza il bilancio regionale afferente il perimetro sanitario è gestito da risorse caratterizzate da maggiore certezza rispetto alle strutture aziendali sanitarie a cui esse

stesse sono destinate, con tutti i rischi di inefficienza e inefficacia propri dei cicli produttivi di servizi sanitari.

Tab. n. 8 Saldo contabile primario del Perimetro sanitario e del bilancio ordinario 2016

	REGIONE (A+B)	Gest. SANITA (A)	Gest. Ordinaria (B)
Cassa al 31/12/2016	709.903.023,56	306.738.589,86	403.164.433,70
Residui attivi	6.997.170.598,78	1.651.479.242,92	5.345.691.355,86
Residui passivi	6.811.094.916,95	2.227.701.564,46	4.583.393.352,49
	895.978.705,39	-269.483.731,68	1.165.462.437,07
FPV	142.517.943,34	4.255.410,00	138.262.533,34
SALDO CONTABILE PRIMARIO	753.460.762,05	-273.739.141,68	1.027.199.903,73
Differenza cassa di diritto e di fatto		668,19	
SALDO CONTABILE PRIMARIO AL NETTO DELLE DIFFERENZE DI CASSA		-273.738.473,49	

Fonte: Elaborazioni Sezione regionale di controllo per la Campania della Corte dei conti su dati della Regione

Nel 2016 il settore sanitario presenta, così come nel 2015, un saldo contabile primario negativo che sottrae risorse al settore ordinario comprimendo il saldo primario contabile complessivo.

Il fenomeno che merita maggiore attenzione è la crescita della cassa sanitaria che si incrementa di circa 220 milioni€. Di seguito vengono riproposte le stesse tabelle sul saldo contabile primario con l'aggiunta e il completamento di una analisi dell'incidenza percentuale della gestione sanitaria sul totale della gestione regionale.

Tab. n. 9 Saldo contabile primario del Perimetro sanitario e del bilancio ordinario 2015/16 a confronto

Esercizio 2015	REGIONE (A+B)	Gest. SANITA (A)	%	Gest. Ordinaria (B)	
Cassa al 31/12/2015	446.615.953,19	78.594.977,63	17,60	368.020.975,56	2,4
Residui attivi	7.113.034.380,43	2.157.342.026,53	30,33	4.955.692.353,90	9,67
Residui passivi	6.841.245.602,23	2.464.206.018,33	36,02	4.377.039.583,90	3,98
	718.404.731,39	-228.269.014,17	-31,77	946.673.745,56	31,77
FPV	459.119.727,02	1.965.689,64	0,43	457.154.037,38	9,57
Saldo contabile primario	259.285.004,37	- 230.234.703,81	-88,80	489.519.708,18	88,80
Esercizio 2016	REGIONE (A+B)	Gest. SANITA (A)	%	Gest. Ordinaria (B)	%
Cassa al 31/12/2016	709.903.023,56	306.738.589,86	43,21	403.164.433,70	6,8
Residui attivi	6.997.170.598,78	1.651.479.242,92	23,60	5.345.691.355,86	6,40
Residui passivi	6.811.094.916,95	2.227.701.564,46	32,71	4.583.393.352,49	7,29
	895.978.705,39	-269.483.731,68	-30,08	1.165.462.437,07	30,08
FPV	142.517.943,34	4.255.410,00	2,99	138.262.533,34	7,01
Saldo contabile primario	753.460.762,05	- 273.739.141,68	-36,33	1.027.199.903,73	36,33

Fonte: Elaborazioni Sezione regionale di controllo per la Campania della Corte dei conti su dati della Regione

L'esame della tabella rileva, in primo luogo, una riduzione dell'incidenza dei residui attivi sanità sull'ammontare complessivo dei residui attivi; Gli stessi passano, infatti, da una l'incidenza del 30% del 2015 al 23% del 2016 rappresentando una diminuzione sia in valore relativo sia in valore assoluto.

La cassa generale è composta nel 2015 per il 17,60% dalla cassa sanitaria mentre nel 2016 la cassa della gestione sanitaria costituisce il 43,21% dalla cassa complessiva con un netto incremento.

L'incidenza dei fondi pluriennali vincolati risulta molto contenuta (intorno alla media del 2%) per ragioni attinenti al sistema contabile di rilevazione, diverso dalla contabilità finanziaria potenziata, e alle basse percentuali di investimenti effettuati nel settore sanitario nel corso del 2015 e 2016.

2.6 – La cassa del perimetro sanitario regionale

L'art. 21 del d.lgs. 118/2011 ha istituito conti di tesoreria intestati alla sanità: “1. *Per garantire trasparenza e confrontabilità dei flussi di cassa relativi al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale standard:*

a) le risorse destinate al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale standard che affluiscono nei conti di tesoreria unica intestati alle singole regioni e a titolo di trasferimento dal Bilancio dello Stato e di anticipazione mensile di tesoreria sono versate in conti di tesoreria unica appositamente istituiti per il finanziamento del servizio sanitario nazionale e funzionanti secondo le modalità di cui all'[articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279](#);

b) le ulteriori risorse destinate al finanziamento del Servizio sanitario nazionale sono versate in appositi conti correnti intestati alla sanità presso i tesorieri delle regioni secondo le modalità previste dall'[articolo 77-quater, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133](#). 2. Ai fini della rilevazione SIOPE le regioni sono identificate da distinti codici-ente, riguardanti la gestione non sanitaria e la gestione sanitaria”.

I flussi di cassa del conto di tesoreria relativi agli esercizi 2015 e 2016 sono rappresentati nelle tabelle che seguono ottenute dalla elaborazione degli allegati SIOPE (dati SIOPE on – line).

Le entrate così come le uscite rilevate dal sistema SIOPE non distinguono la gestione residui da quella di competenza. Quindi il flusso di cassa è da considerarsi “*complessivo*” in quanto si riferisce alla somma dei flussi derivanti dalla competenza e dalla gestione residui. Nel 2015 e 2016 i flussi di cassa in entrata rilevano, innanzitutto, un incremento del flusso complessivo di entrata, in particolare del Titolo I e II, e una riduzione del flusso di cassa complessivo in entrata del Titolo III del titolo IV. La riduzione del titolo IV segnala, come già rilevato, una riduzione delle entrate in conto capitale e della spesa in conto capitale con possibili pregiudizi per il livello degli investimenti.

Il titolo “entrate per contabilità speciali” registra un consistente decremento dei prelevamenti dal conto di gestione ordinario a dimostrazione di una riduzione delle interrelazioni tra i due conti di tesoreria, sanitario e ordinario. Infatti, i prelievi nel 2015 dal titolo “entrate per contabilità speciali” rilevano un importo di 1.666.779.716,74€ per poi ridursi nel 2016 a 832.000.000,00€.

Il titolo I delle entrate mostra un incremento della categoria relativa all’“Imposta regionale sulle attività produttive” e un decremento della “Compartecipazione IVA” a

dimostrazione di come la gestione sanitaria trova la sua copertura prevalentemente con le leve fiscali direttamente correlate al mondo produttivo e commerciale della Regione Campania e solo in minima parte al reddito delle persone fisiche.

Tabella n. 10 - Dati Siope a confronto Entrate

			2015	2016
800000611 - GESTIONE SANITARIA REGIONE CAMPANIA			Importo nel periodo	Importo a tutto il periodo
TITOLO 10: ENTRATE DERIVANTI DA TRIBUTI PROPRI DELLA REGIONE, DAL GETTITO DI TRIBUTI ERARIALI O DI QUOTE DI ESSO DEVOLUTE ALLA REGIONE O PROVINCIA AUTONOMA			5.525.620.222,84	5.634.485.046,00
	110	Imposta regionale sulle attività produttive	750.379.613,83	994.649.290,81
	120	Addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche	565.404.313,55	551.802.000,00
	310	Compartecipazione IVA	4.209.836.295,46	4.088.033.755,19
TITOLO 20: ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI DI PARTE CORRENTE DELL'UNIONE EUROPEA, DELLO STATO E DI ALTRI SOGGETTI			4.481.692.371,20	5.340.008.051,85
	113	Trasferimenti correnti da Stato per Sanità	303.130.266,37	270.054.313,36
	116	Altri trasferimenti correnti da Stato	4.133.251.339,26	5.029.122.029,83
	2313	Trasferimenti correnti da imprese private	45.310.765,57	40.831.708,66
TITOLO 30: ENTRATE EXTRATRIBUTARIE			151.335.543,26	118.654.137,05
	113	Interessi attivi da altri per finanziamenti a medio-lungo	161.686,82	46.263,62
	115	Interessi attivi da altri per depositi	59.885,88	
	210	Proventi speciali	252.729,33	442.804,60
	230	Altri recuperi e Rimborsi	779.544,09	123.057,07
	231	Indennizzi di assicurazione	65.000,00	
	240	Altre entrate correnti	150.016.697,14	118.042.011,76
TITOLO 40: ENTRATE DERIVANTI DA ALIENAZIONI, DA TRASFORMAZIONE DI CAPITALE, DA RISCOSSIONE DI CREDITI E DA TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE			20.279.207,47	8.627.789,55
	212	Trasferimenti in conto capitale da Stato per Sanità	20.279.207,47	8.627.789,55
TITOLO 60: ENTRATE PER CONTABILITA' SPECIALI			1.666.800.765,95	832.057.179,89
	230	PRELEVAMENTI DAI CONTI DELLA GESTIONE ORDINARIA	1.666.779.716,74	832.000.000,00
	318	Altre partite di giro	21.049,21	57.179,89
INCASSI DA REGOLARIZZARE			0,00	0,00
	999	ALTRI INCASSI DA REGOLARIZZARE (riscossioni codificate dal tesoriere)	0,00	0,00
TOTALE INCASSI			11.845.728.110,72	11.933.832.204,34

Fonte: Siope allegati Rendiconto Regione 2015 – 2016

Tabella n. 11 - Dati Siope a confronto Uscite

		2015	2016
800000611 - GESTIONE SANITARIA REGIONE CAMPANIA		Importo nel periodo	Importo nel periodo
TITOLO 10: SPESE CORRENTI		9.495.719.186,07	10.893.730.985,88
101	SPESE PER ORGANI ISTITUZIONALI	5.633,47	
256	Indennità di missione e rimborsi spese viaggi	9.346,71	8.551,65
257	Rimborsi spese per personale comandato	1.168,19	
343	Pubblicazioni, giornali e riviste	549,00	896,70
345	Altri materiali di consumo	8.218,42	
347	Altri contratti di servizio	2.745,00	5.312.550,00
348	Studi, consulenze, indagini e gettoni di presenza	304.147,42	448.612,07
349	Organizzazione manifestazioni e convegni	583,40	9.150,00
350	Corsi di formazione organizzati per terzi	16.021,31	20.453,02
353	Altre spese di manutenzione ordinaria e riparazioni	1.670.097,04	1.287.973,52
354	Servizi ausiliari, spese di pulizia, traslochi e facchinaggio	481,91	
355	Utenze e canoni per telefonia e reti di trasmissione	1.373.956,41	44.076,00
357	Utenze e canoni per altri servizi	2.332,10	
359	Spese postali	482,47	512,00
360	Assicurazioni	40,86	38,26
362	Assistenza informatica e manutenzione software	335.980,83	20.374,00
363	Spese per liti (patrocinio legale)		5.100,00
364	Altre spese per servizi	96.399.657,06	20.690.266,29
365	Acquisto di servizi sanitari per assistenza ospedaliera da soggetti privati	167.117.786,35	166.972.936,70
367	Acquisto di altri beni e servizi sanitari	406.515.906,75	413.699.633,55
512	Trasferimenti correnti ad altri Enti dell'Amministrazione Centrale	140.686,40	20.015.272,95
513	Trasferimenti correnti ad Enti di ricerca delle Amministrazioni centrali	177.480,50	
531	Trasferimenti correnti ad altre Regioni e Province Autonome		186.341,46
535	Altri trasferimenti correnti ai Comuni	41.010,00	1.756,20
538	Trasferimenti correnti ad Aziende sanitarie	2.796.948.416,29	3.764.417.074,37
539	Trasferimenti correnti ad Aziende ospedaliere	1.044.724.471,86	1.009.946.764,69
540	Trasferimenti correnti a IRCCS pubblici	113.466.540,58	92.886.467,86
	Trasferimenti correnti a Enti di ricerca delle Amministrazioni	177.391,22	132.203,10

541	locali		
545	Trasferimenti correnti a Università	2.283.552,69	13.726.470,65
547	Trasferimenti correnti a ARPA	47.609.139,95	47.560.000,00
549	Trasferimenti correnti ad Enti e Agenzie regionali	4.182.833.434,25	4.754.952.850,32
550	Trasferimenti correnti ad altri Enti delle Amministrazioni locali	1.004.338,00	739.347,00
551	Trasferimenti correnti ad Istituti Zooprofilattici Sperimentali	30.039.967,34	
552	Trasferimenti correnti a Policlinici Universitari	583.277.755,03	553.296.560,34
623	Trasferimenti correnti ad imprese private (escluse quelle produttrici di servizi sanitari e assistenziali)	16.384,32	11.966,00
625	Trasferimenti correnti ad imprese produttrici di servizi sanitari e assistenziali	44.615,40	212.768,00
631	Trasferimenti correnti a famiglie per assistenza sanitaria erogata direttamente dalla Regione	18.343.583,59	23.382.259,57
632	Trasferimenti correnti a famiglie		2.420.693,94
636	Trasferimenti correnti ad enti privati produttori di servizi sanitari e assistenziali	330.706,89	142.397,60
911	Ripiani perdite in aziende pubbliche	21.387,22	
912	Altri oneri straordinari della gestione corrente	472.189,84	1.178.668,07
913	Oneri da contenzioso e sentenze sfavorevoli (esclusa obbligazione principale)	1.000,00	
TITOLO 20: SPESE IN CONTO CAPITALE		155.264.705,63	36.392.646,96
234	Trasferimenti in conto capitale a Comuni		119.799,19
237	Trasferimenti in conto capitale ad Aziende sanitarie		28.219.962,42
238	Trasferimenti in conto capitale ad Aziende ospedaliere	28.105.339,21	8.036.224,10
239	Trasferimenti in conto capitale a IRCCS pubblici	577.357,51	
247	Trasferimenti in conto capitale a Enti e agenzie regionali	729.000,00	
250	Trasferimenti in conto capitale a Istituti Zooprofilattici Sperimentali	913.390,65	
251	Trasferimenti in conto capitale a Policlinici Universitari	1.969.964,47	
332	Trasferimenti in conto capitale ad istituzioni sociali private		16.661,25
630	Fondo di riserva per la reiscrizione residui perenti conto capitale	4.418.967,29	
TITOLO 40: SPESE PER CONTABILITA' SPECIALI		2.313.866.502,79	775.564.959,27
230	VERSAMENTI AL CONTO CORRENTE BANCARIO DELLA GESTIONE ORDINARIA	2.313.011.030,29	775.459.405,73
318	Altre partite di giro	855.472,50	105.553,54
PAGAMENTI DA REGOLARIZZARE		0,00	0,00
999	ALTRI PAGAMENTI DA REGOLARIZZARE (pagamenti codificati dal tesoriere)	0,00	0,00
TOTALE PAGAMENTI		11.964.850.394,49	11.705.688.592,11

Fonte: Siope allegati Rendiconto Regione 2015 - 2016

Dal prospetto delle Uscite complessive si rileva, nel contempo, un ampliamento della spesa corrente in termini di cassa ed in particolare un incremento dei trasferimenti correnti verso aziende sanitarie ed enti ed agenzie regionali. I trasferimenti correnti verso “Trasferimenti correnti ad Enti e Agenzie regionali” registrano un aumento da 4.182.833.434,25€ del 2015 a 4.754.952.850,32€ nel 2016.

La spesa in conto capitale complessiva di cassa subisce un decremento consistente, come già rilevato, in quanto si assiste tra il 2015 e il 2016 a una consistente contrazione della spesa per cassa degli investimenti, oltre che per competenza. La riduzione del titolo II registra una contrazione da 155 mila€ circa del 2015 a 37 mila€ circa del 2016.

Il titolo IV “Spese per contabilità speciali” ed in particolare la categoria “Versamenti al conto corrente bancario della gestione ordinaria”, come già rilevato per le entrate, rileva un decremento consistente a dimostrazione di una riduzione importante del fenomeno di interrelazione/interdipendenza tra i due conti di tesoreria. Si rileva, in particolare, una contrazione del flusso di cassa dal conto “Differenza tra prelevamenti e versamenti dal e al conto ordinario” di conseguenza una riduzione dell’utilizzo della tesoreria della sanità come strumento di anticipazione liquidità per la gestione ordinaria.

Tabella n. 12 -Indicatori dati da indici e margini

Indicatori spesa	2015	2016
SPESE CORRENTI / SPESE TOTALI	79,36	93,06
SPESE CONTO CAPITALE / SPESE TOTALI	1,30	0,31
Trasferimenti Correnti / Spese Correnti	92,90	94,40
Indicatori entrata		
Autonomia Finanziaria	51,18	51,86
Autonomia Impositiva	54,39	50,79
Dipendenza da Trasferimenti	44,12	48,14
AUTONOMIA TRIBUTARIA	58,19	51,72
Indicatori per Margini		
Differenza tra prelevamenti e versamenti dal e al conto ordinario	-646.231.313,55	56.540.594,27
Differenza tra E – U	-119.122.283,77	228.143.612,23

Fonte: Elaborazioni Sezione Corte dei conti dati Siope

Dagli indicatori, dal SIOPE e dall’analisi di questa Sezione emerge che l’8 % della spesa totale, come per tutte le aziende di produzione di servizi alla persona, è composto da spesa corrente. Ancora una volta si rileva quale dato critico la bassissima, se non

inesistente, incidenza della spesa in conto capitale sul flusso complessivo in uscita dalla tesoreria sanità.

A fronte di una considerevole autonomia finanziaria e impositiva (superiore al 50% circa), intesa come rapporto tra il titolo I e III delle entrate e totale delle entrate correnti nonché come incidenza del solo titolo I sulle entrate correnti, si registra un'altrettanta dipendenza dai trasferimenti statali (tra 44 e 48% circa).

L'autonomia tributaria intesa come rapporto tra il titolo primo e la spesa corrente mostra un decremento passando dal 58 al 51%. Quindi la spesa corrente, che rappresenta l'80% della spesa totale per cassa, è finanziata sostanzialmente con tributi propri della regione o meglio con leve fiscali propri delle regioni.

L'indicatore di margine più consistente è rappresentato dalla “differenza tra prelevamenti e versamenti dal e al conto ordinario” da cui si evidenzia come nel 2015 la gestione ordinaria utilizza la tesoreria della sanità come “*anticipazione di liquidità*”. Il fenomeno tende, però, ad esaurirsi; infatti, dal 2015 al 2016 si passa da un meno 646 milioni€ circa a un più 228 milioni€ a favore della tesoreria sanità.

CAPITOLO III

IL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE

3.1 – Le origini del commissariamento della Sanità della Regione Campania

I poteri del Commissario ad acta Piano di Rientro dal Disavanzo Sanitario della Campania sono previsti e regolamentati all'art. 120 Cost., che, al secondo comma, testualmente recita: *"...Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni.. quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. ..."*

La medesima norma continua, ancora, statuendo che: *" ..La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione. ..."*. Detta disposizione va poi letta alla luce dei principi costituzionali che governano la materia della ripartizione di competenze tra Stato e Regione in campo sanitario: la competenza esclusiva a determinare i "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" ex art. 117, c. 2, lett. m), Cost. e quella concorrente in materia di "tutela della salute" e "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" ex art. 117, comma3.

Le normative nazionali che si sono succedute hanno determinato le linee operative e i percorsi regolamentativi degli organi ad acta: **la Legge 30/12/2014 n. 311** (finanziaria 2015) ha dato inizio all'intervento governativo a seguito del constatato inarrestabile disavanzo di sette Regioni tra cui la Campania. Ai sensi della normativa nazionale di riferimento, **"la stipula di accordi"** o l'integrazione di quelli già conclusi ai sensi della Legge 311/04, costituisce condizione, per le Regioni in disavanzo, per poter accedere ai benefici economici stanziati dallo Stato; qualora gli adempimenti previsti dal piano non vengano rispettati, lo Stato, previa diffida alla Regione ad adempiere, esercita **il potere sostitutivo, nominando un Commissario ad acta che provvederà alla attuazione del Piano di Rientro** (il cui carattere vincolante è stato ripetutamente acclarato dalla giurisprudenza costituzionale), e, quindi, delle misure attinenti l'azzeramento del debito e il riequilibrio del profilo erogativo dei livelli essenziali di assistenza.

I piani di rientro costituiscono parte integrante di accordi fra Stato e Regione la cui redazione muove dall'esame del rispetto della normativa vigente, della situazione della

domanda e dell'offerta nel settore sanitario e delle condizioni economico-finanziarie, per poi individuare una serie di obiettivi da raggiungere (e la relativa tempistica) in relazione alla necessità di risanare i disavanzi e di assicurare i livelli essenziali di assistenza. Nel percorso di raggiungimento degli obiettivi imposti dal piano le Regioni interessate sono supportate sia dai Ministeri coinvolti, sia da altre Regioni mentre i risultati della sua applicazione devono essere verificati periodicamente da appositi **organi di controllo (Tavoli e comitati)**.

Accanto alla performance economica, occorre anche valutare il modo in cui una determinata Regione eroga, rispetta e dà dignità ai **Livelli essenziali di assistenza** ex articolo 117, comma 2 lettera m) della Costituzione (art. 1, comma 169 della legge n. 311 del 2004). **I conti e i Lea devono procedere assieme**. La condizione per uscire dal commissariamento o dal Piano di rientro non può essere solo quella dell'equilibrio di bilancio, perché il risanamento economico deve essere accompagnato da una valutazione almeno sufficiente dei Lea. Non a caso la normativa denomina il Piano di rientro come un programma operativo da attuare non solo sotto il profilo economico-finanziario, ma anche sul versante della riorganizzazione, della riqualificazione dei rispettivi Servizi sanitari regionali.

