



**CORTE DEI CONTI**

---

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

**RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE LAZIO  
ESERCIZIO FINANZIARIO 2018**

**INTRODUZIONE DEL PRESIDENTE DELLA SEZIONE**

Roberto Benedetti

**RELAZIONE IN UDIENZA**

Cons. Oriella Martorana

Primo Ref. Carla Serbassi

Udienza del 23 luglio 2019



## **Introduzione del Presidente della Sezione**

**Roberto Benedetti**

Il giudizio di parificazione - riguardante oggi il rendiconto generale della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2018 - è uno degli istituti più antichi fra le varie attribuzioni della Corte dei conti e costituisce la sintesi più importante e significativa della contemporanea intestazione alla magistratura contabile delle funzioni di controllo e di giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica, come stabilito dagli articoli 100 e 103 della Costituzione.

Previsto originariamente per il solo bilancio dello Stato (in coerenza con le caratteristiche della finanza pubblica dell'epoca, che si immedesimava - direttamente o indirettamente - nella finanza statale propriamente detta), con l'avvento dell'ordinamento repubblicano è stato dapprima esteso progressivamente alle regioni e province a statuto speciale con specifiche norme di attuazione degli statuti e, quindi, da ultimo, anche alle regioni a statuto ordinario con il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (art. 1, comma 5, terzo periodo) nell'ambito delle disposizioni concernenti il rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti territoriali.

Disciplinato fin dall'inizio dagli articoli da 38 a 43 del Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti (regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214), ha ricevuto, in tempi più recenti, apposita conferma con gli articoli 37 e 38 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nell'ambito della generale riforma delle disposizioni sulla contabilità pubblica, cosicché il suo quadro normativo di riferimento è oggi costituito dai principi costituzionali di cui ai citati articoli 100 e 103 della Costituzione e da interposizioni legislative tutte ormai praticamente effettuate dal legislatore repubblicano, ancorché recependo schemi del previgente ordinamento.

La sua principale caratteristica consiste nel far concludere una vastissima e generale attività di controllo con una pronuncia adottata con le forme contenziose, cioè emessa in sede giurisdizionale e con valore di sentenza, circostanza che legittima la partecipazione attiva all'udienza dibattimentale del Pubblico ministero presso la Corte dei conti, rappresentato dal Procuratore generale (nel nostro caso Procuratore regionale) e dai magistrati addetti alle funzioni requirenti, che formulano al giudice le richieste conclusive.

La citata legge n. 196 del 2011 ne ha ripristinato l'originaria denominazione di giudizio di parificazione, che a seguito della riforma dei controlli del 1994 (legge n. 20 del 14 gennaio) era stata soppiantata da quella – ritenuta allora più attuale e pertinente alla nuova situazione – di giudizio di regolarità sul rendiconto generale del soggetto sottoposto al controllo della Corte.

Oggetto del giudizio è, appunto, la valutazione dei risultati del trascorso esercizio finanziario dello Stato (o della regione ovvero della provincia autonoma) quali sono esposti dell'organo di gestione nel rendiconto generale dell'ente, nelle sue due classiche componenti del conto del bilancio e del conto del patrimonio, confrontate con le regole di contabilità pubblica vigenti.

La pronuncia, adottata in sede giurisdizionale, è preceduta da un'articolata attività di controllo, modulata secondo le specifiche esigenze conoscitive individuate dalle competenti Sezioni della Corte, e caratterizzata da contraddittori informali e formali con l'ente ed i suoi uffici.

Poiché successivamente al giudizio il rendiconto sarà presentato per la prevista approvazione con legge, l'attività di parificazione svolta dalla Corte si pone in un rapporto di diretta ausiliarità nei confronti dell'assemblea legislativa.

\* \* \*

Le relazioni delle Colleghe riferiranno sugli esiti dell'attività di controllo effettuato, con particolare riferimento ai più significativi aspetti macrofinanziari ed al settore della sanità, *magna pars* delle politiche regionali.

A completamento della stessa, va inoltre reso noto di altre due tipologie di controllo svolte, riguardanti la D.A.S. (*Déclaration d'assurance et de sincérité*) e la verifica delle coperture finanziarie delle leggi di spese.

La D.A.S. è una metodologia sperimentale ideata dalle nostre Sezioni Riunite nazionali, che sulla base di un programma informatico provvedono ad individuare per ogni regione trenta titoli di spesa ritenuti significativi per un campionamento valutativo della regolarità amministrativa e contabile, secondo parametri oggettivi predeterminati. L'esito del controllo così svolto è ampiamente illustrato nel testo distribuito. In linea generale, si è constatato un miglioramento rispetto ad alcune criticità segnalate in passato ed un'accelerazione nella tempestività dei pagamenti effettuati.

La verifica sulla tipologia delle coperture di spesa adottate nelle leggi emanate dalla Regione Lazio nel 2018 e sulle tecniche di quantificazione dei relativi oneri è, invece, prevista dall'art. 1, comma 2, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 e si conclude con un apposito referto approvato nei giorni scorsi. Nel corso dell'anno precedente sono state promulgate 14 leggi regionali. Di esse, 6 hanno riguardato direttamente l'annuale manovra di bilancio. Anche in questo caso, nel testo distribuito è stato puntualmente riferito sull'esito della verifica, sulle problematiche riscontrate sulla base delle informazioni fornite e sulle conclusioni che sono state tratte.



## **Relazione in udienza**

### **Cons. Oriella Martorana**

#### **Le risultanze della gestione e la verifica degli equilibri**

In apertura della presente relazione si riferisce dei principali dati di sintesi della gestione finanziaria regionale per l'esercizio 2018.

La gestione dell'esercizio finanziario 2018 chiude con un saldo contabile pari a 730.481.745,22 euro, in miglioramento rispetto al saldo contabile negativo della precedente gestione, pari a -450.019.511,15 euro (con un differenziale positivo di euro 1.180.501.256,37).

Di segno positivo anche i saldi della gestione di competenza (che espone un valore pari a 1.179.586.522,35 euro) e della gestione dei residui (che espone un valore pari a 914.734,02 euro).

Il fondo di cassa alla chiusura dell'esercizio risulta pari a 827.914.131,08 euro, di cui 708.233.646,45 relativi al conto della gestione sanitaria accentrata (GSA) e 119.680.484,63 relativi al conto ordinario.

L'esposizione debitoria regionale (comprensiva delle anticipazioni di liquidità, pari a 9.300.280.608,33 euro) ammonta a 22.647.861.763,71 euro.

L'indicatore di tempestività dei pagamenti è risultato pari a -23,60 (il valore scende a -24,87 al netto della GSA, il cui valore è pari a -2,38)<sup>1</sup>, evidenziando un miglioramento rispetto al 2017, il cui indicatore era pari al - 12,97%, per l'intero bilancio, e al - 13,96%, al netto della GSA.

