



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

**RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE LAZIO
ESERCIZIO FINANZIARIO 2015**

INTRODUZIONE DEL PRESIDENTE DELLA SEZIONE

CARLO CHIAPPINELLI

RELAZIONE IN UDIENZA

ORIELLA MARTORANA

UDIENZA DEL 6 DICEMBRE 2016



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

**Giudizio di parificazione
del Rendiconto della Regione Lazio - Esercizio finanziario 2015**

Introduzione del Presidente della Sezione regionale di controllo per il Lazio

La presente udienza per il giudizio di parifica offre l'occasione per inquadrare - sia pur sinteticamente - il quadro ordinamentale ed il contesto operativo in cui si inseriscono i controlli della Sezione.

Il giudizio di parifica nel quadro dei controlli

Nelle delibere di indirizzo della Sezione delle autonomie (delibera n. 9/SEZAUT/2013/INPR e n. 14/SEZAUT/2014/INPR) e delle Sezioni riunite in sede di controllo (delibera n. 7/SSRRCO/QMIG/13)¹ viene sottolineata le peculiarità della previsione normativa contenuta nell'art. 1, comma 5, del D.L. n. 174/2012 convertito nella legge n. 213/2012 e che ne costituisce uno degli aspetti più significativi: l'estensione ai rendiconti delle Regioni a statuto ordinario delle disposizioni sul giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato².

¹ Nella delibera programmatica delle Sezioni riunite n. 18 del 14 dicembre 2015 il giudizio di parificazione del rendiconto regionale viene espressamente qualificato come "momento centrale" dei controlli finanziari intestati alle Sezioni regionali in base alle previsioni normative di cui al D.L. n. 174 del 2012.

² In particolare l'articolo 1, comma 5, del citato decreto ha previsto che "Il rendiconto generale della regione è parificato dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e

Il richiamo operato dall'art. 1, comma 5 del D.L. n.174/2012, agli articoli 39, 40 e 41 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 alle caratteristiche proprie e tradizionali del giudizio di parifica del rendiconto generale dello Stato, nel valorizzarne la portata e la persistente attualità, rimarca la finalità *di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa*.

Si tratta di profili utili a reinterpretare il giudizio di parifica anche in chiave innovativa, quale parte integrante di un sistema dei controlli affidati alle Sezioni regionali della Corte, che è stato esteso e rafforzato, a salvaguardia dell'equilibrio economico-finanziario del complesso delle Amministrazioni pubbliche. In tal senso si pone il significato delle osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione - negli ambiti e per i profili esaminati - e le conseguenti proposte di misure correttive e di interventi di riforma ritenuti necessari formulate nella relazione allegata alla decisione di parifica. Delle stesse viene verificato il seguito, in una dimensione ciclica che valorizza le diverse coerenti scansioni temporali e sistematiche del quadro dei controlli a livello regionale.

Evoluzione dell'ordinamento

Sul piano sistematico i controlli affidati alla Corte di conti dal D.L. n. 174/2012 sono funzionali a un assetto ordinamentale che, come espressamente esplicitato, si fonda sugli articoli 28, 81, 97, 100 e 119 della Costituzione, al fine di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, e di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

A livello costituzionale le modifiche recate dalla l. cost. 1/2012 (pareggio in bilancio) investono non solo l'art. 81 Cost. ma anche l'art. 97 Cost. e gli artt. 117 e 119,

l'efficienza della spesa. La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al presidente della giunta regionale e al consiglio regionale”.

coinvolgendo sia il sistema delle amministrazioni pubbliche, sia i rapporti tra i diversi livelli territoriali, prevedendone il concorso all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Il novellato art. 97 Cost. affianca infatti oggi ai principi di legalità e di buon andamento, quello di assicurare, per tutte le pubbliche amministrazioni, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, dando una ulteriore conferma dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

Questi aspetti evidenziati dalla Consulta proprio in relazione alla normativa di cui al d.l. 174, (sent. 39/2014)³ appaiono di centrale rilievo, condizionando i profili organizzativi e funzionali della P.A. e ciò sia con riguardo al più ampio perimetro oggi considerato a livello europeo (Sec 2010), sia per le ricadute in un sistema plurilivello quale quello autonomistico disegnato in Costituzione.

In questa logica si muovono le disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio di cui alla legge n. 243/2012.

L'introduzione di nuovi vincoli e parametri, come l'equilibrio di bilancio strutturale e la sostenibilità del debito pubblico, in linea con l'assetto ordinamentale adottato in sede europea comportano, dunque, un impegnativo percorso che coinvolge in particolare i livelli di governo e gestionali in ambito territoriale ed a cui, in aderenza alla giurisprudenza della Corte costituzionale, si orientano i controlli della Sezione.

La copertura delle leggi regionali di spesa

In tale prospettiva va in primo luogo menzionato il controllo sulla copertura delle leggi regionali di spesa e sull'adeguatezza delle tecniche di quantificazione degli oneri, presidio fondamentale della tenuta degli equilibri di bilancio regionale.

³ Nella giurisprudenza della Corte costituzionale si è affermato che *il rispetto dei vincoli europei discende direttamente, oltre che dai principi di coordinamento della finanza pubblica, dall'art. 117, primo comma, cost. e dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (introduzione del principio del pareggio di bilancio nella carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare in coerenza con l'ordinamento dell'unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.*

La centralità del sistema delle coperture, quale disegnato dal quadro normativo di riferimento e dai principi autorevolmente posti dalla Corte costituzionale ripropone l'esigenza di una particolare attenzione anche a livello regionale sulla tematica in esame, a partire da una adeguata impostazione della relazione tecnica.

Essa riveste un ruolo essenziale sia nella prospettiva di fornire al Consiglio regionale puntuali elementi informativi necessari ad una più consapevole decisione sui complessivi effetti finanziari (diretti ed indiretti), delle norme, sia per consentire l'adeguato esercizio del controllo sulla corretta predisposizione delle modalità tecniche relative alle ricadute finanziarie dell'attività legislativa. Tali elementi sono finalizzati all'assolvimento di quella funzione cui sono preordinati i controlli esterni operati dalla Corte dei conti al fine di prevenire squilibri di bilancio e di consentire nel contempo all'amministrazione ed alla stessa Assemblea le opportune iniziative autocorrettive.

Ciò è altresì avvalorato dalle sollecitazioni che provengono dalla giurisprudenza costituzionale in ordine alla valenza della relazione tecnica, laddove i Giudici della Consulta hanno affermato la necessità di *“una relazione tecnica giustificativa degli stanziamenti di bilancio ed illustrativa delle modalità dinamiche attraverso le quali qualsiasi sopravvenienza possa essere gestita in ossequio al principio dell'equilibrio del bilancio”* (Corte cost. n.26 del 2013).

Nel concreto, l'attività svolta nelle relazioni approvate dalla Sezione a partire dall'es. 2013 sino a quella da ultimo approvata sono caratterizzate in un'analisi unitaria che ha posto precise indicazioni, invitando dunque la Regione a porre tempestivi rimedi.

