



***CORTE DEI CONTI***  
***SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO***  
***PER IL LAZIO***

**RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE LAZIO**  
**ESERCIZIO FINANZIARIO 2012**

**RELAZIONE ORALE PER L'UDIENZA DI PARIFICAZIONE**

*Roma, 29 novembre 2013*





*CORTE DEI CONTI*  
*SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO*  
*PER IL LAZIO*

**RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE LAZIO**  
**ESERCIZIO FINANZIARIO 2012**

**RELAZIONE ORALE PER L'UDIENZA DI PARIFICAZIONE**

**Introduzione del Presidente** Ignazio Faso

**Relatori:** Rosario Scalia

Maria Teresa D'Urso

*Roma, 29 novembre 2013*



## **CONSIDERAZIONI GENERALI DEL PRESIDENTE**

Nel dichiarare aperta l'udienza per il giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Lazio per l'esercizio 2012, desidero innanzitutto rivolgere un saluto a tutti gli intervenuti ed un sentito ringraziamento alle Autorità che hanno accolto l'invito a partecipare all'odierna cerimonia.

Si celebra oggi in pubblica udienza e per la prima volta, il giudizio di parifica del rendiconto generale della Regione Lazio a seguito dell'entrata in vigore del D.L. n. 174 del 10 ottobre 2012, convertito con la legge n. 213 del 7 dicembre 2012 che, nel conferire nuove e rilevanti attribuzioni alla Corte dei conti, ha esteso alle regioni ad autonomia ordinaria un istituto già previsto per il rendiconto generale dello Stato dal T.U. delle leggi sulla Corte dei conti ed applicato ad alcune Regioni ad autonomia speciale in virtù delle rispettive norme statutarie.

L'art. 1, co. 5 del richiamato D.L. n. 174 dispone infatti che " Il rendiconto regionale è parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 39,40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214".

Dal richiamo ai citati articoli del T.U. del 1934 consegue che si applicano alle regioni a statuto ordinario, i principi e le modalità di procedimento dettati per il rendiconto generale dello Stato. Ciò

comporta l'instaurarsi di un peculiare procedimento di controllo da svolgersi con le formalità della giurisdizione contenziosa e, quindi, con l'intervento in udienza del Pubblico Ministero rappresentato, in questa sede, dal Procuratore Regionale, quale organo cui è affidata la tutela della legge e dell'ordinamento finanziario, nonché degli interessi generali ed indifferenziati della collettività.

Il procedimento di parificazione si svolge attraverso una preventiva verifica della legittimità e regolarità delle appostazioni del rendiconto e si conclude con una decisione che attesta la corrispondenza tra i dati di entrata e di spesa risultanti dal rendiconto e quelli previsti dalla legge di bilancio e dai successivi atti di programmazione finanziaria, l'esattezza delle rilevazioni dei residui attivi e passivi e delle poste del conto patrimoniale nonché il rispetto dei vincoli nazionali e comunitari in tema di equilibrio complessivo dei bilanci e del patto di stabilità.

Come espressamente previsto dall'art.1 co. 5 del D.L. 174/2012, alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio di bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa.

In tale sede la Corte, non solo analizza aspetti di regolarità contabile, ma esprime le proprie valutazioni sulla complessiva gestione delle risorse pubbliche nell'espletamento del suo ruolo di organo neutrale e indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico, costantemente evidenziato dalla Corte Costituzionale, da ultimo con sentenza n. 60 del 26 marzo 2013.

Esporrò, ora, sinteticamente il percorso istruttorio, propedeutico alla decisione finale, che la Sezione ha seguito in questo primo approccio alla nuova, importante attività istituzionale affidatale.

Nella materiale impossibilità di effettuare una completa verifica di tutte le poste di bilancio, si è proceduto all'accertamento dell'affidabilità ed attendibilità del bilancio consuntivo della Regione Lazio, comprensivo del conto del bilancio e di quello del patrimonio, nonché della conformità a legge e della regolarità delle sottostanti procedure contabili, mediante una lunga e complessa attività istruttoria, eseguita nel rispetto del necessario principio del contraddittorio con l'Amministrazione regionale durante tutto l'iter procedurale, sui temi sottoposti a verifica.

Già in sede di programmazione della propria attività di controllo da svolgersi nel 2013 la Sezione, con deliberazione n. 12/2013 del 23 gennaio 2013 ha previsto l'effettuazione di una specifica indagine

avente ad oggetto "la verifica del Rendiconto generale della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2012".

