



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER IL LAZIO

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE LAZIO Esercizio finanziario 2022

**Requisitoria del Procuratore regionale
Pio Silvestri**

UDIENZA DEL 29 SETTEMBRE 2023



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER IL LAZIO

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE LAZIO Esercizio finanziario 2022

**Requisitoria del Procuratore regionale
Pio Silvestri**

UDIENZA DEL 29 SETTEMBRE 2023

La Relazione è disponibile sul sito web della Corte dei conti www.corteconti.it



CORTE DEI CONTI

PREMESSA

Autorità, gentili ospiti, un cordiale buongiorno ed un ringraziamento per aver onorato con la vostra presenza l'udienza, della Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti, per il giudizio di parificazione del bilancio della Regione Lazio, per l'esercizio finanziario 2022.

La Corte dei conti, a norma degli articoli 100 e 103 della Costituzione è, nell'esercizio neutrale ed indipendente, della duplice funzione di controllo e giurisdizione, garante della corretta gestione delle risorse pubbliche.

Il giudizio di parificazione, che rientra nell'ambito delle funzioni di controllo intestate alla Corte dei conti, giunge al termine dell'attività svolta dalla Sezione regionale e funge da presupposto per l'approvazione del rendiconto da parte dell'Organo legislativo regionale avendo verificato la regolarità e conformità delle scritture contabili e del conseguente risultato di amministrazione. Si valorizza in questo modo anche la funzione di riscontro degli obiettivi economico-finanziari e di gestione della cosa pubblica rispetto agli indirizzi programmatici elaborati in sede previsionale.

Il giudizio di parificazione, previsto dall'art. 1, comma 5 del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, si svolge "nelle forme della giurisdizione contenziosa", la cui decisione, con esito dicotomico di parifica o di non parifica, è finalizzata a verificare "la legalità del rendiconto generale dell'esercizio e, quindi, del correlato risultato di amministrazione che ne rappresenta, in sintesi, l'epilogo" (Corte dei Conti, Sez. Giur. Riun. in speciale composizione, n. 7/2022/DELC); tale controllo, peraltro, non incide sulla potestà legislativa delle Assemblee regionali, che restano libere di

esercitare la propria competenza legislativa in piena autonomia politica, fatto salvo il sindacato di costituzionalità sulle leggi regionali.

Il Procuratore Regionale interviene, in applicazione dell'articolo 18 del regio decreto 13 agosto 1933 n. 1038 e dell'articolo 72 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, al fine di tutelare l'interesse pubblico generale alla legalità, nonché all'effettività e correttezza nell'applicazione delle disposizioni normative di coordinamento della finanza pubblica.

Prima del merito delle questioni giuscontabili affrontate nel seguito della presente relazione, intendo soffermarmi su temi di carattere generale, che trascendono e prescindono l'analisi del singolo rendiconto regionale ed assurgono a considerazioni di carattere generale.

A tal proposito, preme evidenziare la centralità e l'importanza del canone interpretativo che la dottrina e la giurisprudenza nazionale e comunitaria individua con l'espressione "certezza del diritto", funzionale, tra l'altro, ad assicurare i principi di affidamento della comunità nell'ordinamento e di stabilità della regolamentazione giuridica nel tempo. Si intende con ciò evidenziare che, al di là di questioni puramente teoriche, che costituiscono materia di studio della filosofia e teoria generale del diritto, la "certezza del diritto", nel senso di prevedibilità degli effetti delle norme, costituisce un valore, di cui l'interprete deve tenere conto, perché strumentale alla funzione stessa del diritto quale "fattore di orientamento sociale", ricomprendendo in tale ultima espressione sia l'agire del privato cittadino, che quello del decisore pubblico.

Data la premessa, con specifico riferimento alle osservazioni sull'indebitamento sollevate nella relazione di deferimento, a parere della Procura l'art. 3, comma 17, della legge 24 dicembre 2003 n. 350 esclude

testualmente che l'operazione finanziaria SAN.IM. (attuata dalla Regione Lazio nel 2002 allo scopo di immettere liquidità nel sistema delle aziende sanitarie regionali e contribuire alla copertura dei disavanzi pregressi), ancorché rinegoziata con il MEF, possa essere considerata indebitamento e, come tale, computata ai fini del calcolo del rispetto dei relativi vincoli. Analoga considerazione si evidenzia con riferimento alla norma di interpretazione autentica di cui all'art. 1, comma 829, della legge 29 dicembre 2002 n. 197, relativa a finanziamenti erogati alla Regione Lazio nel 2008 con la legge n. 244/2007 e successivamente rinegoziati con Cassa Depositi e Prestiti, il cui dettato testuale non pare lasciare margini di dubbio.

Trattasi, peraltro, di questioni risalenti agli esercizi finanziari precedenti, le cui risultanze sono state acclarate, rispetto ai parametri costituzionali e alle norme dell'ordinamento giuridico-contabile vigenti, dalle decisioni dei precedenti giudizi di parifica.

A tal proposito, la stessa Corte costituzionale, nell'esaminare la questione della giustiziabilità delle decisioni di parifica, con la recente sentenza n. 184 del 2022 ha riconosciuto che al giudice contabile, quale organo di garanzia della legalità nell'utilizzo delle risorse pubbliche, spetta il "...controllo di legittimità/regolarità (la "validazione") del risultato di amministrazione e cioè delle «risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente» (sentenze n. 247 del 2021 e n. 235 del 2015) su cui si basa il rendiconto, alla luce dei principi costituzionali di stabilità finanziaria....". In questo senso la decisione di parifica funge da presupposto necessario per pervenire all'intangibilità del rendiconto, i cui esiti dell'anno precedente riverberano necessariamente sul rendiconto sottoposto al giudizio di parifica del successivo esercizio finanziario per il fisiologico principio di continuità dei cicli di bilancio. Ebbene solo se la "validazione" del risultato di amministrazione

dell'esercizio concluso è connotato da un sufficiente grado di "stabilità", è possibile, per il decisore politico, fare scelte di economia e finanza potenzialmente idonee al perseguimento degli obiettivi prefissati, laddove, al contrario, situazioni di incertezza interpretativa condizionano inevitabilmente la valutazione dei presupposti e degli effetti economici delle scelte adottate o da adottare.

Ritengo, infine, utile richiamare l'attenzione sulla importanza del disposto dall'articolo 18 del decreto legislativo 118 del 2011, che fissa il termine per l'approvazione da parte della Giunta regionale del Progetto di rendiconto entro il 30 aprile dell'anno successivo "per consentire la parifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti" e permettere, poi, l'approvazione da parte dell'Assemblea legislativa del rendiconto regionale entro il 31 luglio.

La riportata sequenza temporale è funzionale a consentire l'adozione, nei termini, della legge di assestamento, assicurando la prescritta consequenzialità nell'adozione dei documenti di finanza pubblica, che è presupposto fondamentale per il corretto funzionamento dell'ordinamento finanziario e contabile.

La relazione che segue è stata redatta accentrando l'analisi sugli aspetti giuridici e contabili ritenuti maggiormente significativi, con particolare attenzione all'aspetto della legalità finanziaria, nel rispetto del ruolo rivestito dalla Procura regionale nel giudizio di parificazione e con particolare riferimento ai saldi finanziari e alla spesa sanitaria.

Anticipando alcune valutazioni, espresse per esteso nelle pagine seguenti, vale dire che la Regione soffre ancora per un consistente indebitamento che limita di molto la capacità di investimento necessaria per far fronte alle esigenze di servizi alla collettività più efficaci e funzionali. A

questo proposito è necessario intervenire, fin dove possibile, sul fronte del contenimento delle spese comprimibili (basta pensare alle consulenze e agli incarichi di natura fiduciaria) per dirottare ogni risorsa disponibile sul fronte dell'innovazione e dell'efficientamento dei servizi di competenza regionale.

Rimane particolarmente critica la situazione della gestione dei servizi sanitari aggravata da fenomeni congiunturali che si vanno ripetendo aggravando i saldi della spesa sanitaria e comportando, non di rado, riflessi negativi anche sul versante del danno erariale.

Attesa la assoluta preponderanza di tale settore di intervento dell'azione regionale, e considerato quanto l'emergenza COVID ha evidenziato, si rende necessario ed urgente un generale ripensamento dell'organizzazione sanitaria che prediliga la sanità territoriale (potremmo dire di vicinanza) capace di dare risposte immediate al cittadino liberando risorse finanziarie e professionali per le strutture più grandi e per la gestione delle patologie più complesse.

Il tema "dell'assistenza sanitaria territoriale" deve rappresentare una sfida per il Servizio Sanitario Nazionale capace di traghettare la nostra sanità anche oltre la gestione dei fondi dedicati del PNRR. Ad oggi, infatti, il ridimensionamento della capacità operativa degli ospedali non è stato accompagnato da un adeguato rafforzamento della sanità territoriale. Questo fenomeno è presente anche in Regione Lazio dove gli ospedali vengono spesso sovraccaricati dalla richiesta di interventi che potrebbero essere svolti altrove perché a più bassa intensità clinica.

L'obiettivo, oggettivamente sfidante, per la governance della Regione deve essere quello di un nuovo modello organizzativo per la rete di assistenza sanitaria che, nell'alveo del DM 77/2022, consenta una maggiore efficienza dei servizi resi alla cittadinanza e, assai probabilmente, consistenti risparmi di spesa.

Ovviamente per raggiungere gli obiettivi di riforma bisogna che, oltre agli appostamenti sul bilancio regionale, anche il Governo centrale faccia la sua parte garantendo adeguate risorse al SSN anche quando i fondi del PNRR si saranno esauriti.

In questo contesto sta diventando una vera e propria emergenza la carenza di personale e la difficoltà di nuovo reclutamento a causa della perdita di attrattività del SSN soprattutto per quanto riguarda gli infermieri e alcune categorie di medici in particolare quelli dei servizi di emergenza con il necessitato ricorso ai cd “medici a gettone”. La questione va affrontata a livello nazionale con una adeguata programmazione del personale, l’incremento dell’offerta formativa, l’adozione di misure volte a restituire attrattività al lavoro nel SSN in termini di riconoscimento sociale ed economico.

Anche nella Regione Lazio il fenomeno sembra in rapida espansione senza però garantire elevati standard di qualità pur comportando un notevole impegno dal punto di vista finanziario. Anche in relazione a segnalazioni di sprechi e inefficienze la Procura sollecita la Regione a verificare se le singole aziende adottino sempre i più adeguati livelli di organizzazione atti ad ottimizzare costi e prestazioni.

Analogo discorso va fatto per porre rimedio all’annosa problematica delle liste di attesa, aggravata dall’emergenza pandemica, ma ancora lungi dal trovare una soluzione definitiva. Anche su questo tema non mancano segnalazioni di abusi ed illegittimità, che la Procura valuterà in termini di responsabilità erariale, che devono indurre all’adozione di modelli organizzativi più adeguati alle esigenze della cittadinanza.

Un breve cenno al tema delle “concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative” che, come detto lo scorso anno sollecita l’interesse della Procura contabile in relazione a due profili. Il primo attiene alla ormai

inveterata prassi, invero diffusa su tutto il territorio nazionale, di disporre la proroga delle concessioni in essere e l'affidamento di nuove concessioni senza gara, in contrasto con il principio euro-unitario di concorrenza. Il secondo, invece, riguarda la mancata predisposizione di misure idonee ad assicurare l'integrale riscossione dei canoni concessori, ovvero ad attivare adeguati strumenti di monitoraggio sulle entrate e l'eventuale recupero degli importi non versati.