Dall'analisi effettuata sulla produzione legislativa della regione Lazio anche nel 2015, permangono, invero, le già rappresentate carenze sul piano informativo e contenutistico delle relazioni tecniche, in ordine alla indicazione di dati, elementi e criteri, adottati per la quantificazione degli oneri, necessari alla valutazione della relativa attendibilità e della conseguenziale appostazione delle coperture.

La puntuale indicazione degli oneri e della relativa copertura viene richiesta ai fini di una effettiva consapevolezza e correlata verifica dell'impatto contabile di ogni nuova decisione di spesa, attesa anche la base di partenza programmatica su cui è costruita la stessa articolazione dell'unità di voto costituita dai programmi e che non può non venire incisa, senza adeguata rappresentazione degli effetti, dalla nuova determinazione.

Un corretto assolvimento dell'obbligo di copertura implica, infatti, l'individuazione, nella fase dell'approvazione della nuova legge onerosa, delle riduzioni di spesa assunte a copertura del nuovo onere. Tale individuazione deve avvenire mediante l'indicazione nella stessa legge onerosa delle pregresse autorizzazioni legislative di spesa ovvero, comunque, degli atti programmatori da incidere formalmente, con il risultato di creare sufficienti "spazi di copertura" per il nuovo onere.

Si tratta di un necessario percorso di adeguamento alle technicalità richieste di compiuto adeguamento ai principi di equilibrio del bilancio, nell'accezione che emerge dall'art. 81 della Costituzione e dalla autorevole giurisprudenza della Corte costituzionale.

Campionamento dei titoli

Sotto altro profilo, più direttamente orientato alla verifica dell'affidabilità delle scritture contabili, una segnalazione particolare merita l'attività di campionamento svolta dalla Sezione, sia sotto il profilo sistematico dell'evoluzione dei controlli che nella concreta ricaduta sulla realtà regionale.

Si tratta di strumenti che – seppur in via di sperimentazione - vengono ordinariamente e sempre più utilizzati da molte Sezioni della Corte dei conti, a partire dalle Sezioni riunite, nell'ambito della parificazione del rendiconti. Quanto alle verifiche di carattere puntuale, si opera con accertamenti diretti sulla regolarità dei procedimenti seguiti in specifiche aree di intervento, individuate con metodologie

campionarie e applicazioni informatiche ispirate a criteri condivisi a livello internazionale. Tali verifiche, nelle realtà più avanzate, vanno ad estendersi dalle modalità di verifica della regolarità degli atti a quella delle regolarità delle procedure.

In particolare, la Sezione, in base a modalità definite anche in ambito delle Sezioni riunite, ha operato attraverso l'estrazione campionaria di titoli di pagamento effettuata con criteri statistici e finalizzata a verificare la regolarità delle singole procedure di pagamento.

La limitazione alla sola parte spesa e l'esiguità del campione statistico, attualmente fermo ad una "popolazione obiettivo" che rappresenta il 5,6% del bilancio, non consente di dare una valutazione di affidabilità o meno dei conti alla stregua della matrice europea⁴.

Tra le criticità contabili di maggiore rilievo emerse, meritano attenzione quelle della procedura di postergazione degli impegni contabili alla competenza di esercizi successivi a quello dovuto, senza iscrizione della partita a residuo passivo, riscontrata nella misura di 3 su 30 mandati campionati, nonché quello delle procedure di pagamento portate a compimento in assenza di valido titolo giuridico di supporto, riscontrate in 7 mandati su 30.

Quanto al primo fenomeno, su cui anche nelle precedenti Relazioni di parifica si erano sollevate obiezioni per il contrasto con i principi generali che governano il sistema contabile, l'Amministrazione, sollecitata dalla Sezione, ha dichiarato che a chiusura esercizio 2015 non si è riproposto e che *"nell'esercizio 2016 non sono presenti impegni provenienti dagli esercizi precedenti postergati"*.

⁴ In base all'articolo 287 TFUE (ex articolo 248 del Trattato CE) la Corte dei conti della UE controlla la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese e accerta la *sana gestione finanziaria* dell'Unione e degli organismi da essa creati, riferendo su ogni caso di irregolarità al Parlamento europeo e al Consiglio. A tali Organi la Corte presenta una dichiarazione in cui attesta *la affidabilità dei conti e la legittimità e la regolarità delle relative operazioni*. A questi principi si ispira il terzo comma dell'articolo 33 del decreto del Presidente della Repubblica n. 902 del 25 novembre 1975, come sostituito dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 125 del 15 maggio 2003, in base a cui la Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia presenta al Consiglio regionale una dichiarazione con cui attesta l'affidabilità del rendiconto generale della Regione nonché la legittimità e la regolarità delle relative operazioni, esplicitando le modalità di verifica.

Quanto al secondo fenomeno, frutto della riscontrata violazione del codice dei contratti pubblici nella parte in cui vieta la proroga tacita, si è sollecitata l'Amministrazione ad un'attività di regolarizzazione che sarà oggetto di verifica nei successivi cicli di controllo.

Il rilievo della modalità di controllo di cui tratta, va considerato anche in vista dell'avvio a regime dell'armonizzazione dei sistemi e degli schemi di bilancio degli enti pubblici, che induce a valorizzare l'analisi dell'affidabilità delle scritture contabili tesa a verificare la qualità del documento contabile e l'attendibilità delle sue risultanze. Il valore conseguibile dall'uniformazione delle regole e degli schemi di bilancio verrebbe infatti fortemente limitato, se l'armonizzazione non fosse accompagnata da un'azione, incisiva e generalizzata, preordinata a verificare che i bilanci degli enti siano espressivi di fenomeni veri, legittimi e regolarmente contabilizzati.

In questo senso non può non considerarsi - soprattutto per le Regioni in cui le procedure di campionamento sono in corso di sperimentazione – che si tratta di un'attività finalizzata, come si evidenzia nei documenti programmatici generali, a consentire, da un lato, un più efficace ed esteso controllo esterno, dall'altro, a stimolare nella stessa Amministrazione il potenziamento di adeguati strumenti di controllo interno, come necessario presupposto per assicurare la regolarità delle scritture contabili, e la correttezza della stessa produzione di atti amministrativi.

Alla luce di quanto sin qui considerato, e degli esiti del controllo svolto nell'esercizio 2015, si rimarca la necessità di un ampliamento della base di riferimento e cioè della “popolazione” di titoli sottoposti ad esame, per rendere possibile, in prospettiva, la valutazione di affidabilità del conto in conformità ai principi internazionali portando a compimento l'azione sperimentalmente avviata.

Il Servizio sanitario regionale

Con riguardo al settore sanitario le criticità emerse ed analizzate in riferimento alla

realità laziale, se per un verso manifestano una stretta interazione con l'evoluzione generale, dall'altro richiedono una più adeguata e consapevole risposta a livello regionale.