Il Siveas (Sistema nazionale di verifica e controllo sull'assistenza), istituito con Decreto 17 giugno 2006 presso il Ministero della salute, in attuazione dell'articolo 1, comma 288, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, ha l'obiettivo di provvedere alla verifica del rispetto dei criteri di appropriatezza e qualità delle prestazioni sanitarie erogate, coerentemente con quanto previsto dai **Livelli essenziali di assistenza**, livelli di cui il **Comitato Lea** (organismo paritetico del Ministero della salute, del Ministero dell'Economia, del Ministero degli Affari regionali, della Conferenza delle Regioni e dell'Agenas) provvede alla verifica dell'erogazione in condizione di appropriatezza e di efficienza.

All'interno di siffatto quadro ordinamentale le ragioni che hanno portato all'esigenza della predisposizione di un piano di riequilibrio e, a seguito del mancato raggiungimento dei risultati contenuti all'interno del medesimo piano, al commissariamento della Sanità della Regione Campania, risalgono alla situazione economica del comparto sanitario della Regione per il periodo degli anni 2003 e successivi. Tali ragioni si individuano sia sul versante di una crescente difficoltà di reperimento di fonti di finanziamento, sia dal lato di un incremento dei costi del SSR consistente e costante.

Nel primo piano di riequilibrio, denominato "PIANO DI RIENTRO DAL DISAVANZO E DI RIQUALIFICAZIONE E RAZIONALIZZAZIONE DEL

SERVIZIO SANITARIO DELLA REGIONE CAMPANIA 1.1.2007 – 31.12.2009”, pubblicato nel BURC n° 17 del 26 marzo 2007, si evincono tra le ragioni del piano stesso le criticità individuate nei fabbisogni e nelle coperture finanziarie per gli esercizi 2003, 2004 e 2005.

Per una ricostruzione dei risultati di esercizio relativi al periodo 2003/2005, si espongono nel successivo prospetto i valori del fabbisogno della Regione Campania, espressi in dati di costo secondo il consolidamento dei conti economici delle aziende sanitarie ed ospedaliere, e il relativo finanziamento a copertura.

Tab. 1 RISULTATI FINALI DI GESTIONE (costi di gestione e finanziamento corrente)

(mln di euro)									
CAMPANIA	FABBISOGNO				COPERTURA FINANZIARIA				DISAVANZO
	Costi di Gestione	Saldo Mobilità Passiva	Rettifiche	Totale	Finanziamento CIPE	Proventi gestionali	Ricavi straordinari: altri fin.ti vincolati	Totale	
2003	7.805	247	0	8.052	7.233	105	137	7.475	577
2004	8.713	281	0	8.994	7.504	109	178	7.791	1.203
2005	9.647	278	0	9.925	7.798	170	170	8.138	1.787

Fonte: delibere CIPE di riparto del FSN e Tavolo di Monitoraggio Regioni - Min. Salute ed Economia

Tab. 2 COSTI DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE PER FUNZIONI DI SPESA

(Mgl di Euro)												
Campania	Personale	Beni e servizi	Medicina generale cony	Farm. Conv.	Osped. Conv.	Specialist. Int. Conv	Specialist. Est. Conv.	Altre prestazioni	Oneri finanziari	Saldi voci economiche	Saldo intramoenia	Costi con saldi voci econ.
2003	2.542.58	1.328.524	549.218	1.206.635	617.407	108.000	240.632	657.576	22.250	536.205	3.639	7.805.395
2004	2.775.77	1.534.723	598.514	1.264.449	668.051	125.000	242.928	707.309	42.220	758.211	4.263	8.712.915
2005	3.074.37	1.853.293	651.527	1.234.400	718.193	140.000	232.955	769.150	84.819	894.091	5.910	9.646.888

Fonte: delibere CIPE di riparto del FSN e Tavolo di Monitoraggio Regioni - Min. Salute ed Economia

Le percentuali di crescita dei costi di gestione aumentavano del 13% per il 2004 sul 2003 e del 10% per il 2005 sul 2004, mentre gli oneri per la mobilità interregionale rimanevano costanti. Quanto al finanziamento, l'incremento della quota CIPE, era pari a circa il 3,9% per ciascun anno.

L'analisi evidenzia soprattutto come le disponibilità finanziarie risultavano largamente insufficienti a contenere il fabbisogno regionale e generavano disavanzi

crescenti che raggiungevano, al termine del 2005, la cifra di 1.839 milioni di euro (+42% rispetto al 2004). Altro dato preoccupante era la crescita della spesa sanitaria che proseguiva a ritmi molto sostenuti (+13% nel 2004, +5,10% nel 2005).

In relazione all'esigenza di interrompere la crescita del disavanzo e di ridurre quello esistente, la Regione predisponne Il **“Piano di Rientro dal disavanzo della Regione Campania”**, siglato il **13 marzo 2007** e prevedeva una stima di interventi per il recupero del disavanzo sanitario. I piani di rientro costituiscono, pertanto, parte integrante di un accordo fra Stato e Regione. La loro redazione muove dall'esame del rispetto della normativa vigente, della situazione della domanda e dell'offerta nel settore sanitario e delle condizioni economico-finanziarie, per poi individuare una serie di obiettivi da raggiungere (e la relativa tempistica) in relazione alla necessità di risanare i disavanzi e di assicurare i livelli essenziali di assistenza. Nel percorso di raggiungimento degli obiettivi imposti dal piano le Regioni interessate sono supportate sia dai Ministeri coinvolti, sia da altre Regioni mentre i risultati della sua applicazione devono essere verificati periodicamente da appositi organi di controllo.

A seguito della riunione del 10 ottobre 2008, non essendo stati conseguiti gli obiettivi prefissati, il Presidente del Consiglio dei Ministri, con propria nota dell'11 novembre 2008, diffidava la Regione Campania, ai sensi dell'art. 4 del Decreto Legge 159/07 convertito con modificazioni dalla Legge 222/07, ad adottare tutti gli atti normativi, amministrativi e gestionali che risultassero produttivi di effetti finanziari nel 2008 e idonei alla correzione strutturale della spesa per gli anni successivi.

Nel corso della riunione di verifica del 20 luglio 2009, nonostante gli sforzi compiuti dalla Regione, Tavolo e Comitato ritenevano di confermare i presupposti, già manifestati nella citata riunione di ottobre, per l'applicazione della procedura, nei termini prescritti dalla citata legge. Sulla base di tali evidenze la **Presidenza del Consiglio dei Ministri**, con propria deliberazione del 28 luglio 2009, **nominava il Presidente pro tempore della Regione Campania Antonio Bassolino quale commissario ad acta** per l'attuazione del vigente Piano di Rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione, ai sensi della normativa di cui sopra.

Con successiva **delibera della Presidenza del Consiglio del 15 ottobre 2009** veniva nominato quale sub commissario per l'attuazione del Piano di Rientro e affiancamento al commissario ad acta, il **dott. Giuseppe Zuccatelli**.

A seguito delle elezioni regionali del marzo 2010, con delibera **della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 23 aprile 2010**, veniva nominato **commissario ad acta** per la

prosecuzione del Piano di Rientro dai disavanzi del settore sanitario, il **neo Presidente pro-tempore della Regione Campania Stefano Caldoro**.

In conformità con quanto disposto dal “Patto per la Salute” del 3 dicembre 2009, art. 13 comma 14 e art. 2 comma 88 della Legge 23 dicembre 2009, n° 191, la Regione inviava alla Presidenza del Consiglio dei Ministri in data **7 maggio 2010 il Programma Operativo 2010 con il quale si intendeva dare seguito al Piano di Rientro 2007-2009**.

Con delibera del **3 marzo 2011**, la Presidenza del Consiglio dei Ministri nominava quali sub commissari per l’attuazione del Piano e affiancamento al commissario ad acta, il **dott. Mario Morlacco** e il **dott. Achille Coppola**. Con la medesima nota si prendeva atto delle dimissioni della precedente nomina a sub commissario del dott. Giuseppe Zuccatelli.

Con decreto del Commissario n°45 del **20 giugno 2011 veniva approvato il Programma Operativo 2011-2012**.

Con delibera della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 23 marzo 2012 veniva dato incarico al sub commissario Mario Morlacco di realizzare i punti assegnati al dimissionario sub commissario Achille Coppola.

Con Decreto del Commissario n° 53 del **20 giugno 2012** veniva approvato l’**adeguamento per l’anno 2012 del Programma Operativo 2011-2012**.

Con il **Decreto del Commissario n° 153 del 28 dicembre 2012** veniva approvato il **Programma Operativo 2013-2015**, e successivamente adeguato/modificato con i **Decreti del Commissario n° 24 del 15 marzo 2013 e n° 82 del 5 luglio 2013**.

A seguito delle indicazioni dei Tavoli di monitoraggio il 2 ottobre 2013 la Regione presentava una nuova bozza di Programma Operativo 2013-2015.

Il **29 ottobre 2013 il Consiglio dei Ministri nominava anche il prof. Ettore Cinque sub commissario** per l’attuazione del Piano di Rientro dai disavanzi e della riqualificazione del Servizio Sanitario Regionale con rideterminazione dei compiti e degli obiettivi del sub commissario Mario Morlacco.

Nel corso della riunione di verifica del 27 novembre 2013 i Tavoli valutavano positivamente con prescrizioni il Programma Operativo 2013-2015. Con **Decreto del Commissario n° 18 del 21 marzo 2014** veniva approvato il **Programma Operativo 2013-2015** in modificazione ed integrazione di quelli approvati precedentemente. Dopo la riunione di verifica del 10 aprile 2014 in occasione della quale Tavolo e Comitato valutavano positivamente la versione del P.O. recante le prescrizioni indicate, veniva concesso alla struttura commissariale di procedere all’adozione del provvedimento di approvazione del P.O. 2013-2015 contenente la risoluzione delle criticità evidenziate. Al

riguardo la Struttura Commissariale in data **21 luglio 2014** anticipava la versione consolidata del **P.O. 2013-2015**, recante il recepimento delle ulteriori prescrizioni formulate da Tavolo e Comitato, nelle more dell'adozione del relativo provvedimento di approvazione da parte della medesima Struttura Commissariale.

Con **Decreto del Commissario n°108 del 10 ottobre 2014** veniva definitivamente approvato il **Programma Operativo 2013-2015**.

3.2 - Stato della sanità nella Regione Campania

La sanità, nella Regione Campania, ancora in stato di commissariamento, è soggetta a piano di rientro dal disavanzo, come evidenziato nei verbali delle riunioni del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e dal Comitato permanente per la verifica dei LEA, (in seguito "Tavoli"), che rendono esplicite tutte le problematiche afferenti l'argomento, la loro evoluzione e lo stato di attuazione, aggiornato alla data del 28 novembre 2017 (cfr., per tutti, i verbali delle riunioni del 1 aprile 2015, 30 luglio 2015, 5 novembre 2015, 28 luglio 2016, 23 novembre 2016, 21 dicembre 2016, 25 luglio 2017, 28 settembre 2017 e 28 novembre 2017)¹³.

Attraverso l'azione della Struttura commissariale¹⁴ sono state poste in essere misure che, pur se non hanno eliminato le disfunzioni del sistema, si sono rivelate comunque utili a contenere la tendenza espansiva dei costi e a ridurre l'ammontare del debito sanitario.

Con legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 569, è stato stabilito che la nomina a Commissario ad acta per la predisposizione, l'adozione o l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario è incompatibile con l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la Regione soggetta a

¹³ La Regione, con deliberazione n. 460 del 20 marzo 2007 approvava, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 1, comma 180, della legge 30 novembre 2004 n. 311, l'accordo sul piano di rientro dai disavanzi sanitari 2007-2009. Successivamente, essendo stato tale accordo disatteso, il Governo esercitava i poteri sostitutivi previsti dall'articolo 4, comma 2, del d.l. 1 ottobre 2007 n. 159, convertito dalla legge 29 novembre 2007, n. 222 procedendo, in data 23 aprile 2010, alla nomina del Presidente della Regione quale Commissario *ad acta* per la realizzazione del piano di rientro, con il compito di proseguire nell'attuazione del piano stesso attraverso i programmi operativi di cui all'articolo 2, comma 88, della l. n. 191/2009 (finanziaria 2010).

Con tale legge si concedeva alle Regioni che si trovavano in gestione commissariale, come la Regione Campania, la possibilità di proseguire il piano di rientro attraverso programmi operativi precisandosi, ai commi 80 e 95 dell'articolo 2, che "*gli interventi individuati dal piano sono vincolanti per la Regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del richiamato piano di rientro*".

Con l'approvazione del citato accordo, la Regione si impegnava all'attuazione del suddetto piano e al rispetto della legislazione vigente, con particolare riferimento a quanto disposto dall'articolo 1, comma 796, lettera b), della l. 27 dicembre 2006, n. 296.

¹⁴ Il Commissario ad acta per il piano di rientro (nella persona dell'allora Presidente pro-tempore della Regione Campania) fu nominato con delibera del Consiglio dei ministri del 23 aprile 2010; con delibere del cdm del 3 marzo 2011 e del 29 ottobre 2013, furono nominati due sub Commissari, al fine di coadiuvarne l'attività.

commissariamento, precisandosi che tale disposizione si sarebbe applicata alle nomine successive all'entrata in vigore della legge medesima.

A seguito delle elezioni amministrative regionali del 31 maggio 2015, il nuovo Presidente della Giunta regionale si è insediato il 6 luglio 2015 e, in data 11 dicembre 2015, il Consiglio dei ministri ha deliberato la nomina di un nuovo Commissario ad acta, non più coincidente con il Presidente della Regione, nonché di un sub Commissario unico, entrambi insediatisi il 13 gennaio 2016.

All'originario tendenziale affidamento dell'incarico agli stessi Presidenti delle Regioni, previsto dall'articolo 2 comma 79 della Legge 191/2009, ha, in prosieguo, dapprima fatto seguito il succitato divieto di coincidenza delle due cariche, recato dall'art 1 c. 569 della Legge 23/12/2014, n. 190 (già introdotto dall'art. 4 c. 2 del D.L. 159 del 1/10/2007, convertito in Legge 222/2007 e poi abrogato dall'art. 79 c. 3 del D.L. 112/2008), normato sull'assunto della necessità di una separazione istituzionale tra chi avesse prodotto il disavanzo e chi dovesse risanarlo, e da ultimo, con l'art. 1 c. 395 della Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017), è stata ripristinata la possibile cumulabilità delle cariche di Presidente di Regione e Commissario ad acta.

Con la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 10 luglio 2017, a seguito dell'esito delle dimissioni del dott. Polimeni dall'incarico commissariale, il Presidente della Giunta Regionale Vincenzo De Luca è stato nominato Commissario ad Acta per l'attuazione del vigente piano di rientro dal disavanzo del SSR Campano.

Per quanto riguarda i risultati più recenti dell'azione di risanamento, i Tavoli tecnici, ed in particolare quelli del 28 novembre 2017 e del 18 luglio 2018, ricordano che, al fine di poter considerare gli utili aziendali a copertura delle perdite del SSR, occorre un provvedimento commissariale di destinazione di tali utili. Gli stessi Tavoli si esprimono in relazione alle dinamiche di rientro del debito del SSR, affermando che ***“In ogni caso, stante le effettive risorse ad oggi disponibili per la copertura delle perdite pregresse, si riepilogano gli eventuali effetti sulla copertura delle perdite pregresse, da cui emergerebbe che, considerando le risorse effettivamente disponibili, residuerebbe una perdita ancora da coprire di 403 mln di euro. Nel caso di esito positivo degli approfondimenti in corso sugli accantonamenti effettuati per i disallineamenti delle partite infragruppo per l'intero importo di 111 mln di euro, residuerebbero ancora da coprire 292 mln di euro. Al momento non sono ipotizzabili altre risorse a copertura per le motivazioni su evidenziate e in attesa degli esiti dei lavori in corso da poter valutare.”***

Tab. 2 Bis

copertura residue perdite pregresse	
totale perdite portate a nuovo aziende 2016	-642.636
utile portato a nuovo GSA 2016	186.372
utile portato a nuovo aziende 2016	3.831
totale perdite portate a nuovo 2016 residue (999 2016)	-452.433
quota parte dell'utile GSA 2016	31.296
utile aziende 2016 utilizzato per copertura perdite MEDESIME aziende	13.811
utile aziende 2016 utilizzato per copertura perdite restanti aziende	4.437
TOTALE DA COPRIRE	-402.889
DISALLINEAMENTI VOCI R	111.000
VOCI DA COPRIRE NETTO VOCI R	-291.889

Fonte: Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e dal Comitato permanente per la verifica dei LEA del 28 novembre 2017

Dalle analisi effettuate dal Tavolo alla data del 28 novembre 2017 emerge inoltre che il punteggio complessivo dell'adempimento e) (Griglia LEA) oggetto di verifica del Comitato LEA, mostra un graduale peggioramento fra il 2013 e il 2016, collocandosi, nell'ultima annualità, nettamente al di sotto della soglia di adempienza con un punteggio pari a 106. Il verbale citato prosegue con un'analisi dei LEA prospettando risultati differenziati a seconda dell'ambito d'indagine.

Tavolo e Comitato nel Verbale prendono atto dell'avvenuta adozione di tutti i bilanci pregressi, e raccomandano in generale il rispetto delle scadenze previste dal decreto legislativo n. 118/2011; visto il consistente piano di lavoro prospettato dalla struttura commissariale, dichiarano di attendere gli opportuni aggiornamenti in merito allo stato di avanzamento lavori, al fine di effettuare un aggiornamento delle valutazioni in merito alla definitiva sistemazione contabile del patrimonio netto, e di conseguenza anche al fine di effettuare valutazioni sulle somme poste a tutela dei conti sanitari in occasione della riunione del 28 settembre 2017, inoltre dichiarano che si registra ancora la presenza di tempi di pagamento superiori ai tempi indicati dalla legge, ed invita la struttura commissariale ad attivarsi affinché vi sia il conseguimento del rispetto della normativa europea sui tempi di pagamento. Il Tavolo registra il positivo andamento dell'esercizio 2017, a partire dai dati contabili di II e III trimestre 2017 e dichiara che in ordine alla verifica adempimenti per l'anno 2014 la regione è risultata adempiente e che pertanto possono essere erogate le relative spettanze residue

pari a 298,9 mln di euro, conferma il permanere di criticità per l'anno 2015 e sottolinea che la verifica per l'anno 2016 è in corso. Il Tavolo inoltre raccomanda la struttura commissariale al regolare rispetto della tempistica relativa alle verifiche degli adempimenti regionali, al fine di non ritardare l'accesso alle quote premiali del finanziamento condizionate alla positiva verifica degli stessi.

Nel Verbale del 18 luglio 2018 si rileva che il Tavolo ed Il Comitato provvedono all'aggiornamento delle valutazioni effettuate, avendo la Regione Campania registrato nel biennio 2016-2017 un risultato di gestione che evidenzia un avanzo medio annuo di 19,330 mln di euro e avendo registrato un trend consolidato nel triennio di risultati di gestione in equilibrio, come si evince dal seguente prospetto:

CAMPANIA

	Consuntivo 2015	Consuntivo 2016	Consuntivo 2017
Risultato di gestione	49,821	30,782	7,878

Alla luce di quanto sopra, ai sensi dell'articolo 2, comma 6, del decreto legge n. 120/2013, Tavolo e Comitato affermano che dall'anno d'imposta 2019 è consentita l'eliminazione o la destinazione a finalità extrasanitarie del gettito delle aliquote fiscali che erano destinate all'equilibrio del SSR a seguito della sottoscrizione dell'Accordo per il Piano di rientro. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 2, comma 86 della legge n. 191/2009.

3.3 - Analisi economico-finanziaria e patrimoniale

3.3.1 – Introduzione

La spesa relativa alla sanità è di evidente rilevanza nel bilancio della Regione in quanto riguarda un ammontare estremamente elevato di risorse finanziarie pubbliche.

Dai prospetti che seguono risulta, infatti, che le somme impegnate in tale ambito, nell'anno **2014**, sono pari a 11.865,17 mln di euro, a fronte di 17.453,52 mln di euro di spesa globalmente impegnata in ambito regionale, con una percentuale pari al 67,98%, mentre i pagamenti relativi al sistema sanitario ammontano a 11.241,75 mln di euro, a fronte di 19.728,47 mln di euro complessivamente pagati dalla Regione nell'anno di riferimento. Nell'anno **2015**, le somme impegnate nell'ambito sanitario sono pari a 10.920,05 mln di euro a fronte di 23.379,67 mln di euro pagati dalla Regione nell'anno 2015, corrispondenti ad una percentuale pari al 46,71%, infine nell'anno **2016** le somme impegnate nella Missione 13 relativa alla Tutela della Salute ammontano a 10.796,80 mln di euro, a fronte di 19.572,41 mln di euro pagati dalla Regione, corrispondenti ad una percentuale del 55,16%.