Dagli indicatori soprariportati emerge una media ponderata complessiva (calcolata sull'intero bilancio della Regione) entro i margini normativamente fissati, mentre il dato relativo ai pagamenti effettuati a carico della gestione sanitaria accentrata (GSA) evidenzia andamenti che si discostano ancora dai parametri di tempestività fissati a livello legislativo.

Tanto si segnala all'Ente, come già in occasione delle precedenti relazioni di accompagnamento alle decisioni di parifica sui rendiconti 2015, 2016 e 2017, quale indice sintomatico di sofferenze e ritardi nel sistema della gestione degli acquisti e conseguenti pagamenti all'interno del perimetro sanitario, e si sollecita l'adozione delle misure correttive

---

<sup>1</sup> Un indicatore di tempestività dei pagamenti negativo è indicativo di una media di pagamenti effettuati entro il termine di scadenza dall'emissione delle fatture.

funzionali all'efficientamento del sistema dei pagamenti nel perimetro sanitario.

Nell'esercizio finanziario 2018 l'Ente non ha fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria.

Avuto riguardo alla tracciabilità dei flussi finanziari tra il conto ordinario ed il conto dedicato al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale, al termine dell'esercizio considerato non si riscontrano oneri a carico dell'Amministrazione<sup>2</sup>.

Si conferma l'inversione di tendenza rispetto ai dati relativi al triennio 2013-2015<sup>3</sup>.

Preso atto di quanto sopra, si richiama l'attenzione dell'Ente sull'esigenza di una osservanza non formale del precetto normativo sulla perimetrazione della gestione delle risorse destinate alla sanità, considerato altresì che il ricorso, sia pure temporaneo, alle disponibilità liquide presenti nel relativo conto appare indice sintomatico di una non ancora adeguata solvibilità dell'Ente in ordine alle proprie obbligazioni.

Lo *stock* di perenzione al 31/12/2018 ammonta a 1.331.780.841,74 euro.

Il grado di copertura dei residui perenti, (dato dal rapporto tra l'entità del fondo "Accantonamento per residui perenti", pari a 550.007.627,04 euro, e il relativo ammontare pari a 1.331.780.841,74 euro), si attesta su percentuali più elevate rispetto alle due annualità precedenti, (rispettivamente, 41,30%, 38,72%, 36,98%), ma ancora al di sotto della soglia normativamente fissata (ex art. 60, comma 3, D.Lgs. n. 118/2011).

Al riguardo, nel prendere atto degli adempimenti posti in essere dalla Regione, la Sezione sottolinea, in primo luogo, il valore ancora ingente dello *stock* di perenzione amministrativa presente come voce di disavanzo sostanziale a carico del bilancio regionale al termine dell'esercizio 2018.

Rileva, con riguardo alla consistenza del Fondo a consuntivo 2018, il relativo non allineamento, in termini di adeguatezza e congruità, rispetto alle disposizioni dell'articolo 60, comma 3, D.Lgs. n. 118/2011.

In ogni caso, richiama l'attenzione dell'Ente sulla non più procrastinabile necessità di procedere a una ricognizione puntuale e attenta delle partite perenti, in sinergia tra le strutture amministrative competenti e la Direzione Bilancio, al fine di verificare, con sufficiente grado di veridicità, le ragioni giuridiche del persistente mantenimento, sia pure

---

<sup>2</sup> Cfr. "parere del Collegio dei revisori sul rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2018 rilasciato dal Collegio dei revisori dei Conti", pag.13

<sup>3</sup> Con riferimento ai quali le movimentazioni contabili tra i due conti registravano differenziali negativi del conto ordinario rispetto al conto sanità e, nel caso verificatosi nell'anno 2015, una mancata reintegrazione, entro l'anno finanziario, del conto sanità, violativa del precetto normativo di cui all'articolo 21 del D.lgs. n. 118/2011.



nel conto del patrimonio, di residui assai risalenti nel tempo, a garanzia dei quali l'ordinamento contabile armonizzato pretende un congruo e adeguato accantonamento, che, evidentemente, comporta l'immobilizzazione di equivalenti risorse del bilancio.

Sottolinea, inoltre, la necessità di porre in essere, all'esito della detta ricognizione, gli adempimenti conseguenti, procedendo allo stralcio definitivo degli impegni privi delle necessarie caratteristiche di attuale sussistenza del debito, ovvero all'assolvimento, mediante pagamento e/o trasferimento di risorse, delle obbligazioni sottostanti, osservando, nel reperimento delle relative modalità di copertura, i principi formulati dalla Sezione in merito al rispetto della regola di cui all'articolo 119, comma 6, Cost. e, conseguentemente, in merito al necessario reperimento tra le risorse di parte corrente libera del bilancio regionale della provvista finanziaria destinata all'assolvimento delle obbligazioni sottese alle partite parenti correnti, anche derivanti da ormai vetusti trasferimenti erariali o comunitari.

Passando a commentare il dato contabile più significativo, come richiamato in apertura della presente relazione, a fronte di un risultato contabile di amministrazione (pari, come detto, a 730.481.745,22 euro) la gestione finanziaria 2018 registra un disavanzo consolidato (comprensivo delle componenti accantonate e vincolate confluite nel risultato di amministrazione, dell'intero debito restitutorio da anticipazioni di liquidità e dell'ammontare di perenzione per il quale non è stato costituito accantonamento nell'apposito Fondo del bilancio) pari a 10.530.728.605,03 euro.

L'omologo dato, al termine dell'esercizio finanziario 2017, risultava pari a 11.785.087.669,64 euro.

Con riguardo, poi, alla verifica degli equilibri, pare utile premettere che il principio costituzionale del pareggio di bilancio e di salvaguardia degli equilibri del medesimo, prevedono che il bilancio di previsione deve essere deliberato in pareggio finanziario di competenza, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione;

Il detto principio comporta anche la corretta applicazione di tutti gli altri equilibri finanziari, economici e patrimoniali, che sono da verificare non solo in sede di previsione, ma anche durante la gestione, in modo concomitante con lo svolgersi delle operazioni di esercizio, e quindi nei risultati complessivi dell'esercizio, che si riflettono nei documenti

contabili di rendicontazione;

Conformemente a quanto previsto dalla disciplina soprarichiamata, la Sezione ha ritenuto, in sede di disamina e di verifica del conseguimento degli equilibri finanziari complessivi della Regione, di dover procedere a riscontrare i detti obiettivi a partire dai documenti programmatici di bilancio, in fase previsionale e in sede di assestamento, verificando poi il mantenimento del principio dell'equilibrio fino alla fase della rendicontazione, analizzando anche i dati e le risultanze desumibili dalla lettura dei prospetti relativi ai cc.dd. *"equilibri intermedi"*.