Con successiva deliberazione n. 51 del 17 aprile 2013, trasmessa al Presidente della Giunta regionale, è stato approvato un documento recante le "procedure di campionamento ai fini della verifica del Rendiconto generale della Regione Lazio", in cui sono stati individuati, con metodo statistico quanto più valido possibile e secondo un criterio numerico casuale, i dati contabili da sottoporre a verifica relativi alle entrate accertate e riscosse, alle spese impegnate e pagate nonché al conto del patrimonio.

Alle richieste istruttorie del 22 maggio e del 17 luglio 2013 volte ad acquisire i dati contabili campionati, è stata fornita risposta in data 19 agosto 2013.

L'attività istruttoria si è, altresì, indirizzata alla verifica di specifiche poste di bilancio che, sulla base di precedenti referti della Sezione sul Rendiconto regionale, avrebbero presumibilmente presentato profili contabili problematici quali: *a)* le entrate derivanti da dismissioni patrimoniali per nuovi investimenti; *b)* le spese di investimento finanziate con il ricorso al debito e *c)* gli accertamenti e gli impegni sui capitoli riguardanti partite varie e giri contabili.

Le osservazioni della Corte sono state compendiate in uno schema di relazione, trasmessa in data 29 ottobre 2013 al Presidente della Regione Lazio al fine di acquisire eventuali controdeduzioni.



Ottenuta la risposta dall'Amministrazione, la relazione sulla verifica del Rendiconto è stata approvata dalla Sezione di controllo con deliberazione n. 254 del 14 novembre 2013.

Già in fase istruttoria il costante confronto con l'Amministrazione ha condotto, anche grazie alla disponibilità dimostrata dagli organi regionali nel recepire le indicazioni della Corte, a risultati positivi immediatamente percepibili.

Si dà atto che su molteplici aspetti della gestione sono stati predisposti interventi concreti, mentre per le poste di bilancio riconosciute irregolari è stata fornita assicurazione che "si provvederà alle necessarie rettifiche all'esito del giudizio di parifica sul bilancio consuntivo 2012".

Un proficuo raccordo è stato instaurato con la Procura regionale, sia mediante la trasmissione dei dati e dei documenti acquisiti dalla Sezione, e degli schemi di deliberazione predisposti, sia attraverso la partecipazione del rappresentante del Pubblico Ministero alle camere di consiglio appositamente convocate per approfondire i temi oggetto della decisione.

Concludo esprimendo un sentito ringraziamento ai colleghi ed al personale amministrativo cui è stato richiesto un particolare impegno nell'organizzazione e nella predisposizione dei documenti oggetto dell'odierno giudizio.

Do, ora, la parola ai relatori, consiglieri Maria Teresa D'Urso e Rosario Scalia che esporranno ed illustreranno in sintesi le considerazioni oggetto della relazione allegata alla decisione di parifica.

Seguirà la requisitoria orale del Pubblico Ministero rappresentato dal Procuratore regionale della Corte dei conti.

## **SINTESI E CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

L'indebolimento del quadro macroeconomico generale, registratosi nel corso dell'anno 2012, ha comportato l'approvazione di un insieme di manovre nazionali che, senza alterare i saldi di finanza pubblica, hanno previsto una diversa allocazione delle risorse e, conseguentemente, hanno comportato la riduzione dei trasferimenti statali alle Regioni.

L'indicata situazione di stretta finanziaria ha messo in ulteriore tensione la tenuta degli equilibri del bilancio della Regione Lazio, che, come evidenziato da questa Sezione di controllo nei precedenti referti regionali già versava in una strutturale crisi di liquidità.

### ***La fase della programmazione nell'esercizio finanziario 2012***

L'Amministrazione regionale non ha predisposto ed approvato il Documento di Programmazione Economica Finanziaria Regionale (DPEFR) per il triennio 2012-2014, come già per i trienni 2010-2012 e 2011-2013, in violazione della normativa statale e regionale (articolo 10 l.r. 25/2001).

Il DPEFR rappresenta il documento pluriennale non contabile che, partendo dall'esame del quadro macroeconomico generale, definisce le azioni strategiche della Regione nell'arco temporale di riferimento.

Esso rappresenta il momento della pianificazione pluriennale degli interventi regionali nell'economia, che precede e supporta la programmazione economico-finanziaria, cioè la traduzione delle strategie evidenziate nei documenti contabili tenendo conto delle risorse a disposizione.

Nel quadro generale disegnato dal legislatore nazionale, che si articola nei momenti della pianificazione, programmazione e controllo, la funzione del DPEFR è centrale, in quanto consente al Consiglio regionale di conoscere le strategie e gli obiettivi di medio-lungo periodo della Giunta, che, a sua volta, deve redigere il bilancio preventivo e pluriennale secondo i criteri fissati nel documento approvato dal Consiglio stesso.