Tab. 3 (mln di euro)

Rendiconto 2014 – Raffronto tra spesa sanitaria e spesa totale della Regione nell'anno 2014

(mln di euro)

Spesa totale			Spesa sanitaria			Spesa al netto della sanità		
Stanziamenti	Impegni	Pagamenti totali	Stanziamenti	Impegni	Pagamenti totali	Stanziamenti	Impegni	Pagamenti totali
31.181,04	17.453,52	19.728,47	11.874,92	11.865,17	11.241,75	19.306,12	5.588,35	8.486,72

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati comunicati dalla Regione Campania

Tab. 3 Bis (mln di euro)

Rendiconto 2015 – Raffronto tra spesa sanitaria e spesa totale della Regione nell'anno 2015

(mln di euro)

Spesa totale			Spesa sanitaria			Spesa al netto della sanità		
Stanziamenti	Impegni	Pagamenti totali	Stanziamenti	Impegni	Pagamenti totali	Stanziamenti	Impegni	Pagamenti totali
28.493,74	23.379,67	20.109,77	10.998,70	10.920,05	9.787,60	17.495,04	12.459,62	10.322,17

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati comunicati dalla Regione Campania

Tab. 3 Ter (mln di euro)

Rendiconto 2016 – Raffronto tra spesa sanitaria e spesa totale della Regione nell'anno 2016

(mln di euro)

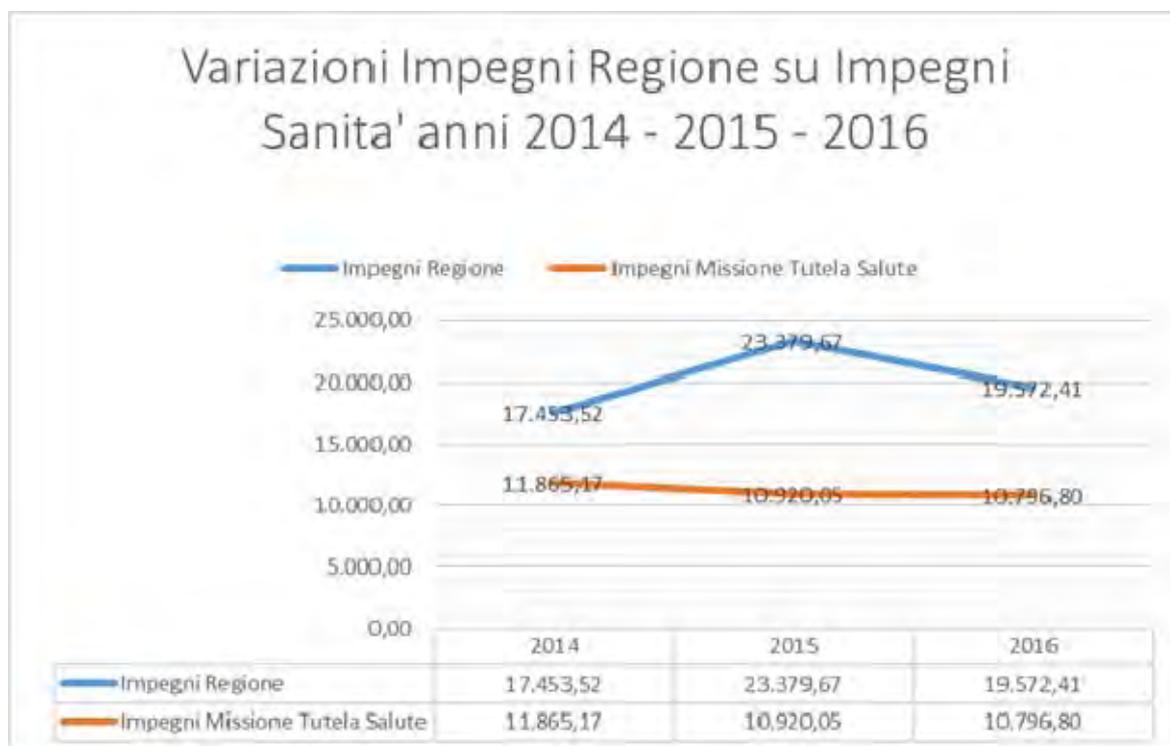
Spesa totale			Spesa sanitaria			Spesa al netto della sanità		
Stanziamenti	Impegni	Pagamenti totali	Stanziamenti	Impegni	Pagamenti totali	Stanziamenti	Impegni	Pagamenti totali
27.850,95	19.572,41	16.405,05	10.804,46	10.796,80	10.017,74	17.046,49	8.775,61	6.387,31

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati comunicati dalla Regione Campania

Il successivo prospetto mostra l'evoluzione della spesa sanitaria negli anni 2013, 2014, 2015 e 2016, evidenziandone l'aumento nel 2014 seguito da una consistente riduzione nel 2015 e seguito da un'ulteriore riduzione nel 2016 (a livello di impegni), rispetto agli impegni del bilancio generale regionale.

Si precisa che gli importi esaminati fanno riferimento esclusivamente alla classificazione della spesa per missioni e programmi, così come previsto dall'art. 12 del d.lgs. 118/2011. Per rendere omogenea la comparazione, si riportano i dati degli anni dal 2013 al 2016, in modo da evidenziare l'evoluzione della spesa sanitaria nel quadriennio.

Tab. 3 Quater (mln di euro)



Tab. 3 Quinquies**Spesa missione 13 "tutela della salute" anni 2013-2014-2015-2016**

(mln di euro)

		anno 2013	anno 2014	anno 2015	anno 2016
Spesa totale	Stanziamenti	30.513,33	31.181,04	28.493,74	27.850,95
	Impegni	17.294,88	17.453,52	23.379,67	19.572,41
	Pagamenti definitivi (di competenza)	14.079,67	15.171,19	20.109,77	16.405,05
	Pagamenti definitivi (in conto residui)	4.108,44	4.557,27	1.788,97	2.954,72
	Pagamenti totali	18.188,11	19.728,47	21.898,74	19.359,77
Spesa sanitaria	Stanziamenti	11.673,67	11.874,92	10.998,70	10.804,46
	Impegni	11.572,04	11.865,18	10.920,05	10.796,80
	Pagamenti definitivi (di competenza)	10.586,53	10.707,79	9.787,60	10.017,74
	Pagamenti definitivi (in conto residui)	1.206,02	533,96	549,88	1.070,87
	Pagamenti totali	11.792,55	11.241,75	10.337,48	11.088,61
Spesa al netto della sanità	Stanziamenti	18.839,66	19.306,12	17.495,04	17.046,49
	Impegni	5.722,84	5.588,35	12.459,62	8.775,61
	Pagamenti definitivi (di competenza)	3.493,14	4.463,41	10.322,17	6.387,31
	Pagamenti definitivi (in conto residui)	2.902,42	4.023,31	1.239,09	1.883,85
	Pagamenti totali	6.395,56	8.486,72	11.561,26	8271,16

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del rendiconto Regione Campania es. 2013, 2014, 2015 e 2016

3.3.2 - I risultati di esercizio 2015 e 2016

I conti economici consolidati della sanità relativi agli anni 2015 e 2016 evidenziano un risultato positivo, al lordo delle rettifiche, pari rispettivamente a 68,59 mln di euro per l'anno 2015 e a 101,30 mln di euro per l'anno 2016.

Per quanto riguarda l'esercizio 2015, considerando le rettifiche di 1,63 mln di euro (elisione mobilità intraregionale per - 1,67 mln di euro e elisione poste ICP – Istituti clinici perfezionamento - per + 3,30 mln di euro), si perviene al risultato finale definitivo di 70,22 mln di euro, come indicato quale utile di esercizio nel conto economico del bilancio consolidato al 31 dicembre 2015, come risulta a seguito delle modifiche apportate dal Commissario *ad acta* in occasione della Riunione congiunta del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il Comitato permanente per la verifica dei L.E.A. data 28 settembre 2017.

Tab. 4

Prospetto rettifiche risultato d'esercizio bilancio consolidato SSR anno 2015			
(mln di euro)			
	Riunioni		
	7 aprile 2016	28 luglio 2016	28 settembre 2017
	IV trim 2015	consuntivo 2015	consuntivo 2015
Modello CE (al netto della voce AA0080) (contributi LEA extrafondo)	34,311	70,222	70,222
rettifica somma aziende in utile	-6,825	-18,712	-18,712
rettifica iscrizioni voce AA0030	0,001	0	0
rettifica iscrizioni voce AA0040	0,171	0	0
rettifica minori accantonamenti personale convenzionato		-0,057	-0,057
rettifica differenziale partite		-1,632	-1,632
Risultato di gestione 2015 rideterminato	27,658	49,821	49,821
coperture			
coperture fiscali da D.L. 120/2013 come da verbale 22 luglio 2014	51,755	51,755	
rideterminazione stima gettito a.i. 2015, a.i. 2014 e consuntivazione a.i. 2013	-23,027	-23,027	
Totale coperture	28,728	28,728	0
Risultato di gestione rideterminato dopo le coperture	56,386	78,549	49,821

Fonte: Dati forniti da Regione Campania (Tavolo 28 settembre 2017)

Nella citata riunione si modifica il Consolidato regionale 2015 rispetto alle valutazioni effettuate dai Tavoli tecnici in occasione della riunione del 28 luglio 2016, con particolare riferimento alla voce AA0080 “Contributi da Regione extrafondo – risorse aggiuntive da bilancio regionale a titolo di copertura LEA”, in quanto la manovra fiscale iscritta per 51,755 mln di euro su tale voce a copertura del risultato di

gestione 2015, è rientrata nella disponibilità del bilancio regionale, a seguito delle valutazioni effettuate sul consuntivo 2015 dal Tavoli tecnici. Con l'avvenuta modifica del 13 settembre 2017, la voce non è più valorizzata, in coerenza con l'avvenuto rientro di tali risorse nella disponibilità del bilancio regionale.

Pertanto il conto consuntivo della Regione Campania relativo all'esercizio 2015 presenta un avanzo di 49.821 mln di euro

Per quanto riguarda l'esercizio 2016, considerando le rettifiche di 0,51 mln di euro (elisione mobilità intraregionale per - 2,26 mln di euro e elisione poste ICP - Istituti clinici perfezionamento - per + 1,75 mln di euro), si perviene al risultato finale definitivo di 100,78 mln di euro, come indicato quale utile di esercizio nel conto economico del bilancio consolidato al 31 dicembre 2016 (prot 2479 del 10 aprile 2018 - modello bilancio consolidato excel anno 2016). Il risultato di 100,78 mln di euro del consolidato sanitario 2016, decurtato della voce "A.1.B.1) Contributi da Regione o Prov. Aut. (extra fondo)" per 51,75 mln di euro, corrisponde ad un risultato d'esercizio consolidato anno 2016 (al lordo delle rettifiche) di 49,03 mln di euro, indicate nella seguente tabella.

Tab. 4 Bis

Prospetto rettifiche risultato d'esercizio bilancio consolidato SSR anno 2016			
(mln di euro)			
	Riunioni		
	4 aprile 2017	25 luglio 2017	28 settembre 2017
	IV trim 2016	consuntivo 2016	consuntivo 2016
Modello CE (al netto della voce AA0080) (contributi LEA extrafondo)	21,123	78,783	49,030
rettifica somma aziende in utile	-14,943	-12,882	-18,248
disallineamento voci "R"		-3,020	
rettifica note di credito da ricevere		-33,000	
Risultato di gestione 2015 rideterminato	6,180	29,881	30,782
coperture			
coperture fiscali da D.L. 120/2013 come da verbale 22 luglio 2014	51,755	51,755	51,755
Totale coperture	51,755	51,755	51,755
Risultato di gestione rideterminato dopo le coperture	57,935	81,636	82,537

Fonte: Dati forniti da Regione Campania (Tavolo 28 settembre 2017)

Ai sensi dell'art. 30 del D.lgs 118/2012, avendo il Tavolo e Comitato rilevato nell'esercizio la presenza di Aziende in utile per complessivi 18,248 mln di euro, si

procedeva a rettificare il risultato di gestione di tale utile. Con il conferimento delle coperture fiscali destinate al SSR, come da Piano di rientro, per 51,755 mln di euro, il risultato di gestione consolidato rideterminato per l'anno 2016 ammonta a 82,537 mln di euro, come risulta a seguito delle modifiche apportate dal Commissario *ad acta* in occasione della Riunione congiunta del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il Comitato permanente per la verifica dei L.E.A. data 28 settembre 2017.

Vi è da notare che, per quanto riguarda l'esercizio 2016, con riferimento al maggior gettito fiscale, lo stesso non era stato svincolato alla data della riunione del 25 luglio 2017 a causa delle criticità allora rilevate da Tavolo e Comitato.

Di seguito si riportano alcune tabelle integrative fornite dalla Regione che evidenziano i risultati economici consolidati dal 2012 al 2016 con le relative manovre fiscali per ciascun esercizio, i risultati economici della G.S.A. con gli importi delle manovre ed i risultati della G.S.A al netto delle manovre.

Tab. 5

Risultati economici anni 2012-2013-2014-2015-2016 (importi in migliaia di euro)

Cod. Az.	Descrizione	ANNO 2012	MANOVRE FISCALI	ANNO 2013	MANOVRE FISCALI	ANNO 2014	MANOVRE FISCALI	ANNO 2015	MANOVRE FISCALI	ANNO 2016	MANOVRE FISCALI
000	GSA	349.987	232.978	62.345	53.999	184.375	0	120.132	0	153.783	51.755
201	ASL AVELLINO	2.46		16.255		236		3.105		197	
202	ASL BENEVENTO	-10.460		1.494		8.712		1.292		1.033	
203	ASL CASERTA	412		27.095		24.284		2.838		1.297	
204	ASL NA1 CENTRO	-115.304		-67.926		-54.197		-70.254		-65.480	
205	ASL NA 2 NORD	2.872		20.983		-3.342		2.685		1.547	
206	ASL NA 3 SUD	65		17.649		320		350		1.659	
207	ASL SALERNO	-19.531		446		626		795		837	
901	AO CARDARELLI	11		-9.920		354		476		1.101	
902	AO SANTOBONO	171		-189		18		55		2.194	
903	AO DEI COLLI	-		-		-		-		-	
904	AOU RUGGI	-19.549		-12.806		7.777		1.919		3.633	
905	AO MOSCATI	-3.415		181		3.875		295		588	
906	AO RUMMO	-5.476		1.123		-506		1.057		1.170	
907	AO SAN SEBASTIANO	-7.12		-14.090		656		1.859		-5.252	
908	AOU VANVITELLI	17.937		3.170		8.202		234		282	
909	AOU FEDERICO II	4.164		15.119		-		1.752		2.362	
910	IRCCS PASCALE	202		12		50		-		348	
999	Totale	192.499		60.941		181.440		68.590		101.299	
		-44712		1829		1450		1632		-514	
		147.787		62.770		182.890		70.222		100.785	

Fonte: Dati forniti da Regione Campania

Tab. 6

GSA							
ANNO	RISULTATI ECONOMICI GSA	MANOVRE FISCALI	RISULTATI NETTO MANOVRE	DELTA NETTO MANOVRE 13-12	DELTA NETTO MANOVRE 14-13	DELTA NETTO MANOVRE 15-14	DELTA NETTO MANOVRE 16-15
2012	-10.460	-	-10.460				
2013	1.494	-	1.494	-11.954			
2014	8.712	-	8.712		7.218		
2015	1.292	-	1.292			-7.420	
2016	1.033	-	1.033				-259

Fonte: Dati forniti da Regione Campania

Tab. 7

CONSOLIDATO AL NETTO MANOVRE FISCALI			
ANNO	RISULTATI ECONOMICI	MANOVRE FISCALI	RISULTATI NETTO MANOVRE
2012	147.787		147.787
2013	62.770	53.999	8.771
2014	182.890		182.890
2015	70.222		70.222
2016	100.785	51.755	49.030

Fonte: Dati forniti da Regione Campania

La successiva tabella 8 evidenzia il risultato positivo di gestione di 18,71 mln di euro per l'anno 2015 e di 18,25 mln di euro per l'anno 2016, ottenuti come sommatoria degli utili conseguiti da alcune delle Aziende del SSR, al netto di quello della GSA. Si pone in evidenza che il risultato di gestione della sola GSA ha subito variazioni particolarmente consistenti negli ultimi esercizi, passando da un risultato positivo per l'anno 2012 di mln di euro di 349,987 ad un utile per l'anno 2013 di mln di euro di 62,345, un risultato positivo per l'anno 2014 di mln di euro di 184,375, un risultato positivo per l'anno 2015 di mln di euro 120,13 ed un risultato positivo per l'anno 2016 di mln di euro 153,78.

L'incidenza del risultato economico della Gestione Sanitaria Accentrata è particolarmente consistente, impattando sul risultato positivo complessivo per percentuali che variano da circa il 50% a quasi il 90% della somma dei risultati positivi complessivi del SSR negli esercizi considerati. Per quanto riguarda gli esercizi 2015 e 2016 l'incidenza è evidenziata nel dettaglio nelle tabelle successive. La somma dei

risultati positivi conseguiti dalle Aziende del SSR nel 2015 al netto della GSA ammonta a mln di euro 18,71, mentre il risultato della sola GSA per l'anno 2015 ammonta a mln di euro 120,13. La somma dei risultati positivi conseguiti dalle Aziende del SSR nell'esercizio 2016 al netto del risultato della GSA ammonta a mln di euro 18,25, mentre il risultato d'esercizio della sola GSA per l'anno 2016 ammonta a mln di euro 153,78.

Le somme dei risultati d'esercizio positivi degli Enti del SSR relativi al 2015 ed al 2016, al netto del risultato della GSA, sono sostanzialmente omogenee, per cui la variazione del risultato complessivo consolidato dei due esercizi è ascrivibile sia per il 2015 che per il 2016 alle variazioni del risultato di esercizio della GSA.

Risultati economici Aziende Servizio Sanitario Regionale anni 2012 - 2013 - 2014 - 2015 - 2016

Tab 8

mgl di euro

Aziende del SSR	ACCENTRATA	AV	BN	CE	NA1	NA2	NA3	SA	CARDA RELLI	SANTO BONO	COLLI	S.GIOV. SA	MOSCATI AV	RUMMO BN	OSP. CIVI. CE	AOU SUN	AOU F 2°	PASCALE	TOTALE	rettifiche	Totale netto
Risultato d'esercizio 2016	153.783	197	1.033	1.297	-65.480	1.547	1.659	837	1.101	2.194	0	3.633	588	1.170	-5.252	282	2.362	348	101.299	-514	100.785
Risultato d'esercizio 2015	120.132	3.105	1.292	2.838	-70.254	2.685	350	795	476	55	0	1.919	295	1.057	1.859	234	1.752	0	68.590	1.632	70.222
Risultato d'esercizio 2014	184.375	236	8.712	24.284	-54.197	-3.342	320	626	354	18	0	7.777	3.875	-506	656	8.202	0	50	181.440	1450	182.890
Risultato d'esercizio 2013	62.345	16.255	1.494	27.095	-67.926	20.983	17.649	446	-9.920	-189	0	-12.806	181	1.123	-14.090	3.170	15.119	12	60.941	1.829	62.770
Risultato d'esercizio 2012	349.987	-2.467	-10.460	412	-115.304	2.872	65	-19.531	11	171	0	-19.549	-3.415	-5.476	-7.120	17.937	4.164	202	192.499	-44.712	147.787

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Campania

3.3.3 - I risultati di esercizio del bilancio consolidato degli Enti del SSR dal 2013 al 2016

Il prospetto che segue (tab. n. 9) mostra i risultati d'esercizio relativi al SSR per gli anni dal 2012 al 2016. (In particolare, per l'anno 2015 l'utile è di 70,222 mln di euro, per l'anno 2016 l'utile è di 100,785 mln di euro, per la GSA ammonta a 120,132 mln di euro per l'anno 2015 e a 153,783 mln di euro per l'anno 2016). Il risultato economico consolidato subisce variazioni consistenti, così come il risultato economico per i singoli enti del SSR. Dal raffronto dei valori degli anni 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016, si rileva un andamento oscillante nei cinque anni di riferimento, essenzialmente a causa delle rilevanti variazioni dei finanziamenti ricevuti.

La Tab. 9 evidenzia un risultato economico consolidato in peggioramento tra gli esercizi 2014 e 2015, passando tale importo da 181,44 mln di euro a 68,59 mln di euro, per poi registrare un miglioramento del risultato tra l'esercizio 2015 e l'esercizio 2016, passando il risultato da 68,59 mln di euro a 101,30 mln di euro. La Tab. 9 evidenzia le dinamiche generali dell'andamento del risultato d'esercizio dei singoli Enti del SSR al lordo delle rettifiche per gli anni dal 2012 al 2016; tra le maggiori criticità rilevabili vi è la costante chiusura in perdita per tutti gli anni considerati dell'ASL Na1 Centro, ove si rileva che a fronte di una iniziale riduzione della perdita per gli anni 2012 – 2014, per il 2015 ed il 2016 tale tendenza si è sostanzialmente arrestata. Nel complesso nel corso del quadriennio si sono ridotte le Aziende del SSR che chiudono in perdita il bilancio, infatti si è passati dal 2012 con 8 aziende in perdita sulle 18 oggetto dell'osservazione, alle 5 aziende in perdita per l'anno 2013, alle 3 aziende in perdita per l'anno 2014, ad 1 azienda in perdita per l'anno 2015, a due aziende in perdita per l'anno 2016. Quest'analisi sconta tuttavia il limite del valore assoluto, non ponderando l'entità delle singole perdite o dei singoli risultati positivi. Alla luce di quanto rilevato precedentemente relativamente all'andamento nel tempo **del** risultato economico consolidato complessivo, le modalità di assegnazione dei fondi indistinti nei singoli esercizi sono determinanti al fine di pervenire ad una riduzione del numero di Aziende del SSR in perdita in condizioni di limitate variazioni in diminuzione dei costi delle singole Aziende e quindi di invarianza delle performance dal lato della riduzione della spesa.