Fermo il principio generale per il quale, in costanza di disavanzo, non è possibile procedere all'applicazione di quote di avanzo per l'assunzione di impegni correlati a partite vincolate, l'esame degli equilibri a consuntivo ha consentito di verificare che gli impegni assunti con applicazione del c.d. avanzo contabile vincolato trovano capienza nelle risorse della gestione di competenza.

La Sezione ha poi proceduto ad ulteriori verifiche mirate a valorizzare, tra i dati contabili esposti, esclusivamente quelli significativi ai fini di una valutazione degli effetti ed esiti della detta gestione, le cui risorse hanno costituito copertura adeguata anche rispetto alla quota annuale di ripiano del disavanzo normativamente ammesso a ripiano ventennalizzato<sup>4</sup> (per 30.827.515,43 euro) e ad un'ulteriore quota di ripiano del medesimo (pari a 44.565.464,92 euro), per una riduzione complessiva di spesa di parte corrente pari a 75.392.980,35 euro. L'ammontare del detto disavanzo si attesta, al termine dell'esercizio, in euro 448.674.782,00.

## **La gestione dei disavanzi**

Si riferisce, in questa sede, dell'operazione di contrazione del mutuo effettuata dall'Amministrazione, nel corso dell'annualità 2018, a ripiano del disavanzo derivante dal ricorso all'istituto del mutuo autorizzato e non contratto, accendendo il relativo prestito con Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.

La legge regionale 4 giugno 2018, n.4 (Bilancio di previsione finanziario della regione Lazio 2018-2020) ha autorizzato il ricorso all'indebitamento nella misura massima di

---

<sup>4</sup> Cfr. art. 9 d.l.n.78/2015, conv., con modif., dalla l. n. 125/2015, nel testo da ultimo novellato dall'art. 1, commi 779-782, l.n.205/2017.

1.355.375.051,62 euro, di cui 1.054.429.873,36 finalizzati alla copertura del disavanzo per spese di investimento derivante da debito autorizzato e non contratto, e 300.945.178,26 euro per la contrazione di mutui e altre forme di indebitamento finalizzati a nuovi investimenti, nel rispetto degli obiettivi di saldo di cui all'articolo 9, comma 1, della legge n. 243/2012.

L'autorizzazione è stata confermata dalla legge regionale 30 ottobre 2018, n. 9 (Assestamento delle previsioni di bilancio 2018-2020).

In sede di controllo, è stata verificata l'osservanza delle previsioni recate dall'articolo 62 del D.lgs. n. 118/2011, il cui terzo comma, in particolare, prevede che l'autorizzazione alla contrazione di indebitamento, può essere concessa *“con la legge di approvazione del bilancio o con leggi di variazione del medesimo”*, in coerenza con i precetti degli articoli 81 e 119 della Costituzione, nonché nei limiti posti all'articolo 3, comma 16, della legge n. 350/2003 e agli articoli 9 e 10 della legge n. 243/2012.

In istruttoria sono stati verificati anche gli atti provvedimentali adottati dall'Ente e propedeutici alla stipula del contratto, al fine di verificare la riconducibilità degli impegni ricogniti a spese pregresse di parte capitale<sup>5</sup>.

All'esito delle verifiche documentali condotte, nonché limitatamente ai profili scrutinati, non sono emerse criticità in ordine alla qualificazione degli impegni cui è stata data copertura mediante l'operazione di indebitamento descritta come impegni in conto capitale.

Quanto alla più generale questione della conformità in concreto della descritta operazione di indebitamento al quadro normativo oggi vigente, la Sezione ribadisce che la lettura costituzionalmente orientata dell'articolo 40, comma 2, D.lgs. n. 118/2011 tende a rendere possibile l'ulteriore ricorso al debito solamente per *“sanare”* e sorreggere quelle situazioni pregresse di spese di investimento già deliberate (o in alcuni casi ancora in corso di esecuzione) finanziate con mutui mai in concreto contratti (in tutto o in parte) anteriormente a tale sanatoria, peraltro in presenza del duplice vincolo a) del previo

---

<sup>5</sup> L'Amministrazione ha adottato apposito atto, la deliberazione della Giunta regionale 23 luglio 2018, n. 406, concernente *“Autorizzazione all'attivazione della procedura per la contrazione di un mutuo con Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. per la copertura finanziaria del disavanzo di amministrazione derivante dal debito autorizzato e non contratto per finanziare spesa di investimento, ai sensi dell'art. 5 della l.r. n. 4/2018 e dell'articolo 40, comma 2 del D.lgs. 118/2011”*, successivamente integrato e modificato dalla Deliberazione del 04 dicembre 2018, n. 769. Il documento citato riporta l'elenco completo degli impegni cui si provvede a dare copertura finanziaria con la contrazione del mutuo in esame. Sono stati effettuati mirati approfondimenti, in particolare, sotto il profilo della rispondenza ai parametri riconducibili al dettato normativo del sopracitato art. 40, comma 2, del D.lgs. n. 118/2011.

riscontro delle esigenze effettive di cassa; b) del rigoroso mantenimento della destinazione del prestito contratto a programmi di investimento già autorizzati ma non finanziati negli esercizi precedenti<sup>6</sup>.

L'avvenuta abrogazione della regola applicativa di cui al punto 9.2 dell'allegato 4/2 al D.lgs. n. 118/2011, invero, non pare idonea a produrre effetti rispetto agli indirizzi interpretativi già formulati dalla Sezione (in particolare in sede di parifica sul rendiconto 2017), secondo cui nell'attuale sistema ordinamentale e normativo il carattere di generalità che riveste la disposizione dell'articolo 62, primo comma, D.lgs. n. 118/2011, secondo il quale il ricorso al debito da parte delle Regioni ( ammesso nel rispetto degli articoli 81 e 119 della Costituzione, dell'articolo 3, comma 16, della legge n. 350/2003 e, a decorrere dal 1 gennaio 2016, dagli articoli 9 e 10 della legge n. 243/2012), impone il ripiano dell'eventuale disavanzo di amministrazione, finalità al cui perseguimento l'ultimo capoverso del medesimo articolo 12 preordina l'utilizzo *“delle economie di spesa e tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in c/capitale con riferimento a squilibri di parte capitale”*.