La carenza a livello di governo regionale di un documento di siffatta tipologia, in un quadro finanziario regionale da tempo economicamente compromesso, priva il decisore politico di un indispensabile strumento di programmazione.

Come già rilevato nella Relazione della Sezione relativa al rendiconto dell'esercizio 2011, il bilancio di esercizio 2012 ed il bilancio pluriennale 2012-2014 sono stati approvati in assenza del Documento di programmazione economico-finanziaria.

L'Amministrazione regionale, accogliendo la sollecitazione di questa Sezione, ha comunicato di avere in corso la definizione del Documento di Economia e Finanza Regionale 2014-2016, in cui gli

obiettivi di medio-lungo periodo verranno definiti con modalità coerenti con i piani finanziari definiti in ambito nazionale e comunitario.

Passando, poi, all'analisi dei documenti contabili programmatori, densa di interrogativi appare la costruzione del bilancio preventivo 2012, in cui gli stanziamenti di entrata dei Titoli II (contributi e trasferimenti dell'U.E., dello Stato e di altri soggetti) e IV (alienazioni, trasformazione di capitale, riscossione crediti) non rispecchiano la reale situazione economico-finanziaria regionale, in contrasto con il disposto dell'articolo 81, terzo e quarto comma, della Costituzione, secondo cui l'equilibrio di bilancio deve essere effettivo e le entrate previste devono, in coerenza con le spese preventivate, presentare un sufficiente grado di sostenibilità ed attendibilità, in un'ottica di complessiva salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica.

L'orientamento consolidato della Corte Costituzionale (sentenze n. 250 del 2013; n. 213 del 2008; n. 384 del 1991; n. 1 del 1966) evidenzia che l'equilibrio tendenziale del bilancio è un concetto dinamico e *"..consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche. Detto principio impone all'amministrazione un impegno non circoscritto al solo momento dell'approvazione del bilancio, ma esteso a tutte le situazioni in cui*

*tale equilibrio venga a mancare per eventi sopravvenuti o per difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio..."*  
(Corte Costituzionale, sentenza n. 250 del 21 ottobre 2013).

Al contrario, nel bilancio preventivo 2012 della Regione Lazio, la capacità di entrata (cioè le riscossioni complessive rapportate agli stanziamenti finali di cassa) e la capacità di spesa (cioè i pagamenti totali rispetto agli stanziamenti finali di cassa) fanno emergere, rispetto alle previsioni assestate, percentuali di scostamento patologiche (**40,59%**, al netto delle partite di giro, per la capacità di entrata; **57,98%**, al netto delle partite di giro, per la capacità di spesa), che testimoniano una incapacità programmatoria dell'Ente.

Gli effetti di una previsione siffatta ricadono negativamente sull'attività gestionale, in termini di effettivo utilizzo delle risorse, e sulla programmazione regionale nel suo complesso, rendendola incoerente rispetto alla scelte di politica pubblica che ne sono alla base, oltre che inefficiente ed antieconomica nel suo insieme.

In conclusione, il bilancio preventivo 2012 risulta approvato in una situazione di pareggio solo formale, basato su una programmazione inidonea a garantire l'equilibrio di bilancio previsto dall'articolo 81 della Costituzione ed, anzi, idonea a favorire un disavanzo della gestione di competenza, che si è, poi, verificato.

Pertanto, come già rilevato nella Relazione di questa Sezione sul Rendiconto 2011, al fine di garantire la veridicità del bilancio

preventivo e l'attendibilità dei dati contabili ivi contenuti, appare di assoluta priorità che la programmazione regionale venga, d'ora in poi, calibrata su una realistica capacità di entrata e di spesa.

Prendendo atto dei rilievi mossi da questa Sezione, l'Amministrazione regionale ha comunicato che, sotto il profilo degli equilibri finanziari, il bilancio preventivo 2014 non prevede entrate da alienazioni immobiliari e, solo laddove esse si realizzino, si provvederà alla relativa iscrizione, adottando un criterio di "accertamento per cassa".

### ***I risultati finanziari dell'esercizio 2012***

I dati contabili dell'esercizio finanziario 2012, in relazione agli aspetti contenutistici del bilancio regionale, evidenziano una situazione di preoccupante deterioramento dei conti, con valori negativi per tutti o quasi i saldi fondamentali di bilancio.

La gestione di competenza dell'esercizio 2012 non ha garantito l'osservanza del principio dell'equilibrio del bilancio, poiché si è conclusa con una differenza negativa rilevante, pari a **-4.420 milioni di euro**.