Tab. n. 9

Risultati economici anni 2012-2013-2014-2015-2016

(mgl di euro)

Enti SSR e GSA	ANNO 2012	ANNO 2013	ANNO 2014	ANNO 2015	ANNO 2016
GSA	349.987	62.345	184.375	120.132	153.783
ASL AV	-2.467	16.255	236	3.105	197
ASL BN	-10.460	1.494	8.712	1.292	1.033
ASL CE	412	27.095	24.284	2.838	1.297
ASL NA1	-115.304	-67.926	-54.197	-70.254	-65.480
ASL NA2	2.872	20.983	-3.342	2.685	1.547
ASL NA3	65	17.649	320	350	1.659
ASL SA	-19.531	446	626	795	837
A.O. CARDARELLI NA	11	-9.920	354	476	1.101
A.O. SANTOBONO NA	171	-189	18	55	2.194
A.O. COLLI NA	0	0	0	0	0
A.O. S.GIOV. SA	-19.549	-12.806	7.777	1.919	3.633
A.O. MOSCATI AV	-3.415	181	3.875	295	588
A.O. RUMMO BN	-5.476	1.123	-506	1.057	1.170
A.O. OSP.CIVIL. CE	-7.120	-14.090	656	1.859	-5.252
A.O. VANVITELLI	17.937	3.170	8.202	234	282
A.O.U. FEDERICO II NA	4.164	15.119	0	1.752	2.362
A.O. PASCALE NA	202	12	50	0	348
TOTALE	192.499	60.941	181.440	68.590	101.299
RETTIFICHE	-44.712	1.829	1.450	1.632	-514
RISULTATO NETTO	147.787	62.770	182.890	70.222	100.785

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Campania

3.3.4 - I risultati di esercizio del bilancio consolidato degli Enti del SSR dal 2013 al 2016 per macro-aggregati di ricavo e costo

Le successive tabelle 10, 10bis, 10ter e 10quater mostrano, per gli anni 2013, 2014, 2015 e 2016 i dati di risultato di esercizio, indicati nel prospetto 9, distinti nei macro-aggregati di ricavo e di costo che hanno concorso a formarli, consentendo una visione di maggiore dettaglio del fenomeno aziendale, suddiviso nelle principali gestioni (caratteristica, finanziaria e straordinaria), mentre le tabelle 14, 14bis e 14 ter ne evidenziano, esclusivamente per la gestione caratteristica, le differenze, espresse in valore assoluto e percentuale, tra il 2014 e il 2013, tra il 2015 e il 2014 e tra il 2016 e il 2015.

Tab.10

Risultati di esercizio per macro-aggregati di ricavo e di costo
Anno 2013

(mgl di euro)

ESERCIZIO 2013	A	B	A - B	C	E	A-B+/-C +/-E	Y	A-B+/-C +/-E-Y		
	Valore della produzione	Costo della produzione	Risultato della gestione caratteristica	Risultato della gestione finanziaria	Risultato della gestione straordinaria	Risultato prima delle imposte	Imposte	Risultato netto	Rettifiche	Risultato netto rettificato
GESTIONE ACCENTR.	815.647	717.405	98.242	444	-36.341	62.345	0	62.345		
ASL AV	574.438	552.782	21.656	-1.417	5.111	25.350	9.095	16.255		
ASL BN	349.319	343.646	5.673	-101	2.115	7.687	6.193	1.494		
ASL CE	1.185.793	1.139.362	46.431	-634	2.173	47.970	20.875	27.095		
ASL NA1	1.628.330	1.696.686	-68.356	-633	35.437	-33.552	34.374	-67.926		
ASL NA2	1.297.411	1.253.025	44.386	-901	-3.693	39.792	18.809	20.983		
ASL NA3	1.369.776	1.329.158	40.618	-6.979	5.384	39.023	21.374	17.649		
ASL SA	1.529.227	1.504.806	24.421	-27	10.472	35.172	34.726	446		
A.O. CARDARELLI	360.477	351.435	9.042	-4.019	-2.391	2.632	12.552	-9.920		
A.O. SANTOBONO	139.530	134.818	4.712	1	666	5.379	5.568	-189		
A.O. COLLI	309.869	305.034	4.835	-59	5.179	9.955	9.955	0		
A.O. S. GIOVANNI SA	299.270	297.173	2.097	-1.521	-850	-274	12.532	-12.806		
A.O. MOSCATI AV	179.348	175.796	3.552	-6	2.515	6.061	5.880	181		
A.O. RUMMO BN	124.992	120.350	4.642	-204	1.471	5.909	4.786	1.123		
OSP. CIVILE CE	168.596	167.191	1.405	-159	-9.596	-8.350	5.740	-14.090		
A.O.U. SUN	148.908	141.556	7.352	-144	-227	6.981	3.811	3.170		
AOU FEDERICO II	289.268	271.440	17.828	-734	6.109	23.203	8.084	15.119		
A.O. PASCALE	130.444	130.264	180	4	3.957	4.141	4.129	12		
TOTALE	10.900.643	10.631.927	268.716	-17.089	27.491	244.252	218.483	60.941	1.829	62.770

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Campania

Tab. 10bis

Risultati di esercizio per macro-aggregati di ricavo e di costo
Anno 2014

(mgl di euro)

ESERCIZIO 2014	A	B	A - B	C	E	A-B+/-C +/-E	Y	A-B+/-C +/-E-Y		
	Valore della produzione	Costo della produzione	Risultato della gestione caratteristica	Risultato della gestione finanziaria	Risultato della gestione straordinaria	Risultato prima delle imposte	Imposte	Risultato netto	Rettifiche	Risultato netto rettificato
GESTIONE ACCENTR.	672.801	534.631	138.170	1.222	44.983	184.375	0	184.375		
ASL AV	619.293	607.043	12.250	-1.022	-2.083	9.145	8.909	236		
ASL BN	386.798	371.060	15.738	-780	-110	14.848	6.136	8.712		
ASL CE	1.262.498	1.216.520	45.978	-377	-1.070	44.531	20.247	24.284		
ASL NA1	1.712.573	1.722.537	-9.964	-446	-10.480	-20.890	33.307	-54.197		
ASL NA2	1.332.417	1.307.047	25.370	-1.649	-8.902	14.819	18.161	-3.342		
ASL NA3	1.435.766	1.420.407	15.359	-3.674	9.329	21.014	20.694	320		
ASL SA	1.655.711	1.615.816	39.895	-173	-5.139	34.583	33.957	626		
A.O. CARDARELLI	374.069	357.757	16.312	-3.098	-670	12.544	12.190	354		
A.O. SANTOBONO	141.361	135.070	6.291	-6	-514	5.771	5.753	18		
A.O. COLLI	326.007	314.778	11.229	-11	-977	10.241	10.241	0		
A.O. S.GIOVANNI SA	312.189	298.258	13.931	-1.423	7.580	20.088	12.311	7.777		
A.O. MOSCATI AV	191.756	182.082	9.674	-17	116	9.773	5.898	3.875		
A.O. RUMMO BN	127.406	123.178	4.228	-142	703	4.789	5.295	-506		
OSP. CIVILE CE	170.503	162.426	8.077	-1.778	77	6.376	5.720	656		
A.O.U. SUN	145.176	132.739	12.437	-314	-388	11.735	3.533	8.202		
AOU FEDERICO II	267.349	255.951	11.398	-2.724	-308	8.366	8.366	0		
A.O. PASCALE	143.745	142.106	1.639		2.297	3.936	3.886	50		
TOTALE	11.277.418	10.899.406	378.012	-16.412	34.444	396.044	214.604	181.440	1.450	182.890

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Campania

(n.b.: il risultato della gestione finanziaria della AOU Vanvitelli (ex SUN) è comprensivo di rettifiche di valore -svalutazioni- per 21 mgl di euro).

Tab. 10 Ter

Risultati di esercizio per macro-aggregati di ricavo e di costo										
Anno 2015										
ESERCIZIO 2015	A	B	A - B	C	E	A-B+/-C +/-E	Y	A-B+/-C +/-E-Y		
	Valore della produzione	Costo della produzione	Risultato della gestione caratteristica	Risultato della gestione finanziaria	Risultato della gestione straordinaria	Risultato prima delle imposte	Imposte	Risultato netto	Rettifiche	Risultato netto rettificato
GESTIONE ACCENTR.	485.707	365.583	120.124	61	-53	120.132	0	120.132		
ASL AV	610.436	607.317	3.119	-354	8.992	11.757	8.652	3.105		
ASL BN	388.429	380.585	7.844	-18	-569	7.257	5.965	1.292		
ASL CE	1.285.461	1.262.347	23.114	-801	904	23.217	20.379	2.838		
ASL NA1	1.725.782	1.727.459	-1.677	-5.743	-31.136	-38.556	31.698	-70.254		
ASL NA2	1.388.315	1.354.413	33.902	-1.542	-11.739	20.621	17.936	2.685		
ASL NA3	1.492.674	1.450.085	42.589	-7.155	-14.986	20.448	20.098	350		
ASL SA	1.696.551	1.654.832	41.719	-276	-8.449	32.994	32.199	795		
A.O. CARDARELLI	385.141	369.320	15.821	-1.266	-1.917	12.638	12.162	476		
A.O. SANTOBONO	141.574	137.072	4.502	-8	1.254	5.748	5.693	55		
A.O. COLLI	350.011	337.601	12.410	-69	-2.535	9.806	9.806	0		
A.O. S.GIOVANNI SA	322.625	306.885	15.740	-815	-1.473	13.452	11.533	1.919		
A.O. MOSCATI AV	194.203	187.736	6.467	-105	-145	6.217	5.922	295		
A.O. RUMMO BN	133.746	128.496	5.250	-170	594	5.674	4.617	1.057		
OSP. CIVILE CE	174.175	165.108	9.067	-122	-1.470	7.475	5.616	1.859		
A.O.U. SUN	150.310	145.830	4.480	-37	-740	3.703	3.469	234		
AOU FEDERICO II	259.409	257.034	2.375	-1.153	8.730	9.952	8.200	1.752		
A.O. PASCALE	154.812	152.069	2.743	-24	1.117	3.836	3.836	0		
TOTALE	11.339.361	10.989.772	349.589	-19.597	-53.621	276.371	207.781	68.590	1.632	70.222

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Campania

Tab. 10 Quater

Risultati di esercizio per macro-aggregati di ricavo e di costo
Anno 2016

(mgl di euro)

ESERCIZIO 2016	A	B	A - B	C	E	A-B+/-C +/-E	Y	A-B+/-C +/-E-Y		
	Valore della produzione	Costo della produzione	Risultato della gestione caratteristica	Risultato della gestione finanziaria	Risultato della gestione straordinaria	Risultato prima delle imposte	Imposte	Risultato netto	Rettifiche	Risultato netto rettificato
GESTIONE ACCENTR.	532.516	383.895	148.621	-4	5.166	153.783	0	153.783		
ASL AV	713.961	701.559	12.402	-369	-3.525	8.508	8.311	197		
ASL BN	451.918	443.839	8.079	-1.150	130	7.059	6.026	1.033		
ASL CE	1.458.120	1.442.135	15.985	-1.512	8.897	23.370	22.073	1.297		
ASL NA1	1.930.669	1.945.316	-14.647	-5.183	-13.807	-33.637	31.843	-65.480		
ASL NA2	1.605.444	1.577.320	28.124	-3.371	-5.508	19.245	17.698	1.547		
ASL NA3	1.683.220	1.646.800	36.420	-3.852	-11.950	20.618	18.959	1.659		
ASL SA	1.885.931	1.849.694	36.237	-28	-2.793	33.416	32.579	837		
A.O. CARDARELLI	395.216	376.434	18.782	-1.380	-4.484	12.918	11.817	1.101		
A.O. SANTOBONO	143.186	136.108	7.078	-7	567	7.638	5.444	2.194		
A.O. COLLI	348.898	338.904	9.994	-365	-191	9.438	9.438	0		
A.O. S.GIOVANNI SA	318.542	303.234	15.308	-295	-585	14.428	10.795	3.633		
A.O. MOSCATI AV	197.508	190.722	6.786	-115	-214	6.457	5.869	588		
A.O. RUMMO BN	133.763	128.403	5.360	-122	1.129	6.367	5.197	1.170		
OSP. CIVILE CE	174.590	174.008	582	-30	-183	369	5.621	-5.252		
A.O.U. SUN	148.412	143.798	4.614	-52	-484	4.078	3.796	282		
AOU FEDERICO II	262.513	252.095	10.418	-931	-17	9.470	7.108	2.362		
A.O. PASCALE	157.973	156.870	1.103	-21	2.871	3.953	3.605	348		
TOTALE	12.542.380	12.191.134	351.246	-18.787	-24.981	307.478	206.179	101.299	-514	100.785

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Campania

Le Tabelle evidenziano le dinamiche delle singole gestioni delle Aziende del SSR per gli anni dal 2013 al 2016. L'analisi dei risultati della gestione caratteristica, sia a livello aggregato che a livello delle singole Aziende per gli esercizi considerati, permette di cogliere informazioni sulle attività di gestione tipiche delle Aziende, ed in particolare di leggere i risultati aziendali "depurati" di altri fenomeni di natura finanziaria e straordinaria.

I risultati consolidati della gestione caratteristica dal 2013 al 2016 sono caratterizzati da un moderato incremento iniziale, passando da 268,72 mln di euro nel 2013 a 378,01 mln di euro nel 2014, per poi subire una riduzione passando a 349,59 mln di euro nel 2015 e 351,25 mln di euro nel 2016. Nel quadriennio di osservazione il costo della produzione ha subito un incremento a livello aggregato, passando da 10.631,93 mln di euro per il 2013 a 10.899,41 mln di euro per il 2014 a 10.989,77 mln di euro a 12.191,13 mln di euro per l'anno 2016. Conseguentemente, di fronte a costi della produzione crescenti (in particolare dal 2015 al 2016) ed un risultato della gestione caratteristica in leggera diminuzione o sostanziale invarianza, l'incremento compensativo a livello aggregato si ritrova dal lato delle entrate e specificamente nei fondi indistinti corrisposti in conto esercizio alle Aziende del SSR.

3.3.5 – La gestione caratteristica – Variazione del valore e del costo della produzione degli Enti del SSR dal 2013 al 2016

Tab. 11

Variazione del valore e del costo della produzione esercizi 2014 - 2013

(mgl di euro)

VARIAZIONI 2013-2014	Variazione assoluta e percentuale valore della produzione		Variazione assoluta e percentuale costi della produzione	
GESTIONE ACCENTRATA	-142.846	-21,23%	-182.774	-34,19%
ASL AV	44.855	7,24%	54.261	8,94%
ASL BN	37.479	9,69%	27.414	7,39%
ASL CE	76.705	6,08%	77.158	6,34%
ASL NA1	84.243	4,92%	25.851	1,50%
ASL NA2	35.006	2,63%	54.022	4,13%
ASL NA3	65.990	4,60%	91.249	6,42%
ASL SA	126.484	7,64%	111.010	6,87%
A.O. CARDARELLI NA	13.592	3,63%	6.322	1,77%
A.O. SANTOBONO NA	1.831	1,30%	252	0,19%
A.O. COLLI NA	16.138	4,95%	9.744	3,10%
A.O. S. GIOVANNI SA	12.919	4,14%	1.085	0,36%
A.O. MOSCATI AV	12.408	6,47%	6.286	3,45%
A.O. RUMMO BN	2.414	1,89%	2.828	2,30%
OSP. CIVILE CE	1.907	1,12%	-4.765	-2,93%
A.O.U. SUN NA	-3.732	-2,57%	-8.817	-6,64%
AOU FEDERICO II	-21.919	-8,20%	-15.489	-6,05%
A.O. PASCALE NA	13.301	9,25%	11.842	8,33%
TOTALE	376.775	3,34%	267.479	2,45%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Campania

Tab. 11 Bis

Variazione del valore e del costo della produzione esercizi 2015 - 2014
--

(mgl di euro)

VARIAZIONI 2015-2014	Variazione assoluta e percentuale valore della produzione		Variazione assoluta e percentuale costi della produzione	
GESTIONE ACCENTRATA	-187.094	-38,52%	-169.048	-46,24%
ASL AV	-8.857	-1,45%	274	0,05%
ASL BN	1.631	0,42%	9.525	2,50%
ASL CE	22.963	1,79%	45.827	3,63%
ASL NA1	13.209	0,77%	4.922	0,28%
ASL NA2	55.898	4,03%	47.366	3,50%
ASL NA3	56.908	3,81%	29.678	2,05%
ASL SA	40.840	2,41%	39.016	2,36%
A.O. CARDARELLI NA	11.072	2,87%	11.563	3,13%
A.O. SANTOBONO NA	213	0,15%	2.002	1,46%
A.O. COLLI NA	24.004	6,86%	22.823	6,76%
A.O. S. GIOVANNI SA	10.436	3,23%	8.627	2,81%
A.O. MOSCATI AV	2.447	1,26%	5.654	3,01%
A.O. RUMMO BN	6.340	4,74%	5.318	4,14%
OSP. CIVILE CE	3.672	2,11%	2.682	1,62%
A.O.U. SUN NA	5.134	3,42%	13.091	8,98%
AOU FEDERICO II	-7.940	-3,06%	1.083	0,42%
A.O. PASCALE NA	11.067	7,15%	9.963	6,55%
TOTALE	61.943	0,55%	90.366	0,82%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Campania

Tab. 11 Ter

Variazione del valore e del costo della produzione esercizi 2016 - 2015
--

(mgl di euro)

VARIAZIONI 2016-2015	Variazione assoluta e percentuale valore della produzione		Variazione assoluta e percentuale costi della produzione	
GESTIONE ACCENTRATA	46.809	12,19%	18.312	4,77%
ASL AV	103.525	14,76%	94.242	13,43%
ASL BN	63.489	14,30%	63.254	14,25%
ASL CE	172.659	11,97%	179.788	12,47%
ASL NA1	204.887	10,53%	217.857	11,20%
ASL NA2	217.129	13,77%	222.907	14,13%
ASL NA3	190.546	11,57%	196.715	11,95%
ASL SA	189.380	10,24%	194.862	10,53%
A.O. CARDARELLI NA	10.075	2,68%	7.114	1,89%
A.O. SANTOBONO NA	1.612	1,18%	-964	-0,71%
A.O. COLLI NA	-1.113	-0,33%	1.303	0,38%
A.O. S. GIOVANNI SA	-4.083	-1,35%	-3.651	-1,20%
A.O. MOSCATI AV	3.305	1,73%	2.986	1,57%
A.O. RUMMO BN	17	0,01%	-93	-0,07%
OSP. CIVILE CE	415	0,24%	8.900	5,11%
A.O.U. SUN NA	-1.898	-1,32%	-2.032	-1,41%
AOU FEDERICO II	3.104	1,23%	-4.939	-1,96%
A.O. PASCALE NA	3.161	2,02%	4.801	3,06%
TOTALE	1.203.019	9,59%	1.201.362	9,85%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Campania

Dall'analisi dei dati sopra esposti si evidenzia un incremento del *valore della produzione* dall'esercizio 2013 all'esercizio 2014, che passa da 10.900,64 mln dell'anno 2013 a 11.277,42 mln dell'anno 2014, con un incremento in valore assoluto pari a 376,77 mln¹⁵, e in percentuale del 3,34%; un incremento del valore della produzione dall'esercizio 2014 all'esercizio 2015, che passa da 11.277,42 mln di euro dell'anno 2014 a 11.399,36 dell'anno 2015, con un incremento in valore assoluto pari a 61,94 mln di euro, e in percentuale dello 0,55%; un incremento del valore della produzione dall'esercizio 2015 all'esercizio 2016, che passa da 11.399,36 mln di euro dell'anno 2015 a 12.542,38 mln di euro dell'anno 2016, con un incremento in valore assoluto pari a 1.203,02 mln di euro, e in percentuale del 9,85%;

Si può osservare che a tale incremento complessivo del valore della produzione corrisponde una variazione accentuata dello stesso tra le singole Aziende del SSR, evidenziandosi differenti valori in aumento, o addirittura a volte in diminuzione, rispetto all'aumento globale del valore della produzione. In effetti la percentuale consolidata di variazione del valore della produzione 2014 su 2013 è del 3,34%, tuttavia questo valore, apparentemente contenuto, è un valore di variazione complessiva, al suo interno nasconde alcune variazioni consistenti, come quella di GSA (- 21%) etc)

La percentuale di riduzione maggiore del valore della produzione, nel 2014 rispetto al 2013, è ascrivibile alla GSA, con un valore della produzione che segna una diminuzione in valore assoluto di 142,85 mln di euro, corrispondente ad un decremento percentuale del 21,23%; seguono, in ordine decrescente l'A.O. Federico II, con un decremento del valore della produzione del 8,20% ed un decremento in valore assoluto di 21,92 mln di euro e l'A.O. SUN, con un decremento del 2,57% (in valore assoluto di 5,92 mln di euro).

Presentano invece nel 2014 rispetto al 2013 un incremento percentuale del valore della produzione le seguenti Aziende: ASL Benevento, con un incremento percentuale del 9,69% ed un incremento in valore assoluto di 37,48 mln di euro; A.O. Pascale, con un incremento percentuale del 9,25% ed uno in valore assoluto di 13,30 mln di euro; ASL Salerno, con un incremento percentuale del 7,64% (in valore assoluto di 126,48 mln di euro); ASL Avellino, con un incremento percentuale del 7,24% (in valore assoluto di 44,85 mln di euro); A.O. Moscati (AV), con un incremento percentuale del 6,47% ed un incremento in valore assoluto di 12,41 mln di euro; ASL Caserta, con un incremento percentuale del 6,08% ed un incremento in valore assoluto di 76,70 mln di euro; A.O. Dei

¹⁵ Il valore della produzione delle aziende del SSR è composto prevalentemente da contributi da Regione per quota fondo sanitario regionale indistinto.