Invero, l'entità del disavanzo da *“mutuo a pareggio”* non deve necessariamente corrispondere all'ammontare nominale del mutuo stesso (inteso come grandezza stabile ed acquisita cui ricorrere indistintamente anche per la copertura di nuove spese); al contrario, l'uso attento della cassa (supportata da maggiori entrate o riduzioni di spesa) deve tendere alla riduzione del disavanzo da mutui autorizzati e non contratti, secondo la *ratio* fondativa dell'istituto, con il contenimento delle somme da mutuare nei limiti delle *“effettive esigenze di cassa”*, evidentemente non dipendenti, a monte, da una incongrua o, comunque, non corretta programmazione e conseguente gestione delle relative risorse.

---

<sup>6</sup> Cfr. Corte cost. n. 274/2017: *“Si tratta di un intervento straordinario per la messa in sicurezza dei conti regionali gravemente pregiudicati dalla descritta prassi: in definitiva l'eccezionale misura legislativa denota, come in analoghe occasioni, «l'esigenza dello Stato di fronteggiare un problema non circoscritto alla sola Regione [...]. L'indirizzo della subentrata legislazione statale [...] prende in sostanza le mosse dal presupposto che in una fase di complesse operazioni di riaccertamento» della reale situazione finanziaria delle Regioni, «i disavanzi emersi non possano essere riassorbiti in un solo ciclo di bilancio ma richiedano inevitabilmente misure di più ampio respiro temporale» (sentenza n. 107 del 2016). Ciò ha consentito, ove possibile, associare a spese di investimento non adeguatamente coperte nel passato la stipulazione dei mutui nei casi in cui la non corretta prassi regionale perpetuatisi oltre la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), avesse contemporaneamente prodotto un disavanzo economico e un deficit di liquidità. La normativa, infatti, contempla un duplice vincolo: a) quello del previo riscontro delle esigenze effettive di cassa; b) quello secondo il quale deve essere rigorosamente mantenuta la destinazione a programmi di investimento già autorizzati ma non finanziati negli esercizi precedenti.”*

Gli indirizzi da ultimo articolati introducono e sorreggono la valutazione della nuova autorizzazione di operazioni di ricorso al debito, per un importo di 300.945.178,26 euro, disposta con la legge di bilancio) e confermata dalla legge di assestamento (l.r. n. 9/2018).

Riguardo ad essa, in sede istruttoria, è stato accertato che i risultati definitivi della gestione 2018, hanno portato ad impegni per investimenti finanziati con mutui autorizzati e non contratti per 276.093.902,17 euro, coperti con *surplus* di parte corrente, e 86.030.371,06 euro esigibili nel 2019.

Preso atto delle motivazioni esposte dall'Amministrazione in sede istruttoria e in sede di contraddittorio finale, con riguardo al detto, residuale importo di 86.030.371,11 euro, ritiene la Sezione che il testo del comma 2 *bis* dell'articolo 40 del decreto legislativo n. 118 del 2011, come introdotto dal comma 937 dell'articolo 1 della legge n. 145 del 2018, intervenuto con valenza di norma di interpretazione autentica del precedente comma 2, riconoscendone la natura di norma non limitata a consentire il ricorso all'istituto del "*mutuo autorizzato e non contratto*" con carattere di eccezionalità solo per l'anno 2016, non incide sugli indirizzi sopra formulati anche con riguardo alla nuova operazione di indebitamento autorizzata con la precitata legge regionale di bilancio n. 4 del 2018.

Pertanto, il principio di rilevanza costituzionale di copertura della spesa, che sul piano contabile si declina nella necessaria correlazione tra l'accertamento dell'entrata e l'assunzione dell'impegno di spesa, determina, in osservanza della regola generale dell'articolo 42, comma 12, del decreto legislativo n. 118 del 2011 che la detta spesa, programmata e impegnata nell'esercizio finanziario 2018, trovi copertura secondo le modalità e attraverso le fonti di copertura previste all'ultimo capoverso del medesimo comma 12.

Con riguardo, poi, al disavanzo da anticipazioni di liquidità, lo stesso risulta integralmente rappresentato tra le scritture patrimoniali, quale debito restitutorio iscritto, nello Stato patrimoniale passivo, tra i debiti finanziamento.

Tenuto conto dell'effetto sospensivo dell'obbligo di restituzione annuale della rata in conto capitale, disposto dall'articolo 44, comma 4, del d.l. n. 189/2016 ("*Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016*"), come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 229/2016, il valore del Fondo di accantonamento confluito nel

risultato di amministrazione 2018 non si è ridotto rispetto a quello inserito nel risultato di amministrazione 2017<sup>7</sup>.

La cristallizzazione del disavanzo in oggetto in ragione del riferito effetto sospensivo, la conseguente, necessaria rimodulazione dei relativi piani di ammortamento e degli stanziamenti in entrata dei bilanci a decorrere dall'annualità 2022, in coerenza con le dette rimodulazioni, inducono la Sezione a ritenere attuale e cogente un compiuto allineamento delle scritture patrimoniali e contabili, a partire dall'odierno rendiconto, in osservanza dei principi di integrità, veridicità, trasparenza e coerenza interna dei bilanci e dei conti pubblici.

Ciò in linea con il sistema di regole e principi propri dell'armonizzazione dei sistemi contabili delle Autonomie territoriali<sup>8</sup>, nonché con gli indirizzi ermeneutici ormai consolidati formatisi al riguardo, secondo cui l'articolazione dei bilanci e le risultanze degli esercizi finanziari devono essere credibili, sufficientemente sicure, intrinsecamente attendibili e coerenti, in misura e con modalità tali da risultare pienamente funzionali al principio di continuità degli esercizi finanziari e assicurare in modo durevole l'equilibrio del bilancio<sup>9</sup>.

La natura di anticipazioni di mera cassa propria delle anticipazioni di liquidità e la conseguente assimilazione ad altrettante quote di disavanzo dal quale è normativamente

---

<sup>7</sup> L'art. 44, comma 4, del decreto legge 17 ottobre 2016, n. 189, concernente: "Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016", convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, ha disposto, per il quinquennio 2017-2021, la sospensione del versamento delle quote capitale delle rate di ammortamento riferite alle anticipazioni di liquidità contratte ai sensi del D.L. n. 35/2013. Inoltre, ai sensi dell'ultimo periodo del predetto art. 44, comma 4, "la somma delle quote capitale annuali sospese è rimborsata linearmente, in quote annuali costanti, negli anni restanti di ogni piano di ammortamento originario, a decorrere dal 2022".

Dal dettato letterale soprariportato si evince 1) l'effetto sospensivo, per la Regione, dell'obbligo di versamento della rata annuale di ammortamento per il quinquennio 2017-2021; 2) il carattere costante delle rate annuali il cui obbligo di versamento riprenderà a decorrere a partire dall'annualità 2022; 3) la non modificabilità del *dies ad quem* del periodo trentennale di restituzione connesso a ciascun contratto stipulato dalla Regione.