Questa può indirizzarsi in primo luogo con riguardo alle nuove coordinate normative poste dal processo di armonizzazione in attuazione del d.lgs. 118/2011 ss.mm. e ii., a partire dall'esigenza ampiamente riferita in relazione, di superare l'evidente anacronismo della vigente disciplina legislativa regionale, agendo, sul versante programmatico, specie per quanto riguarda gli aspetti organizzativi e funzionali della GSA e del finanziamento delle ASL. Analoga esigenza si estende alle procedure di consolidamento e di approvazione dei bilanci preventivi e consuntivi.

Specifico rilievo assumono gli aspetti attuativi del processo di armonizzazione, quali: la perimetrazione sanitaria del bilancio finanziario regionale, la contabilizzazione delle entrate e delle spese del SSR, la cassa sanitaria ed il recepimento degli specifici principi contabili di settore.

Si apre in questa prospettiva un ruolo indubbiamente più significativo della Regione attraverso la GSA - attualmente operante come "camera di compensazione" al fine di assicurare l'equilibrio contabile del Servizio sanitario regionale - e le cui procedure accentrate dettagliatamente esposte in relazione andranno ora a misurarsi anche con i nuovi compiti assegnati dalla Legge di Stabilità 2016 (L. 28 dicembre 2015, n. 208) con riguardo ai piani di rientro degli enti del Servizio sanitario regionale, individuando nel proprio bilancio gli importi corrispondenti agli scostamenti registrati dagli enti tra costi e ricavi, calcolati in base alle modalità indicate dalla normativa ed ai provvedimenti attuativi. Tale innovazione, che, sul piano gestionale, mira ad una maggiore responsabilizzazione delle aziende, postula una correlata capacità di indirizzo e verifica anche a livello regionale, e, sul piano sistematico, adeguamenti in relazione al processo di armonizzazione⁵. Si pone, quindi, in prospettiva, anche una

⁵ Sul piano più squisitamente contabile appaiono significative le ricadute anche in relazione al processo di armonizzazione di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. Si prevede infatti (c. 527 L. 208/2015) che, entro il 31 dicembre 2016,

questione di conformità con l'ulteriore ruolo di assicurare l'equilibrio economico complessivo del SSR (e del *“rispetto dei parametri relativi ai volumi, qualità ed esiti delle cure”*), da ultimo assegnato alla GSA dal legislatore statale con la succitata Legge di Stabilità 2016, specie in ragione della surriferita esigenza di esercizio degli spazi di autonomia regionale sulle materie anzidette.

In questa logica, ruolo preminente riveste l'ordinata implementazione del sistema contabile e della contabilità analitica, anche con riguardo ai Percorsi Attuativi della Certificabilità, superando le criticità più volte rilevate ai vari livelli con riguardo alle problematiche relative all'attendibilità e veridicità dei bilanci d'esercizio degli Enti del SSR. E ciò in risposta anche ad una domanda di maggiore chiarezza nei fenomeni gestionali sottesi ai dati contabili, che vada a tradursi in una crescita della funzione informativa delle stesse scritture: non possono al riguardo non evidenziarsi le criticità derivanti dal persistere dell'emersione di esigenze di successivo riallineamento contabile e riconciliazione delle partite creditizie e debitorie tra Enti, e tra Enti e Regione.

Come già richiamato, tali aspetti e tali criticità sollecitano da parte dell'amministrazione l'adozione di opportuni interventi, non legati alla sola contingenza. Tanto più nell'ottica di una maggiore necessaria responsabilizzazione dei diversi livelli gestionali - di quelli aziendali e di quello regionale - verso un superamento sostanziale delle situazioni deficitarie. Superamento che si concretizzi in un equilibrio economico sistemico dei servizi sanitari teso a coniugare, in aderenza alla giurisprudenza della Corte costituzionale (da ultimo sentenza n. 203 del 2016), le attese *“dell'assistito – utente”* ad adeguate prestazioni relative al diritto fondamentale alla tutela della salute in ragione delle effettive disponibilità finanziarie.

con apposito decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono apportati i necessari aggiornamenti agli schemi allegati a detto decreto legislativo, al fine di dare evidenza e trasparenza del risultato di esercizio nei documenti di bilancio degli enti del Servizio sanitario nazionale delle voci di costo e di ricavo coerentemente con quanto previsto dall'articolo 8-sexies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni.

Quanto al rientro dal deficit strutturale avviato dal 2007, si rileva, pur a fronte di un *trend* in discesa pressoché costante a partire dal 2011 ed in maniera più marcata nell'ultimo biennio, il non completo raggiungimento dell'obiettivo previsto nei Programmi Operativi (2013-2015) e la esigenza di far fronte tempestivamente a quanto emerso in sede di Tavolo tecnico, in particolare circa le problematiche relative agli acquisti di beni e servizi; alle modalità di far fronte al rischio sanitario; ai costi assicurativi e all'accreditamento. Si tratta di problematiche emerse alla specifica attenzione del legislatore statale e che nella realtà laziale evidenziano non indifferenti dimensioni e criticità: nel prendere atto di una maggiore consapevolezza programmatica si tratta di verificarne il compiuto percorso attuativo, che pur evidenzia taluni ritardi e difficoltà applicative rispetto agli originari cronoprogrammi. Tali aspetti, seppur solo sinteticamente richiamati e che saranno oggetto di costante monitoraggio, assumono ulteriore spessore con riguardo alla riorganizzazione della rete sanitaria, avviata in attuazione dei richiamati Programmi operativi e che richiede una coordinata visione d'insieme, in coerenza alla evoluzione del quadro nazionale.

La Regione è quindi chiamata a dare attuazione a tale rinnovato quadro, anche attraverso un'attenta e consapevole attività di raccordo con gli enti del SSR in una complessiva azione, che postula una rivisitazione ed attualizzazione normativo/programmatica regionale nel suo insieme e contribuisca altresì ad accelerare le previste scansioni temporali.

Appare invero opportuna una declinazione a livello regionale, con conseguente espresso raccordo con la pregressa normativa, secondo la potestà propria che l'Ente territoriale esercita sul medesimo ambito di competenza, in linea con l'autorevole magistero della Corte costituzionale. In proposito va segnalata la sentenza n. 184/2016 che ha riconosciuto autonomi spazi proprio all'esplicazione della potestà legislativa regionale.

Sotto il profilo più strettamente finanziario non può, infine non evidenziarsi che le criticità rilevate si riverberano immediatamente sugli equilibri dinamici del bilancio regionale, come più specificamente riferito in relazione. Ci si riferisce in particolare alle tematiche della cassa sanitaria, che assolve non di rado ad una carenza riscontrabile in quella ordinaria. Anche alla luce della vigente normativa, intesa ad evitare maggiori oneri in termini di eventuali abnormi anticipazioni di cassa con costi aggiuntivi a livello regionale (cui va ad accompagnarsi l'esigenza di evitare analoghi oneri a carico degli enti) appare invero coerente - in una prospettiva di maggior equilibrio e trasparenza delle contabilità - ricondurne i rapporti ad una più fisiologica dimensione. Tanto più che tali dinamiche si accompagnano alle riferite modalità di conseguimento dell'avanzo sanitario e di destinazioni dell'extra-gettito, che paiono richiedere attenta riflessione soprattutto in una prospettiva non dettata solo dalla contingenza, ma di più stabile e strutturale rientro nel settore sanitario nonché nelle ricadute su altri settori del bilancio regionale, quali i trasporti.