La normativa regionale conferma l'attribuzione ai Comuni del potere di rilascio delle concessioni nonché di dichiarazione della decadenza e della revoca delle stesse, residuando in capo alla Regione, in caso di inerzia o inadempimento, l'esercizio dei poteri sostitutivi ai sensi dell'art. 49 dello Statuto.

La Regione è a sua volta tenuta ad adottare un piano di utilizzazione del demanio marittimo che individui le aree destinate all'utilizzazione turistico-ricreativa e stabilisca i criteri per l'utilizzo di tali aree, nel rispetto delle norme urbanistiche, di tutela ambientale e della materia del demanio in particolare, dettando anche precise linee di indirizzo sulle modalità di predisposizione del Piano di Utilizzazione degli Arenili. La Regione dispone, in altre parole, di un potere regolatorio finalizzato, attraverso l'elaborazione di criteri unitari per l'utilizzo delle aree demaniali, al coordinamento dei singoli PUA comunali. È dunque compito dell'Ente sovraordinato effettuare una precisa ricognizione accertativa in ordine allo stato dei beni demaniali oggetto di concessione e all'utilizzo che di tali beni sia stato fatto nonché vigilare in ordine alla conformità dei PUA comunali al piano regionale e alla sua corretta attuazione. Ovviamente è necessario che l'apparato organizzativo sia adeguato alla complessità delle funzioni intestate all'ente regionale per garantire sufficienti parametri di efficienza.

RENDICONTO GENERALE 2022

1. Considerazioni generali e di sintesi

Il Titolo III del d.lgs. 118/2011, introdotto dal d.lgs. 126/2014, disciplina l'ordinamento finanziario e contabile delle Regioni a statuto ordinario.

La necessità di disciplinare in maniera uniforme l'ordinamento contabile dello Stato e degli Enti territoriali risiede nel fatto che la finanza regionale concorre con la finanza statale e locale al perseguimento degli obiettivi di convergenza e di stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e opera in coerenza con i vincoli che ne derivano.

Nel rispetto dei principi cardine della programmazione della gestione, le Regioni adottano ogni anno il bilancio di previsione finanziario, le cui previsioni, riferite ad un orizzonte temporale almeno triennale, sono elaborate sulla base delle linee strategiche e delle politiche contenute nel Documento di economia e di finanza regionale (DEFR).

In relazione alle esigenze derivanti dallo sviluppo della fiscalità regionale, le Regioni adottano altresì una legge di stabilità regionale che contiene il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio di previsione.

Il sistema contabile garantisce la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sotto il profilo finanziario, economico e patrimoniale.

Il sistema di bilancio, invece, si avvale del bilancio di previsione finanziario, del Documento tecnico di accompagnamento del bilancio e del bilancio finanziario gestionale.

Per ciascun esercizio, il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario di competenza.

I risultati della gestione sono, invece, dimostrati nel rendiconto generale annuale delle Regioni.

Ai sensi dell'art. 63, comma 2, del d.lgs. 118/2011, il rendiconto generale è composto dal Conto del bilancio, dal Conto economico e dallo Stato patrimoniale, in quanto ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 118/2011, le Regioni affiancano alla contabilità finanziaria, a fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico-patrimoniale, garantendo, in tal modo, "la rilevazione unitaria dei fatti gestionali, sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale". Contestualmente al rendiconto, le Regioni approvano il rendiconto consolidato, comprensivo dei risultati del Consiglio regionale e degli eventuali organismi strumentali.

Con deliberazione n. 137 del 28 aprile 2023, n. 137, la Giunta della Regione Lazio ha adottato la proposta di legge regionale di Rendiconto relativa all'esercizio 2022, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 63, comma 2, del decreto legislativo innanzi citato.

In particolare, il Conto del bilancio è il documento contabile in cui sono esposti i dati finanziari della gestione svolta nel corso del 2022. Assume come dato di partenza le risultanze contabili approvate con il bilancio di previsione relativo al medesimo anno. Di seguito i dati più significativi.

Nella gestione di competenza a fronte di previsioni definitive di entrata per €38.953.105.416,33 sono state accertate somme per €22.000.850.597,28, con un grado di realizzazione annuale delle entrate pari al 56,48% ed una capacità di riscossione, a fronte di incassi in conto competenza, pari ad €18.744.410.414,92, dell'85,20%.

Risultano impegnate somme per €21.458.110.700,13 cosicché la capacità di realizzazione della spesa è stata pari al 55,09% degli stanziamenti definitivi,

mentre la percentuale dei pagamenti (€18.656.354.868,87) sugli impegni è dell'86,94%.

Con riferimento alla gestione dei residui, dalla gestione di competenza sono stati prodotti residui attivi per €3.256.440.182,36 su un totale di residui attivi conservati nel conto del bilancio al 31 dicembre 2022 di €5.824.970.747,63. L'aumento registrato rispetto all'ammontare dei residui attivi conservati al 31.12.2021 - pari ad €4.464.589.019,95 - è riconducibile al mancato incasso di determinate quote di entrate registrato al 31.12.2022.

I residui passivi al 31.12.2022, come risultanti dalla D.G.R. n. 132/2023, ammontano ad €5.016.312.275,18, di cui €2.801.755.831,26 da competenza e €2.214.566.443,92 da residui passivi presenti al 31.12.2021.

L'aumento dei residui passivi rispetto all'ammontare riferito all'esercizio precedente è riconducibile al monitoraggio dei pagamenti, afferenti alla cassa sanitaria, nei confronti di LazioCrea S.p.A., soggetto delegato alla gestione della parte prevalente dei pagamenti ai fornitori del SSR.

Al fine di dare attuazione al principio contabile generale della competenza finanziaria, la Regione ha compiuto le operazioni di accertamento dei residui secondo le previsioni di cui all'art. 2, comma 4, del d.lgs. n. 118/2011. L'insieme delle operazioni di riaccertamento è stato definito con deliberazione della Giunta regionale n. 132 del 27 aprile 2023., previa acquisizione del parere favorevole del Collegio dei Revisori dei Conti, organo deputato a vigilare sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione della Regione, delle sue articolazioni organizzative prive di un proprio organo di revisione.

Con la medesima deliberazione è stato anche determinato il fondo pluriennale vincolato iscritto nella spesa dell'esercizio 2022, per un importo complessivo pari ad €920.655.316,21 (di cui €245.883.586,87 per la parte corrente ed €674.771.729,34 per la parte in conto capitale).

Rispetto ad un fondo di cassa iniziale pari ad €2.194.626.432,64, si sono registrate riscossioni in conto competenza pari ad €18.744.410.414,92 e in conto residui per €1.679.701.081,30 e pagamenti in conto competenza per €18.656.354.868,87 e in conto residui per €1.853.501.201,74, con un saldo al 31.12.2022 pari ad €2.108.881.858,25.

La Regione Lazio non dispone di un sistema di contabilità tale da rilevare *ex ante* “i vincoli sulle giacenze di cassa, la consistenza della cassa vincolata non sanitaria e la sua ricostituzione in caso di movimentazioni per temporanee esigenze di liquidità”. Ciò nonostante, l’Amministrazione ha comunicato di riuscire comunque a distinguere i capitoli liberi da quelli vincolati sulla base dell’impostazione del bilancio regionale, mediante speciali classificazioni inserite nell’anagrafica dei capitoli, aggiuntive a quelle previste dal d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i..

Pertanto gli uffici regionali, partendo dal fondo di cassa finale di €2.108.881.858,25 ed escludendo la parte sanitaria di €1.867.633.587,69, hanno proceduto a calcolare *ex post* la cassa ordinaria vincolata al 31 dicembre 2022 con l’applicazione del suddetto algoritmo, emerge che la quota vincolata è pari ad €141.597.838,59, con una parte libera pari ad €99.650.432,00.

Pur in mancanza di espressa previsione normativa, la Procura evidenzia l’importanza del rispetto del principio di “veridicità ed attendibilità” del bilancio, il cui scopo è la rappresentazione delle reali condizioni delle operazioni di gestione di natura economica, patrimoniale e finanziaria dell’esercizio, che presuppone un “corretto” utilizzo delle partite vincolate in parte entrata ed in parte spesa, con una corretta apposizione di vincoli alle entrate riscosse e la relativa osservanza nella successiva gestione ai fini dell’attenuazione del rischio di emersione di futuri squilibri di bilancio.

Tale aspetto assume ancora più rilievo dal momento che il calcolo viene effettuato a posteriori, utilizzando elementi difficilmente riscontrabili (Residui passivi vincolati (netto GSA), Residui attivi vincolati (netto GSA), Fondo pluriennale vincolato afferente risorse vincolate, Avanzo di amministrazione accantonato relativo ai residui perenti afferenti risorse vincolate (netto GSA), Avanzo di amministrazione vincolato afferente risorse vincolate (netto GSA).

In assenza di specifico tracciamento, costituito dall'elenco delle partite vincolate movimentate negli anni in bilancio e non ancora chiuse (con riferimento, quindi, non solo alla sola competenza) possono sorgere perplessità circa la corretta gestione degli accertamenti non impegnati o delle spese vincolate "disimpegnate".

Si rileva, inoltre, la presenza al 31 dicembre 2022, di quote vincolate per pignoramenti nei confronti della Regione, che ammontano ad €80.595.747,50, di cui €47.991.107,95 per la sanità ed €32.604.639,55 per la gestione ordinaria. Alla medesima data, risultano presenti altri pignoramenti presso terzi per €4.049.645,11.

Per l'esercizio 2022, come per il triennio precedente, l'anticipazione di tesoreria prevista dall'art. 69 del d.lgs. 118/2011, è stata pari a zero.

L'organo di revisione, per l'analisi del rendiconto 2022, ha utilizzato tecniche di campionamento basate su campioni statistici. In particolare, per il campionamento relativo ai mandati di spesa ed il successivo controllo sulle fasi autorizzative e contabili connesse, ha utilizzato il campionamento casuale basato su estrazione sull'universo delle operazioni di spesa eseguite durante l'esercizio. Risulta, quindi, superata la criticità evidenziata dalla Procura nel giudizio di parifica per l'esercizio 2021.

Connesso al tema del principio di veridicità, attendibilità e comprensibilità del bilancio viene in evidenza il sistema denominato *"ottimizzazione delle disponibilità liquide a livello regionale"*, previsto dall'articolo

3 della legge regionale n. 17/2015, con cui il legislatore regionale, con la finalità di ridurre il ricorso all'anticipazione di tesoreria che comporta l'obbligo di pagamento degli oneri finanziari per interessi, ha istituito un sistema coattivo di gestione accentrata di cassa con le società controllate e gli enti pubblici di cui all'art. 55 dello Statuto regionale.

Tali organismi ogni anno versano il 50 per cento delle disponibilità liquide (non movimentate) depositate presso gli stessi su appositi sotto-conti aperti presso l'istituto tesoriere della Regione, con l'obbligo, da parte della Regione di restituire la liquidità "in caso di richiesta".