Colli, con un incremento percentuale del 4,95% ed un incremento in valore assoluto di 16,14 mln di euro; ASL Napoli 1 Centro, con un incremento percentuale del 4,92% ed un incremento in valore assoluto di 84,24 mln di euro; ASL Napoli 3 Sud, con un incremento percentuale del 4,60% ed un incremento in valore assoluto di 65,99 mln di euro; A.O. San Giovanni e Ruggi D'Aragona (SA), con un incremento percentuale del 4,14% (in valore assoluto di 12,92 mln di euro); A.O. Cardarelli, con un incremento percentuale del 3,63% (in valore assoluto di 13,59 mln di euro); ASL Napoli 2 Nord, con un incremento percentuale del 2,63% ed un incremento in valore assoluto di 35,00 mln di euro; A.O. Rummo (BN), con un incremento percentuale del 1,89% ed un incremento in valore assoluto di 2,41 mln di euro; A.O. Santobono - Pausilipon, con un incremento percentuale del 1,30% ed un incremento in valore assoluto di 1,83 mln di euro; A.O. Sant'Anna e San Sebastiano – Ospedale Civile di Caserta, con un incremento percentuale del 1,12% ed un incremento in valore assoluto di 1,91 mln di euro.

La percentuale di riduzione maggiore del valore della produzione, nel 2015 rispetto al 2014, è ascrivibile alla GSA, con un valore della produzione che segna una diminuzione in valore assoluto di 187,09 mln di euro, corrispondente ad un decremento percentuale del 38,52%; seguono, in ordine decrescente l'A.O. Federico II, con un decremento del valore della produzione del 3,06% ed un decremento in valore assoluto di 7,94 mln di euro e l'ASL Avellino, con un decremento del 1,45% (in valore assoluto di 8,86 mln di euro).

Presentano invece nel 2015 rispetto al 2014 un incremento percentuale del valore della produzione le seguenti Aziende: A.O. Pascale, con un incremento percentuale del 7,15% ed un incremento in valore assoluto di 11,08 mln di euro; A.O. dei Colli, con un incremento percentuale del 6,86% ed un aumento in valore assoluto di 24,00 mln di euro; A.O. Rummo, con un incremento percentuale del 4,74% (in valore assoluto di 6,34 mln di euro); ASL Napoli 2 Nord, con un incremento percentuale del 4,03% (in valore assoluto di 55,90 mln di euro); A.O.U della Campania Vanvitelli (ex SUN), con un incremento percentuale del 3,42% ed un incremento in valore assoluto di 5,13 mln di euro.

La percentuale di riduzione maggiore del valore della produzione, nel 2016 rispetto al 2015, è ascrivibile all'A.O. San Giovanni di Dio Ruggi d'Aragona, con un valore della produzione che segna una diminuzione in valore assoluto di 4,08 mln di euro, corrispondente ad un decremento percentuale del 1,35%; seguono, in ordine decrescente l'A.O.U della Campania Vanvitelli (ex SUN), con un decremento del valore della produzione del 1,32% ed un decremento in valore assoluto di 1,90 mln di euro e l'A.O. dei Colli, con un decremento dello 0,33% (in valore assoluto di 1,11 mln di euro).

Presentano invece nel 2016 rispetto al 2015 un incremento percentuale del valore della produzione le seguenti Aziende: ASL Avellino, con un incremento percentuale del 14,76% ed un incremento in valore assoluto di 103,52 mln di euro; ASL Benevento, con un incremento percentuale del 14,30%, in valore assoluto di 63,49 mln di euro; ASL Napoli 2 Nord, con un incremento percentuale del 13,77%, in valore assoluto di 217,13 mln di euro; GSA, con un incremento percentuale del 12,19%, in valore assoluto di 46,81 mln di euro); ASL Caserta, con un incremento percentuale dell' 11,97% ed un incremento in valore assoluto di 172,66 mln di euro; ASL Napoli3 sud, con un incremento percentuale dell' 11,57% ed un incremento in valore assoluto di 190,55 mln di euro; ASL Napoli 1 Centro, con un incremento percentuale dell' 10,53% ed un incremento in valore assoluto di 204,89 mln di euro; ASL Salerno, con un incremento percentuale del 10,24% ed un incremento in valore assoluto di 189,38 mln di euro.

Questa Sezione non ha potuto verificare, neanche per gli anni 2015 e 2016, le motivazioni della varianza suddetta in quanto non sono state fornite spiegazioni analitiche al riguardo; si rinvia, a tal proposito, alle osservazioni contenute nelle precedenti Deliberazioni di parifica (dove si rilevava che le modalità di *ripartizione dei contributi del fondo sanitario regionale tra i centri di spesa* avrebbero dovuto essere premianti per i soggetti con azione maggiormente efficiente ed efficace, a prescindere da pure logiche di perequazione (cfr. delibera n.285-2016, Decisione di Parifica del Rendiconto generale della regione Campania esercizio 2013 - SRCCAM/285/2016/PARI).

Il *costo della produzione* aggregato si caratterizza per un incremento totale dal 2013 al 2014 del 2,45% per un importo, in valore assoluto, di 267,48 mln di euro; per un incremento totale dal 2014 al 2015 dello 0,82%, per un importo in valore assoluto, di 90,37 mln di euro, per un incremento dal 2015 al 2016 del 9,85%, per un importo, in valore assoluto, di 1.201,36 mln di euro.

Dal confronto dei dati tra l'esercizio 2013 e 2014, emerge che il **decremento** percentuale maggiore del **costo della produzione** riguarda la GSA, con una variazione di 182,77 mln di euro (-34,19%). Seguono, in ordine decrescente: A.O S.U.N. con un decremento in valore assoluto di 8,82 mln di euro (-6,64%); A.O. Federico II, con un decremento di 15,49 mln di euro (-6,05%); A.O. Sant'Anna e San Sebastiano – Ospedale Civile di Caserta, con un decremento di 4,76 mln di euro (-2,93%).

Si segnalano di seguito, in relazione al confronto tra l'esercizio 2013 e l'esercizio 2014 le Aziende che, invece, presentano gli **incrementi** percentuali maggiori, in ordine decrescente, del costo della produzione: ASL Avellino, con un incremento del 8,94% (54,26 mln di euro in valore assoluto); A.O. Pascale, con un incremento del 8,33% (11,84

mln di euro); ASL Benevento, con un incremento del 7,39% (27,41 mln di euro); ASL Salerno, con un incremento del 6,87% (111,01 mln di euro); ASL Napoli 3 Sud, con un incremento del 6,42% (91,25 mln di euro); ASL Caserta, con un incremento del 6,34% (77,16 mln di euro); ASL Napoli 2 Nord, con un incremento del 4,13% (54,02 mln di euro); A.O. Moscati (AV), con un incremento del 3,45% (6,29 mln di euro); A.O. Dei Colli, con un incremento del 3,10% (7,74 mln di euro); A.O. Rummo (BN), con un incremento del 2,30% (2,83 mln di euro); A.O. Cardarelli, con un incremento del 1,77% (6,32 mln di euro); ASL Napoli 1 Centro, con un incremento del 1,50% (25,85 mln di euro); A.O. San Giovanni e Ruggi D'Aragona (SA), con un incremento dello 0,36% (1,08 mln di euro); A.O. Santobono - Pausilipon, con un incremento dello 0,19% (0,25 mln di euro).

Dal confronto dei dati tra l'esercizio 2014 e 2015, emerge che l'unica Azienda ad avere un **decremento del costo della produzione** è la GSA, con una variazione di 169,05 mln di euro (-46,24%).

Si segnalano di seguito, in relazione al confronto tra l'esercizio 2014 e l'esercizio 2015 le Aziende che, invece, presentano gli **incrementi** percentuali maggiori, in ordine decrescente, del costo della produzione: l'A.O.U della Campania Vanvitelli (ex SUN), con un incremento del 8,98% (13,09 mln di euro in valore assoluto); A.O. Pascale, con un incremento del 6,55% (9,96 mln di euro in valore assoluto); A.O. dei Colli, con un incremento del 6,76% (22,82 mln di euro); A.O. Rummo, con un incremento del 4,14% (5,32 mln di euro); ASL Caserta, con un incremento del 3,63% (45,83 mln di euro); ASL Napoli 2 Nord, con un incremento del 3,50% (47,37 mln di euro); A.O. Cardarelli, con un incremento del 3,13% (11,56 mln di euro); A.O. Moscati (AV), con un incremento del 3,01% (5,65 mln di euro); A.O. San Giovanni e Ruggi D'Aragona (SA), con un incremento del 2,81% (8,63 mln di euro); ASL Benevento, con un incremento del 2,50% (9,52 mln di euro);

Dal confronto dei dati tra l'esercizio 2015 e 2016, emerge che il **decremento** percentuale maggiore del **costo della produzione** riguarda la A.O.U. Federico II, con una variazione in diminuzione di 4,94 mln di euro (-1,96%). Seguono, in ordine decrescente: l'A.O.U della Campania Vanvitelli (ex SUN), con un decremento in valore assoluto di 2,03 mln di euro (-1,41%); A.O.U San Giovanni di Dio Ruggi d'Aragona, con un decremento di 3,65 mln di euro (-1,20%); A.O. Santobono - Pausilipon, con un decremento di 0,96

mln di euro (-0,71%); A.O. Rummo (BN), con un decremento di 0,09 mln di euro (-0,07%).

Si segnalano di seguito, in relazione al confronto tra l'esercizio 2015 e l'esercizio 2016 le Aziende che, invece, presentano gli **incrementi** percentuali maggiori, in ordine decrescente, del costo della produzione: ASL Benevento, con un incremento del 14,25% (63,25 mln di euro in valore assoluto); ASL Napoli 2 Nord, con un incremento del 14,13% (222,91 mln di euro); ASL Avellino, con un incremento del 13,43% (94,24 mln di euro); ASL Caserta, con un incremento del 12,47% (179,79 mln di euro); ASL Napoli 3 Sud, con un incremento del 11,95% (196,71 mln di euro); ASL Napoli 1 Centro, con un incremento del 11,20% (217,86 mln di euro); ASL Salerno, con un incremento del 10,53% (194,86 mln di euro); A.O. Sant'Anna e San Sebastiano (Osp. Civile di Caserta), con un incremento del 5,11% (8,90 mln di euro); G.S.A. (Gestione Sanitaria Accentrata), con un incremento del 4,77% (18,31 mln di euro); A.O. Pascale, con un incremento del 3,06% (4,80 mln di euro); A.O. Cardarelli, con un incremento del 1,89% (7,11 mln di euro); A.O. Moscati (AV), con un incremento del 1,57% (2,99 mln di euro); A.O. dei Colli, con un incremento dello 0,38% (1,30 mln di euro).

Il risultato globale della gestione caratteristica, come si è già osservato, presenta una dinamica diversa a seconda degli anni di riferimento.

Si assiste ad un consistente aumento dal 2013 al 2014, con un incremento di 109,30 mln di euro, passando da un risultato positivo di 268,72 mln di euro dell'anno 2013 a 378,01 mln nell'anno 2014; ad una diminuzione dal 2014 al 2015, con un decremento di 28,42 mln di euro, passando da un risultato della gestione caratteristica consolidato nel 2014 per 378,01 mln di euro ad un risultato della gestione caratteristica consolidato nel 2015 per 349,59 mln di euro, ad un lieve aumento dal 2015 al 2016, con un incremento di 1,66 mln di euro, passando da un risultato consolidato della gestione caratteristica per il 2015 di 349,59 ad un risultato consolidato della gestione caratteristica per il 2016 di 351,25 mln di euro.

Gli aumenti sono dovuti essenzialmente all'aumento dell'ammontare dei finanziamenti ricevuti in conto esercizio, non essendosi rilevato un decremento della componente del costo della produzione consolidato, che, per quanto osservato nelle tabelle precedenti, cresce anch'esso, passando da 10.631,93 mln di euro per l'anno 2013 a

10.899,41 mln di euro per l'anno 2014, a 10.989,77 mln di euro per l'anno 2015 e a 12.191,13 mln di euro per l'anno 2016.

3.3.6 – I risultati della gestione finanziaria degli Enti del SSR dal 2013 al 2016

Il risultato consolidato della *gestione finanziaria* rileva un leggero miglioramento **dall'esercizio 2013 all'esercizio 2014**, passando da una perdita di 17,09 mln di euro dell'anno 2013 ad una di 16,41 mln di euro nell'anno 2014.

Si rileva un incremento delle perdite relative alla gestione finanziaria della quasi totalità delle aziende sanitarie, con un peggioramento particolarmente marcato di alcune di esse tra le quali l'ASL Napoli 3 Sud, l'A.O. Cardarelli (NA) e l'A.O. Federico II che, da sole, cumulano una perdita di circa 9,5 mln di euro.

In questo quadro, il risultato della gestione finanziaria si è modificato notevolmente per alcune Aziende, come la ASL Napoli 3 Sud, che dimezza le perdite del risultato della gestione finanziaria, passando da una perdita di 6,98 mln di euro per l'anno 2013 ad una perdita di 3,67 mln di euro per l'anno 2014, mentre spicca il consistente peggioramento del risultato della gestione finanziaria dell'A.O. U. Federico II, che passa da una perdita di 0,73 mln di euro per l'anno 2013 ad una perdita di 2,72 mln di euro per l'anno 2014.

Da una prima osservazione dei dati di bilancio dell'ASL Napoli 3 Sud, si rileva che il risultato negativo della gestione finanziaria, che ammonta a 3,67 mln di euro, è determinato per la quasi totalità dalla voce “altri interessi passivi” per 3,37 mln di euro, per una parte residuale da “interessi passivi su anticipazioni di cassa” (0,27 mln di euro) e da “altri oneri finanziari” per 0,05 mln di euro, senza alcuna ulteriore indicazione al riguardo rinvenibile nella nota integrativa al bilancio consolidato 2014.

La voce di costo relativa agli interessi passivi totali del bilancio consolidato delle aziende del SSR, pari a 18,48 mln di euro, si riferisce principalmente alle seguenti aziende:

- Asl NA3 per 3,63 mln di euro, riferiti per 0,26 mln di euro alla voce interessi passivi su anticipazioni di cassa e per 3,01 mln di euro alla voce altri interessi passivi;
- AO Cardarelli per 3,10 mln di euro, riferiti per 0,08 mln di euro alla voce interessi passivi su anticipazioni di cassa e per 3,02 mln di euro alla voce altri interessi passivi;
- AO Ruggi per 1,43 mln di euro, riferiti per 0,24 mln di euro alla voce interessi passivi su mutui, e per 1,19 mln di euro alla voce altri interessi passivi;
- ASL AV per 1,05 mln di euro imputabili, per 0,07 mln di euro alla voce interessi passivi su mutui e per 1,04 mln di euro alla voce altri interessi passivi, per transazioni con fornitori.

Per quanto riguarda il **confronto tra gli esercizi 2014 e 2015**, il risultato consolidato della *gestione finanziaria* rileva un peggioramento, passando da una perdita di 16,41 mln di euro dell'anno 2014 ad una perdita di 19,60 mln di euro dell'anno 2015

Si rileva un incremento delle perdite relative alla gestione finanziaria di 9 aziende sanitarie, con un peggioramento particolarmente marcato di alcune di esse tra le quali l'ASL Napoli 1 Centro, che passa da un risultato della gestione finanziaria per l'anno 2014 di - 0,45 mln di euro ad un risultato della gestione finanziaria per l'anno 2015 di - 5,74 mln di euro, l'ASL Napoli 3 Sud che passa da un risultato negativo della gestione finanziaria per l'anno 2014 pari a - 3,67 mln di euro ad un risultato negativo della gestione finanziaria per l'anno 2015 pari a - 7,15 mln di euro e l'ASL Caserta, che passa da un risultato negativo della gestione finanziaria per l'anno 2014 di - 0,38 mln di euro ad un risultato negativo della gestione finanziaria per l'esercizio 2015 pari a - 0,80 mln di euro. Queste tre Aziende, da sole, cumulano una perdita di circa 13,70 mln di euro, ovvero quasi il 70% delle perdite totali della gestione finanziaria consolidata per l'anno 2015.

In questo quadro, il risultato della gestione finanziaria si è modificato notevolmente per alcune Aziende, come la A.O Cardarelli, che dimezza le perdite del risultato della gestione finanziaria, passando da una perdita di 3,10 mln di euro per l'anno 2014 ad una perdita di 1,27 mln di euro per l'anno 2015, A.O Sant'Anna e San Sebastiano (CE) consegue un miglioramento del risultato della gestione finanziaria, passando da una perdita per l'anno 2014 di 1,78 mln di euro per l'anno 2014 ad una perdita di 0,12 mln di euro per l'anno 2015.

Da una prima osservazione dei dati di bilancio dell'ASL Napoli 3 Sud, che in assoluto consegue la perdita maggiore per l'esercizio 2015 relativamente alla gestione finanziaria, si rileva che il risultato negativo, che ammonta a 7,15 mln di euro, è determinato per la quasi totalità dalla voce "altri interessi passivi" per 6,81 mln di euro e per una parte residuale da "altri oneri finanziari" (0,34 mln di euro).

La voce di costo relativa agli interessi passivi totali del bilancio consolidato delle aziende del SSR per l'anno 2015, pari a 19,43 mln di euro (maggiore rispetto alla voce di costo relativa agli interessi passivi del bilancio consolidato per l'anno 2014, che ammontava a 18,48 mln di euro), si riferisce principalmente alle seguenti aziende:

- ASL NA3 Sud per 6,81 mln di euro, riferiti quasi integralmente (6,80 mln di euro) alla voce altri interessi passivi;
- ASL Na1 Centro per 6,16 mln di euro, riferiti integralmente alla voce altri interessi passivi;

- ASL Napoli2 Nord per 1,52 mln di euro, riferiti integralmente ad interessi passivi su anticipazioni di cassa;
- A.O. Cardarelli per 1,27 mln di euro di cui 0,02 mln di euro imputabili ad interessi passivi per anticipazioni di cassa.
- A.O.U Federico II per 1,13 mln di euro riferiti integralmente alla voce altri interessi passivi.

Per quanto riguarda il **confronto tra gli esercizi 2015 e 2016**, il risultato consolidato della **gestione finanziaria** rileva un miglioramento, passando da una perdita di 19,60 mln di euro dell'anno 2015 ad una di 18,79 mln di euro dell'anno 2016

Si rileva una variazione delle perdite relative alla gestione finanziaria delle Aziende del SSR, con un peggioramento particolarmente marcato di alcune di esse in parte già interessate negli esercizi precedenti a peggioramenti dei risultati della gestione finanziaria, in parte con una modifica della composizione delle perdite finanziarie tra i diversi Enti. Alcune Aziende peggiorano le loro performance sul versante del risultato della gestione finanziaria per l'esercizio 2016 se comparate con i risultati relativi all'esercizio 2015. Tra queste aziende vi sono: l'ASL Napoli 2 Nord, che passa da un risultato della gestione finanziaria per l'anno 2015 di - 1,54 mln di euro ad un risultato della gestione finanziaria per l'anno 2016 di - 3,37 mln di euro, l'ASL Benevento, che passa da un risultato negativo della gestione finanziaria per l'anno 2015 pari a - 0,02 mln di euro ad un risultato negativo della gestione finanziaria per l'anno 2016 pari a - 1,15 mln di euro e l'ASL Caserta, che passa da un risultato negativo della gestione finanziaria per l'anno 2015 di 0,80 mln di euro ad un risultato negativo della gestione finanziaria per l'esercizio 2016 pari a - 1,51 mln di euro. In valore assoluto, le maggiori perdite relative alla gestione finanziaria per l'esercizio 2016 vengono subite dall' ASL Napoli 1 centro (- 5,18 mln di euro), dall'ASL Napoli 3 Sud (- 3,85 mln di euro) e dall'ASL Napoli 2 Nord (- 3,37 mln di euro) Queste tre Aziende, da sole, cumulano una perdita di circa 13,70 mln di euro, ovvero quasi il 66% delle perdite totali della gestione finanziaria consolidata per l'anno 2016.

In questo quadro, il risultato della gestione finanziaria si è modificato per alcune Aziende, come la ASL Napoli 3 Sud, che pur essendo tra le prime 3 Aziende del SSR in relazione all'ammontare in assoluto della perdita relativa alla gestione finanziaria per l'esercizio 2016 (- 3,85 mln di euro), dimezza le perdite del risultato della gestione finanziaria conseguite nell'esercizio 2015, passando da una perdita di 7,15 mln di euro per l'anno 2015 ad una perdita di 3,85 mln di euro per l'anno 2016.

Una situazione analoga si verifica per l'ASL Napoli 1 Centro, che pur essendo la prima Azienda del SSR in relazione alla consistenza dell'ammontare in assoluto della perdita relativa alla gestione finanziaria per l'esercizio 2016 (- 5,18 mln di euro), consegue un miglioramento del risultato della gestione finanziaria passando da una perdita di 5,74 mln di euro per l'anno 2015 ad una perdita di 5,18 mln di euro per l'anno 2016. Anche l'A.O. San Giovanni di Dio e Ruggi d'Aragona (SA) consegue un miglioramento del risultato della gestione finanziaria, che passa da una perdita di 0,81 mln di euro per l'anno 2015 ad una perdita di euro 0,29 mln di euro per l'anno 2016.

Dall'osservazione dei dati di bilancio dell'ASL Napoli 1 Centro, che in assoluto consegue la perdita maggiore per l'esercizio 2016 relativamente alla gestione finanziaria, si rileva che il risultato negativo, che ammonta a 5,18 mln di euro, è determinato dalla presenza di interessi attivi per 0,24 mln di euro e per la quasi totalità dalla voce "altri interessi passivi" per 5,42 mln di euro e per una parte residuale da "altri oneri finanziari" (0,02 mln di euro).