Si tratta di un percorso complesso, che se denota primi positivi segnali di maggiore attenzione alle criticità emerse nel passato ed un graduale rientro dalle situazione di disavanzo sanitario, richiede particolare impegno a livello regionale, sia sul terreno di una più adeguata programmazione, che soprattutto di un rinnovato quadro di indirizzi, nell'ottica principale di valutazione dell'operato di aziende ed enti del SSR, coerentemente alla definizione, aggiornamento e verifica degli obiettivi di salute e di funzionamento dei servizi, con riguardo alle correlate risorse, come sancito dalla recente normativa statale ⁶. Tale ultima normativa, peraltro interessata dall'intervenuto giudizio di costituzionalità di cui alla sentenza n. 251/2016, evidenzia obiettivi di trasparenza, finalizzati a rendere i dati pubblicati di immediata comprensione e consultazione per il cittadino, con particolare riferimento ai dati di bilancio sulle spese e ai costi del personale, prevedendo altresì espresse misure per

⁶ Decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, in Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria (GU n.206 del 3-9-2016).

violazione degli obblighi di trasparenza di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97.

Si rappresenta dunque l'esigenza di una adeguata risposta anche sul concreto terreno organizzativo da parte della Regione, in vista di un più stringente raccordo tra obiettivi, risorse e valutazione dei risultati in termini di sostanziale *accountability* dei diversi livelli gestionali. Profili che verranno ulteriormente monitorati dalla Sezione nei successivi cicli di controllo, in coerenza con le linee programmatiche approvate con delibera n. 77/2016.

Conclusioni

Esigenza di sostanziale *accountability* dei diversi livelli gestionali che ovviamente non riguarda solo il settore sanitario ma la poliforme realtà amministrativa.

In questo senso appare utile cogliere le opportunità offerte dal nuovo quadro posto dal processo di armonizzazione con i su richiamati principi di equilibrio dei bilanci e di sostenibilità del debito pubblico, derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e sanciti anche a livello costituzionale.

Questi aspetti - più volte evidenziati dalla Consulta proprio in relazione al quadro dei controlli affidati alla Corte dei conti e ripresi anche nella normativa di cui alla legge rinforzata⁷ n. 243/2012 - appaiono di centrale rilievo, sia con riguardo alla pluralità di figure soggettive pubbliche alimentate anche a livello territoriale da risorse pubbliche, sia per le ricadute in un sistema plurilivello quale quello autonomistico disegnato in Costituzione.

⁷ L' art. 20, rubricato *Funzioni di controllo della Corte dei conti sui bilanci delle amministrazioni pubbliche* dispone che la Corte dei conti svolge il controllo successivo sulla gestione dei bilanci degli enti di cui agli articoli 9 e 13, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'articolo 97 della Costituzione. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono a quanto disposto dal presente comma in conformità ai rispettivi statuti e alle relative norme di attuazione e che La legge dello Stato disciplina le forme e le modalità del controllo di cui al comma 1.

In questa logica, che coinvolge in particolare i livelli di governo e gestionali in ambito territoriale ed a cui, in aderenza alla giurisprudenza della Corte costituzionale, si orientano i controlli della Sezione, snodo naturale e fisiologico sono i controlli sulla finanza e sugli Enti locali nella loro interrelazione in ambito regionale e statale. Questi aspetti, che sul piano operativo si inquadrano nei cicli del controllo programmati dalla sezione con delibera n. 77/2016, su quello sistematico si confrontano con le specificità ordinamentali presenti nella Regione, ed *in primis* con la configurazione ordinamentale di Roma capitale.

In tale contesto, così sinteticamente richiamato, si tratta, nella fase evolutiva delle contabilità, di verificare nel concreto di una complessa ed articolata realtà i riflessi finanziari e la loro valenza anche più generale.

In tal senso si è dunque ispirata la programmazione e l'organizzazione dei controlli della Sezione, garante dell'equilibrio plurilivello regionale e insieme partecipe dell'esercizio delle funzioni unitariamente rimesse alla Corte dei conti, alla luce del magistero della Corte costituzionale, che costituisce sempre più centrale punto di riferimento nella definizione dei valori che presidiano regolarità contabile ed equilibrio dei bilanci pubblici.

In questa logica se il giudizio di parifica rappresenta momento di chiusura del sistema dei controlli già svolti, nello stesso tempo apre a nuovi approfondimenti ed a mirate analisi, che la Sezione svolgerà, con specifica attenzione al rispetto dei tetti di spesa, nel già programmato rapporto di coordinamento.

Relazione in udienza

Oriella Martorana

Tra gli atti della programmazione regionale, il documento di economia e finanza regionale per il 2015-2017 è stato approvato da parte del Consiglio regionale nella seduta del 23 dicembre 2014 e tiene perciò conto dei contenuti, a livello nazionale, indicati nel DEF 2014.

Gli scenari di crescita tendenziale del Pil regionale sono stati costruiti considerando l'impatto sia delle riforme e delle misure riportate nel disegno di legge di stabilità 2015, sia della conclusione delle procedure di spesa relativamente alla politica di coesione, periodo di programmazione 2007-2013. Nello scenario programmatico, il DEFR Lazio tiene conto degli effetti positivi che possono scaturire dalle spese relative agli interventi in ambito delle politiche di coesione, periodo di programmazione 2014-2020, dalle risorse messe a disposizione dalla stessa legge di stabilità regionale, nonché dalla prosecuzione dei benefici derivanti dall'impatto macroeconomico connesso al pagamento dei debiti della PA.

Il bilancio di previsione finanziario 2015-2017 è stato approvato con legge regionale 30 dicembre 2014, n. 18.

Per il 2015, lo stato di previsione dell'entrata e della spesa è stato determinato in 38.663.867.141,53 euro, in termini di competenza, e in 41.688.878.759,41 euro, in termini di cassa.

La legge di bilancio ha determinato, inoltre, il livello massimo di ricorso al mercato finanziario stabilito, in termini di competenza e cassa, nel limite di 3.554.474.963,66 euro, al netto delle operazioni effettuate per il rimborso anticipato dei mutui, per la ristrutturazione di passività preesistenti e per la copertura dei disavanzi sanitari prevista dalle disposizioni vigenti.

Si fa presente, al riguardo, che la contrazione dei mutui o altre forme di indebitamento finalizzati a nuovi investimenti è stata autorizzata fino a un massimo di 182.443.093,09 euro, in misura non superiore alle quote di capitale rimborsate.