Per effetto delle predette disposizioni normative, per ciascun piano di ammortamento relativo alle anticipazioni di liquidità di cui al D.L. n. 35/2013, il totale delle quote capitale previste nel quinquennio 2017-2021 è suddiviso in quote costanti tra tutte le annualità comprese dal 2022 sino all'anno di scadenza dell'originario piano di ammortamento, in aggiunta alla quota capitale già di pertinenza di ciascun esercizio finanziario futuro.

Inoltre, ai sensi del comma 5 dell'art. 44 del D.L. n. 189/2016, "le relative quote di stanziamento annuali sono reiscritte, sulla base del piano di ammortamento rimodulato a seguito di quanto previsto dal comma 4 nella competenza dei relativi esercizi, con legge di bilancio regionale nel pertinente programma di spesa".

Per effetto del predetto comma 5, a decorrere dal 2022 i bilanci di previsione dovranno prevedere sui capitoli riferiti al pagamento delle quote capitale delle rate di ammortamento delle anticipazioni di liquidità di cui al D.L. n. 35/2013, stanziamenti di bilancio coerenti con il piano di ammortamento rimodulato ai sensi dell'art. 44, comma 4, ultimo periodo, del D.L. n. 189/2016.

<sup>8</sup> Vd. art. 1, comma 1, D.Lgs. n. 118/2011 e artt. 1, comma 4 e 2, commi 2 e 6, l. n. 196/2009.

<sup>9</sup> Cfr., *ex multis*, Corte cost. n. 89/2017 e *ivi cit.* n.70/2012.



consentito il rientro graduale nel tempo ne determinano, pertanto, la necessaria, integrale rappresentazione tra le componenti accantonate del risultato di amministrazione.

## **Il fondo di accantonamento per le garanzie rilasciate dalla Regione**

Ai principi di integrità, universalità, autosufficienza e coerenza interna del bilancio risponde altresì l'esigenza di una allocazione all'interno del bilancio regionale dell'apposito Fondo di accantonamento per le garanzie fidejussorie rilasciate dalla Regione (per come previsto all'art.62, comma 6, ult. cpv., D.Lgs. n. 118/2011), oggi presente all'interno del bilancio della società partecipata Lazio Innova S.p.A.

## **Le politiche di indebitamento dell'Ente regionale e il relativo impatto sugli equilibri di bilancio**

Le considerazioni che precedono si prestano ad introdurre una ulteriore serie di osservazioni che la Sezione formula in merito al tema più generale della rigidità della spesa regionale - anche all'interno del perimetro sanitario<sup>10</sup> - e della sostenibilità prospettica di ulteriori operazioni di indebitamento a copertura della spesa per investimenti, rispetto alla quale deve registrarsi il rilevante aumento, verificatosi nel quinquennio 2013-2018, del dato relativo ai debiti da finanziamento, apprezzato sia in termini assoluti che in rapporto al volume delle entrate.

I dati, desunti dai documenti di bilancio e di rendiconto, relativi all'ammontare della indicata voce di debito, rivelano un valore di crescita, in termini assoluti, tra il 2013 e il 2018,

---

<sup>10</sup>Cfr. Relazione di accompagnamento al rendiconto generale della regione Lazio, e.f. 2018, I vol. pag.62: "(...) 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".

Valutazioni analoghe possono articolarsi altresì in sede di analisi delle dinamiche di spesa riconducibili al perimetro sanitario, contabilmente rintracciabili all'interno della missione 13 "Tutela della salute".

Il programma 01, relativo alle risorse destinate al finanziamento corrente del settore sanitario, può considerarsi, quindi, l'asse centrale della finanza regionale sul lato della spesa. Ad esso è proporzionalmente correlata una significativa parte delle entrate, dovendo la spesa sanitaria trovare copertura tramite il fondo sanitario indistinto, alimentato tramite le risorse derivanti dalla compartecipazione all'IVA, dall'addizionale regionale Irpef e da IRAP.

Sotto il profilo programmatico, in coerenza con quanto osservato circa il carattere di forte rigidità (sostanziale, oltre che tecnico-contabile) che caratterizza l'intero bilancio regionale, si osserva anche in questa analisi che i contenuti qualificanti della missione 13 denotano elementi di rigidità che si riconducono, oltre che ai differenti e normativamente pre-definiti meccanismi di natura fiscale di finanziamento del settore, anche al complesso iter decisionario che caratterizza il riparto tra le Regioni delle disponibilità finanziarie per il SSN.

Passando a considerare il quadro che emerge a consuntivo, dalla lettura dei dati contabili riferiti al totale delle spese sostenute a valere sulle risorse del bilancio 2018, a fronte di un dato aggregato relativo alle spese di natura corrente, pari a 12.474.407.882,23 euro, si evidenzia l'esiguità del dato aggregato riferito alle spese sostenute in conto capitale pari a euro 254.803.042,15.

Si ribadisce pertanto, anche quest'anno, il giudizio di forte criticità sulla qualità della spesa in ambito sanitario già formulato nel corso dei precedenti cicli di controllo, stante la assoluta preponderanza della natura corrente della medesima, a fronte di assai esigue risorse finanziarie finalizzate a spese qualificabili in conto capitale".

stimato in 7,8 mld di euro, sulla cui formazione hanno certamente inciso le operazioni di indebitamento cui l'Ente regionale è ricorso per il ripiano dei ponderosi disavanzi accertati a carico del bilancio regionale al 31 dicembre 2014 (i nove mutui contratti con il Mef a titolo di anticipazioni di liquidità nel triennio 2013-2015, nonché i mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti nelle annualità 2016, 2017, 2018).

In questo ordine di osservazioni risulta, inoltre, significativa la considerazione del grado di incidenza del costo del debito sull'ammontare delle risorse disponibili del bilancio.

Nell'ottica di analisi prescelta, che privilegia anche la valenza finanziaria ed economica del livello del debito regionale, deve altresì essere tenuto in considerazione il ridotto fattore di crescita che caratterizza l'indebitamento in oggetto, attesa la relativa riconducibilità a programmi di investimento pregressi<sup>11</sup>.

In ragione delle osservazioni che precedono, il dato che si commenta, pur mitigato per effetto delle ricadute positive rivenienti dalle politiche di ristrutturazione del debito derivante da operazioni finanziarie pregresse, concomitantemente realizzate dall'Ente (ristrutturazione del debito obbligazionario e rinegoziazione dei contratti derivati), induce la Sezione a richiamare l'attenzione dell'Ente sulla necessità di una lettura non formale della normativa vigente (segnatamente, agli articoli 62 e 40, nel testo come da ultimo novellato, del D.lgs. n. 118/2011), ove si abbia riguardo ad una sostanziale, effettiva capacità e sostenibilità di ulteriori operazioni di indebitamento nell'orizzonte di lungo periodo determinato dalla diluizione trentennale del connesso onere restitutorio, nonché sulla necessità di una non più differibile revisione qualitativa della spesa, che conduca ad una reale compressione degli attuali volumi di spesa corrente a vantaggio di politiche virtuose di spesa per investimenti in autofinanziamento.