Gli accertamenti sono stati pari a 28.367 milioni di euro, mentre gli impegni assunti sono stati pari a 32.788 milioni di euro.

In sostanza, l'Amministrazione regionale ha sostenuto maggiori spese per 4.420 milioni di euro rispetto alle risorse che ha accertato.

In termini percentuali sono stati effettuati impegni superiori alle entrate in misura pari al + 15,58%.

Il saldo di parte corrente presenta un risultato negativo di – **2.943 milioni di euro.**

A fronte di entrate accertate pari a 13.243 milioni di euro vi sono stati impegni pari a 20.638 milioni di euro.

Siccome l'importo di 4.452 milioni di euro è stato utilizzato per saldare parzialmente l'anticipazione di tesoreria dell'anno 2012, il saldo deve essere determinato sottraendo la somma in questione e, pertanto, il risultato negativo si riduce a – 2.943 milioni di euro. In termini percentuali sono stati effettuati impegni superiori agli accertamenti in misura pari al + 22,22%.

L'emersione di un disavanzo di parte corrente deve costituire oggetto di attenta riflessione per l'Amministrazione, poiché segnala le difficoltà di riequilibrio dei conti.

Senza voler entrare nel merito di scelte squisitamente politiche, di esclusiva competenza e responsabilità della Giunta e del Consiglio Regionale, si segnala che, sotto il profilo tecnico-contabile, il percorso di risanamento dei conti pubblici non può che passare da un rigoroso contenimento della spesa corrente, agevolando, nello stesso tempo, la riduzione del debito.

Anche la gestione di parte capitale risulta in disavanzo, poiché, a fronte di impegni di spesa pari a 4.916 milioni di euro, sono state



accertate risorse per 4.644 milioni di euro, con un risultato negativo pari a – **247 milioni di euro**. In termini percentuali sono stati effettuati impegni superiori agli accertamenti in misura pari al + 5,86%.

Il dato negativo è costante nel triennio 2010-2012, anche se il risultato 2012 risulta in notevole diminuzione, stante l'aumento degli accertamenti.

Per quanto riguarda la gestione di cassa – pagamenti, dall'esame dei pagamenti totali 2012, al netto delle contabilità speciali, pari a **18.082 milioni di euro** (il dato degli stanziamenti finali di cassa 2012 è pari a 31.186 milioni di euro), risulta evidente la crisi di liquidità strutturale della Regione Lazio, pur se i pagamenti del 2012 sono in leggero aumento rispetto al dato 2011 e 2010.

L'esame dei dati contabili relativi alla gestione di cassa – riscossioni, il cui dato 2012, al netto delle contabilità speciali, è pari **14.175 milioni di euro** (su stanziamenti finali di 34.924 milioni di euro), conferma la progressiva riduzione delle risorse disponibili da parte della Regione, con una percentuale inferiore al 50% rispetto agli stanziamenti finali di cassa (competenza + residui).

La situazione finanziaria fa emergere un risultato di amministrazione negativo, pari a –4.191 milioni di euro a fine esercizio 2012.

Il prospetto che segue calcola l'importo del **disavanzo**

**effettivo**, ottenuto consolidando il dato del risultato di amministrazione, già negativo (-4.191 milioni di euro), con le indisponibilità, costituite dalle economie vincolate<sup>1</sup> (2.292 milioni di euro) e dai residui passivi perenti<sup>2</sup> (5.682 milioni di euro), in continuo aumento rispetto agli esercizi precedenti.

		(in milioni di euro)			
		Anno 2009	Anno 2010	Anno 2011	Anno 2012
<b>Risultato di amministrazione</b>	<b>A</b>	-1.461	-3.395	-2.370	-4.191
<b>Economie vincolate</b>	<b>B</b>	4.350	2.549	3.619	2.292
<b>Residui passivi perenti (stock di perenzione)</b>	<b>C</b>	2.948	3.833	3.946	5.682
<b>Avanzo/Disavanzo effettivo</b>	<b>A-(B+C)</b>	<b>-8.759</b>	<b>-9.777</b>	<b>-9.935</b>	<b>-12.165</b>

Fonte: Bilancio consuntivo Regione Lazio – anni 2009-2010-2011-2012.