La Regione ha proceduto all'assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2015 con atto giuntale, precisamente con la D.G.R. n. 268 del 5 giugno 2015.

In merito si richiama il chiaro disposto dell'articolo 50 del D.Lgs. n. 118/2011, il quale pone l'obbligo di procedere all'assestamento "*con legge*", anche a salvaguardia dei vincoli posti dal precedente articolo 40 a presidio degli equilibri finanziari complessivi dell'Ente, *a fortiori* allorché lo stesso provveda a rideterminare il proprio risultato di amministrazione, nella specie definito in disavanzo.

Deve evidenziarsi in questa sede il coerente disegno sotteso alla disciplina posta dal D.Lgs. n. 118/2011, in particolare con riguardo agli strumenti e documenti che scandiscono le principali fasi del ciclo della gestione finanziaria e contabile della Regione (*id est*: bilancio di previsione, assestamento del bilancio, rendiconto generale), attraverso i quali vengono poste all'approvazione e al controllo dell'Organo di indirizzo politico le scelte allocative delle risorse poste in essere dall'Organo di amministrazione attiva, in vista del conseguimento degli obiettivi strategici e delle politiche pubbliche definite nella relativa, pertinente azione di governo.

Nel processo della programmazione finanziaria regionale assume, altresì, rilievo il documento di bilancio per missione e programma, predisposto funzionalmente in modo tale da consentire ai portatori di interesse di avere conoscenza degli obiettivi, non solo finanziari, che l'Ente si propone di conseguire, e di valutare il grado di effettivo conseguimento dei risultati al momento della rendicontazione.

Il bilancio della Regione, nell'esercizio 2015, si compone di 23 missioni (di cui 2 tipiche del bilancio regionale - anticipazioni finanziarie e servizi per conto terzi) che contraddistinguono ambiti di intervento che si accostano, anche nel rispetto del

principio di sussidiarietà, a quelli statali, in riferimento ai quali il bilancio di previsione dello Stato ha incluso 34 missioni di spesa.

La missione a livello regionale con maggiore rilevanza finanziaria è rappresentata dalla missione 13 “*Tutela della salute*”, quale pilastro fondamentale della spesa regionale, dalle disponibilità finanziarie pari a circa 11,91 miliardi, rappresentando in termini percentuali quasi il 47 per cento in termini di impegni e quasi il 43 per cento in termini di pagamenti.

Sotto il profilo programmatico i contenuti che caratterizzano la missione 13 del bilancio della Regione denotano elementi di rigidità che si riconducono, oltre che ai differenti e severi meccanismi di natura fiscale di finanziamento del settore, anche al complesso iter decisionale che caratterizza il riparto tra le Regioni delle disponibilità finanziarie per il SSN.

Per ciò che concerne il versante delle entrate si ricorda che la sottoscrizione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario pregresso ed il conseguente commissariamento dell’ambito sanitario hanno comportato, per la regione Lazio, l’applicazione, per tutto il periodo di vigenza del Piano di rientro, delle maggiorazioni delle aliquote previste per l’IRAP e per l’addizionale Irpef, secondo la normativa vigente.

Per l’IRAP si confermano l’applicazione dell’aliquota massima prevista e la disapplicazione delle agevolazioni.

Riguardo alla compartecipazione Irpef, alla luce del quadro normativo statale delineato dal D.Lgs. n. 68/2011, la Regione è intervenuta con proprie norme nella materia *de qua*, disponendo, già nell’anno 2014, la rimodulazione dell’aliquota dell’addizionale regionale Irpef, che è passata da 0,5% a 1,1%, con l’introduzione di variazioni dell’aliquota in base a scaglionamenti di reddito. Passando a considerare la manovra fiscale per l’anno d’imposta 2015, la legge regionale 30 dicembre 2014 n.17, “*Legge di stabilità regionale 2015*”, all’art.2, comma 1, ha previsto la maggiorazione dell’aliquota dell’addizionale Irpef nella misura unica dell’1,60% per tutti gli scaglioni

di reddito a partire da 15.000 euro, al contempo esentandone i soggetti con reddito imponibile fino a 15.000 euro. Ha inoltre previsto - per gli anni d'imposta 2015 e 2016 - la disapplicazione della maggiorazione dell'aliquota nei confronti di talune categorie di soggetti.

Tenuto conto del complesso quadro sopradelineato in materia di autonomia tributaria, si ritiene utile riferire quanto la stessa Amministrazione ha osservato, in particolare con riguardo all'impatto possibile sugli equilibri complessivi di bilancio a seguito dell'emanazione dei provvedimenti nei quali si è concretizzato l'esercizio della propria leva fiscale : *“L'attività normativa della regione Lazio, posta in essere nel corso del 2015, terza annualità della X legislatura iniziata nel marzo 2013, è stata caratterizzata, nel suo complesso, dall'emanazione di provvedimenti di legge a valenza anche programmatica. L'unitarietà della visione prospettica da parte della Regione con riguardo a determinati obiettivi programmatici può discendere, oltre che dagli ordinari strumenti che rientrano nel sistema di bilancio, anche da norme innovative promulgate nell'esercizio di riferimento e tese a disciplinare settori, soprattutto a rilevanza economica, su cui opera l'intervento regionale. (...) In tal senso, le norme emanate con riferimento allo sviluppo economico ed alle attività produttive appaiono quelle connotate da maggiore rilevanza in tal senso (oltre che idonee a definire nuove procedure a carattere istituzionale) a cui si affiancano quelle in materia di tributi, il cui impatto finanziario può incidere sugli equilibri fissati in sede di previsione di bilancio e nel corso della gestione”*.

Dalla lettura dello stralcio soprariportato emerge un contesto nel quale, a fronte di un evidente sforzo dell'Ente di avviare un'azione di governo all'interno di una cornice programmatica unitaria, volta a sostenere, anche attraverso la produzione normativa, lo sviluppo economico e il tessuto produttivo del territorio, si rileva una situazione di complessivi equilibri di bilancio ancora pesantemente condizionati dalla necessità di abbattere i disavanzi pregressi (in ambito sanitario, come pure a seguito del ricorso massiccio, operato nelle annualità 2013-2015, alle anticipazioni di liquidità ex artt. 2 e 3 del D.L. n. 35/2013), cui l'Ente non può che far fronte attraverso la propria leva

fiscale. E ciò in evidente contraddizione rispetto alle misure di sgravio fiscale che pure, a partire dal 2013, ha inteso introdurre a favore delle fasce di reddito più deboli.

Una delle voci più importanti del bilancio regionale riguarda il settore della mobilità. Già il Documento di economia e Finanza regionale dedica particolare attenzione alle problematiche connesse al settore dei trasporti in quanto è noto che tale settore è particolarmente strategico per lo sviluppo e la crescita della Regione sia in termini di competitività, sia in termini di dotazione infrastrutturale e di tutela ambientale.

Per quanto riguarda, poi, più specificamente, le relative fonti di entrata, la quota del “Fondo Nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico” istituito dall’art. 16 bis del D.L. n. 95/2012, per il 2015 è pari a 575.269.504,00 euro.