La voce di costo relativa agli interessi passivi totali del bilancio consolidato delle aziende del SSR per l'anno 2016, pari a 18,10 mln di euro (maggiore rispetto alla voce di costo relativa agli interessi passivi del bilancio consolidato per l'anno 2015, che ammontava a 19,43 mln di euro), si riferisce principalmente alle seguenti aziende:

- ASL Na 1 Centro per 5,42 mln di euro, riferiti quasi integralmente alla voce altri interessi passivi e per 0.02 mln di euro ad altri oneri finanziari;
- ASL NA 3 Sud per 3,81 mln di euro, riferiti quasi integralmente alla voce altri interessi passivi;
- ASL Napoli 2 Nord per 3,35 mln di euro, riferiti per 1,94 mln di euro ad altri interessi passivi e per 1,41mln di euro ad interessi passivi su anticipazioni di cassa;
- A.O. Cardarelli per 1,38 mln di euro di cui 0,58 mln di euro imputabili ad interessi passivi per anticipazioni di cassa.
- ASL Benevento per 1,15 mln di euro riferiti integralmente alla voce altri interessi passivi.

3.3.7 – La gestione straordinaria – costi e ricavi di natura straordinaria degli Enti del SSR dal 2013 al 2016

Il risultato complessivo della *gestione straordinaria* passa da un utile di 27,49 mln di euro nel 2013 ad uno di 34,44 mln di euro nel 2014. Nell'esercizio 2015 il risultato consolidato della gestione straordinaria ammonta ad una perdita di 53,62 mln di euro,

nell'esercizio 2016 il risultato consolidato della gestione straordinaria ammonta ad una perdita di 24,98 mln di euro.

Le aziende che nell'esercizio 2015 hanno contribuito maggiormente alla perdita della gestione straordinaria sono l'ASL Napoli 1 Centro (- 31,14 mln di euro), ASL Napoli 3 Sud (- 14,99 mln di euro), Asl Napoli 2 Nord (- 11,74 mln di euro).

Le aziende i cui risultati della gestione straordinaria hanno impattato maggiormente sul risultato della gestione straordinaria consolidata nell'esercizio 2016 sono l'ASL Napoli 1 Centro (- 5,18 mln di euro), Asl Napoli 3 Sud (- 3,85 mln di euro), Asl Napoli 2 Nord (- 3,37 mln di euro). Nell'anno 2016 la diminuzione della perdita della gestione straordinaria consolidata rispetto al risultato della gestione straordinaria consolidata relativa all'esercizio 2015 è stata fortemente influenzata dal risultato della gestione straordinaria di alcune singole Aziende, come ad esempio l'ASL Caserta, che consegue un risultato positivo della gestione straordinaria nell'anno 2016 pari a 8,90 mln di euro e la GSA (5,17 mln di euro). Nel complesso la varianza dei risultati della gestione straordinaria consolidata tra il 2015 ed il 2016 è aumentata, presentando una serie di dispersioni attorno ad un valore medio più accentuato, influenzando profondamente il risultato d'esercizio sia a livello di singole Aziende che a livello consolidato per l'anno 2015 e maggiormente per l'anno 2016.

3.3.8 - La situazione patrimoniale comparata al 31 dicembre 2014, 2015, 2016

Si ritiene doveroso, prima di tutto, evidenziare quanto rilevato dai Tavoli di verifica, nella riunione del 28 luglio 2016 quando, in occasione dell'aggiornamento dello stato patrimoniale 2014, rilevavano che *"...alcune aziende avevano inviato le informazioni contabili relative allo stato patrimoniale in data successiva alla quadratura del consolidato regionale. Sulla base delle rassicurazioni ricevute da parte della struttura commissariale e dell'advisor, Tavolo e Comitato procedevano ad effettuare l'istruttoria dello stato patrimoniale 2014 riservandosi, ove necessario, nella successiva riunione di verifica, di render conto dell'approfondimento di cui sopra.*

La Regione ha aggiornato il modello SP) dell'anno 2014 una prima volta in data 5 agosto 2015 e, successivamente, in data 6 ottobre 2015.

In data 22 luglio 2016 la struttura commissariale ha modificato il modello SP 2014, con particolare riferimento ad alcune voci. Tavolo e Comitato fanno presente che la modifica dei dati di consuntivo 2014 a ridosso della riunione programmata continua ad evidenziare criticità sulla gestione contabile".

I dati contabili relativi all'esercizio 2014 che, per quanto sopra accennato lasciano molti dubbi in merito alla loro attendibilità e veridicità, sono sintetizzati nei sottostanti prospetti; il valore totale dell'attivo, pari a 8.311,85 mln di euro, è composto dalla voce (A) immobilizzazioni, di 2.051,88 mln di euro, dalla voce (B) relativa all'attivo circolante, di 6.253,68 mln di euro, dalla voce (C) ratei e risconti attivi, per 6,30 mln di euro; il totale passivo risulta dalla somma del patrimonio netto (A) di 2.272,36 mln di euro e dalle seguenti componenti: (B) fondi per rischi ed oneri, pari a 1.705,93 mln di euro, (C) trattamento di fine rapporto, pari a 78,87 mln di euro, (D) debiti per 4.246,28 mln di euro, (E) ratei e risconti passivi, di 8,41 mln di euro.

Si rileva una diseguaglianza nella voce dei conti d'ordine inseriti nell'attivo e nel passivo dello stato patrimoniale che l'Ente, in data 11 febbraio 2017 ha giustificato quale *"squadratura di due aziende, di cui si provvederà ad effettuare una errata corrige".*

Per quanto riguarda l'esercizio 2015 il valore totale dell'attivo, pari a 14.445,97 mln di euro, è composto dalla voce (A) immobilizzazioni, di 2.107,14 mln di euro, dalla voce (B) relativa all'attivo circolante, di 12.325,23 mln di euro, dalla voce (C) ratei e risconti attivi, per 13,61 mln di euro; il totale passivo risulta dalla somma del patrimonio netto (A) di 1.654,64 mln di euro e dalle seguenti componenti: (B) fondi per rischi ed oneri, pari a 1.828,18 mln di euro, (C) trattamento di fine rapporto, pari a 82,56 mln di euro, (D) debiti per 10.874,56 mln di euro, (E) ratei e risconti passivi, di 6,04 mln di euro.

Per quanto riguarda l'esercizio 2016 il valore totale dell'attivo, pari a 10.902,88 mln di euro, è composto dalla voce (A) immobilizzazioni, di 2.029,27 mln di euro, dalla voce (B) relativa all'attivo circolante, di 8.860,09 mln di euro, dalla voce (C) ratei e risconti attivi, per 13,52 mln di euro; il totale passivo risulta dalla somma del patrimonio netto (A) di 2.028,92 mln di euro e dalle seguenti componenti: (B) fondi per rischi ed oneri, pari a 2.120,01 mln di euro, (C) trattamento di fine rapporto, pari a 87,67 mln di euro, (D) debiti per 6.660,00 mln di euro, (E) ratei e risconti passivi, di 6,28 mln di euro.

Tab. 12

STATO PATRIMONIALE CONSOLIDATO ESERCIZIO 2014			
(mgl di euro)			
ATTIVO		PASSIVO	
A) immobilizzazioni	2.051.877	A) patrimonio netto	2.272.359
I) immateriali	18.239	B) fondi per rischi ed oneri	1.705.929
II) materiali	2.031.015	C) trattamento fine rapporto	78.873
III) finanziarie	2.623	D) debiti	4.246.283
B) attivo circolante	6.253.679	E) ratei e risconti passivi	8.409
I) rimanenze	161.101		
II) crediti	5.103.285		
III) att. Finanziarie no imm.	0		
IV) diponibilità liquide	989.292		
C) ratei e risconti attivi	6.297		
TOTALE ATTIVO (A+B+C)	8.311.853	TOTALE PASSIVO (A+B+C+D+E)	8.311.853
D) conti d'ordine	194.451	F) conti d'ordine	135.065

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Tab. 12 Bis

STATO PATRIMONIALE CONSOLIDATO ESERCIZIO 2015

(mgl di euro)

ATTIVO		PASSIVO	
A) immobilizzazioni	2.107.138	A) patrimonio netto	1.654.642
I) immateriali	15.370	B) fondi per rischi ed oneri	1.828.177
II) materiali	2.091.182	C) trattamento fine rapporto	82.561
III) finanziarie	586	D) debiti	10.874.556
B) attivo circolante	12.325.226	E) ratei e risconti passivi	6.039
I) rimanenze	207.989		
II) crediti	11.309.255		
III) att. Finanziarie no imm.	0		
IV) diponibilità liquide	807.982		
C) ratei e risconti attivi	13.611		
TOTALE ATTIVO (A+B+C)	14.445.975	TOTALE PASSIVO (A+B+C+D+E)	14.445.975
D) conti d'ordine	121.517	F) conti d'ordine	121.517

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

STATO PATRIMONIALE CONSOLIDATO ESERCIZIO 2016

(mgl di euro)

ATTIVO		PASSIVO	
A) immobilizzazioni	2.029.266	A) patrimonio netto	2.028.920
I) immateriali	13.473	B) fondi per rischi ed oneri	2.120.014
II) materiali	2.015.207	C) trattamento fine rapporto	87.669
III) finanziarie	586	D) debiti	6.660.000
B) attivo circolante	3.860.090	E) ratei e risconti passivi	6.276
I) rimanenze	217.054		
II) crediti	7.453.691		
III) att. Finanziarie no imm.	0		
IV) diponibilità liquide	1.189.345		
C) ratei e risconti attivi	13.523		
TOTALE ATTIVO (A+B+C)	10.902.879	TOTALE PASSIVO (A+B+C+D+E)	10.902.879
D) conti d'ordine	120.130	F) conti d'ordine	120.130

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Si precisa che le voci del bilancio consolidato sono da considerare al netto delle eventuali rettifiche dovute al consolidamento stesso; conseguentemente, per raccordare le voci di bilancio del consolidato con la somma algebrica delle voci di bilancio delle singole aziende del SSR (rappresentate nelle successive tab. 13, 13 bis e 13 Ter), è necessario tener conto di tali rettifiche (ad esempio, i crediti v/Regione 2014, nel bilancio consolidato ammontano a 0,72 mln di euro; tuttavia la somma algebrica dei crediti v/Regione vantati dalle singole aziende del SSR ammonta a 3.881,23 mln di euro e, per avere una conciliazione di tale valore con l'importo di 0,72 mln di euro del bilancio consolidato, bisogna elidere i crediti infragruppo, e cioè i crediti tra le singole aziende del SSR per 0,15 mln di euro e i crediti tra le aziende del SSR e la GSA per 3.008,68 mln di euro). Lo stesso fenomeno avviene per i bilanci relativi agli esercizi 2015 e 2016. Relativamente all'anno 2015, le rettifiche sono particolarmente consistenti e comportano un sostanziale dimezzamento dell'attivo dello stato patrimoniale, che passa da mln di euro 14.445,57 a mln di euro 8.014,44

Nelle tabelle successive sono rappresentati gli stati patrimoniali consolidati relativi agli esercizi 2014, 2015 e 2016, con specifica indicazione delle voci contabili relative ai singoli Enti componenti l'area di consolidamento considerata

Tab. 13

Stato patrimoniale per macro-aggregati con rettifiche di consolidamento AA.SS. E GSA Anno 2014										
										(mgl di euro)
ESERCIZIO 2014	A	B	C	A+B+C	A	B	C	D	E	A+B+C+D+E
	Immobilizzazioni	attivo circolante	ratei e risconti attivi	TOTALE ATTIVO	patrimonio netto	fondi rischi ed oneri	TFR	debiti	ratei e risconti passivi	TOTALE PASSIVO
GESTIONE ACCENTRATA	0	6.107.014	0	6.107.014	1.812.841	603.763	0	3.690.410	0	6.107.014
ASL AV	53.971	311.042	42	365.055	32.722	87.317	6.560	238.456	0	365.055
ASL BN	54.843	141.003	6	195.852	10.221	36.876	2.208	146.547	0	195.852
ASL CE	195.050	405.816	0	600.866	-98.114	187.804	6.624	504.552	0	600.866
ASL NA1	512.502	1.377.140	3.180	1.892.822	227.958	115.147	20.598	1.527.994	1.125	1.892.822
ASL NA2	97.327	413.148	65	510.540	-108.724	80.606	20.437	518.222	0	510.541
ASL NA3	150.163	693.867	0	844.030	-180.048	126.693	12.171	883.673	1.541	844.030
ASL SA	263.783	572.274	305	836.362	-119.956	120.402	6.623	829.291	2	836.362
A.O. CARDARELLI	105.007	203.893	0	308.900	38.014	19.710	17	251.158	0	308.899
A.O. SANTOBONO	49.860	94.213	19	144.092	56.736	27.593	246	59.483	35	144.093
A.O. COLLI	76.562	209.167	2	285.731	104.919	36.211	769	143.832	0	285.731
A.O. S.GIOVANNI SA	115.001	198.358	2	313.361	127.410	30.268	105	155.573	5	313.361
A.O. MOSCATI AV	198.981	97.276	999	297.256	209.188	25.115	0	62.953	0	297.256
A.O. RUMMO BN	68.966	76.817	15	145.798	79.222	6.018	0	60.553	7	145.800
OSP. CIVILE CE	33.563	133.420	0	166.983	37.450	19.193	0	110.263	77	166.983
A.O.U. SUN	6.758	151.459	1.360	159.577	1.870	44.115	455	113.044	93	159.577
AOU FEDERICO II	12.082	242.965	25	255.072	-30.669	93.514	2.060	190.100	67	255.072
A.O. PASCALE	57.458	148.273	277	206.008	71.319	45.584	0	83.648	5.457	206.008
TOTALE	2.051.877	11.577.145	6.297	13.635.319	2.272.359	1.705.929	78.873	9.569.752	8.409	13.635.322
DEPURAZIONE DEBITI E CREDITI TRA AA.SS.		-154.186						-838.855		
DEPURAZIONE CREDITI E DEBITI TRA AA.SS. E GSA		-5.169.281						-4.484.614		
ALTRE RETTIFICHE										
TOTALE CONSOLIDATO	2.051.877	6.253.679	6.297	8.311.853	2.272.359	1.705.929	78.873	4.246.283	8.409	8.311.853

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da Regione Campania

Tab. 13 Bis

Stato patrimoniale per macro-aggregati con rettifiche di consolidamento AA.SS. E GSA Anno 2015										mgl di euro
ESERCIZIO 2015	A	B	C	A+B+C	A	B	C	D	E	A+B+C+D+E
	Immobilizzazioni	attivo circolante	ratei e risconti attivi	TOTALE ATTIVO	patrimonio netto	fondi rischi ed oneri	TFR	debiti	Ratei e risconti passivi	TOTALE PASSIVO
GESTIONE ACCENTRATA	0	6.226.743	0	6.226.743	1.207.676	573.549	0	4.445.518	0	6.226.743
ASL AV	55.081	330.913	59	386.053	41.179	86.727	6.879	251.268	0	386.053
ASL BN	54.282	162.470	1	216.753	11.157	38.359	1.825	165.412	0	216.753
ASL CE	191.785	479.067	16	670.868	-90.778	201.974	6.788	552.884	0	670.868
ASL NA1	575.037	1.354.007	3.001	1.932.045	152.828	131.323	20.664	1.627.207	23	1.932.045
ASL NA2	98.126	552.918	12	651.056	-90.823	107.621	22.114	612.144	0	651.056
ASL NA3	142.235	735.587	0	877.822	-175.780	141.270	12.212	900.112	8	877.822
ASL SA	256.348	701.918	4.111	962.377	-115.981	146.156	7.416	924.786	0	962.377
A.O. CARDARELLI	110.383	246.579	0	356.962	43.081	27.637	54	286.190	0	356.962
A.O. SANTOBONO	51.866	90.458	50	142.374	60.962	28.441	317	52.648	6	142.374
A.O. COLLI	76.978	262.485	1.937	341.400	107.175	39.549	1.045	193.609	22	341.400
A.O. S.GIOVANNI SA	112.222	225.077	1.136	338.435	130.417	35.977	105	171.692	244	338.435
A.O. MOSCATI AV	200.602	109.316	0	309.918	210.285	30.696	0	68.937	0	309.918
A.O. RUMMO BN	70.584	86.480	7	157.071	82.642	6.649	0	67.776	4	157.071
OSP. CIVILE CE	31.531	158.096	0	189.627	38.587	23.599	0	127.357	84	189.627
A.O.U. SUN	7.308	174.461	440	182.209	-6.771	53.566	683	134.628	103	182.209
AOU FEDERICO II	15.808	272.204	0	288.012	-22.069	106.452	2.459	201.170	0	288.012
A.O. PASCALE	56.962	156.447	2.841	216.250	70.855	48.632	0	91.218	5.545	216.250
TOTALE	2.107.138	12.325.226	13.611	14.445.975	1.654.642	1.828.177	82.561	10.874.556	6.039	14.445.975
DEPURAZIONE DEBITI E CREDITI TRA AA.SS.		-226.707	-559					-775.999		
DEPURAZIONE CREDITI E DEBITI TRA AA.SS. E GSA		-6.204.272						-5.657.171		
ALTRE RETTIFICHE					1.632					
TOTALE CONSOLIDATO	2.107.138	5.894.247	13.052	8.014.437	1.656.274	1.828.177	82.561	4.441.386	6.039	8.014.437

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da Regione Campania

Tab. 13 Ter

Stato patrimoniale per macro-aggregati con rettifiche di consolidamento AA.SS. E GSA Anno 2016										
(mgl di euro)										
ESERCIZIO 2016	A	B	C	A+B+C	A	B	C	D	E	A+B+C+D+E
	immobilizzazioni	attivo circolante	ratei e risconti attivi	TOTALE ATTIVO	patrimonio netto	fondi rischi ed oneri	TFR	debiti	ratei e risconti passivi	TOTALE PASSIVO
GESTIONE ACCENTRATA	0	3.820.068	0	3.820.068	377.655	453.123	0	2.989.290	0	3.820.068
ASL AV	57.108	344.022	79	401.209	47.595	108.557	7.345	237.712	0	401.209
ASL BN	51.957	111.060	5	163.022	34.047	43.770	1.924	83.275	6	163.022
ASL CE	141.133	483.604	4	624.741	-13.797	213.228	7.862	417.448	0	624.741
ASL NA1	590.184	979.751	2.680	1.572.615	494.349	301.622	20.664	755.978	2	1.572.615
ASL NA2	86.512	440.030	13	526.555	-19.589	154.135	23.619	368.390	0	526.555
ASL NA3	140.226	614.632	0	754.858	-9.777	210.901	12.814	540.912	8	754.858
ASL SA	250.706	563.801	3.900	818.407	220.097	173.230	7.416	417.663	1	818.407
A.O. CARDARELLI	109.390	186.533	0	295.923	140.722	38.450	182	116.569	0	295.923
A.O. SANTOBONO	47.842	95.615	30	143.487	60.473	32.438	458	50.118	0	143.487
A.O. COLLI	77.697	213.154	2.010	292.861	115.684	46.856	1.476	128.845	0	292.861
A.O. S. GIOVANNI SA	107.153	210.468	540	318.161	156.251	41.651	149	120.105	5	318.161
A.O. MOSCATI AV	195.953	104.763	0	300.716	206.795	33.340	0	60.581	0	300.716
A.O. RUMMO BN	68.197	73.638	58	141.893	83.578	11.442	0	46.849	24	141.893
OSP. CIVILE CE	33.070	109.633	0	142.703	36.415	28.711	0	77.502	75	142.703
A.O.U. SUN	6.530	139.725	1.326	147.581	-7.134	58.247	824	95.157	487	147.581
AOU FEDERICO II	12.884	223.712	805	237.401	35.042	105.672	2.936	93.751	0	237.401
A.O. PASCALE	52.724	145.881	2.073	200.678	70.514	64.641	0	59.855	5.668	200.678
TOTALE	2.029.266	8.860.090	13.523	10.902.879	2.028.920	2.120.014	87.669	6.660.000	6.276	10.902.879
DEPURAZIONE DEBITI E CREDITI TRA AA.SS.		-176.951	-477					-689.348	-8	
DEPURAZIONE CREDITI E DEBITI TRA AA.SS. E GSA		-3.339.338						-2.826.896		
ALTRE RETTIFICHE					-514					
TOTALE CONSOLIDATO	2.029.266	5.343.801	13.046	7.386.113	2.028.406	2.120.014	87.669	3.143.756	6.268	7.386.113

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da Regione Campania

Nelle tabelle seguenti sono evidenziate le variazioni intervenute nelle principali voci dello stato patrimoniale tra gli esercizi 2015 e 2014 e tra gli esercizi 2016 e 2015. Le tabelle in particolare permettono di valorizzare le variazioni intervenute relativamente alle immobilizzazioni, attivo circolante, ratei e risconti attivi, patrimonio netto, fondi rischi ed oneri, trattamento fine rapporto, debiti, ratei e risconti passivi, con specifica indicazione delle variazioni intervenute in relazione ai singoli Enti del SSR ricomprese nell'area del bilancio consolidato. Per semplicità di trattazione le variazioni sono al lordo delle rettifiche di consolidamento, quindi i valori espressi sono le differenze tra i valori assoluti indicati per le singole Aziende all'interno del bilancio.