Come emerso in sede istruttoria il riversamento nel conto di Tesoreria unica della Regione da parte degli enti "costituenti il Sistema" non è libero né nell'*an*, né nel *quando*, né nel *quantum*, in quanto tutti e tre i richiamati parametri sono frutto di specifica disposizione regionale, in sede normativa e soprattutto in sede regolamentare (DGR 528/2016), e ciò anche avendo riguardo al presupposto per la restituzione delle liquidità riversate.

Pertanto, anche se la restituzione avviene su semplice richiesta dell'Ente o della società, il riversamento non è lasciato alla libera scelta degli enti, ma è imposto dalla medesima Regione, per legge regionale e per connessa disciplina regolatoria.

Nel corso dell'udienza di preparifica è, altresì, emerso che detto sistema è anche stato esteso anche ad INVIMIT, ente non ricompreso nella previsione del richiamato articolo 55, sulla base di un regolamento convenzionale stipulato tra le parti su dichiarate necessità connesse all'onerosità dei depositi bancari da parte di INVIMIT.

Non può non rilevarsi, in questa sede, che a differenza dell'anticipazione di tesoreria che, qualora non restituita entro l'esercizio dà evidenza della difficoltà di cassa, il sistema innanzi descritto non è in grado - per come è formulato - di mettere in luce il grado di autonomia finanziaria dell'Ente.

Questa Procura rileva, inoltre, la mancata restituzione agli enti intestatari dei riversamenti effettuati sia nel 2021 – pari ad €109.218.800,55 – sia nel 2022 – pari ad €56.559.484,57 – per un totale di €165.778.285,12.

Tale gestione accentrata della liquidità, pur funzionale alla riduzione dell'indebitamento regionale, risulta in contrasto con i principi del vigente Ordinamento giuscontabile.

I flussi, in entrata ed in uscita, vengono contabilizzati tra le partite di giro in assenza dei requisiti essenziali previsti dal PRINC CONT. n. 7.1., ai sensi del quale possono essere contabilizzate tra le partite di giro esclusivamente *“le transazioni poste in essere per conto di altri soggetti in assenza di qualsiasi discrezionalità ed autonomia decisionale da parte dell'ente, quali quelle effettuate come sostituto di imposta. Non comportando discrezionalità ed autonomia decisionale, le operazioni per conto di terzi non hanno natura autorizzatoria”*.

La Regione nelle memorie acquisite in data 6 settembre 2023, nulla riferisce circa le motivazioni afferenti alla mancata restituzione, mentre ipotizza la soppressione di tale istituto tramite legge regionale in ragione del venir meno della necessità di cassa posta alla base della sua adozione.

2. I risultati della gestione finanziaria 2022

Il risultato finanziario della gestione di competenza dell'anno 2022 è pari ad €508.087.235,65, in peggioramento rispetto al risultato dell'esercizio precedente (€655.810.090,36) e rappresenta il saldo tra entrate di competenza accertate (€22.000.850.597,28), meno le spese di competenza impegnate (€21.458.110.700,13), cui va aggiunta la differenza tra Fondo Pluriennale Vincolato in entrata (€886.002.654,71) e Fondo Pluriennale Vincolato in uscita (€920.655.316,21).

Nell'ambito della verifica dei risultati della gestione 2022, rilevanza assume il risultato di amministrazione, che esprime in maniera sintetica

l'intera gestione finanziaria dell'esercizio e, per il principio di continuità, rappresenta il punto di partenza per l'esercizio successivo.

Il risultato di amministrazione, infatti, è il saldo differenziale tra debiti e crediti della spesa della Regione e che, in caso di squilibrio, esprime un valore (il disavanzo) che restituisce il valore della ricchezza da recuperare per ripristinare l'equilibrio pluriennale tra entrate e spese.

Nella moderna ri-strutturazione che di tale saldo ha compiuto il d.lgs. n. 118/2011, un ruolo importante ha, a vario titolo, il sistema degli accantonamenti.

Se per un verso il Fondo Pluriennale Vincolato (FPV) precede la determinazione del risultato di amministrazione primario (detto anche "saldo contabile primario", SCP e corrisponde alla Riga A del modello di cui all'ALL. 10, lett. a, del decreto innanzi citato), gli altri Fondi concorrono a definire la c.d. "parte disponibile" (Riga E), ovvero il risultato di amministrazione sostanziale che se negativo sancisce la necessità di un recupero da imprimere negli esercizi futuri con i bilanci di previsione.

Il progetto di rendiconto 2022 espone un risultato di amministrazione "contabile" (lett. A) di €1.996.885.014,49¹, in miglioramento rispetto al corrispondente saldo della precedente gestione, pari ad €1.627.315.841,02.

Il risultato di amministrazione "effettivo" 2022 (lett. E) risulta pari a €13.546.663.838,08 importo determinato dal saldo contabile di lett. A), pari ad €1.996.885.014,49, integrato con il totale della parte accantonata, pari ad €14.793.691.569,59, e di quella vincolata, pari ad €749.857.282,98.

Il peggioramento della parte disponibile di cui alla lettera E) del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione rispetto all'analogo prospetto del 2021 non è dovuto agli effetti della gestione riferita all'anno 2022

¹ Quale risultante del saldo tra il risultato di amministrazione dell'esercizio precedente, pari ad €1.627.315.841,02, più il saldo della gestione di competenza 2022, pari ad €508.087.235,65, e della gestione dei residui, pari ad €138.518.062,18.

ma al maggior accantonamento al FAL *ex* d.l. 35/2013 e alla costituzione dell'accantonamento al FAL *ex* art. 2, comma 46, l. 244/2007.

Venendo all'esame delle componenti più significative del risultato di amministrazione "effettivo" si evidenzia che la quota accantonata dell'avanzo di amministrazione è, tra le altre, composta dalle seguenti voci:

a) Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)

Il Fondo crediti di dubbia esigibilità, previsto dall'art. 46 del d.lgs. n. 118/2011, aumenta rispetto all'esercizio precedente, passando da €493.008.446,88, accantonati al risultato di amministrazione 2021, ad un valore accantonato pari ad €642.907.117,56.

b) Fondo per le perdite delle società partecipate

L'importo accantonato è pari ad €1.942.842,00 e riguarda le perdite delle seguenti società partecipate:

- M.O.F. S.p.A. Mercato Ortofrutticolo Fondi: €14.440,00;
- Società per il Polo Tecnologico Industriale Romano S.p.A. (partecipata da Lazio Innova S.p.A.): €1.155,00,
- Investimenti S.p.A.: euro 1.927.247,00 (somma delle perdite registrate al 31.12 del 2018 e del 2019)

Poiché tra la data di approvazione del progetto di rendiconto 2022 ed il termine ultimo fissato dalla normativa di settore per l'approvazione dei bilanci delle società partecipate sussiste un fisiologico scostamento temporale, la Regione si riserva, in linea con quanto già evidenziato dalla Procura regionale, di comunicare eventuali necessità di adeguamento dello stanziamento del fondo in sede di assestamento del bilancio regionale 2023-2025, procedendo nel caso a nuovi accantonamenti ovvero allo svincolo di quote accantonate.

In merito alla consistenza del Fondo 2021 la Regione, nelle memorie, riferisce che la differenza rispetto all'importo riportato nel bilancio di previsione 2022-2024, pari a €198.846,00, concerne la quota di copertura per la

perdita d'esercizio 2020 del Parco Scientifico e Tecnologico del Lazio Meridionale s.c.a.r.l- PA.L.MER, detenuta indirettamente dalla Regione per il tramite di Lazio Innova S.p.A. che allo stato attuale risulta acquisita da C.C.I.A.A. di Frosinone-Latina e che, pertanto, ricorre la condizione (dismissione della partecipazione) prevista dal comma 1 dell'art. 21 del T.U.S.P, che consente di rendere disponibile la quota accantonata, con riduzione del Fondo perdite partecipate.

c) Fondo per rischi da contenzioso

L'Amministrazione regionale dà notizia, nella relazione al progetto di rendiconto 2022, di aver proceduto ad una stima analitica, per ciascun contenzioso in essere al 31.12.2022, del rischio di soccombenza.

Al fine di superare le criticità evidenziate dalla Sezione nel precedente rendiconto, a fronte di un rischio da contenzioso, per cause non afferenti alla sanità pari ad €141.275.559,69, la Regione ha provveduto ad un accantonamento integrale al fondo contenzioso nel risultato di amministrazione 2022.

Il Progetto di rendiconto in esame evidenzia un aumento rispetto all'accantonamento del precedente esercizio (€102.057.272,88).

Risultano in itinere atti proposti al Consiglio da parte della Giunta aventi ad oggetto il riconoscimento di debiti fuori bilancio per €95.480.539,47 di cui €1.503.862,94 sono stati già riconosciuti (art. 194 Tuel, lettera e, acquisizione di beni e servizi in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191 Tuel), mentre €93.976.676,53 risultano ancora da riconoscere (art. 194 Tuel, lettera a, sentenze esecutive). Tale ultimo importo trova integrale capienza nel fondo del precedente rendiconto (€102.057.272,88).

Per il contenzioso afferente al settore sanitario, invece, risulta iscritto nella GSA un fondo rischi per l'ultimo esercizio approvato (2021) pari ad €504.287.165,00 a fronte di una stima di soccombenza in materia sanitaria pari

ad €134.910.382,82. Tale rischio risulta, pertanto, abbondantemente coperto in via prudenziale.

Dalle memorie presentate dalla Regione risulta che il Fondo rischi iscritto nel bilancio GSA al 31/12/2022, ammonta a €500.746.044,83 ed è comprensivo del fondo rischi per cause legali in corso pari ad €134.910.382,82. La Regione riferisce altresì che la copertura del suddetto fondo è assicurata oltre che dai residui passivi dei capitoli del perimetro sanitario, tra cui quelli afferenti al fondo sanitario indistinto, anche dagli impegni perenti dello stock di perenzione al 31.12.2022 dei capitoli afferenti alla sanità per €220.943.057,74.

d) Fondo residui perenti

L'accantonamento residui perenti al 31 dicembre 2022 ammonta ad €467.970.467,74, a fronte di uno stock complessivo dei residui passivi perenti pari a €805.139.931,69, con una copertura del 58,12%, quindi inferiore alla soglia del 70% prevista dal d.lgs. n. 118/2011.

Dall'analisi della relazione di accompagnamento all'approvazione del rendiconto e di quella dell'Organo di revisione si evince, tuttavia, che è presente uno stanziamento di €96.000.000,00 nel Bilancio di previsione 2023 – 2025 che determina un importo complessivo di €563.970.467,74 con un aumento nel triennio della percentuale di accantonamento sino al 70,05%, in coerenza con il disposto normativo di cui all'art. 60, comma 3, del d.Lgs. n. 118/2011², che prevede un ammontare minimo rapportato alla media delle

² Art. 60, comma 3, d. Lgs. n. 118/2011: *A decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto, non e' consentita la cancellazione dei residui passivi dalle scritture contabili per perenzione. L'istituto della perenzione amministrativa si applica per l'ultima volta in occasione della predisposizione del rendiconto dell'esercizio 2014. A tal fine, una quota del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 e' accantonata per garantire la copertura della reiscrizione dei residui perenti, per un importo almeno pari all'incidenza delle richieste di reiscrizione dei residui perenti degli ultimi tre esercizi rispetto all'ammontare dei residui perenti e comunque incrementando annualmente l'entita' dell'accantonamento di almeno il 20 per cento, fino al 70 per cento dell'ammontare dei residui perenti.*

riscossioni nel triennio, mentre l'ammontare massimo in misura del 70% dell'ammontare complessivo dei residui perenti.