Per il 2015 la Regione ha poi previsto in bilancio la destinazione di 294.000.000,00 euro, per la copertura degli oneri del TPL, derivanti dallo svincolo della manovra fiscale regionale.

Dai dati di bilancio soprariportati emerge che il finanziamento delle spese afferenti al Trasporto pubblico locale della Regione è coperto dalla quota del Fondo statale e dal *surplus* del gettito derivante dalla manovra fiscale non utilizzata per il finanziamento della missione “sanità”.

Tale risultanza si pone in continuità e coerenza con quanto osservato in sede di disamina delle manovre fiscali, e segnatamente delle misure normativamente adottate in materia di aliquote Irpef e IRAP, le cui maggiorazioni, disposte in forza della permanenza della Regione nel Piano di rientro dal disavanzo pregresso, si configurano come fonti di copertura della spesa per la mobilità regionale - per la parte non coperta dalle risorse provenienti dai trasferimenti statali – che, allo stato, non lasciano alla Regione margini di alternatività.

Si ritiene in questa sede di dover citare anche la rilevante operazione di ristrutturazione del debito obbligazionario che la Regione ha posto in essere nel 2015 ai sensi dell'art. 45 del D.L. n. 66/2014.

Come si evince dalla Relazione sulla gestione al rendiconto 2015, tale operazione ha consentito, da un lato, di ridurre gli oneri finanziari derivanti da un minor tasso di interesse (dal 5,69 per cento al 2,26 per cento annuo, quale tasso di interesse del mutuo MEF trentennale pari a circa 2.841 milioni di euro, concesso a finanziamento dell'operazione di che trattasi), dall'altro, di allungare i tempi di rimborso del capitale stesso.

A margine dell'analisi sulle dinamiche contabili dell'esercizio 2015, si ritiene opportuno evidenziare il rapporto intercorrente tra le risorse del bilancio a disposizione della Regione e l'entità delle risorse che possono essere destinate discrezionalmente al perseguimento degli obiettivi programmatici, una volta assicurata copertura alle spese "*rigide*", nozione alla quale si contrappone quella di "*spese libere*".

A tal fine, in sede istruttoria, si è proceduto ad acquisire dall'Amministrazione dati di sintesi in merito alle categorie di spese caratterizzate da "*rigidità tecnico-contabile*".

Le relative risultanze evidenziano che il rapporto tra il *trend* delle risorse rigide e quelle effettive rimaste a disposizione dell'azione di governo e programmatica della Regione depone per il peso assolutamente rilevante delle prime e, conseguentemente, per la esiguità delle risorse "*libere*".

Ciò comporta rilevanti limiti sul grado di effettività possibile, alle condizioni date, degli obiettivi individuati negli atti di programmazione regionale, come pure sul grado di intensità e coerenza con i quali i medesimi possono essere in concreto perseguiti, anche nell'ipotesi ottimale in cui l'Amministrazione possa disporre - nel corso dei cicli di bilancio - delle risorse già destinate ed effettivamente riassegnate a seguito del rinnovato consenso ricevuto dall'Organo di indirizzo politico.

In definitiva, rimane da valutare, anche in termini prospettici, quali margini di effettività residuino al bilancio regionale a beneficio degli obiettivi programmatici di sviluppo e innovazione dichiaratamente perseguiti, mentre, per altrettanto, i relativi equilibri paiono garantiti solo per via del mantenimento della pressione fiscale imposta dalla permanenza della Regione nel Piano di rientro sanitario e dalla restituzione trentennale delle anticipazioni di liquidità rimosse per estinguere le passività pregresse.

Passando a considerare il versante dei trasferimenti regionali agli Enti locali, le voci più consistenti sono relative ai settori del “Territorio, Urbanistica, Mobilità e Rifiuti” e “Politiche sociali, Autonomie, Sicurezza e Sport”.

In tale contesto si osserva che, ferma restando l’attività di rilevanti grandezze finanziarie finalizzata al pagamento delle passività pregresse attraverso il riconoscimento delle ingenti masse di debiti fuori bilancio resa possibile, nei settori di spesa analizzati, attingendo alle risorse acquisite nel 2013 e nel 2014 a titolo di anticipazioni di liquidità, appare non più procrastinabile nei settori considerati una adeguata programmazione di risorse finanziarie, preceduta da una attenta attività di riordino degli interventi e accompagnata da una ricognizione delle reali esigenze provenienti dal territorio.

Un reale recupero di efficienza in questo importante segmento della spesa non potrà prescindere da un attento monitoraggio dei processi volti alla erogazione delle risorse, procedendo anche ad attivare percorsi di tipo selettivo/qualitativo degli obiettivi meritevoli di finanziamento, fondati su criteri più significativi, in termini di costi/obiettivi, di quelli consueti legati alla spesa storica.

In tale ottica, emerge l’opportunità di un ruolo attivo dell’Amministrazione regionale quale soggetto istituzionale, presente sul territorio, dotato delle caratteristiche di Ente a finalità generale, al quale competono funzioni che intersecano quelle proprie delle altre Autonomie territoriali immediatamente prossime alla collettività

amministrata, in uno scenario ipotizzabile di “governance istituzionale” della Regione. Ben potranno intervenire in questo contesto forme pattizie di collaborazione con gli EELL, tenuto conto anche delle funzioni e competenze a questi intestate nel particolare settore della tutela socio-assistenziale, di norma contigua a quella tipicamente rientrante nel perimetro dell’assistenza sanitaria.

Assolutamente cogente è, in ogni caso e in prima battuta, una attenta programmazione finanziaria, che eviti il riproporsi delle condizioni che, negli anni, hanno determinato i fenomeni patologici, in termini finanziari, cui l’Amministrazione ha potuto porre rimedio solo attraverso le misure di carattere eccezionale connesse al ricorso all’istituto delle anticipazioni di liquidità.

Passando a considerare le risultanze finanziarie della gestione 2015, si ricorda che la proposta di legge regionale sul “*Rendiconto generale della regione Lazio per l’esercizio 2015*” è stata approvata con DGR n. 213 del 29 aprile 2016, successivamente trasmessa alla Sezione, per gli adempimenti relativi all’odierno giudizio di parifica.

Tale proposta di legge si compone di 16 articoli e comprende il Conto del bilancio, il Conto economico e lo Stato patrimoniale, con i rispettivi allegati, corredata della Relazione illustrativa e della Relazione sulla gestione.

In via preliminare, si ritiene opportuno rappresentare sinteticamente i risultati dell’intera gestione dell’esercizio 2015.

La gestione di competenza dell’esercizio 2015 ha prodotto accertamenti pari a 27.255.785.492,96 euro, impegni per 25.963.565.214,12 euro e si è conclusa con un saldo positivo di 1.292.220.278,84 euro, in diminuzione rispetto a quello dell’esercizio precedente, pari a 2.264.546.938,51 euro, anche se migliorativo rispetto a quello dell’esercizio 2013, pari a 462.998.671,57.