Tab. 14

Variazioni Valori di Stato patrimoniale per macro-aggregati AA.SS. E GSA

Variazioni anni 2015 - 2014

(mgl di euro)

ESERCIZIO 2015 / ESERCIZIO 2014	A	B	C	A+B+C	A	B	C	D	E	A+B+C+D+E
	immobilizzazioni	attivo circolante	ratei e risconti attivi	TOTALE ATTIVO	patrimonio netto	fondi rischi ed oneri	TFR	debiti	ratei e risconti passivi	TOTALE PASSIVO
GESTIONE ACCENTRATA	0	119.729	0	119.729	-605.165	-30.214	0	755.108	0	119.729
ASL AV	1.110	19.871	17	20.998	8.457	-590	319	12.812	0	20.998
ASL BN	-561	21.467	-5	20.901	936	1.483	-383	18.865	0	20.901
ASL CE	-3.265	73.251	16	70.002	7.336	14.170	164	48.332	0	70.002
ASL NA1	62.535	-23.133	-179	39.223	-75.130	16.176	66	99.213	-1.102	39.223
ASL NA2	799	139.770	-53	140.516	17.901	27.015	1.677	93.922	0	140.516
ASL NA3	-7.928	41.720	0	33.792	4.268	14.577	41	16.439	-1.533	33.792
ASL SA	-7.435	129.644	3.806	126.015	3.975	25.754	793	95.495	-2	126.015
A.O. CARDARELLI	5.376	42.686	0	48.062	5.067	7.927	37	35.032	0	48.062
A.O. SANTOBONO	2.006	-3.755	31	-1.718	4.226	848	71	-6.835	-29	-1.718
A.O. COLLI	416	53.318	1.935	55.669	2.256	3.338	276	49.777	22	55.669
A.O. S.GIOVANNI SA	-2.779	26.719	1.134	25.074	3.007	5.709	0	16.119	239	25.074
A.O. MOSCATI AV	1.621	12.040	-999	12.662	1.097	5.581	0	5.984	0	12.662
A.O. RUMMO BN	1.618	9.663	-8	11.273	3.420	631	0	7.223	-3	11.273
OSP. CIVILE CE	-2.032	24.676	0	22.644	1.137	4.406	0	17.094	7	22.644
A.O.U. SUN	550	23.002	-920	22.632	-8.641	9.451	228	21.584	10	22.632
AOU FEDERICO II	3.726	29.239	-25	32.940	8.600	12.938	399	11.070	-67	32.940
A.O. PASCALE	-496	8.174	2.564	10.242	-464	3.048	0	7.570	88	10.242
TOTALE	55.261	748.081	7.314	810.656	-617.717	122.248	3.688	1.304.804	-2.370	810.656

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da Regione Campania

Tab. 14 Bis

Variazioni Valori di Stato patrimoniale per macro-aggregati AA.SS. E GSA

Variazioni anni 2016 - 2015

(mgl di euro)

ESERCIZIO 2016 / ESERCIZIO 2015	A	B	C	A+B+C	A	B	C	D	E	A+B+C+D+E
	immobilizzazioni	attivo circolante	ratei e risconti attivi	TOTALE ATTIVO	patrimonio netto	fondi rischi ed oneri	TFR	debiti	ratei e risconti passivi	TOTALE PASSIVO
GESTIONE ACCENTRATA	0	-2.406.675	0	-2.406.675	-830.021	-120.426	0	-1.456.228	0	-2.406.675
ASL AV	2.027	13.109	20	15.156	6.416	21.830	466	-13.556	0	15.156
ASL BN	-2.325	-51.410	4	-53.731	22.890	5.411	99	-82.137	6	-53.731
ASL CE	-50.652	4.537	-12	-46.127	76.981	11.254	1.074	-135.436	0	-46.127
ASL NA1	15.147	-374.256	-321	-359.430	341.521	170.299	0	-871.229	-21	-359.430
ASL NA2	-11.614	-112.888	1	-124.501	71.234	46.514	1.505	-243.754	0	-124.501
ASL NA3	-2.009	-120.955	0	-122.964	166.003	69.631	602	-359.200	0	-122.964
ASL SA	-5.642	-138.117	-211	-143.970	336.078	27.074	0	-507.123	1	-143.970
A.O. CARDARELLI	-993	-60.046	0	-61.039	97.641	10.813	128	-169.621	0	-61.039
A.O. SANTOBONO	-4.024	5.157	-20	1.113	-489	3.997	141	-2.530	-6	1.113
A.O. COLLI	719	-49.331	73	-48.539	8.509	7.307	431	-64.764	-22	-48.539
A.O. S.GIOVANNI SA	-5.069	-14.609	-596	-20.274	25.834	5.674	44	-51.587	-239	-20.274
A.O. MOSCATI AV	-4.649	-4.553	0	-9.202	-3.490	2.644	0	-8.356	0	-9.202
A.O. RUMMO BN	-2.387	-12.842	51	-15.178	936	4.793	0	-20.927	20	-15.178
OSP. CIVILE CE	1.539	-48.463	0	-46.924	-2.172	5.112	0	-49.855	-9	-46.924
A.O.U. SUN	-778	-34.736	886	-34.628	-363	4.681	141	-39.471	384	-34.628
AOU FEDERICO II	-2.924	-48.492	805	-50.611	57.111	-780	477	-107.419	0	-50.611
A.O. PASCALE	-4.238	-10.566	-768	-15.572	-341	16.009	0	-31.363	123	-15.572
TOTALE	-77.872	-3.465.136	-88	-3.543.096	374.278	291.837	5.108	-4.214.556	237	-3.543.096

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da Regione Campania

Dall'analisi delle variazioni intervenute tra gli esercizi 2014 e 2015 emerge un aumento dell'attivo dello stato patrimoniale consolidato per un importo pari a 810,66 mln di euro. La gran parte di quest'incremento dell'attivo è dovuta ad un incremento dei crediti presenti nell'attivo circolante, che interessa quasi tutte le Aziende. Le uniche Aziende ad essere caratterizzate da una variazione negativa dell'attivo circolante tra gli esercizi 2014 e 2015 sono l'ASL Napoli 1 Centro, con una riduzione dell'attivo circolante di 23,13 mln di euro e l'A.O Santobono-Pausilipon, con una riduzione di 3,75 mln di euro. Le variazioni dell'attivo del bilancio consolidato tra l'esercizio 2014 e 2015 riguardano anche le immobilizzazioni, anche se in modo relativamente marginale per 55,26 mln di euro.

Il Patrimonio netto consolidato subisce una riduzione di 617,72 mln di euro. Ad un'analisi dettagliata delle variazioni del patrimonio netto tra gli esercizi 2014 e 2015, emerge che la variazione in diminuzione è ascrivibile quasi per intero alla G.S.A., che registra una riduzione in diminuzione del patrimonio netto per 605,16 mln di euro, seguita dall'ASL Napoli 1 Centro, con una riduzione del patrimonio netto tra il 2014 ed il 2015 di 75,13 mln di euro e l'A.U.O. della Campania Luigi Vanvitelli (ex S.U.N) che registra una diminuzione del patrimonio netto tra il 2014 ed il 2015 per 8,64 mln di euro. Le altre aziende rilevano lievi variazioni in aumento nell'intervallo di esercizi considerato.

La voce di variazione più consistente tra gli esercizi 2014 e 2015 relativa al bilancio consolidato riguarda i debiti, essendo tale variazione caratterizzata da un incremento per 1.304,80 mln di euro. Le variazioni in aumento riguardano in particolare la G.S.A, con 755,11 mln di euro, seguita dall' ASL Napoli 1 centro, con un incremento di 99,21 mln di euro, l'ASL Salerno con un incremento di 95,49 mln di euro, l'ASL Napoli 2 Nord, con un incremento di 93,92 mln di euro. Le altre aziende fanno registrare degli incrementi relativamente più contenuti riguardo ai debiti del passivo dello stato patrimoniale nel confronto tra l'esercizio 2014 e 2015, ad eccezione dell'A.O. Santobono-Pausilipon, che fa registrare una riduzione di 6,83 mln di euro.

Come già evidenziato, tali valori sono considerati al netto delle operazioni di rettifica di consolidamento. Nello stato patrimoniale consolidato relativo all'esercizio 2015 infatti sono presenti consistenti rettifiche di consolidamento per quanto riguarda i debiti, in particolare per i debiti tra le singole Aziende si rileva una rettifica con segno negativo per 776,00 mln di euro, per quanto riguarda le rettifiche dei debiti tra le singole Aziende e la GSA nello stato patrimoniale consolidato relativo all'esercizio 2015, l'importo di segno negativo ammonta a 5.657,17 mln di euro, per quanto riguarda i crediti tra le singole Aziende si rileva una rettifica in diminuzione di 226,71 mln di euro, per quanto riguarda le rettifiche dei crediti tra le singole Aziende e la GSA nello stato patrimoniale consolidato relativo all'esercizio 2015, si rileva una rettifica di valore negativo per 6.204,27 mln di

euro, con una consistente influenza sui valori di stock del passivo, e conseguentemente sull'attivo, dello stato patrimoniale consolidato 2015.

Dall'analisi delle variazioni intervenute tra gli esercizi 2015 e 2016 emerge una diminuzione dell'attivo dello stato patrimoniale consolidato per un importo pari a 3.543,10 mln di euro. La gran parte di questo decremento dell'attivo è dovuta ad una diminuzione dei crediti presenti nell'attivo circolante, che interessa quasi tutte le Aziende. Le uniche Aziende ad essere caratterizzate da una variazione positiva dell'attivo circolante tra gli esercizi 2015 e 2016 sono l'ASL Avellino, con un aumento dell'attivo circolante di 13,11 mln di euro, e l'A.O Santobono-Pausilipon, con un aumento di 5,16 mln di euro e l'ASL Caserta, con un incremento di 4,54 mln di euro. Le maggiori variazioni in diminuzione dell'attivo circolante nel confronto tra gli esercizi 2015 e 2016 si rilevano per l'ASL Napoli 1 Centro, con una riduzione di 359,43 mln di euro, ASL Salerno, con una riduzione di 138,12 mln di euro, ASL Napoli 3 Sud, con una riduzione di 120,95 mln di euro, ASL Napoli 2 Nord, con una riduzione di 112,89 mln di euro. Le altre Aziende registrano diminuzioni significative, sia pure meno consistenti di quelle analizzate. Le variazioni dell'attivo del bilancio consolidato tra l'esercizio 2015 e 2016 riguardano anche le immobilizzazioni, anche se in modo relativamente marginale si riducono per 77,87 mln di euro.

Il Patrimonio netto consolidato si caratterizza per un incremento di 374,28 mln di euro. Ad un'analisi dettagliata delle variazioni del patrimonio netto tra gli esercizi 2015 e 2016, emerge che la variazione indicata è caratterizzata da una notevole varianza, intesa come dispersione accentuata dei valori intorno ad un valore medio. La diminuzione più consistente è ascrivibile alla G.S.A., che registra una riduzione in diminuzione del patrimonio netto per 830,02 mln di euro, seguita dall'A.O. Moscati (AV), con una riduzione del patrimonio netto tra il 2015 ed il 2016 di 3,49 mln di euro e l'A.O. Sant'Anna e San Sebastiano (Ospedale Civile di Caserta) che registra una diminuzione del patrimonio netto tra il 2015 ed il 2016 per 2,17 mln di euro. Le altre aziende rilevano variazioni in aumento nell'intervallo di esercizi considerato, con particolare riferimento all'ASL Napoli 1 Centro, che registra un incremento del patrimonio netto tra gli esercizi 2015 e 2016 per 341,52 mln di euro, ASL Salerno, che rileva un incremento del patrimonio netto di 336,08 mln di euro, Asl Napoli 3 Sud, con un incremento di 166,00 mln di euro. Le altre Aziende fanno rilevare incrementi più contenuti, nel loro complesso comunque non sufficienti a determinare un'inversione del trend di riduzione consolidato indicato.

La voce di variazione più consistente tra gli esercizi 2015 e 2016 relativa al bilancio consolidato riguarda i debiti, essendo tale variazione caratterizzata da una riduzione per 4.214,56 mln di euro (tra il 2014 ed il 2015 vi era un incremento di 1.304,80 mln di euro).

Le variazioni in diminuzione riguardano in particolare la G.S.A, con 1.456,23 mln di euro, seguita dall' ASL Napoli 1 centro, con un decremento di 871,23 mln di euro, l'ASL Salerno con un decremento di 507,12 mln di euro, l'ASL Napoli 3 Sud, con un decremento di 359,20 mln di euro. Le altre aziende fanno registrare diminuzioni relativamente più contenute riguardo ai debiti del passivo dello stato patrimoniale nel confronto tra l'esercizio 2015 e 2016.

Come già evidenziato, tali valori sono considerati al netto delle operazioni di rettifica di consolidamento. Nello stato patrimoniale relativo all'esercizio 2016 sono presenti consistenti rettifiche di consolidamento per quanto riguarda i debiti, in particolare per i debiti tra le singole Aziende si rileva una rettifica con segno negativo per 689,35 mln di euro, per quanto riguarda le rettifiche dei debiti tra le singole Aziende e la GSA nello stato patrimoniale consolidato relativo all'esercizio 2016, l'importo di segno negativo ammonta a 2.826,90 mln di euro, per quanto riguarda i crediti tra le singole Aziende si rileva una rettifica in diminuzione di 176,95 mln di euro, per quanto riguarda le rettifiche dei crediti tra le singole Aziende e la GSA nello stato patrimoniale consolidato relativo all'esercizio 2016, si rileva una rettifica di valore negativo per 3.339,39 mln di euro con una consistente influenza sui valori di stock del passivo, e conseguentemente sull'attivo, dello stato patrimoniale consolidato 2016.

3.3.9 – L'indebitamento

La situazione dell'indebitamento sanitario è sintetizzata nei successivi prospetti e che mostrano, rispettivamente, il dettaglio del debito del consolidato sanità al 31 dicembre 2014, 2015 e 2016, distinto per tipologie, e il dettaglio dei soli debiti verso i fornitori, riferiti alla GSA e alle singole ASL e Aziende ospedaliere, con comparazione delle medesime voci dell'esercizio precedente.

Emerge in una prima fase di **confronto tra i dati del 2013 e i dati del 2014** la riduzione sia del debito totale che di quello verso i fornitori, passando, il primo dai 4.989,40 mln di euro del 2013 ai 4.246,28 mln di euro del 2014, e i secondi da 3.872,35 mln di euro del 2013 a 3.112,91 del 2014, confermandosi la generale tendenza iniziata nel 2011, per effetto dell'attuazione delle azioni poste in essere dalla gestione commissariale, anche grazie all'utilizzo delle risorse previste dal d.l. n. 35/2013¹⁶.

¹⁶ In merito all'analisi del debito e della sua passata gestione si rinvia all'ampia trattazione contenuta nella Relazione allegata alla Deliberazione di parifica relativa all'anno 2012, n. 19 del 17 marzo 2014, sopra citata.

Nella fase immediatamente successiva, in sede di **confronto tra i dati del 2014 ed i dati del 2015** si assiste ad una consistente inversione di tendenza sul debito totale da stato patrimoniale, che dal 2014 al 2015 passa da 4.246,28 mln di euro a 10.874,56 mln di euro, tuttavia vi è una sostanziale stabilità del debito v/fornitori, che passa dai 3.112,91 mln di euro del 2014 ai 3.031,08 mln di euro del 2015. La variazione del debito consolidato sanitario dagli anni 2014 agli anni 2015 è da attribuire principalmente all'incremento dei debiti v/Regione e ai debiti v/Aziende sanitarie pubbliche. A tal proposito si ritiene opportuno precisare che i dati oggetto di confronto ed osservazione sono omogenei tra i diversi esercizi ed al lordo delle successive elisioni da consolidamento, che, essendo effettuate dalla GSA sugli importi totali da sommatoria dei debiti delle Aziende del SSR, non permettono indagini ulteriori sull'allocazione presso le specifiche aziende delle cause di elisione dei debiti e crediti per le operazioni di consolidamento dei valori di gruppo.

Passando al confronto tra i dati del 2015 ed i dati del 2016, si assiste ad una riduzione del debito complessivo, che passa da 10.874,56 mln di euro per il 2015 ai 6.660,00 mln di euro per il 2016. Si rileva nel confronto tra l'esercizio 2016 e l'esercizio 2015 una riduzione del debito v/fornitori, che passa da 3.031,08 mln di euro a 2.385,17 mln di euro. La variazione del debito consolidato sanitario dal 2015 al 2016 è dovuta principalmente alle consistenti variazioni in diminuzione dei debiti v/ regione, che passano da 2.899,64 mln di euro a 606,95 mln di euro, e al debito v/Aziende Sanitarie pubbliche, che passa da 3.954,79 mln di euro per l'esercizio 2015 a 2.913,49 mln di euro per l'esercizio 2016. A tal proposito, come si è già osservato in precedenza in relazione ai commenti sulle variazioni della situazione debitoria negli esercizi precedenti, si ritiene opportuno precisare che i dati oggetto di confronto ed osservazione sono omogenei tra i diversi esercizi ed al lordo delle successive elisioni da consolidamento, che, essendo effettuate dalla GSA sugli importi totali da sommatoria dei debiti delle Aziende del SSR, non permettono indagini ulteriori sull'allocazione presso le specifiche aziende delle cause di elisione dei debiti e crediti per le operazioni di consolidamento dei valori di gruppo.

Tab. 15

DEBITI DA STATO PATRIMONIALE BILANCIO CONSOLIDATO SANITA' 2014 - 2013

(mgl di euro)

	Cod SP	Debito	2014	2013	differenza 2014-2013
1	PDA000	DEBITI PER MUTUI PASSIVI	5.674	7.280	-1.606
2	PDA010	DEBITI V/STATO	4	16.268	-16.264
3	PDA070	DEBITI V/REGIONE	352.746	153.626	199.120
4	PDA130	DEBITI V/COMUNI	11.466	12.481	-1.015
5	PDA140	DEBITI V/AZIENDE SANITARIE PUBBLICHE	2.331	2.682	-351
6	PDA240	DEBITI V/SOCIETA' PARTECIPATE E/O ENTI DIPENDENTI DALLA REGIONE	151.227	267.379	-116.152
7	PDA280	DEBITI V/FORNITORI	3.112.906	3.872.352	-759.446
8	PDA310	DEBITI V/ISTITUTO TESORIERE	92.944	113.695	-20.751
9	PDA320	DEBITI TRIBUTARI	82.024	72.989	9.035
11	PDA330	DEBITI V/ISTITUTI PREVIDENZIALI, ASSISTENZIALI E SICUREZZA SOCIALE	91.546	89.237	2.309
12	PDA340	DEBITI V/ALTRI	343.415	381.406	-37.991
		TOTALE	4.246.283	4.989.395	-743.112

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da Regione Campania

Tab. 15 Bis

DEBITI DA STATO PATRIMONIALE BILANCIO CONSOLIDATO SANITA' 2015 - 2014					
(mgl di euro)					
	Cod SP	Debito	2015	2014	differenza 2015-2014
1	PDA000	DEBITI PER MUTUI PASSIVI	4.214	5.674	-1.460
2	PDA010	DEBITI V/STATO	16	4	12
3	PDA070	DEBITI V/REGIONE	2.899.644	352.746	2.546.898
4	PDA130	DEBITI V/COMUNI	5.139	11.466	-6.327
5	PDA140	DEBITI V/AZIENDE SANITARIE PUBBLICHE	3.954.790	2.331	3.952.459
6	PDA240	DEBITI V/SOCIETA' PARTECIPATE E/O ENTI DIPENDENTI DALLA REGIONE	357.677	151.227	206.450
7	PDA280	DEBITI V/FORNITORI	3.031.079	3.112.906	-81.827
8	PDA310	DEBITI V/ISTITUTO TESORIERE	54.851	92.944	-38.093
9	PDA320	DEBITI TRIBUTARI	128.948	82.024	46.924
11	PDA330	DEBITI V/ISTITUTI PREVIDENZIALI, ASSISTENZIALI E SICUREZZA SOCIALE	100.091	91.546	8.545
12	PDA340	DEBITI V/ALTRI	338.107	343.415	-5.308
		TOTALE	10.874.556	4.246.283	6.628.273

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da Regione Campania

Tab. 15 Ter

DEBITI DA STATO PATRIMONIALE BILANCIO CONSOLIDATO SANITA' 2016 - 2015					
(mgl di euro)					
	Cod SP	Debito	2016	2015	differenza 2016-2015
1	PDA000	DEBITI PER MUTUI PASSIVI	2.689	4.214	-1.525
2	PDA010	DEBITI V/STATO	50	16	34
3	PDA070	DEBITI V/REGIONE	606.954	2.899.644	-2.292.690
4	PDA130	DEBITI V/COMUNI	5.858	5.139	719
5	PDA140	DEBITI V/AZIENDE SANITARIE PUBBLICHE	2.913.492	3.954.790	-1.041.298
6	PDA240	DEBITI V/SOCIETA' PARTECIPATE E/O ENTI DIPENDENTI DALLA REGIONE	144.141	357.677	-213.536
7	PDA280	DEBITI V/FORNITORI	2.385.172	3.031.079	-645.907
8	PDA310	DEBITI V/ISTITUTO TESORIERE	34.272	54.851	-20.579
9	PDA320	DEBITI TRIBUTARI	133.229	128.948	4.281
11	PDA330	DEBITI V/ISTITUTI PREVIDENZIALI, ASSISTENZIALI E SICUREZZA SOCIALE	96.430	100.091	-3.661
12	PDA340	DEBITI V/ALTRI	337.713	338.107	-394
		TOTALE	6.660.000	10.874.556	-4.214.556

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da Regione Campania

Tab. 15 Quater



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da Regione Campania

Nei seguenti prospetti (Tab 16, 16 bis e 16ter) si analizza nel dettaglio la voce di bilancio Debiti v/fornitori (PDA 280, D.VII) con riferimento alle singole aziende componenti il consolidato sanitario regionale, in particolare si analizza la differenza tra i diversi esercizi dal 2013 al 2016 in modo da poterne valutare nel maggior dettaglio le dinamiche e poter individuare quali sono i soggetti che, per l'ammontare del debito evidenziato, si caratterizzano per una maggiore incidenza sul debito complessivo consolidato.