Come già nello scorso anno, la Procura evidenzia che dalle risultanze di bilancio emerge un irrisorio tasso di reiscrizione nel triennio 2020/2022 rispetto allo stock di perenzione (2,31% nel 2020; 2,75% nel 2021; 2,33% nel 2022), talché l'accantonamento del Fondo in oggetto risulta oggettivamente sovradimensionato.

In considerazione del fatto che la valorizzazione del suddetto fondo nella misura massima di fatto si traduce in una immobilizzazione di risorse che più utilmente potrebbero essere destinate all'erogazione di servizi alla collettività e all'esercizio di funzioni pubbliche, risulterebbe maggiormente funzionale una modifica normativa che rapporti anche il limite massimo dell'accantonamento in oggetto in misura percentuale all'ammontare delle richieste di reiscrizione del triennio.

L'importo dello stock complessivo dei residui perenti, a seguito dell'attività amministrativa di revisione compiuta dalle strutture regionali, si è ridotto rispetto alla somma di perenzione relativa all'esercizio 2021 (€999.876.450,26). Le attività di revisione hanno portato alla cancellazione delle seguenti somme:

- €41.688.907,17, in quanto non più esigibili;
- €129.701.618,31 *ex* articolo 33, comma 2, della l.r. n. 11/2020 che richiama l'art. 2946 del c.c.. Ai sensi dell'articolo 33, comma 3, della l.r. n. 11/2020 l'Amministrazione avrebbe dovuto accantonare nel risultato di amministrazione un fondo pari al 10% delle somme eliminate per prescrizione, ossia €12.970.161,83.
- euro 23.345.993,09 impegnati nell'esercizio 2022.

Nelle voci che compongono il “Fondo per il pagamento delle perdite potenziali” (di parte corrente e capitale) è presente un “Accantonamento perenzione ai sensi art. 33, c. 3 LR n. 11/2020” pari a €29.010.839,07, in aumento di €12.343.914,17 rispetto al 2021. Tale incremento risulta inferiore all'accantonamento richiesto dalla normativa (€12.970.161,83) per €626.247,66. In merito alla rilevata differenza la Regione ha chiarito che tale somma riguarda i residui perenti divenuti esigibili e, pertanto, reiscritti in bilancio su richiesta di ciascuna Direzione regionale assegnataria.

e) Altri accantonamenti

La quantificazione operata dalla Regione Lazio, pari a complessivi €234.457.394,66 (€54.314.517,58 circa per il pagamento delle perdite potenziali derivanti da spese correnti; €151.068.296,52 circa per perdite potenziali derivanti da spese in conto capitale; €16.820.000,00 per garanzie prestate dalla Regione in favore di imprese controllate; €12.254.580,56 per rinnovi contrattuali), risulta in aumento rispetto al valore dello scorso esercizio pari a 206,813 mln di euro grazie anche alla capillare ed estesa attività di riconciliazione con gli enti locali della Regione Lazio.

Particolare attenzione è stata prestata, su sollecitazione della Sezione di controllo, all'attività di riconciliazione contabile tra residui attivi e passivi con le società regionali. Sul punto l'Organo di revisione, evidenziando alcune specifiche potenziali perdite, ha quantificato l'importo complessivo in €4.068.273,12.

Analogamente le perdite potenziali emerse a seguito delle riconciliazioni contabili con gli enti locali - sino al tempo della redazione del rendiconto 2022 - trovano integrale copertura con una quota dell'accantonamento per perdite potenziali assunto sul risultato di amministrazione 2022.

Tuttavia, l'attività di confronto volta alla riconciliazione delle partite debitorie e creditorie bilancio Stato - bilancio Regioni, di cui al tavolo tecnico

avviato con il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, ha subito una battuta d'arresto.

Egualemente procedono lentamente le attività di riconciliazione con la Città metropolitana di Roma Capitale e le Province, la cui competenza a seguito della legge 7 aprile 2014, n. 56 (cd. "legge Delrio") è stata completamente ridefinita dal legislatore nazionale, distinguendo tra funzioni fondamentali, rimaste in capo alle Province e funzioni non fondamentali, eventualmente riattribuite alle stesse a seguito di accordo convenzionali con le Regioni e lo Stato. La Regione Lazio con legge regionale n. 17/2015 all' articolo 7 ha normato i rapporti con le Province, stabilendo le funzioni delegate alle stesse e le coperture finanziarie destinate. Purtroppo, risultano stimate dalla stessa Regione ulteriori richieste delle Province, connesse allo svolgimento delle attribuite funzioni non fondamentali, la cui quantificazione è ancora *in itinere*, pur con una stima, effettuata in fase di predisposizione del rendiconto in esame, pari a circa 39 mln di euro.

La previsione di queste potenziali partite debitorie evidenzia un grave *vulnus* al principio costituzionale della copertura delle leggi di spesa (art. 81, 3 comma, Cost), su cui più volte la Sezione di controllo ha richiamato l'attenzione del legislatore regionale.

In argomento la Corte Costituzionale, già con la sentenza n. 384 del 1991 ha chiarito che *"le disposizioni legislative che introducono spese pluriennali a quote annuali crescenti sono costituzionalmente obbligate ad individuare i mezzi idonei a fronteggiare, nell'ambito di un programma finanziario, le quote di ciascun anno, evitando di riversarle, sia pure implicitamente, sui bilanci futuri che, soprattutto in situazione di gravi deficit non sarebbero assolutamente in grado di sostenerle con le normali entrate"*.

Occorre, pertanto, al fine di evitare ulteriori squilibri di bilancio, che ad attenta verifica circa la quantificazione della spesa già maturata si accompagni

una celere e corretta riprogrammazione e rimodulazione della spesa futura connessa all'esercizio delle funzioni non fondamentali tuttora svolte dalle Province.

f) Fondo anticipazione di liquidità

L'art. 44 del d.l. n. 189/2016 e successive modificazioni ha sospeso fino al 2023 (da ultimo con l'art. 17, comma 1, del d.l. n. 115/2022 è stato prorogato tale termine a tutto il 2023) il rimborso della quota capitale delle anticipazioni di liquidità, di cui all'articolo 1, commi da 692 a 700 della legge 28 dicembre 2015 n. 208.

L'ammontare del fondo, pari a €13.305.138.187,94, inserito nella parte accantonata del prospetto del risultato di amministrazione, risulta aumentato rispetto allo scorso esercizio.

Tale variazione in aumento è riconducibile per:

- €1.924.465.523,95 alla quota di debito residuo derivante dal debito restitutorio per anticipazione di liquidità ex d.l. n. 35/2013, per il quale la il rimborso della quota capitale è sospeso a tutto il 2023 ai sensi dell'art. 44 del D.L. n. 189/2016. L'Ente, con riguardo alla somma di €1.924.465.523,95 ha optato fino all'esercizio 2021, per le modalità di contabilizzazione previste dall'art. 1, lett. b) del d.l. 13/11/2015, n. 179, confermate successivamente dall'art. 1, commi da 692 a 700 della legge n. 208/2015, nello specifico dal comma 692, lettera b) e 697. In sede di predisposizione dello schema di rendiconto 2022, tale importo è stato inserito nell'accantonamento da FAL ai sensi del comma 692 lett. a) della legge n. 208/2015, conformemente alle indicazioni della Sezione Regionale di controllo Lazio, n. 47/2019/PARI.
- €4.004.857.579,61 alla quota di debito residuo contratto ai sensi dell'art. 2, comma 46, della legge n. 244/2007 che prevede l'anticipazione di liquidità da parte dello Stato ad alcune Regioni, tra cui il Lazio, per l'estinzione dei

debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti commerciali cumulati fino al 31 dicembre 2005.

L'articolo 1, comma 829, della legge n. 197/2022 ha fornito un'interpretazione autentica dell'articolo 2, comma 46, della legge n. 244/2007, chiarendo che l'anticipazione di liquidità concessa ai sensi della succitata norma *“non costituisce indebitamento ai sensi dell'articolo 3, comma 17, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e non trova applicazione l'articolo 62 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118”*. Ne consegue che i relativi oneri non concorrono, al calcolo del limite di indebitamento previsto dalla norma da ultimo citata, né secondo la Procura può ritenersi che la rinegoziazione dei tassi di interesse effettuata con Cassa Depositi e Prestiti ne abbia mutato la natura giuridica ai sensi dell'art 1, comma 789, della legge 30 dicembre 2020 n. 178, che, integrando il disposto dell'art. 3, comma 17, della legge n.350/2003³, ha espressamente escluso che costituiscano indebitamento le operazioni di rinegoziazione dei contratti di approvvigionamento finanziario. Per la medesima norma deve ritenersi testualmente esclusa dal calcolo del limite di indebitamento anche l'operazione di *sale and lease back* denominata SAN.IM, conclusa anteriormente al 2015 e rinegoziata con il MEF, il cui valore residuo risulta iscritto nel conto del patrimonio della Regione Lazio.

Infine, in merito a questa tipologia di anticipazione concessa, risultano ancora non pagati tutti i debiti per i quali era stata accordata l'erogazione delle somme, ossia quelli del SSR maturati al 31/12/2005, nonostante l'obbligo di *“immediata estinzione dei debiti pregressi”* e la necessità di dover trasmettere

³ Art. 3, comma 17, della legge 24 dicembre 2003 n. 350: Per gli enti di cui al comma 16, costituiscono indebitamento, agli effetti dell'art. 119, sesto comma, della Costituzione, l'assunzione di mutui, l'emissione di prestiti obbligazionari, le cartolarizzazioni relative a flussi futuri di entrata, a crediti e a attività finanziarie e non finanziarie, l'eventuale somma incassata al momento del perfezionamento delle operazioni derivate di swap (cosiddetto upfront), le operazioni di leasing finanziario stipulate dal 1° gennaio 2015, il residuo debito garantito dall'ente a seguito della definitiva escussione della garanzia.....Inoltre, non costituiscono indebitamento, agli effetti del citato articolo 119, le operazioni di revisione, ristrutturazione o rinegoziazione dei contratti di approvvigionamento finanziario che determinano una riduzione del valore finanziario delle passività totali. In caso di estinzione anticipata di prestiti concessi dal Ministero dell'economia e delle finanze, gli importi pagati dalle regioni e dagli enti locali sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati, in relazione alla parte capitale, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

“tempestivamente la relativa documentazione ai Ministeri dell’economia e delle finanze e della salute” (cfr. art. 2 comma 48 della legge n. 244/2007).

Come già nella scorsa relazione la Procura richiama l’Amministrazione regionale sulla necessità di un costante monitoraggio circa le modalità di copertura finanziaria finalizzate alla restituzione dell’anticipazione di liquidità.

Merita segnalazione anche la quota vincolata dell’avanzo di amministrazione, pari ad €749.857.282,98 che si riferisce ad entrate accertate e incassate con vincolo di destinazione, ma non ancora impegnate e precisamente €96.205.261,91 riferiti a vincoli derivanti da leggi e principi contabili, €653.652.021,07 a vincoli derivanti da trasferimenti.