Il saldo della gestione di competenza 2015 tiene conto dell’attività di riaccertamento dei residui attivi e passivi, effettuato ai sensi dell’art. 3, comma 4, del D.Lgs. n.

118/2011 e dell'art. 1 – *quater* del D.L. n. 78/2015, convertito, con modificazioni, dalla legge n.125/2015.

Come noto, una delle novità caratterizzanti la nuova disciplina dei sistemi contabili introdotta per gli Enti territoriali dal D.Lgs. n. 118/2011 è costituita dall'aver iscritto la struttura dei relativi documenti contabili entro un orizzonte temporale che trascende la singola annualità.

Alla luce delle disposizioni dell'art. 39 del citato decreto e del principio contabile generale della competenza finanziaria, la sola differenza tra entrate accertate e spese impegnate, che in passato generava il risultato della gestione di competenza, non è più esaustiva in quanto, per determinare gli effetti della gestione economico-finanziaria del singolo anno, vi è la necessità di computare anche il saldo del Fondo pluriennale vincolato.

Pertanto, il nuovo risultato della gestione di competenza potenziata della Regione per l'anno 2015, calcolato aggiungendo al saldo tra il totale delle entrate accertate e il totale delle spese impegnate il saldo del Fondo pluriennale vincolato, risulta pari a euro 1.036.840.838,94.

La gestione dei residui dell'esercizio finanziario 2015 registra un saldo negativo di 95.629.888,58 euro, derivante dalla differenza tra i minori residui attivi, pari ad euro 115.618.846,62, e i minori residui passivi, pari ad euro 19.988.958,04.

Il totale dei residui attivi al 31 dicembre 2015 ammonta a euro 4.186.554.677,86, di cui euro 1.566.683.146,20 relativi ai settori diversi dalla sanità, con una percentuale che si attesta al 62,58% per i residui afferenti al settore sanitario.

I residui passivi, invece, ammontano a euro 6.645.661.554,59, di cui euro 2.643.270.507,85 relativi ai settori diversi dalla sanità, con una percentuale che si attesta al 39,77% per i residui afferenti al settore sanitario.

Si tratta di dati che evidenziano una percentuale notevole di formazione di residui nella gestione di competenza afferente al settore sanitario, in netta controtendenza rispetto all'omologo ammontare per i settori diversi dalla sanità.

Nel corso dell'esercizio 2015 non si sono registrati nuovi residui perenti, essendo state conservate nel conto del bilancio tutte le spese impegnate in esercizi pregressi e non pagate, al netto del riaccertamento, in applicazione del principio contabile della competenza finanziaria potenziata.

Permane tuttavia una massa di residui perenti provenienti da esercizi anteriori al 2008 che, pur se eliminati dal bilancio, costituiscono debiti che la Regione potrebbe essere chiamata a pagare entro il termine ordinario della prescrizione civilistica decennale e a copertura dei quali è tenuta a costituire appositi fondi.

Nel corso dell'esercizio 2015 sono stati cancellati residui perenti per 22.891.236,86 euro in quanto non più esigibili, e per 208.766.125,97 euro, in quanto impegnati nell'esercizio 2015. Sono stati, inoltre, consolidati nello stock di perenzione residui passivi per 1.044.815,16 euro.

A seguito delle predette operazioni, l'ammontare complessivo è passato da 2.327.631.023,70 euro del 1 gennaio 2015, a 2.097.018.476,03 euro a chiusura dell'esercizio 2015.

Il grado di copertura dei residui perenti si attesta al 22,03%, più elevato rispetto a quello del 2014 nonché del triennio ancora precedente.

Tuttavia il *trend* nell'arco temporale considerato, pur evidenziando un graduale progressivo innalzamento della dotazione del fondo per il pagamento dei residui perenti, a garanzia, come detto, dell'assolvimento delle obbligazioni assunte, rimane ancora sensibilmente al di sotto del limite prudenziale valutato congruo, secondo gli indirizzi della Corte costituzionale, nella percentuale del 70%.

Alla chiusura dell'esercizio 2015, la gestione di cassa presenta un risultato positivo di 827.848.853,79 euro, con un incremento di 773.920.208,20 euro rispetto all'anno precedente.

Riguardo ai relativi andamenti, in particolare tra il conto ordinario e il conto sanitario, preme osservare che il reiterato ricorso - nell'annualità considerata - a trasferimenti temporanei di risorse tra il conto intestato alla gestione ordinaria e quello della gestione sanità non consente di escludere perduranti strascichi di deficit di cassa, solo formalmente coperti attingendo ai flussi di risorse provenienti dal finanziamento del sistema sanitario e disponibili sull'apposito conto, in attesa di essere trasferiti alle casse degli Enti del SSR.

La Regione chiude la gestione 2015 con un risultato contabile di amministrazione negativo, pari a 2.028.012.576,44 euro.

Tale saldo, integrato dal dato complessivo comprendente le quote accantonate e vincolate, restituisce il risultato sostanziale di amministrazione, pari a - 10.867.539.233,82 euro.

La Regione ha fornito specifica descrizione della natura degli importi compresi nelle quote accantonate e vincolate, secondo quanto stabilito dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, a garanzia della trasparenza della composizione del risultato di amministrazione. Ha, pertanto, chiarito che le risorse accantonate al 31/12/2015 sono le seguenti:

- a) Fondo crediti di dubbia esigibilità, pari ad euro 73.991.582,59;
- b) Accantonamento residui perenti, pari ad euro 462.000.000,00;
- c) Fondo anticipazioni di liquidità, pari ad euro 7.736.341.383,94.

Nell'ottica prescelta di analisi della gestione delle risorse del bilancio regionale che ne privilegia la rilevanza finanziaria, oltre che la corretta e regolare gestione contabile, si è ritenuto di considerare anche l'accantonamento al Fondo previsto e istituito ai sensi

dell'art. 9, comma 5, del D.L. n. 78/2015, norma con la quale è stata riconosciuta alle Regioni la possibilità di ripianare, in un arco temporale che trascende il singolo esercizio finanziario, parte del disavanzo derivante da spese di investimento pregresse.

La Regione ha ritenuto di avvalersi di tale disciplina speciale al fine di ripianare il relativo disavanzo, pari ad euro 655.084.702,95.

Tale dato contabile e la connessa grandezza finanziaria - in virtù dei principi della continuità delle gestioni finanziarie, della veridicità dei bilanci, nonché dell'equilibrio dinamico dei conti, deve anch'essa essere adeguatamente considerata in sede di analisi delle risultanze finanziarie emergenti dal rendiconto oggetto della presente relazione, stante la sua rilevanza finanziaria e l'esigenza che il bilancio regionale, anche in termini prospettici, assicuri copertura agli accantonamenti esistenti e, in ultima analisi, al ripiano dei disavanzi pregressi.

Con riguardo all'istituto delle anticipazioni di liquidità contratte nelle annualità 2013, 2014 e 2015 si ricorda che la Regione ha provveduto a istituire un apposito fondo, per un ammontare pari a 7.736.341.383,94 euro.