Tab. 16

(mgl di euro)

DEBITI VERSO FORNITORI ANNO 2014 E ANNO 2013				
PDA D. VII) DEBITI V/FORNITORI	Anno 2014	Anno 2013	DIFFERENZA 2014-2013	VARIAZIONE PERCENTUALE
GSA	73.774	48.584	25.190	52%
ASL AV	162.538	170.916	- 8.378	-5%
ASL BN	39.190	57.484	- 18.294	-32%
ASL CE	276.814	308.435	- 31.621	-10%
ASL NA1	818.303	1.163.478	- 345.175	-30%
ASL NA 2	198.659	262.544	- 63.885	-24%
ASL NA3	596.514	630.609	- 34.095	-5%
ASL SA	395.255	597.150	- 201.895	-34%
A.O. CARDARELLI NA	91.106	102.909	- 11.803	-11%
A.O. SANTOBONO NA	18.701	19.478	- 777	-4%
A.O. COLLI NA	86.895	85.613	1.282	1%
A.O. S. GIOV. SA	71.772	82.690	- 10.918	-13%
A.O. MOSCATI AV	46.982	45.833	1.149	3%
A.O. RUMMO BN	35.275	27.956	7.319	26%
A.O. OSP. CIVIL. CE	30.890	67.947	- 37.057	-55%
A.O.U. SUN NA	34.837	32.683	2.154	7%
A.O.U. FEDERICO II NA	75.753	111.231	- 35.478	-32%
I.R.C.C.S. PASCALE NA	59.648	56.812	2.836	5%
TOTALE DEBITI V/SO FORNITORI	3.112.906	3.872.352	- 759.446	-20%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da Regione Campania

Tab. 16 Bis

DEBITI VERSO FORNITORI ANNO 2015 E ANNO 2014

(mgl di euro)

PDA 280 D.VII) DEBITI V/FORNITORI	ANNO 2015	ANNO 2014	DIFFERENZA	VARIAZIONE
			2015-2014	PERCENTUALE
GESTIONE SANITARIA ACCENTRATA	75.088	73.774	1.314	2%
ASL AVELLINO	160.593	162.538	-1.945	-1%
ASL BENEVENTO	45.314	39.190	6.124	16%
ASL CASERTA	299.659	276.814	22.845	8%
ASL NAPOLI 1 CENTRO	808.717	818.303	-9.586	-1%
ASL NAPOLI 2 NORD	248.426	198.659	49.767	25%
ASL NAPOLI 3 SUD	469.434	596.514	-127.080	-21%
ASL SALERNO	384.328	395.255	-10.927	-3%
AO CARDARELLI	79.531	91.106	-11.575	-13%
AO SANTOBONO	15.481	18.701	-3.220	-17%
AO DEI COLLI	130.194	86.895	43.299	50%
AOU SAN GIOVANNI RUGGI D'ARAGONA	48.641	71.772	-23.131	-32%
AO MOSCATI	13.169	46.982	-33.813	-72%
AO RUMMO	28.435	35.275	-6.840	-19%
AO OSPEDALE CIVILE DI CASERTA	33.261	30.890	2.371	8%
AOU SUN	36.718	34.837	1.881	5%
AOU FEDERICO II	93.988	75.753	18.235	24%
IRCCS PASCALE	60.102	59.648	454	1%
TOTALE DEBITI V/ FORNITORI	3.031.079	3.112.906	-81.827	-3%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da Regione Campania

Tab. 16 Ter

DEBITI VERSO FORNITORI ANNO 2016 E ANNO 2015				
(mgl di euro)				
PDA 280 D.VII) DEBITI V/FORNITORI	ANNO 2016	ANNO 2015	DIFFERENZA	VARIAZIONE
			2016-2015	PERCENTUALE
GESTIONE SANITARIA ACCENTRATA	58.805	75.088	-16.283	-22%
ASL AVELLINO	166.915	160.593	6.322	4%
ASL BENEVENTO	37.846	45.314	-7.468	-16%
ASL CASERTA	278.824	299.659	-20.835	-7%
ASL NAPOLI 1 CENTRO	618.752	808.717	-189.965	-23%
ASL NAPOLI 2 NORD	181.788	248.426	-66.638	-27%
ASL NAPOLI 3 SUD	389.038	469.434	-80.396	-17%
ASL SALERNO	288.778	384.328	-95.550	-25%
AO CARDARELLI	57.105	79.531	-22.426	-28%
AO SANTOBONO	16.326	15.481	845	5%
AO DEI COLLI	63.225	130.194	-66.969	-51%
AOU SAN GIOVANNI RUGGI D'ARAGONA	40.682	48.641	-7.959	-16%
AO MOSCATI	17.839	13.169	4.670	35%
AO RUMMO	23.544	28.435	-4.891	-17%
AO OSPEDALE CIVILE DI CASERTA	38.067	33.261	4.806	14%
AOU SUN	30.874	36.718	-5.844	-16%
AOU FEDERICO II	41.351	93.988	-52.637	-56%
IRCCS PASCALE	35.413	60.102	-24.689	-41%
TOTALE DEBITI V/ FORNITORI	2.385.172	3.031.079	-645.907	-21%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da Regione Campania

Le maggiori situazioni debitorie nei confronti dei fornitori per quanto riguarda gli esercizi considerati, riguardano le ASL Napoli 1, con 818,30 mln di euro per l'anno 2014, 808,72 mln di euro per l'anno 2015 e 618,75 mln di euro per l'anno 2016, ed ASL Napoli 3 Sud, con 596,51 mln di euro per l'anno 2014, 469,43 mln di euro per l'anno 2015 e 389,04 mln di euro per l'anno 2016. Si evidenzia per entrambe le aziende considerate una

diminuzione del debito v/fornitori nell'intervallo di esercizi considerato, in particolare per quanto riguarda l'ASL Napoli 1 centro, si rileva una riduzione del 30% tra il 2013 ed il 2014, una riduzione dell'1% tra il 2014 ed il 2015 ed una riduzione del 23% tra il 2015 ed il 2016, per quanto riguarda l'Asl Napoli 3 Sud, si rileva una riduzione del 5% tra il 2013 ed il 2014, una riduzione del 21% tra il 2014 ed il 2015 ed una riduzione del 17% tra il 2015 ed il 2016.

Rispetto al trend di generale diminuzione della situazione dei debiti verso fornitori, è in controtendenza la GSA, che registra nell'esercizio 2014 un incremento del 52%, un incremento tra il 2014 ed il 2015 del 2%, per poi registrare un'inversione di tendenza tra il 2015 ed il 2016, ove si rileva una riduzione del 22%.

3.4 - Analisi specifiche sugli esiti del controllo eseguito dai Collegi Sindacali delle Aziende sanitarie della Regione Campania e dal Terzo Certificatore della GSA

Si evidenziano di seguito gli esiti relativi ai pareri dei Collegi Sindacali e dei Terzi Certificatori relativi all'approvazione dei bilanci relativi agli Enti del SSR relativamente agli anni 2014, 2015 e 2016, estratti dai questionari degli Enti del SSR contenuti nelle relazioni inviate a questa Sezione Regionale di Controllo dai Collegi Sindacali e dal Terzo Certificatore GSA, ai sensi dell'art. 1, comma 170 della legge 266/2005, relativi agli esercizi 2014, 2015 e 2016.

Si rileva che, pur essendo aumentato nei diversi esercizi il numero degli Enti del SSR per i quali gli Organi di controllo interno hanno espresso parere favorevole all'approvazione del bilancio, sussistono tutt'ora, con particolare riferimento alle ASL, un elevato numero di Aziende con criticità importanti segnalate.

Tab. 17

Pareri Collegi Sindacali sui bilanci degli Enti del SSR esercizi 2014 - 2015 - 2016			
	approvazione coll sind 2014	approvazione coll sind 2015	approvazione coll sind 2016
GSA	si	si	questionario non pervenuto
ASL			
ASL di Avellino	si	si	si
ASL di Benevento	no	no	no
ASL di Caserta	no	no	no
ASL Napoli 1 Centro	no	no	no
ASL Napoli 2 Nord	no	no	si
ASL Napoli 3 Sud	no	no	no
ASL di Salerno	no	no	si
Aziende Ospedaliere			
CARDARELLI NA	si	si	si
SANTOBONO PAUSILIPON NA	si	si	si
DEI COLLI NA	si	si	si
S.GIOV. SA	si	si	si
MOSCATI AV	si	si	si
RUMMO BN	si	si	si
OSP.CIVL. CE	si	si	si
AOU LUIGI VANVITELLI (EX SUN)	no	no	no
AOU FEDERICO II	si	si	si
PASCALE NA	si	si	si

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da Collegi Aziende SSR

3.5 – Il bilancio consolidato del Servizio sanitario regionale

Il bilancio consolidato del Servizio sanitario regionale è redatto ex comma 2 art 32. Del D.lgs. 118/2011 – “*Per la redazione dei bilanci consolidati di cui al comma 1 si applicano le disposizioni del decreto legislativo n. 127 del 1991, fatto salvo quanto disposto dal presente titolo*”.

I principi di consolidamento così come previsti all’art. 31 del D.lgs. 127/1991 prevedono “*1. Nella redazione del bilancio consolidato gli elementi dell’attivo e del passivo nonché i proventi e gli oneri delle imprese incluse nel consolidamento sono ripresi integralmente. 2. Sono invece eliminati:*

a) le partecipazioni in imprese incluse nel consolidamento e le corrispondenti frazioni del patrimonio netto di queste;

b) i crediti e i debiti tra le imprese incluse nel consolidamento;

c) i proventi e gli oneri relativi ad operazioni effettuate fra le imprese medesime;

d) gli utili e le perdite conseguenti ad operazioni effettuate tra tali imprese e relative a valori compresi nel patrimonio, diversi da lavori in corso su ordinazione di terzi.

3. Possono non essere eliminati, indicandone il motivo nella nota integrativa: gli importi di cui alla lettera d) relativi ad operazioni correnti dell’impresa, concluse a normali condizioni di mercato, se la loro eliminazione comporta costi sproporzionati. ⁽¹⁹⁾

4. Ai fini della eliminazione prevista nel secondo comma, lettera a), dal patrimonio netto delle imprese incluse nel consolidamento deve previamente essere detratto il valore contabile delle azioni o quote della società che redige il bilancio consolidato appartenenti a quelle. Si applica l’articolo 2424-bis, settimo comma, del codice civile.”

Esaminando il bilancio consolidato nel biennio 2015/16, definito secondo le norme sopra citate, di seguito riportato in forma sintetica ed evidenziando solo alcune voci, di interesse della presente analisi, si possono effettuare delle appropriate osservazioni.

Dal conto economico si può evidenziare nel biennio un aumento dell’utile del 42,24%. Il suddetto risultato positivo è ottenuto attraverso la riduzione del risultato negativo ottenuto dalla gestione delle attività straordinarie del 53,19%. Dal punto di vista qualitativo si può osservare una riduzione dei ricavi provenienti dalla mobilità attiva del 21% circa ed un contenuto incremento della mobilità passiva (3,49%). Inoltre, bisogna sottolineare un valore assoluto della mobilità attiva nettamente superiore alla mobilità passiva prendendo a riferimento i seguenti valori:

A.4.A.3) Ricavi per prestaz. sanitarie e sociosanitarie a rilevanza sanitaria erogate a soggetti pubblici Extraregione	150.348.000	118.129.000
--	-------------	-------------

B.2.A.1.3) - da pubblico (Aziende sanitarie pubbliche Extraregione) - Mobilità extraregionale	2.205.000	2.282.000
---	-----------	-----------

Inoltre, si registra un contenuto incremento (3,49%) dei ricavi per attività intramoenia.

Tab. 18

Conto economico consolidato	2015	2016	Var ass	Var %
A.4.A.3) Ricavi per prestaz. sanitarie e sociosanitarie a rilevanza sanitaria erogate a soggetti pubblici Extraregione	150.348.000	118.129.000	-32.219.000	-21,43
A.4.D) Ricavi per prestazioni sanitarie erogate in regime di intramoenia	45.269.000	47.923.000	2.654.000	5,86
Totale valore della produzione (A)	*10.597.440.000	10.731.931.000	134.491.000	1,27
B.2.A.1.3) - da pubblico (Aziende sanitarie pubbliche Extraregione) - Mobilità extraregionale	2.205.000	2.282.000	77.000	3,49
Totale Costo del personale	2.591.772.000	2.514.157.000	-77.615.000	-2,99
Totale Ammortamenti	127.489.000	126.889.000	-600.000	-0,47
Totale costi della produzione (B)	10.244.951.000	10.380.709.000	135.758.000	1,33
DIFF. TRA VALORE E COSTI DELLA PRODUZIONE (A-B)	*352.489.000	351.222.000	-1.267.000	-0,36
Totale proventi e oneri finanziari (C)	-19.436.000	-18.787.000	649.000	-3,34
Totale rettifiche di valore di attività finanziarie (D)	-	-		
Totale proventi e oneri straordinari (E)	-54.418.000	-25.471.000	28.947.000	-53,19
Risultato prima delle imposte (A - B +/- C +/- D +/- E)	278.635.000	306.964.000	28.329.000	10,17
RISULTATO DI ESERCIZIO	*70.854.000	100.785.000	29.931.000	42,24

Va innanzitutto evidenziato che questa Sezione ha riscontrato una mancata concordanza relativamente alla differenza tra valori e costi della produzione e nel risultato d'esercizio del 2015 pari a €70.854,00 (dati asteriscati) comunicati dalla Regione rispetto ai valori acquisiti (fonte prospetti excel di bilancio consolidato prot. 800 del 12feb18) pari a € 70.222,00. A seguito di sollecito istruttorio è stato verificato che effettivamente sul BURC (n. 42 del 27.09.2017) risulta inserita l'ammontare di € 70.222.000 mentre nel bilancio consolidato 2016 in corso di approvazione è inserito

70.854.000. La divergenza di 632 mila euro, pur non cambiando le riflessioni sul utile d'esercizio e sulla gestione 2015/16, pone gravi dubbi in termini di attendibilità dei bilanci consolidati e più in generale dei documenti di bilancio.

Dallo Stato patrimoniale consolidato del servizio sanitario regionale, nel biennio 2015-16, si possono trarre le seguenti considerazioni:

g) consistente riduzione degli "utili o perdite portate a nuovo" dell'80% circa con un significativo miglioramento del ripiano del disavanzo sanitario regionale;

h) incremento del patrimonio netto del 22% circa;

i) riduzione dei debiti del 30% circa;

j) contrazione delle Immobilizzazioni del 3% che denota una riduzione degli investimenti effettuati nei due esercizi;

k) alla riduzione dei finanziamenti per investimenti da parte dello Stato si assiste a uno sforzo positivo da parte della regione del 20% in più rispetto al 2015.

L'abbattimento delle Perdite portate a nuovo è dovuto a un significativo abbattimento dei debiti (-30%) e un contestuale aumento degli utili (+42% circa).

Tab. 19

Esercizi	2015	2016	Var. ass	var %
ATTIVO				
A) IMMOBILIZZAZIONI	2.107.138.553	2.029.265.348	- 77.873.206	-3,70
A.I) IMMOBILIZZAZIONI IMMATERIALI	15.369.586	13.472.652	- 1.896.934	-12,34
A.II) IMMOBILIZZAZIONI MATERIALI	2.091.182.967	2.015.206.696	- 75.976.272	-3,63
A.III) IMMOBILIZZAZIONI FINANZIARIE	586.000	586.000	-	0,00
B) ATTIVO CIRCOLANTE	5.894.271.364	5.343.799.439	- 550.471.925	-9,34
B.I) RIMANENZE	208.013.364	217.053.397	9.040.032	4,35
B.II) CREDITI	4.878.276.000	3.937.402.018	- 940.873.982	-19,29
B.III) ATTIVITA' FINANZIARIE CHE NON COSTITUISCONO IMMOBILIZZAZIONI	0	0	-	
B.IV) DISPONIBILITA' LIQUIDE	807.982.000	1.189.344.025	381.362.025	47,20
C) RATEI E RISCONTI ATTIVI	13.028.850	13.046.000	17.150	0,13
TOTALE ATTIVO	8.014.438.768	7.386.110.787	- 628.327.981	-7,84
PASSIVO				
A) PATRIMONIO NETTO	1.656.274.309	2.028.406.537	372.132.228	22,47
A.I) FONDO DI DOTAZIONE	693.106.000	605.774.962	- 87.331.038	-12,60
A.II) FINANZIAMENTI PER INVESTIMENTI	1.545.990.194	1.703.561.819	157.571.624	10,19
A.II.1) <i>Finanziamenti per beni di prima dotazione</i>	291.663.684	296.701.948	5.038.264	1,73
A.II.2) <i>Finanziamenti da Stato per investimenti</i>	504.299.000	491.771.820	- 12.527.180	-2,48
FINANZIAMENTI DA REGIONE PER INVESTIMENTI	618.446.511	745.992.033	127.545.522	20,62
A.III) RISERVE DA DONAZIONI E LASCITI VINCOLATI AD INVESTIMENTI	4.298.755	3.502.621	- 796.134	-18,52
A.IV) ALTRE RISERVE	419.276.723	67.215.161	- 352.061.562	-83,97
A.V) CONTRIBUTI PER RIPIANO PERDITE	1.290.675.000		- 1.290.675.000	-100,00
A.VI) UTILI (PERDITE) PORTATI A NUOVO	-2.367.295.000	-452.433.026	1.914.861.974	-80,89
A.VII) UTILE (PERDITA) D'ESERCIZIO	70.222.637	100.785.000	30.562.364	43,52
B) FONDI PER RISCHI E ONERI	1.828.177.227	2.120.011.930	291.834.703	15,96
C) TRATTAMENTO FINE RAPPORTO	82.561.000	87.668.907	5.107.907	6,19
D) DEBITI	4.441.386.838	3.143.755.414	- 1.297.631.424	-29,22
E) RATEI E RISCONTI PASSIVI	6.039.150	6.268.000	228.850	3,79
TOTALE PASSIVO	8.014.438.523	7.386.110.787	- 628.327.737	-7,84

3.6– I controlli interni diversi da quelli del Collegio Sindacale – Il Servizio Ispettivo Sanitario e Sociosanitario

Con la Legge regionale 23 dicembre 2015, n. 20 è stato istituito presso la Regione Campania il Servizio Ispettivo Sanitario e Sociosanitario. Si tratta di un ufficio speciale, è una struttura di livello dirigenziale generale, posta alle dirette dipendenze del Presidente della Giunta regionale, che svolge compiti di servizio per le strutture amministrative della Giunta e, nei casi previsti, del Consiglio regionale, degli enti regionali, in posizione di autonomia funzionale.

Il comma 3 ed il comma 4 dell'art 1 della L.R. 20 del 23 dicembre 2015, trattano della composizione dell'Ufficio, nominato dal Presidente della Giunta regionale e composto da dipendenti della Regione o di enti del SSR. Il comma 4 allarga la platea dei soggetti che possono comporre l'organico, includendo "specifici professionisti in servizio presso altri Uffici regionali o presso altri enti pubblici dipendenti o collegati all'amministrazione regionale e presso le Aziende Sanitarie.

Le funzioni dell'Ufficio sono elencate all'interno della normativa citata e sono le seguenti:

- a) regolare funzionamento delle strutture pubbliche e private, ospedaliere e ambulatoriali, con particolare riguardo alla completa e proficua utilizzazione dei mezzi impiegati e del personale ad essi addetto;
- b) verifica degli ambienti ospedalieri e della qualità delle prestazioni e dei servizi erogati ai cittadini;
- c) regolare svolgimento ed esecuzione degli appalti;
- d) controllo sulla appropriatezza delle prestazioni e dei servizi resi, sui ricoveri e sulle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale;
- e) controllo analitico delle cartelle cliniche, della documentazione sottostante e delle corrispondenti schede di dimissioni ospedaliere;
- f) corretta attuazione dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421);
- g) verifica della permanenza dei requisiti di cui alla normativa vigente in materia di autorizzazione alla realizzazione di strutture e all'esercizio di attività sanitarie, di accreditamento istituzionale e di accordi contrattuali, da esercitare sui soggetti privati che erogano prestazioni per il servizio sanitario regionale;
- h) corretto ricorso alle strutture private accreditate sia per i ricoveri che per le prestazioni specialistiche ed indagini strumentali e di laboratorio;

- i) corretto uso del farmaco;
- j) ogni altro aspetto delle attività delle Aziende sanitarie locali e delle Aziende ospedaliere che presenti elementi di scostamento dalle vigenti disposizioni in materia, da attivare sulla base del Piano Annuale della attività ispettiva sanitaria e socio-sanitaria previsto dall'articolo 2 della Legge regionale 23 dicembre 2015, n. 20.

l'Ufficio, costituitosi il 1 luglio 2016, dovrebbe provvedere in linea generale ad accertamenti basati sull'art. 6 della citata L.R. 20 del 23/12/2015. L'attività ispettiva si svolgerebbe sulla base di linee programmatiche stabilite in un "Piano Annuale" dell'attività, che definisce l'organizzazione dell'Ufficio. Allo stato attuale, la Regione riferisce che l'Ufficio in pratica è divenuto operativo il 1/7/2016 dopo l'emanazione del piano annuale 2016, approvato con delibera 38 del 30/06/2016 in cui si specificavano le attività da svolgere nel secondo semestre 2016 ed il numero di aziende da ispezionare nello stesso periodo. Il report relativo al 2017, rappresenterebbe il primo report emesso dall'Ufficio. Nella stessa relazione si cita un elenco di attività svolte senza ulteriori oneri dalle stesse persone incardinate negli Uffici indicati nei citati articoli della L.R.

Allo stato attuale l'Ufficio non sarebbe pienamente operativo, ed i primi risultati dovrebbero essere quelli determinati dalla futura reportistica conseguente all'applicazione dei controlli contenuti del piano citato.

Si segnalano tra le criticità rilevate, considerando la distinzione tra attività ordinaria ed attività straordinaria, che le attività ordinarie di routine non abbiano un risultato rilevabile e che le attività straordinarie andrebbero implementate al fine di creare un sano contrasto di interessi. Tuttavia le modalità di reclutamento del personale svolgente tale attività, specificamente individuato dalla legge (in teoria peraltro senza oneri aggiuntivi) di fatto crea una pericolosa coincidenza o comunque una parziale sovrapposizione tra il controllore ed il controllato.