3. Gli equilibri di bilancio

Ai fini della rappresentazione degli equilibri di bilancio, il DM 1 agosto 2019 (recante aggiornamento agli allegati di cui al d.lgs. 118/2011, pubblicato sulla G.U. del n. 196 del 28.08.2019) ha modificato gli schemi da allegare a preventivo e rendiconto, prevedendo un diverso prospetto sugli equilibri, un quadro generale riassuntivo implementato con l'inserimento di nuovi riquadri riguardanti «l'equilibrio di bilancio» e «l'equilibrio complessivo» ed una diversa costruzione del prospetto sul risultato di amministrazione con tre nuove voci (a/1, a/2 e a/3), che dovranno fornire il dettaglio sulla composizione delle quote accantonate, vincolate, destinate e libere.

Tali prospetti sono stati da ultimo modificati con DM 2 agosto 2022 e adottati a partire dal rendiconto in esame.

Il “quadro generale riassuntivo” degli equilibri di bilancio relativi all’esercizio 2022 della Regione Lazio espone un equilibrio di bilancio pari ad € + 65.581.568,19 e un equilibrio complessivo pari ad € – 5.593.123.876,45.

Tale valore fortemente negativo dell'equilibrio complessivo è conseguenza dei maggiori accantonamenti effettuati in fase di predisposizione del rendiconto, nella quasi totalità derivanti dall'aumento del FAL (che da solo genera una variazione negativa di €5.929.323.103,20).

Inoltre, l'andamento finanziario dell'esercizio 2022 della Regione Lazio non ha necessitato di far ricorso a debito autorizzato e non contratto.

Si riscontra un'applicazione di avanzo di amministrazione non conforme a quanto prescritto dalla l. n. 145/2018 (art. 1, commi 897 e 898) per gli enti in disavanzo. Infatti, l'importo massimo utilizzabile è pari ad €273.662.182,28 mentre quello effettivamente applicato è stato pari ad €443.825.215,91 (entrambi i valori sono al netto del fondo di anticipazione di liquidità).

La Regione, in risposta alla nota istruttoria della Sezione del Controllo, riferisce che il limite quantitativo di avanzo accantonato e vincolato iscrivibile nell'esercizio finanziario 2022, in applicazione del comma 898, è pari a €698.998.282,26 in quanto i disavanzi applicati nel primo esercizio del bilancio di previsione (segnatamente il 2022), sono:

- €36.836.560,87 relativo alla quota di ripiano annuale del disavanzo di parte corrente di cui all'art. 9, comma 5, del D.L. n. 78/2015;
- €236.825.621,41 relativi alla quota residuale del disavanzo emergente dal rendiconto 2020;
- €425.336.099,98 relativi al disavanzo da debito autorizzato e non contratto derivante dall'accantonamento del fondo dei residui perenti in conto capitale per spese a carico della Regione.

4. Il pareggio di bilancio

La disciplina del pareggio di bilancio introdotta dalla legge n. 243 del 2012 (artt. 9-12) costituisce per le Regioni e gli Enti locali la nuova regola

contabile – in sostituzione del previgente patto di stabilità interno – mediante la quale gli enti territoriali concorrono alla sostenibilità delle finanze pubbliche.

Anche per il 2022 le Regioni hanno partecipato alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica perseguendo il pareggio di bilancio, in applicazione dell'articolo 9 della legge innanzi citata, secondo cui ai fini del concorso al contenimento dei saldi di finanza pubblica, le Regioni a statuto ordinario devono conseguire un saldo non negativo (cioè, come livello minimo pari a zero), in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali. Inoltre, in considerazione delle sentenze della Corte Costituzionale n. 247 del 2017 e n. 101 del 2018, che autorizzano l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa nel rispetto delle disposizioni previste dal decreto legislativo n. 118/2011, dal 2021 le disposizioni dell'articolo 1, comma 820 della legge n. 145/2018, si applicano anche alle Regioni a statuto ordinario.

L'Amministrazione ha ottemperato rispetto a quanto prescritto dall'art. 1, comma 821, della legge n. 145/2018. Ciò nonostante, a differenza del precedente esercizio, l'equilibrio complessivo D/3 risulta negativo a seguito, principalmente, dei maggior accantonamenti al FAL.

5. Spesa di personale

Gli interventi normativi degli ultimi anni relativi alla spesa di personale, in considerazione del suo carattere strutturale, sono andati nella direzione del contenimento della dinamica retributiva e occupazionale al fine di garantire, da parte delle autonomie regionali e locali, il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

Con riguardo alla spesa del personale sostenuta dalla Regione Lazio nell'anno 2021, la Sezione del Controllo con deliberazione n. 135/2022/PARI non ha parificato i capitoli S11403 e S11503 per complessivi €1.761.950,07 relativi al trattamento retributivo di personale dipendente da società a controllo pubblico comandato presso l'Ente, per violazione della regola generale secondo cui la mobilità del personale pubblico non prevede forme di transito dal settore privato a quello pubblico (in tal senso Corte Cost., sentenza n. 227/2020).

Alla dichiarazione di irregolarità è conseguito l'obbligo di recuperare al bilancio regionale la somma di €1.761.950,07 mediante contrazione, per il corrispondente importo, della capacità di spesa del personale, in conformità al consolidato orientamento della giurisprudenza contabile formatosi per analoghe fattispecie di retribuzioni non dovute o eccedenti il dovuto (cfr., *ex multis*, Corte dei conti, SRC Basilicata, del. n. 42/2020, pag. 48 e ss.).

Dall'istruttoria è emerso che la Regione ha provveduto all'accantonamento per *"recupero personale comandato Giunta e Consiglio"* nel Fondo Passività Potenziali per un importo pari ad €2.756.804,47 invece di recuperare la somma di €1.761.950,07 tramite contrazione della capacità di spesa, così come indicato dalla deliberazione innanzi citata.

La Regione ha chiarito che la *"la mancata corrispondenza tra gli importi della spesa non parificata nel rendiconto 2021 e delle somme accantonate sul fondo perdite potenziali della proposta di rendiconto 2022 è dovuta alla circostanza che alcuni dei comandi di cui trattasi, per effetto dell'articolo 2 della l.r. 19/2021, si sono protratti anche per una parte del 2022, ovvero fino al 24/11/2022, in corrispondenza con l'entrata in vigore della l.r. 19/2022, che ha abrogato l'articolo 2 della l.r. 19/2021, avvenuta il 25/11/2022, generando l'ulteriore spesa di circa 1 mln di euro"*.

Ha, inoltre, specificato che sta procedendo alla modifica del PIAO, allegato tecnico 5 “Piano Triennale del Fabbisogno di Personale della Giunta Regionale 2023- 2025” di cui alla DGR 31 gennaio 2023 n. 42, al fine di recuperare l’importo di euro 2.756.804,47 mediante la corrispondente contrazione delle capacità assunzionali autorizzate dalla Giunta regionale nel medesimo piano, a valere sui risparmi da cessazione del personale regionale prodottisi nell’annualità 2022 (facoltà assunzionale 2023).

Per quanto concerne, invece, le risorse accantonate nelle perdite potenziali della proposta di rendiconto 2022, pari a €2.756.804,47, la Regione ritiene di doverle svincolare a valere sul risultato di amministrazione dello stesso esercizio finanziario in cui verrà effettuata la contrazione della spesa di personale, segnatamente il 2023.

Si rileva, invece, che nell’esercizio in esame permane la criticità emersa in sede di parifica 2021 relativa ai dipendenti comandati o distaccati da società regionali presso la Regione Lazio. Infatti, mentre i comandi in entrata sono stati bloccati a far data del 5 gennaio 2022 (in virtù della l.r. 20 dicembre 2021, n. 19), quelli già in essere risultano, al contrario, essere stati mantenuti fino alla naturale scadenza, sebbene ne sia stata raccomandata la cessazione anticipata, in virtù del carattere ontologicamente temporaneo di tale tipologia di rapporti.

Nello specifico, il comando è cessato per 3 dipendenti nell’anno 2022 (rispettivamente nelle seguenti date: 16/01/2022, 08/03/2022 e 31/05/2022) mentre per altre 14 unità di personale il comando avrà termine in corrispondenza della fine della legislatura (marzo 2023).

In merito alla capacità assunzionale, così come per gli esercizi 2020 e 2021, la Regione non ha potuto accedere al nuovo parametro – vincolo previsto dall’art. 33 del d.l. 34/19, per mancanza dell’equilibrio pluriennale

di bilancio asseverato dall'Organo di revisione. *“L'equilibrio pluriennale rilevante ai fini dell'art. 33 del d.l.n. 34/19 è funzionale ad attestare la sostenibilità in “concreto” dei maggiori oneri di personale – a struttura permanente ed obbligatoria – che l'Ente intende innestare nel bilancio”* (cfr. SSRR in sede giurisd. spec. comp., sent. n. 7/22).

La mancanza di uno dei due presupposti previsti dalla norma innanzi citata comporta che anche con riguardo all'esercizio 2022 la capacità assunzionale debba essere analizzata alla luce della regola del *turn over* (prevista dall'art. 3, comma 5, del d.l. 90/14) - basata sui risparmi di spesa effettivamente conseguiti - con la verifica dell'onere teorico in sede di programmazione e degli impegni effettivamente assunti in sede di consuntivo.

L'Ente non ha fornito dati sugli impegni per le nuove assunzioni 2022, limitandosi ad indicare il dato già nettizzato delle voci escluse.

Con riguardo a quest'ultime, la Regione non ha provveduto ad indicare quali esse siano - ad eccezione delle assunzioni relative al rafforzamento dei centri per l'impiego (CPI) -, non ha fornito indicazioni sui presupposti per le relative esclusioni né ha dato per ciascuna categoria di voce esclusa il correlato importo sugli impegni 2022.

Ciò non consente di verificare la sostenibilità finanziaria, la piena copertura delle assunzioni rispetto ai risparmi da cessazione di afferenza, il rispetto del limite del *turn over*, il confronto tra gli impegni lordi e netti, con l'evidente rischio che l'utilizzo espansivo della regola del *turn over* possa costituire uno strumento per ampliare la facoltà assunzionale in violazione dei vincoli normativi (art. 1, comma 557 e segg., l. n. 296/06 e art. 9, comma 28, d.l. n. 78/10).

In merito la Regione riferisce quanto segue: *“....le attuali modalità di gestione contabile della spesa del personale dipendente della Regione, mediante l'utilizzo di capitoli omnibus, non consentono di adottare impegni specifici per talune categorie di dipendenti, a esempio i nuovi assunti. Tuttavia, in esito alle osservazioni di codesta Sezione, l'amministrazione sta verificando soluzioni che consentano di poter procedere a impegni di spesa specifici per le nuove assunzioni, soluzioni che saranno messe in atto non appena saranno effettuate le assunzioni programmate e autorizzate per il 2023. Si anticipa che, in tale ottica, al fine di garantire un più attento controllo sulla spesa di personale, nel corso dell'anno 2023 sono stati adottati impegni separati per il personale a tempo determinato della diretta collaborazione, che rappresenta, al momento in cui si scrive, l'unica modalità assunzionale posta in essere nel corso del 2023.”.*

La Procura si riserva di verificare negli esercizi successivi il superamento della criticità rilevata, auspicando, altresì, l'adozione da parte della Regione di criteri uniformi nel tempo per la compilazione della Tabella *omnia* e la Tabella voci escluse, come riportate nella relazione di deferimento.