Si ritiene sufficiente ricordare in questa sede che la fattispecie legale in oggetto si caratterizza come un'anticipazione di risorse liquide "*solvendi causa*" (per far fronte a impegni già assunti), pur presentando modalità di restituzione simili a quelle del mutuo.

In conseguenza, i pagamenti operati a favore dei creditori con le anticipazioni ottenute, non possono incidere sul risultato di amministrazione, cancellando un disavanzo che, in realtà, continua a permanere finché non saranno integralmente restituite le somme anticipate. Tale assunto risulta coerente con il principio contabile della continuità delle gestioni finanziarie, con l'ulteriore principio della veridicità dei bilanci, declinato nel senso che i documenti di bilancio (ivi compresi i rendiconti), con i relativi prospetti dimostrativi, devono rispondere integralmente alla finalità di una

rappresentazione veritiera e corretta delle risultanze della gestione delle risorse finanziarie, nonché, ancora, dell'equilibrio dinamico dei conti.

Tanto più quando si versi in ipotesi di emersione di disavanzi pregressi, che si siano formati per effetto di reiterate pratiche, adottate negli esercizi finanziari già trascorsi, in pregiudizio al principio dell'equilibrio di bilancio.

Tale assunto rimane fermo anche allorché l'eccezionale e diffusa dimensione finanziaria dei fenomeni sopradescritti determini l'esigenza dello Stato, nell'esercizio delle competenze e potestà al medesimo ascritte in materia di coordinamento della finanza pubblica, di adottare soluzioni normative che contemperino l'esigenza di far emergere la reale situazione finanziaria della Regione con la finalità di assicurare lo svolgimento delle relative funzioni, in ossequio al "*principio di continuità dei servizi di rilevanza sociale affidati all'Ente territoriale che deve esser salvaguardato* (Corte costituzionale n.107/2016).

In tale scenario, non può non farsi riferimento all'ancor rilevante disavanzo, a carico del bilancio della Regione, derivante dal ricorso all'istituto, non più vigente, del mutuo autorizzato e non contratto.

Come si evince dalle risultanze della proposta di legge di rendiconto per l'esercizio 2015, tale disavanzo si attesta pari ad euro 2.476.113.146,93.

Coerentemente con quanto già osservato in sede di analisi del disavanzo derivante dalle anticipazioni di liquidità, nonché del disavanzo da restituire nel termine decennale previsto ai sensi dell'articolo 9, comma 5, del D.L. n. 78/2015, si sottopone all'attenzione dell'Amministrazione la necessità della considerazione di tali rilevanti grandezze finanziarie, alle quali il bilancio deve assicurare adeguata copertura.

La delicatezza e l'importanza dei fenomeni in oggetto emerge compiutamente allorché, in un'ottica di sostenibilità prospettica del ripiano dai disavanzi pregressi, si consideri la rilevanza finanziaria delle risorse che, a salvaguardia degli equilibri complessivi, il bilancio regionale dovrà ad essi destinare, in uno alla sostenibilità

prospettica dell'indebitamento che la Regione andrà ad assumere, nei limiti normativamente consentiti, per nuove spese di investimento.

Tutto ciò impatta sulla complessiva, reale sostenibilità dell'indebitamento regionale finalizzato a nuove spese di investimento, risultando per tale via non sufficiente la mera osservanza dei limiti normativi posti alla esposizione debitoria della Regione.

La rilevanza finanziaria dei fenomeni sopra descritti pare, in questo ordine di considerazioni, trascendere e superare anche i limiti intrinseci a una pur imprescindibile verifica di compiuta regolarità della gestione contabile limitata all'esercizio finanziario in esame, spostandosi a considerare, in un contesto dinamico di complessivi equilibri finanziari - e sia pure in parte - gli effetti e gli esiti di una sequenza ultraannuale di gestioni contabili.

Nell'odierna relazione si ritiene di fare un cenno all'attività di valorizzazione immobiliare che l'Amministrazione regionale ha posto in essere in attuazione della complessa normativa, di fonte statale, in materia di federalismo demaniale.

Sul punto, in particolare, dell'intrapreso percorso di valorizzazione dei cespiti immobiliari, in sede istruttoria si è ritenuto di approfondire la rilevante operazione di conferimento di immobili realizzata dalla Regione verso il Fondo immobiliare "i3-regione Lazio".

In linea generale, deve osservarsi che la fattispecie del Fondo comune di investimento ("*investment trust*", "*trust fund*"), da tempo presente nel panorama nazionale, presenta, quale carattere ricorrente, quello di attuare la concentrazione dei risparmi degli investitori, che li affidano ad un gestore affinché li utilizzi secondo il criterio della massima diversificazione dei rischi connessi all'investimento, al fine di assicurare agli investitori medesimi un reddito tendenzialmente stabile e costante, rientrando, comunque, nell'ampio schema delle "*società di investimento*", ontologicamente finalizzata non solo a garantire il godimento dei beni conferiti, ma anche a procurare un utile ai soci/investitori attraverso la gestione di un capitale di

rischio, pur se con i temperamenti sopra evidenziati. In altri termini, *l'investment trust* non sfugge alla logica del rischio d'impresa ed anzi si caratterizza per il fatto che i beni conferiti costituiscono un bene patrimoniale del Fondo, liberamente alienabile ai fini di un adeguamento del portafoglio alla situazione del momento.

Tali caratteristiche devono essere tenute presenti dall'Amministrazione, al fine di assicurare comunque quelle esigenze di tutela e salvaguardia del proprio patrimonio, che si prospettano come intimamente connesse con il carattere pubblicistico che connota fortemente i beni in considerazione e che, di conseguenza, deve orientare le scelte dell'Ente nella relativa gestione.

Da ultimo, in tema di verifica degli adempimenti prescritti dall'art. 11, comma 6, lett) j, del D.Lgs. n. 118/2011, si osserva che la disciplina delineata dal legislatore in ordine agli adempimenti posti a carico della Regione, ai fini della predisposizione dei documenti di rendiconto, contempla l'approvazione, contestualmente al rendiconto della gestione, anche del rendiconto consolidato con i propri organismi strumentali, altresì eliminando le risultanze relative ai trasferimenti interni.

Tale previsione risulta coerente con il principio più generale per il quale l'Amministrazione deve redigere le proprie scritture contabili al fine di rappresentare in modo veritiero e corretto la situazione finanziaria e patrimoniale e il risultato economico della complessiva attività svolta attraverso le proprie articolazioni organizzative, i suoi enti strumentali e le sue società controllate e partecipate.

Tenuto conto di tale complessa disciplina, si sottolinea l'importanza di una compiuta e puntuale osservanza delle scansioni procedurali in essa contemplate, al contempo riservandosi di effettuare, in una visione dinamica del ciclo dei controlli, la verifica dei contenuti e degli esiti degli atti e documenti all'uopo adottati dall'Amministrazione.