Con riguardo, poi, alle caratteristiche di rigidità del bilancio, la Sezione segnala nuovamente la sussistenza di 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, mentre, per altrettanto, gli equilibri complessivi (contabili, finanziari, economici) paiono garantiti solo per via del mantenimento della pressione fiscale imposta dalla permanenza

---

<sup>11</sup> Per un'analisi aggiornata del livello del debito pubblico complessivo vd. il recente "Rapporto 2018 sul coordinamento della finanza pubblica", approvato con delib. Cdc n.9/SSRRCO/RCFP/18, pagg. 65 e ss.



della Regione nel Piano di rientro dal *deficit* sanitario e dalla restituzione trentennale delle anticipazioni di liquidità riscosse per estinguere le passività pregresse.

In una prospettiva<sup>12</sup> in cui risultino definiti, a livello normativo, presupposti e criteri ai quali ancorare la fuoriuscita dal Piano<sup>13</sup>, grande rilevanza in termini prospettici deve essere attribuita alla circostanza che le entrate tributarie proprie della Regione, con il connesso regime delle aliquote Irpef e IRAP mantenute al livello attuale, rimarrebbe assorbito, per una parte rilevante, dalle quote da destinarsi al ripiano annuale dei disavanzi pregressi sopra indicati.

Ciò, evidentemente, a scapito di una efficace azione di programmazione regionale e di una resa efficiente dei servizi ai cittadini residenti sul territorio (primariamente, in materia di sanità e trasporti), nonché, per quel che riguarda gli interventi rimodulativi in materia di imposizione tributaria pure presenti nei documenti programmatici dell'Ente, a vantaggio delle fasce sociali più deboli e, più in generale, nel contesto dell'adozione di misure incentivanti a vantaggio delle imprese già presenti e operanti.

A tale analisi deve poi affiancarsi quella della ineludibile esigenza della tenuta degli equilibri complessivi del bilancio nell'arco temporale, invero assai ampio (un orizzonte trentennale) entro il quale dovrà realizzarsi il rientro dagli ancor rilevanti disavanzi pregressi, con il connesso obbligo, per l'Ente, del reperimento, in ragione di anno, delle risorse necessarie a finanziare le rate annuali di ammortamento dei relativi prestiti e mutui.

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

---

<sup>12</sup> La tematica dei Piani di rientro presenta molteplici profili di connessione con i principi di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, co. 3, Cost), leale collaborazione (art. 120, co. 2, Cost), copertura della spesa dello stato (art. 81, co.4, Cost.) ed è strettamente correlata agli articoli 3 e 32 della Costituzione, che sanciscono il diritto alla salute per tutti i cittadini, diritto fondamentale rientrando nelle materie di legislazione concorrente tra i diversi livelli istituzionali (art. 117, co.3, Cost).

Come affermato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, "(...) le disposizioni che prevedono accordi fra Stato e regioni per il ripiano dei disavanzi sono finalizzate al contenimento della spesa pubblica e, dunque, sono espressive di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica", v.d. Corte cost., 11 aprile 2011, n. 123.

<sup>13</sup> La disciplina sul Piano di rientro risale, come noto, alle previsioni dell'art. 28, commi 11 e 12, della l. n. 448/1988, successivamente integrata dalle disposizioni dell'art. 1, comma 180, l. n. 311/2004, come modificato dall'art. 4, d.l. 14 marzo 2005, n. 35, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione, nonché, ancora, dall'art. 1, co. 796, lett. b), l. n. 296/2006, dal successivo art. 2, co. 80 e 95, l. n. 191/2009; dall'art.11, co. 1, d.l. n. 78/2010, conv. dalla l. n. 122/2010.

contabili.

## I principali fatti di gestione

Tra i principali fatti di gestione che si ritiene di rilevare in questa sede si segnala lo specifico approfondimento condotto in ordine all'operazione di accantonamento prudenziale (per un importo complessivo pari a 14.716.469,12 euro) realizzato dall'Ente a potenziale copertura di perdite dei propri organismi partecipati.

Riguardo alla copertura, in particolare, delle perdite della società partecipata Lazio Ambiente S.p.A., preso atto di quanto precisato dalla Regione in sede di contraddittorio<sup>14</sup>, la Sezione fa richiamo alle stringenti discipline vincolistiche<sup>15</sup> che l'ordinamento statale ha posto<sup>16</sup> in materia di "soccorso finanziario" da parte delle Autonomie territoriali rispetto ai propri organismi partecipati, allorché l'intervento del socio pubblico si traduca in un sostanziale dispendio a fondo perduto di disponibilità finanziarie proprie, in assenza di una reale prospettiva di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione dei soggetti beneficiari.

Sul punto, in coerenza con gli orientamenti ermeneutici formatisi sulle disposizioni richiamate<sup>17</sup>, si osserva che costituisce precetto consolidato l'abbandono della logica del salvataggio a tutti i costi di strutture e organismi partecipati, o variamente collegati alla Pubblica Amministrazione, che versino in situazioni di strutturale dissesto, ovvero l'ammissibilità di "interventi tamponi", con dispendio di disponibilità finanziarie erogate senza l'inserimento in un programma industriale o in una prospettiva che realizzi l'economicità e l'efficienza della gestione nel medio e lungo periodo.

Si fa, pertanto, richiamo alla necessità di evitare un possibile *vulnus* all'integrità del bilancio regionale in conseguenza di interventi non in linea con il delineato quadro normativo e giurisprudenziale; di attivare i poteri di vigilanza connessi allo *status* di socio,

---

<sup>14</sup> In sede di contraddittorio finale la Regione ha precisato di aver provveduto ad accantonare le somme indicate in ottemperanza al disposto dell'art. 21 del d.lgs. n. 185/2016 ma di non averle in concreto utilizzate per interventi di "soccorso finanziario" in favore della partecipata (Nota prot. Cdc n. 4116 del 16 luglio 2019).

<sup>15</sup> Vd. l'art. 6, comma 19, d.l. n. 78/2010, conv. dalla l. n. 122/2010, con disposizione oggi ripresa e confermata dall'art. 14, comma 5, D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica").

<sup>16</sup> In sede di contraddittorio finale la Regione ha precisato di aver provveduto ad accantonare le somme indicate in ottemperanza al disposto dell'art. 21 del d.lgs. n. 185/2016 ma di non averle in concreto utilizzate per interventi di "soccorso finanziario" in favore della partecipata (Nota prot. Cdc n. 4116 del 16 luglio 2019).