Con riguardo alle spese per il personale “non a tempo indeterminato”, si rammenta che l'ordinamento prevede, ai fini della tutela della finanza pubblica allargata e al contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale, il rispetto del macro-vincolo di cui ai commi 557 e ss. dell'art. 1 della l. n. 296/06 e del parametro di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/10.

Rientra in questa categoria il personale presso gli Uffici di diretta collaborazione con gli organi di indirizzo politico in ordine al quale manca la previsione nel Piano triennale dei fabbisogni del personale (PTPF) sia per le annualità 2021 – 2023, sia per le annualità 2022 – 2024.

Al tempo stesso la Procura dà atto che la Regione, a seguito dei rilievi sul punto formulati in sede di giudizio di parifica 2021, ha incluso la diretta

collaborazione nel Piano dei fabbisogni 2023-2025, adottato con Deliberazione 31 gennaio 2023, n. 42 *“Adozione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) 2023 - 2025 ai sensi dell'art. 6 del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113”*.

La Procura prende atto di quanto asserito dall'Ente in sede di preparifica in ordine alla nuova modalità di conteggio del personale di diretta collaborazione che la Giunta si impegna ad effettuare a partire dai prossimi esercizi.

Suddetta modalità andrà a sostituire il precedente sistema che per conteggiare un'unità di personale a tempo pieno necessitava di due contrattisti a tempo parziale.

Inoltre, a fronte di un progressivo aumento delle unità e dei costi della politica registrati nel periodo 2020-2022, si auspica che la Regione continui a portare avanti le misure volte alla razionalizzazione di tale aggregato di spesa al fine di assicurare il rispetto dei vincoli di cui all'art. 2 del d.l. n. 174/2012 e una sana gestione finanziaria.

Nell'ambito del lavoro flessibile sono ricomprese tutte le tipologie di personale diverse da quelle a tempo indeterminato, tra cui il personale dei Gruppi consiliari (in tal senso, Corte Cost. nn. 215 e 245/21).

La Sezione di Controllo ha rilevato che le spese del personale contrattualizzato dei Gruppi consiliari non risultano invece incluse tra le spese concernenti il lavoro flessibile.

Ciò non consente la verifica del rispetto del principio di coordinamento della finanza pubblica previsto dall'art. 9, comma 28 del d.l. n. 78/2010 che si applica, senza esclusione alcuna, sul totale complessivo delle spese per suddetta tipologia di lavoro.

Infine, la gestione della spesa di personale della Regione Lazio segue due linee direttive distinte e parallele, quella della Giunta e quella del Consiglio, sia con riguardo alla dotazione organica sia con riguardo alla programmazione dei fabbisogni, mentre solo a consuntivo le risultanze relative a tale aggregato di spesa vengono unificate.

Ai fini della tutela del bilancio, però, il personale è unico e la separata gestione e contabilizzazione può incidere sulla sana gestione della spesa del personale – sia in termini di effettivo fabbisogno sia di sostenibilità – e sul rispetto dei vincoli finanziari.

Per tale ragione questa Procura, nel rispetto dell'autonomia organizzativa, amministrativa, contabile e patrimoniale riconosciuta a livello normativo alla Giunta e al Consiglio, raccomanda alla Regione di gestire unitariamente gli oneri complessivi della suddetta spesa.

6. L'indebitamento

La normativa vigente impone alle Regioni di poter ricorrere all'indebitamento esclusivamente per finanziare spese di investimento con le modalità e nei limiti previsti dall'art. 10 della L. 243/2012, al fine di subordinare il ricorso all'indebitamento a particolari limiti e procedure per concorrere solidalmente al rispetto degli obiettivi previsti a livello europeo.

In particolare, l'art. 62, co. 6, D. Lgs. n. 118/2011, prevede limiti qualitativi (divieto di contrarre mutui o altre forme di indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento) e quantitativi alla capacità delle Regioni di contrarre indebitamento, talché, ai sensi di detto articolo, il ricorso al debito, fatte salve le disposizioni dell'art. 40, comma 2, è ammesso esclusivamente nel rispetto di quanto previsto dalle leggi vigenti in materia, con particolare riferimento agli articoli 81 e 119 della Costituzione, all'art. 3,

comma 16, della Legge 24 dicembre 2003, n. 350, ed agli articoli 9 e 10 della Legge 24 dicembre 2012, n. 243.

Il Legislatore nazionale prevede, altresì, che ai fini della copertura economica del debito e quindi della sua sostenibilità nel tempo, debbano essere adottati dei piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, nei quali vengano evidenziate le modalità di copertura degli oneri incidenti sui singoli esercizi di durata del piano.

La tutela dell'equilibrio sostanziale e prospettico del bilancio presuppone, infatti, *“che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse”* (ex multis, Corte Cost. s.n. 165/2023).

Dalle indagini istruttorie è emerso che le rate ancora da pagare, per capitale e interessi, sul residuo debito di €22,37 mld (22,19 mld al netto dell'importo di cui al Credito Cartesio), graveranno per i successivi 25 anni sul bilancio regionale, con un onere annuo medio complessivo di circa 900 mila euro.

L'esposizione debitoria complessiva della Regione al 31 dicembre 2022 risulta pari ad €28.196.003.601,22, di cui €22.374.362.801,73 di “Debiti da finanziamento”, con un incremento rispetto all'esercizio 2021, in valore assoluto, di €281.760.785,47, e, in termini percentuali, del 1,01%.

Il dato rappresenta un valore assoluto rilevante e pertanto, la Procura evidenzia la necessità che la regione Lazio verifichi la sostenibilità prospettica degli oneri da indebitamento, valutandone gli effetti di irrigidimento della spesa corrente anche nella prospettiva pluriennale.

Come per lo scorso esercizio, inoltre, si sollecita una politica di gestione attiva del debito e la ristrutturazione di quello già contratto in un'ottica di sostenibilità *pro-futuro*, finalizzata ad evitare di penalizzare l'erogazione dei servizi per la comunità amministrata.

LA GESTIONE SANITARIA

L'analisi della gestione sanitaria rappresenta un profilo di rilievo nell'ambito del giudizio di parifica, avuto riguardo alla sua diretta incidenza sugli equilibri di bilancio e, più in generale, sulla realizzazione dei principi di buon andamento e di imparzialità attraverso la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni e dei servizi pubblici fondamentali.

Le considerazioni riportate nella presente memoria, hanno, in particolare, tratto l'abbrivio dal raffronto dei dati esposti dell'esercizio 2022 con quelli dell'esercizio precedente. Alla luce di quanto emerso e anticipando le conclusioni che saranno di seguito esposte, emerge un effettivo o almeno tendenziale superamento di alcune criticità riscontrate nei precedenti esercizi, nonché l'assunzione da parte della Regione di iniziative finalizzate al recepimento delle raccomandazioni della Sezione di controllo. Permangono, d'altro canto, altri aspetti problematici che, involgendo la questione della corretta rappresentazione dei dati contabili, possono riverberarsi in senso negativo sugli equilibri di bilancio.

L'esposizione, pertanto, sarà incentrata sui profili che si ritengono in via di superamento e sulle questioni che si auspica possano trovare una rapida risoluzione.

1. La necessità di un ordine contabile

La corretta classificazione contabile dei fenomeni gestionali, consentendo l'individuazione certa delle risorse da destinare al finanziamento delle prestazioni, rappresenta uno strumento indispensabile ai fini della puntuale definizione del fabbisogno e della conseguente realizzazione del diritto alla salute da parte del decisore politico.

Secondo i noti insegnamenti della Corte costituzionale, l'equilibrio di bilancio deve, invero, essere assicurato dalla previa definizione dei mezzi necessari a garantire quel nucleo incompressibile di garanzie minime allo scopo di rendere effettivo il godimento dei servizi fondamentali, sacrificando, nel caso di insufficienza delle risorse, le spese facoltative e garantendo, d'altro canto, un livello minimo ed essenziale di prestazione.

Una stima approssimativa di tali risorse, traducendosi, sul piano contabile, nel mancato rispetto puntuale dei principi di prima attendibilità, veridicità, chiarezza e pubblicità del bilancio, incrementa, pertanto, il rischio della mancata realizzazione degli obiettivi dell'equilibrio e della sostenibilità del debito pubblico.

Nel corso dell'istruttoria svolta dalla Sezione regionale di controllo e del contraddittorio con la Regione è emersa una situazione di opacità contabile, a sua volta determinata da anomali fenomeni gestionali ad essa sottostante. Lo stesso Ente ha riconosciuto l'attuale impossibilità di individuare la dimensione qualitativa e quantitativa dei crediti e dei debiti tra il livello regionale e quello dei soggetti operanti all'interno del SSR (GSA e aziende del Servizio Sanitario Regionale); risultano, inoltre, ancora critiche le questioni in tema di note di credito e di individuazione della effettiva consistenza dei fondi di dotazione.

Dall'analisi, di seguito riportata, di ciascuno dei suddetti profili emerge un dato comune, rappresentato dalla difficoltà, per l'Amministrazione, di definire i contorni e la dimensione delle proprie poste attive e passive e, in definitiva, di stimare le risorse effettive a sua disposizione al fine di perseguire l'obiettivo di tutela della salute e dei diritti sociali pur nella sostenibilità delle finanze pubbliche complessivamente intese.

2.1. Le riconciliazioni tra Regione, ASL e GSA

L'esigenza di riconciliare in via definitiva i rapporti tra bilancio regionale e bilancio dei soggetti operanti nell'ambito del Servizio Sanitario Regionale (GSA e Aziende Sanitarie) era stata più volte sottolineata dal Tavolo tecnico, nell'ambito del quale si attendeva la risoluzione di tali criticità sin dal consuntivo 2015, nonché dalla Sezione di Controllo.

Le relative procedure, secondo quanto riferito dalla Regione nel corso dell'istruttoria, risultano, tuttavia, ancora in atto, pur confidando l'Amministrazione nella definizione delle stesse entro la chiusura del bilancio di esercizio consuntivo 2023.

Al riguardo, non ci si può esimere dal rilevare che, atteso l'ampio lasso di tempo ormai trascorso, la rapida risoluzione della questione si rende ancora più pressante avuto riguardo alla impellente necessità di assicurare l'effettiva valutazione della correttezza e dell'efficienza dei fatti gestionali; tale valutazione incide, invero, sulla corretta individuazione e sull'adeguata stima delle passività potenziali, nonché sulla conseguente costituzione di congrui accantonamenti sui fondi rischi, oltre che, a livello generale, sulla stabilità dei bilanci delle singole Aziende e del consolidato.

2.2. Le note di credito

Nell'ordinanza di deferimento la Sezione ha richiamato i rilievi e le raccomandazioni contenuti nei verbali dei tavoli tecnici del 30 luglio 2019, del 27 ottobre 2022 e del 20 aprile 2023 in merito alla necessità che la Regione agisca con tempestività al fine di chiudere le partite contabili e recuperare le note di credito prive di documentazione sottostante; queste ultime devono invero qualificarsi come pratica contabile non corretta, pur

se bilanciata da fondo rischi di pari importo, “in quanto la presenza di note di credito da ricevere non chiuse, specie relative ad esercizi abbondantemente decorsi, e la presenza di fondo rischi, anch'esso datato, costituisce una rappresentazione contabile che, pur non avendo effetti, sul risultato di gestione, esprime precarietà nella tenuta delle informazioni contabili”.

In proposito, pur prendendo atto delle dichiarazioni della Regione, ribadite nell'udienza di contraddittorio, in ordine agli avviati controlli di appropriatezza, attraverso l'istituzione di un elevato numero di collegi di composizione, e ai controlli esterni effettuati sia sulle ASL sia sulle strutture accreditate, non può non rilevarsi come il protrarsi di una situazione non definita, soprattutto nel lungo periodo, possa ripercuotersi in via significativa sugli equilibri di bilancio.

L'imprecisata durata di tali attività di verifica, infatti, determina, nelle more del completamento delle stesse, un quadro di confusione contabile in relazione alla effettiva consistenza delle poste attive e passive, con inevitabili ripercussioni sulla affidabilità dei saldi.

Inoltre, l'appostamento di accantonamenti riferito dalla Regione a fronte di una situazione contabile a dir poco “nebulosa” si traduce in un duplice danno per le finanze regionali: infatti gli accantonamenti potrebbero rivelarsi da un canto inidonei a sterilizzare eventuali perdite potenziali; dall'altro potrebbe tradursi in un danno per le finanze regionali a causa dell'ingiustificata immobilizzazione di risorse per una tardiva attivazione delle doverose verifiche.

L'impossibilità, allo stato attuale, di stimare l'esatto ammontare delle passività non solo incrementa il rischio di generare un disavanzo sommerso, ma incide negativamente anche su altri aspetti gestionali di rilievo, come la corretta stima degli accantonamenti per il fondo rischi,

vanificandone in tal modo la relativa finalità; quale ulteriore conseguenza, sul piano della sana e prudente gestione, il fenomeno delle note di credito sprovviste di documentazione allegata, rappresenta una delle cause di innesco del fenomeno della cartolarizzazione di crediti inesistenti o già estinti, di cui si tratterà di seguito.

2.3 I fondi di dotazione

La ben nota questione dei fondi di dotazione della Regione Lazio, unici nel panorama italiano, insieme a quelli della Regione Calabria, a esporre valori negativi, non ha trovato soluzione nemmeno nell'esercizio 2022, nonostante le plurime sollecitazioni, da un lato, del Tavolo tecnico istituito presso il Mef e, dall'altro, della Sezione di Controllo, sotto il duplice profilo della rapida definizione del piano di risanamento e della loro corretta quantificazione.

Quanto al primo profilo, il sistematico differimento del meccanismo di ripiano, che, in virtù delle modifiche recate, da ultimo, all'articolo 3, commi 2 e 3, della l.r. n. 28/2019, a opera delle ll.rr. n. 19/2022 e 1/2023, ha gradualmente prolungato l'orizzonte temporale entro il quale la Regione si era impegnata a completare il processo di ricapitalizzazione, di fatto impedisce la chiusura di partite di debito pregresse, in tal modo inficiando la trasparenza e veridicità di ogni ciclo di bilancio. Deve, peraltro, rilevarsi che l'istituto dei fondi, trattandosi di strumento *una tantum* finalizzato al passaggio del sistema economico-finanziario alla contabilità economico-patrimoniale e costituendo una deroga rispetto alle regole di formazione dei saldi comunemente seguite, deve essere utilizzato per il tempo strettamente necessario.

Si sottolinea, pertanto, l'esigenza di portare a rapida definizione il piano di ricapitalizzazione e si auspica che il legislatore regionale non ne disponga una ulteriore proroga del termine.

Sotto il secondo profilo, l'impossibilità di stimare l'effettiva consistenza dei fondi di dotazione, impedendo di quantificare con precisione la consistenza degli utili e delle perdite, inficia la trasparenza e veridicità di ogni ciclo di bilancio, non potendo il risultato di esercizio assicurare una rappresentazione veritiera, trasparente e completa della situazione economica aziendale, come richiesto dall'art. 29 del d.lgs. n. 118/2011.

Questa Procura, pertanto, ritiene non parificabile la posta contabile in esame e nel contempo evidenzia la doverosa necessità che la Regione, in coerenza con quanto dichiarato in sede di contraddittorio, porti a definizione una attività di verifica e controllo che da tempo avrebbe dovuto essere definita, onde assicurare, da un lato, la piena conoscenza dei fatti gestori e, dall'altro, la trasparenza e veridicità delle rappresentazioni contabili.

Alla luce di quanto sopra esposto, se da un lato deve prendersi atto dell'assunzione, da parte della Regione, di iniziative straordinarie finalizzate alle riconciliazioni tra i bilanci della Regione, della GSA e delle ASL, all'esame e alla verifica delle note di credito per ciascuna delle Asl che compongono il servizio sanitario regionale e alla revisione di tutte le poste degli Stati patrimoniali delle aziende in relazione alla definitiva soluzione del fondo di dotazione negativo sul bilancio consuntivo 2023, deve, d'altro canto, rilevarsi che l'indefinito protrarsi di tali attività incide negativamente sulla valutazione della correttezza ed efficienza dei fatti

gestionali, sulla precisa quantificazione delle passività potenziali e sulla costituzione di congrui accantonamenti sui relativi fondi rischi.

3. Il contenzioso e il relativo fondo rischi

La descritta situazione di stratificato disordine contabile si riflette, a cascata, sulla corretta quantificazione del fondo rischi, tenuto conto del fatto che l'impossibilità di definire con precisione le passività potenziali non consente di effettuare una valutazione adeguata e prudentiale sulle poste da accantonare al fine di sterilizzare l'eventuale soccombenza nei contenziosi.

A tale riguardo, lascia perplessi la constatazione secondo la quale, nel corso dell'annualità 2022, non siano stati fatti accantonamenti, siano stati riconosciuti debiti fuori bilancio per quasi 21 milioni di euro in relazione a sentenze esecutive in materia di contenzioso sanitario e siano stati utilizzati, in caso di soccombenza, altri fondi, ad esempio in relazione alla sentenza della Corte d'Appello di Roma n. 7128/2021, emessa a favore della Fondazione Santa Lucia, per la quale la GSA ha iscritto un debito di €3.541.120 nel conto ministeriale PDA291 [Debiti verso erogatori (privati accreditati e convenzionati) di prestazioni sanitarie].

Si sottolinea, quindi, la necessità di stimare con attenzione l'entità degli accantonamenti, potenziando l'analisi dei contenziosi finalizzata a fornire una valutazione accurata dei profili di rischio, e di utilizzare i fondi rischi costituiti *ad hoc*.

Non può, infine, passare inosservato il rilevato progressivo incremento, registrato nell'esercizio 2021, dell'esposizione debitoria per contenziosi, in parte derivante, come rilevato dal Collegio dei revisori, dall'assenza di tempestività dell'azione amministrativa e dal conseguente

maggiore esborso in termini di interessi passivi. È dunque necessario e non più differibile adottare le più opportune iniziative volte a perseguire il miglioramento dei tempi di pagamento, che ancora registrano valori patologicamente negativi, e il completamento delle procedure ricognitive finalizzate a quantificare con maggior precisione l'ammontare delle passività, al fine di ridurre, per quanto possibile, il rischio di contenziosi.

4. Il fenomeno delle cessioni di credito

La Regione ha segnalato la diffusione, negli ultimi anni, del fenomeno delle cessioni dei crediti da parte di numerosi privati accreditati e fornitori del Servizio Sanitario Regionale nei confronti di società di cartolarizzazione fittizie. Le suddette cessioni, il più delle volte riferite a crediti inesistenti e comunque non riconosciuti dall'Amministrazione in quanto sprovvisti dei caratteri della certezza, della liquidità e della esigibilità, hanno determinato l'insorgere di un rilevante numero di contenziosi, con conseguente dispendio di risorse pubbliche.

Al riguardo, la Regione ha precisato, in sede di controdeduzioni, di aver avviato tavoli di coordinamento con le aziende sanitarie e ospedaliere del Lazio al fine di opporre articolati motivi di rifiuto avverso gli atti di cessione e rendere omogenee le difese in giudizio degli enti del Servizio Sanitario regionale.

Stante la dimensione dell'illustrato fenomeno, tuttavia, si invita l'Amministrazione ad assumere le più appropriate iniziative al fine di interrompere questo meccanismo attraverso il rafforzamento delle procedure finalizzate alla verifica delle cessioni al momento della notificazione, al potenziamento dei controlli e all'inserimento, nell'ambito

degli articolati negoziali, di clausole a tutela dell'Ente, quali, ad esempio, quelle che pongano il divieto della cessione dei relativi crediti a terzi.

5. Il sistema di gestione dei pagamenti attraverso LazioCrea S.p.A. e i relativi risvolti contabili

Con DCA n. 504/2017 e n. 307/2018 la Regione Lazio, a partire dal 1° gennaio 2018, ha, come noto, delegato alla Società LazioCrea S.p.A. la funzione di pagamento dei crediti commerciali e dei crediti non commerciali gestiti attraverso il sistema informatico, nonché degli interessi per ritardato pagamento e degli oneri e accessori vantati da fornitori, strutture private accreditate e farmacie convenzionate nei confronti del Servizio Sanitario Regionale.

L'articolata procedura attraverso la quale si realizza tale funzione si snoda in una serie di fasi che si dipanano a partire dal trasferimento dal bilancio regionale a LazioCrea, attraverso la GSA, di ingenti somme, che, secondo quanto dichiarato dalla Regione, sono necessarie e strettamente finalizzate al pagamento dei debiti delle singole ASL. La Società provvede avvalendosi di un conto unico alla stessa intestato, nel quale confluiscono indistintamente le somme di pertinenza delle Aziende; all'esito dell'operazione, nei bilanci di queste ultime sono cancellate le rispettive partite debitorie.

Come confermato dalla Regione nelle ulteriori precisazioni trasmesse, all'esito dell'udienza di contraddittorio, in data 21 settembre 2023, solo in seguito al pagamento centralizzato delle fatture la GSA, da un lato, registra una diminuzione del debito verso le Aziende Sanitarie e, queste ultime, dall'altro, procedono con la cancellazione dei debiti verso i fornitori.

In definitiva, considerata l'entità delle somme gestite da LazioCrea e la complessa procedura, articolata in una serie di trasferimenti e caratterizzata dal versamento di tutte le somme in un unico conto, non è possibile ricondurre in modo inequivocabile il trasferimento originario alla successiva cancellazione dei debiti.

Da un punto di vista contabile, il complesso meccanismo illustrato non solo impatta sulla corretta e trasparente rappresentazione dei fatti gestionali, ma rischia di provocare, nel lungo periodo, effetti concreti anche sul bilancio, non potendo emergere eventuali squilibri derivanti dalla mancata definizione di alcune partite: si pensi, ad esempio, alla macroscopica difformità tra crediti registrati verso LazioCrea (circa 600 milioni di euro) e debiti verso le ASL (circa 1.100 milioni di euro).

La oggettiva laboriosità delle movimentazioni contabili tra GSA e LazioCrea, così come risultanti dalla documentazione in atti, frustra, a parere della Procura, la corretta applicazione del principio contabile di "comprensibilità" del bilancio, finalizzato a permetterne la consultazione rendendo evidenti le informazioni previsionali, gestionali e di rendicontazione in esso contenute e pertanto se ne chiede la non parifica.