<sup>17</sup> Cfr. *ex multis*, sez.reg.le Lazio, delib. n. 1/2019; sez. reg.le Liguria, delib. n. 84/2018 e delib. n. 24/2017, nonché, in epoca anteriore all'entrata in vigore del d.lgs. n. 175/2016, sez.reg.le Lombardia n. 42/2014

al fine specifico di scongiurare ricadute economiche e finanziarie pregiudizievoli a carico del capitale conferito; di improntare le proprie iniziative susseguenti, anche nella prospettiva di un recupero di efficienza e produttività della partecipata attraverso la realizzazione di un nuovo piano industriale, tenendo conto della effettiva coerenza del relativo oggetto sociale alle specifiche finalità istituzionali della Regione e del concorso di altri soggetti pubblici rispetto alla materia ambientale.

Pertinente, in tal senso, si palesa il richiamo al quadro di potestà, funzioni e competenze tra i diversi livelli di governo delineato dalla normativa settoriale di riferimento<sup>18</sup>, che attribuisce, per quel che qui interessa, agli Enti regionali competenze programmatiche, regolatorie e di coordinamento.

## **Spesa e gestione del personale**

I dati contabili forniti dall'Amministrazione riferiti all'esercizio 2018, pur evidenziando un aumento rispetto alla spesa dell'esercizio precedente, determinato dalla mobilità obbligatoria in entrata posta in essere nell'annualità 2017, confermano il rispetto dei vincoli imposti dalla legislazione vigente (la spesa di personale, nell'annualità in esame, risulta inferiore al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore del decreto legge n. 90/2014, convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114).

Con riguardo, in particolare, alla tematica del conferimento di incarichi esterni, premesso che la spesa complessiva risulta contenuta entro i limiti imposti dalla normativa di riferimento, la Sezione ritiene di dover articolare le osservazioni che seguono.

Come noto, costituiscono requisito di legittimità per il relativo conferimento non solo l'osservanza delle numerose discipline vincolistiche emanate dal legislatore statale a fini di contenimento della relativa spesa, ma anche gli ulteriori presupposti legittimanti previsti, in particolare, dall'art. 7, comma 6, D.lgs. n. 165/2001<sup>19</sup>.

Per consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità della Corte<sup>20</sup>, ai fini del conferimento di consulenze esterne le Amministrazioni devono attenersi ai principi

---

<sup>18</sup> Cfr. D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale", e ivi artt 195 e ss.

<sup>19</sup> La norma da ultimo ricordata prevede che "l'Amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno" e che "la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata".

<sup>20</sup> Cfr, *ex multis*, Cdc delib. n. SCCLEG/11/2016/PREV e delib. n. SCCLEG 17/2013/PREV

dell'effettiva rispondenza dell'incarico a obiettivi specifici dell'Amministrazione conferente; dell'eccezionalità e temporaneità delle prestazioni che costituiscono l'oggetto della consulenza; della comprovata mancanza all'interno dell'organizzazione dell'Ente di personale idoneo, sotto il profilo quantitativo o qualitativo, a sopperire alle esigenze che determinano il ricorso all'incarico o alla consulenza; dell'attribuzione dell'incarico occasionale ad esperti di particolare e comprovata specializzazione, mediante procedura concorsuale disciplinata da apposito regolamento interno.

In merito al carattere straordinario e temporaneo delle esigenze sottese all'affidamento all'esterno degli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, si deve parimenti richiamare quanto in più occasioni affermato dai richiamati indirizzi giurisprudenziali, ovvero che, ove le esigenze che supportano l'adozione di conferimenti di incarichi si protraggano nel tempo, la struttura amministrativa competente deve ricercare idonee soluzioni in termini di programmazione dei fabbisogni di personale, nonché in termini di aggiornamento e formazione dei profili professionali interni.

A tale finalità deve essere preordinato l'utilizzo in concreto delle facoltà assunzionali consentite dai meccanismi del *turn over* che, lungi dal risultare preordinato a finalità di mera sostituzione dei cessati, dovrà risultare orientato all'acquisizione dei profili professionali necessari all'ottimale espletamento delle funzioni e dei compiti istituzionali propri dell'Ente regionale, (esemplificativamente, profili professionali tecnici, Avvocatura regionale, relativamente alla quale, in particolare, si segnala ad oggi la mancata istituzione di un ruolo organico di diritto, pur previsto da risalente normativa di fonte regionale)<sup>21</sup>.

## **I debiti fuori bilancio e la tematica del contenzioso regionale**

In sede istruttoria si è ritenuto di approfondire, mediante esame campionario, le fattispecie debitorie riconosciute con la legge regionale n. 10 del 2018, derivanti da titoli giudiziali esecutivi.

In esito al controllo documentale eseguito, con riserva di ulteriori approfondimenti, si sottolinea l'esigenza di una ricognizione puntuale delle fattispecie debitorie, in particolare per quel che concerne il contenzioso sanitario, a carico dei singoli Enti del SSR, funzionale

---

<sup>21</sup> Vd. art. 10 bis l.r. 18 febbraio 2002, n. 6, anorma del quale "(...) è istituito il ruolo professionale degli avvocati della Regione nel rispetto dei principi della legge e dell'ordinamento professionale".

alla eventuale emersione di passività potenziali.

### **Le Relazioni finanziarie tra l'Ente regionale e gli Enti locali del territorio**

Nell'ambito della più ampia tematica delle relazioni finanziarie tra l'Ente regionale e gli Enti locali del territorio, ritiene la Sezione di rilevare nuovamente<sup>22</sup> una condizione di non elevato interesse degli EELL laziali rispetto ai Patti di solidarietà infraregionali, previsti dalla disciplina sul pareggio di bilancio quali strumenti di flessibilità con funzione incentivante rispetto alla spesa per investimenti.

Preso atto di quanto comunicato dall'Amministrazione in sede istruttoria, sottolinea la necessità di proseguire nell'intrapresa attività di revisione integrale delle proprie scritture contabili in comparazione con quelle delle Autonomie locali, al fine di pervenire ad una esatta ricostruzione delle reciproche partite di debito/credito e, conseguentemente, di espungere partite residuali, rispettivamente passive ed attive che, tanto con riferimento alla Regione, quanto con riferimento agli EELL, non consentono una veritiera rappresentazione della reale situazione finanziaria dei rispettivi bilanci, con la conseguenza di protrarre lo stato di incertezza anche circa la ricorrenza dei presupposti, normativi e contabili, per l'eventuale applicazione degli istituti che la legislazione statale recente ha previsto a tutela e salvaguardia degli equilibri complessivi della finanza territoriale.