La questione, peraltro, è già stata fatta oggetto di censure da parte della Sezione e della Procura nei precedenti giudizi di parifica; al fine di recepire i rilievi formulati, l'Amministrazione, con legge regionale 30 novembre 2021, n. 17, ha previsto l'internalizzazione del sistema dei pagamenti attraverso l'istituzione dell'Azienda regionale sanitaria Lazio.0 e, in data 9 novembre 2022, il Consiglio regionale ha approvato le "Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale 2022 - disposizioni varie", prevedendo, al comma 159, nelle more della costituzione

dell'Azienda Lazio.0, l'affidamento alla Regione, a far data dal 1° gennaio 2023, della funzione di centralizzazione del sistema dei pagamenti.

Allo stato attuale, l'Azienda Lazio.0 non risulta ancora istituita e LazioCrea ha proseguito nella gestione della cassa sanitaria fino a tutto il 2022.

Al riguardo, pur prendendo atto delle osservazioni rappresentate in sede di contraddittorio dalla Regione in ordine alla non efficienza, efficacia ed economicità dell'affidamento temporaneo alla ASL Roma 1 della funzione di centrale dei pagamenti, nelle more della effettiva operatività di Lazio.0, stimata a partire dal 1° gennaio 2025, non si può fare a meno di rilevare che la soluzione della questione non è più procrastinabile, anche a fronte dell'impegno assunto dall'Amministrazione, da considerarsi ormai irretrattabile, di internalizzare il sistema dei pagamenti in modo da assicurare la trasparenza dei dati contabili e della relativa gestione.

6. L'utilizzo dell'extra gettito

Nella requisitoria depositata in vista dell'udienza del 10 novembre 2022, in relazione al giudizio di parificazione sul rendiconto generale della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2021, l'Ufficio di Procura aveva rilevato un'anomalia ormai strutturale del ricorso al finanziamento del servizio di trasporto reso dall'ente regionale attraverso la quota di extra gettito, derivante dalla rimodulazione dell'addizionale regionale Irpef ex articolo 6, comma 1, lettera b) e c) decreto legislativo n. 68 del 2011, aveva sollecitato il perseguimento del necessario equilibrio tra efficienza ed equità, da realizzarsi attraverso, da un lato, la riduzione dei disavanzi e, dall'altro, un'effettiva, reale, accurata e mirata razionalizzazione della spesa.

Nel corso dell'istruttoria e nelle controdeduzioni depositate a seguito dell'ordinanza di deferimento nel giudizio di parificazione relativo all'esercizio 2022, la Regione ha precisato che, per coprire il disavanzo sanitario di 2 milioni di euro, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della l.r. n. 3/2023, si è provveduto attraverso l'incremento delle voci destinate alla ricopertura dello stesso (per 218 milioni di euro) e la corrispondente riduzione della voce di spesa di cui al programma 02 "Trasporto pubblico locale" della missione 10 "Trasporti e diritto alla mobilità", titolo 1; l'importo differenziale è stato invece destinato allo svolgimento di servizi pubblici essenziali e all'attuazione delle disposizioni di cui al decreto-legge n. 35/2013, coerentemente con le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 80, della legge n. 191/2009, come modificato dall'articolo 2, comma 6, del DL n. 120/2013.

Al riguardo, si prende atto dell'utilizzo delle sopra indicate risorse al fine di assicurare il prioritario obiettivo di rientro dalla situazione di disavanzo.

7. Il sistema degli enti e delle strutture accreditate

Nell'ordinanza di deferimento la Sezione, in linea con le conclusioni espresse nell'ambito del Tavolo nella riunione del 20 aprile 2023, ha ritenuto che la Regione non rispettasse il vincolo alla spesa per l'acquisto di prestazioni da privato, dettato dall'art. 15, comma 14, decreto-legge n. 95/2012, come modificato dall'art. 45, comma 1-ter, decreto-legge n. 124 del 2019 per un importo pari a 122,656 milioni di euro. La Regione ha precisato, in sede di controdeduzioni, che il suddetto limite è stato incrementato, in sede di approvazione del Programma Operativo 2019-2021, con i costi che il Servizio Sanitario regionale avrebbe sostenuto per l'acquisto di

prestazioni da strutture *extra ordinem*, nonché con gli ulteriori costi programmati dal Servizio Sanitario Regionale del Lazio con riferimento all'esercizio in esame.

Al riguardo, si osserva che, secondo un costante orientamento della giurisprudenza amministrativa, la spesa sanitaria, ancorché correlata alla realizzazione di un incompressibile diritto costituzionalmente garantito, deve essere necessariamente commisurata alle effettive disponibilità finanziarie dell'Ente, le quali condizionano la quantità ed il livello delle prestazioni sanitarie, da determinarsi previa valutazione delle priorità e delle compatibilità e tenuto ovviamente conto delle fondamentali esigenze connesse alla tutela del diritto alla salute. Il vincolo dei tetti di spesa (e quindi il limite delle risorse disponibili), peraltro, deve intendersi in modo particolarmente rigoroso con riferimento alle Regioni che si trovano in materia sanitaria in stato di dissesto e sottoposte a piani di rientro.

Si invita, pertanto, la Regione a prestare la massima attenzione alle esigenze di contenimento della spesa, tenuto anche conto della prioritaria e indefettibile esigenza di ripiano del disavanzo.

8. I L.E.A.

Il sistema di tutela del diritto alla salute, individuale e collettiva, delineato dalla legge costituzionale n. 3/2001 in relazione al nuovo riparto delle competenze concorrenti *ex* articolo 117 Cost., attribuisce, come noto, al livello di governo regionale il compito di organizzare sul territorio il servizio sanitario e assicurare l'erogazione delle relative prestazioni nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, definiti in via generale dal legislatore centrale quale nucleo invalicabile di garanzie minime che non

possono essere pretermesse nemmeno a fronte di invocate esigenze di salvaguardia degli equilibri di bilancio.

L'indefettibilità del suddetto obiettivo, invero, è tale da non poter essere lo stesso obliterato nemmeno dalle Regioni sottoposte a piani di rientro, le quali, proprio al fine di ripristinare i livelli minimi delle prestazioni, non possono introdurre livelli di assistenza sanitaria ulteriori fintanto che non abbiano provveduto al ripiano del disavanzo (sentenze n. 256/2022, n. 242/2022, n. 142 e n. 36/2021, e n. 166/2020); viceversa, le Regioni che abbiano conseguito sia *“la qualità delle prestazioni erogate, sia i risparmi nel bilancio”*, *“possono legittimamente mantenere i risparmi ottenuti e destinarli a finalità sanitarie più ampie”* (sentenza n. 132 del 2021).

Se, dunque, da un lato, è prioritario assicurare un equilibrio costante tra la tutela della finanza pubblica e la natura incompressibile del diritto alla salute, dall'altro *“è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”* (Corte cost., n. 203/2008).

La realizzazione della tutela dei livelli essenziali di assistenza, tuttavia, passa non solo attraverso il doveroso rispetto dei vincoli finanziari, ma anche e soprattutto attraverso l'organizzazione di un servizio, che assicuri la qualità, la correttezza e l'efficacia della prestazione.

Si ribadiscono, pertanto, le osservazioni e le raccomandazioni svolte nella requisitoria pronunciata all'udienza conclusiva del giudizio di parificazione sul rendiconto generale della Regione Lazio dell'esercizio 2021, in ordine alla necessità di apprestare una gestione delle risorse adeguata rispetto alle prestazioni richieste, che consenta di eliminare progressivamente sprechi e inefficienze, a prescindere dall'effettiva ed

equa ripartizione dei finanziamenti tra le regioni e il miglioramento dei sistemi di misurazione dei LEA.

Sotto quest'ultimo profilo, non può non essere ancora una volta richiamata, come avvenuto nel precedente giudizio di parifica, la questione delle liste di attesa, che merita una riflessione sostanziale sia sul grado di appropriatezza, efficienza e qualità dell'assistenza prestata, sia, alla luce degli ultimi accadimenti, in ordine alle procedure di formazione e gestione delle stesse e ai relativi controlli.

Di recente sono state, invero, avviate indagini da parte dell'Autorità Giudiziaria penale in merito all'ipotizzato utilizzo strumentale delle liste di attesa da parte di medici che, al fine di veicolare e promuovere la propria attività professionale privata, aggiuntiva rispetto a quella resa per il SSN, alteravano gli ordinari meccanismi di gestione delle liste di attesa per visite, esami diagnostici e interventi, pregiudicando così il principio di parità di trattamento nell'accesso alle prestazioni sanitarie.

A fronte di un siffatto, sconcertante, quadro, affinché il comportamento illecito di pochi non pregiudichi il diritto incompressibile alla salute di tutti e il dovere di solidarietà sociale, si auspica l'assunzione di iniziative da parte della Regione volte, da un lato, a coadiuvare il lavoro degli inquirenti onde favorire l'emersione di tutti i fenomeni patologici ancora occultati e, dall'altro, a ripristinare la legalità organizzativa e procedurale in relazione alla gestione delle liste di attesa, rafforzando, a monte, il sistema dei controlli.

In conclusione, rispetto alla gestione sanitaria, permane prioritaria l'esigenza di un progressivo ma rapido ripianamento del *deficit*, attraverso il solerte superamento di criticità allo stato non risolte, come l'efficientamento dei processi, la trasparenza nella gestione della cassa e il

riordino contabile, e tenuto conto della indefettibile necessità di assicurare l'erogazione dei servizi fondamentali a tutela del diritto alla salute, protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana.

Consentitemi, prima di concludere, di riprendere una considerazione formulata, sotto forma di auspicio, in occasione dell'udienza per la parificazione dell'esercizio 2021.

Si avvicina l'apertura dell'anno giubilare evento mondiale che coinvolgerà le strutture regionali nella gestione dei pellegrini provenienti da ogni parte del mondo che visiteranno non solo la capitale ma anche i numerosi siti legati alla cristianità dislocati nel territorio regionale.

È perciò essenziale che la Regione concentri le sue competenze su tre settori che impattano direttamente la vita dei cittadini.

Il primo pensiero non può che andare alla rete dei presidi sanitari che dovrà essere organizzata per far fronte a picchi di domanda di assistenza durante tutto l'anno 2025.

Analogo sforzo organizzativo dovrà riguardare il servizio di trasporto pubblico locale e più in generale la rete viaria regionale che dovrà sopportare l'aumento dei flussi di traffico.

Non meno importante sarà poi l'intervento della Regione, per la parte di competenza, per garantire il buon funzionamento del ciclo dei rifiuti.

Sono sfide tanto difficili quanto cruciali che l'Amministrazione regionale dovrà affrontare, in sinergia con il Governo nazionale e le altre amministrazioni territoriali coinvolte, nel comune obiettivo della buona riuscita dell'anno giubilare.

In conclusione, sulla base delle considerazioni che precedono, dovendosi ritenere corrette le risultanze del Conto del Bilancio per l'esercizio finanziario 2022

Il Procuratore Regionale

visti gli art. 97, 100 comma 2, e 103 comma 2, della Costituzione della Repubblica Italiana;

visti gli artt. 39, 40 e 41 del Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e l'art. 127 del d.lgs. n. 174 del 2016;

visto l'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Chiede

alla Sezione regionale di controllo la parificazione del rendiconto generale della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2022, nelle componenti del conto finanziario e del conto del patrimonio ad eccezione dei capitoli di bilancio relativi ai fondi di dotazione aziendali e quelli connessi alla voce "Debito verso aziende sanitarie" relativi ai movimenti tra GSA e la società LazioCrea.

Roma 29 settembre 2023

Il Procuratore Regionale

Pio Silvestri

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