Con riguardo al sistema dei trasferimenti regionali, osserva, inoltre, che 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.

Anche in questo settore appare essenziale una attenta programmazione finanziaria che si accompagni a misure di revisione della spesa che concorrano a realizzare le condizioni di un intervento della Regione sul territorio svincolato da un contesto di mera emergenzialità e, piuttosto, apprezzabile in una prospettiva di impulso e di crescita strutturale del territorio

---

<sup>22</sup> Vd. già Relazione di accompagnamento alla decisione di parifica del Rendiconto generale della regione Lazio - Esercizio finanziario 2016 - Volume I, pagg. 69-70.

e del suo tessuto produttivo, in un quadro sinergico di relazioni, non solo finanziarie, tra i diversi livelli di governo ivi presenti.

Specifici approfondimenti sono, poi, stati condotti in ordine alle iniziative e concrete misure di rilievo finanziario adottate dall'Ente regionale in attuazione delle previsioni recate dalla legge regionale n.12/2011, nonché a valere sul costituito "*Fondo per prevenire il dissesto finanziario dei comuni*".

Al riguardo, preso atto delle controdeduzioni formulate dall'Amministrazione in sede di contraddittorio finale, nonché dell'adozione di apposita proposta emendativa del testo di legge di fonte regionale, ritiene la Sezione che non siano superabili le criticità segnalate in sede istruttoria in ordine agli impegni di spesa correlati a contributi erogati, in attuazione della richiamata previsione di fonte regionale, nei confronti degli Enti che, alla data di relativa adozione, avessero deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui agli articoli 243 *bis* e s.s. del Decreto legislativo n. 267/2011 (TUEL), quale istituto con finalità di risanamento finanziario tipicamente previsto, nel contesto delle discipline di coordinamento di finanza pubblica, con riferimento agli Enti in condizioni di accertato squilibrio strutturale e al fine precipuo di prevenirne il dissesto.

## **La gestione del patrimonio immobiliare**

Con riguardo alla complessiva azione di valorizzazione del patrimonio immobiliare (condotta anche attraverso dismissioni dirette e modalità di gestione indirette, realizzate attraverso conferimenti a terzi) si ritiene di osservare che le tempistiche di resa, in termini finanziari ed economici, delle operazioni di investimento prospettate e condotte dall'Ente regionale, tenuto conto della congiuntura economica nella quale si inseriscono, nonché della peculiarità rappresentata dalla rilevante concentrazione di edifici e compendi immobiliari di pregio presenti nel territorio laziale, sembrano destinate a produrre effetti apprezzabili in un orizzonte temporale di medio/lungo periodo.

Appaiono invero di più immediato apprezzamento, in termini di razionalizzazione e di riduzione della spesa improduttiva corrente, le misure relative al contingentamento, accorpamento e dismissione degli immobili appartenenti al patrimonio regionale adibiti a sedi di rappresentanza e di uffici.

Con riferimento all'annualità in esame, si segnala, infine, la criticità emersa a seguito della definizione in sede civile di un annoso contenzioso relativo alla corresponsione a carico della Regione di canoni di locazione passiva relativi alla conduzione di un immobile adibito a sede di uffici, che ha visto la soccombenza dell'Ente e la conseguente condanna al pagamento di una somma di considerevole importo<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Vd. sent. C.A. Roma, sez. IV civile, n. 5669/2018, e *ivi* dispositivo di condanna della Regione al pagamento “*per canoni e oneri accessori*” della somma di euro 1.128.060,23, oltre interessi e spese legali e di giudizio.





## **Relazione in udienza**

### **Primo Ref. Carla Serbassi**

La gestione sanitaria, nella Regione Lazio in stato di commissariamento ed in piano di rientro dal disavanzo, è sottoposta ad una stretta vigilanza da parte dei Tavoli di monitoraggio, composti dai rappresentanti del MEF, del Ministero della salute, della Conferenza Stato-Regioni, del Dipartimento per gli affari regionali e dell' Agenzia nazionale per i servizi sanitari, vigilanza volta alla verifica degli adempimenti regionali sia in relazione al contenimento dei costi che alla erogazione dei LEA, i cui risultati emergono puntualmente in maniera analitica dai verbali resi in occasione di ciascuna riunione e ai quali si fa rinvio.

La Regione, attraverso le misure prese in attuazione del suddetto piano di rientro, è riuscita a contenere la tendenza espansiva dei costi del settore sanitario (pur se emerge un aumento degli stessi nell'anno 2018 rispetto agli anni precedenti) e ad avviare un'azione di risanamento strutturale che ha consentito di ridurre in maniera rilevante il debito del comparto sanitario che, dagli 8,08 miliardi di euro del 2012 è passato a 3,51 miliardi.

A fronte di tale riduzione, risulta tuttavia ancora elevato il debito della Regione riferito alla sanità, che deve aggiungersi a quello proprio del comparto sanitario e che ammonta, al 31 dicembre 2018, a 9,52 miliardi, con una riduzione di circa 256 milioni rispetto all'anno 2016.

Emerge anche la presenza di un consistente debito potenziale dovuto a un rilevante ammontare di contenzioso con i creditori delle aziende sanitarie che se pur fronteggiato, secondo quanto espresso dalla Regione, da un congruo fondo rischi, necessita di appropriati monitoraggi e controlli.

Tale rilevante esposizione debitoria si ripercuote sui costi della gestione in termini di interessi passivi e oneri finanziari, pari nell'anno 2018 a 71,2 mln di euro solo per il comparto sanitario.

La riduzione dell'indebitamento richiede mezzi finanziari disponibili, che a loro volta si avvantaggiano di politiche volte alla riduzione dei costi improduttivi o esuberanti.

A tal proposito questa Corte ritiene essenziale, data la presenza di una molteplicità di centri decisionali di spesa in ambito sanitario, la esplicitazione, da parte degli Organi

regionali a ciò deputati, dell'eventuale mancato raggiungimento dei risultati programmati, al fine di attuare le dovute correzioni, sia nei confronti delle singole aziende sanitarie che dei settori nei quali si concentra la gestione di rilevanti risorse, anche al fine di premiare realtà più efficienti rispetto ad altre, al di là di una logica semplicemente perequativa nella distribuzione dei finanziamenti destinati al SSR.

La riduzione dei costi incongrui permetterebbe di liberare risorse che potrebbero essere allocate in altri settori, quali ad esempio gli investimenti. Questi ultimi, se ben programmati e realizzati, andrebbero a generare nuove opportunità in termini di offerta rivolta ai cittadini-assistiti.

La Regione dichiara che il mandato commissariale ha assicurato il miglioramento dei LEA (livelli essenziali delle prestazioni), che risulta in netta crescita rispetto al passato, come accertato dagli Organi competenti.