Come evidenziato nelle Relazioni della Sezione relative agli esercizi finanziari 2011 e 2010, il dato relativo allo stock dei residui passivi perenti risultante dal Rendiconto 2011, pari a 3.946 milioni di euro, non risulta condivisibile, in quanto tale quantificazione beneficia di modalità di calcolo, adottate ai sensi dell'articolo 41, comma 1 bis, della legge regionale n. 25 del 2001 (residui passivi "non riconosciuti") e dell'articolo 8 della legge regionale n. 1 del 2012

<sup>1</sup>Risorse acquisite in entrata dalla Regione (in termini sia di solo accertamento, sia di accertamento e riscossione) con vincolo di destinazione, ma non impegnate nell'esercizio di competenza. Il mancato impegno produce delle economie di spesa che influiscono in modo positivo sul saldo finanziario, dando luogo a un avanzo di carattere vincolato. Il miglioramento del risultato, di conseguenza, è soltanto "fittizio", perché queste risorse vincolate dovranno essere reiscritte (impegnate) nell'esercizio successivo, determinando così un peggioramento dei saldi del relativo bilancio. Per questo motivo la Corte dei conti le considera a tutti gli effetti una posta passiva nel risultato effettivo

<sup>2</sup> Residui passivi (*spese già impegnate e non ancora ordinate, ovvero ordinate ma non ancora pagate*) cancellati dalle scritture contabili, ma cui sono sottese obbligazioni certe, liquide ed esigibili nei limiti temporali della prescrizione civilistica.

(residui perenti "radiati"), valutate da questa Sezione di dubbia compatibilità rispetto al sistema costituzionale ed ordinamentale.

Adottando, invece, la modalità di computo che si giudica conforme all'istituto della perenzione amministrativa, di cui all'art. 36 R.D. n. 2440 del 1923, lo stock di perenzione 2012 è pari a 6.782 milioni di euro e porta il disavanzo effettivo 2012 ad un valore di - **13.265 milioni di euro**, in ulteriore peggioramento rispetto al dato 2011 (- 11.650 milioni di euro) .

		(in milioni di euro)			
		Anno 2009	Anno 2010	Anno 2011	Anno 2012
<b>Risultato di amministrazione</b>	<b>A</b>	-1.461	-3.395	-2.370	-4.191
<b>Economie vincolate</b>	<b>B</b>	4.350	2.549	3.619	2.292
<b>Residui passivi perenti (stock di perenzione)</b>	<b>C</b>	2.948	3.833	5.661	6.782
<b>Avanzo/Disavanzo effettivo</b>	<b>A-(B+C)</b>	<b>-8.759</b>	<b>-9.777</b>	<b>-11.650</b>	<b>-13.265</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per il Lazio

Rilevante è l'importo delle obbligazioni da onorare negli esercizi futuri, in corrispondenza ad un volume di residui passivi pari a **9.529 milioni di euro** e ad uno stock di residui passivi perenti pari a **6.782 milioni di euro**.

Sul punto la Sezione, reiterando le segnalazioni già effettuate negli scorsi referti regionali, evidenzia, ancora una volta, che la somma riscritta in bilancio a copertura dei residui passivi perenti raggiunge, nel 2012, la percentuale del 12,98%, assolutamente

inadeguata a garantire i terzi creditori.

Come, infatti, rilevato dal Giudice delle leggi (Corte Costituzionale, sentenze n. 70 del 2012 e n. 250 del 2013) il grado di copertura ritenuto "congruo" non deve essere inferiore al 70%.

### ***Indebitamento***

Nel rendiconto 2012 l'Amministrazione regionale ha consolidato, in adesione a quanto rilevato da questa Sezione nello scorso referto regionale, anche il risultato contabile relativo ad altre forme di indebitamento (SA.NIM; mutui Cassa Depositi e Prestiti contratti dai comuni; debito sanitario transatto; piano di rimborso della ricapitalizzazione delle ASL e delle AA.OO.), pervenendo ad un dato di indebitamento 2012 di **11.741 milioni di euro**, in diminuzione del 3,83% rispetto al corrispondente importo 2011 di indebitamento consolidato.

Deve essere menzionata la situazione di deficit della cassa regionale, in anticipazione costante nell'ultimo triennio.

L'esercizio 2012, come il 2011 ed il 2010, infatti, si caratterizza per il ricorso reiterato all'anticipazione di tesoreria, che a fine 2012 è rimasta inestinta per 1.409 milioni di euro ed è stata estinta, alla riapertura del nuovo esercizio finanziario 2013, con il ricorso a nuova anticipazione, il che testimonia la cronicizzazione della crisi di liquidità nella Regione Lazio.

Con riferimento al rispetto del vincolo qualitativo dell'indebitamento, normato dall'articolo 119, 6° comma, della Costituzione, che limita il ricorso al debito al finanziamento delle spese di investimento, si rileva che nell'esercizio 2012, come già nell'esercizio 2011, molti capitoli del bilancio (pari a circa 31 milioni di euro<sup>3</sup>), contenuti nell' Elenco n. 5, allegato al bilancio di previsione 2012 e finanziato mediante ricorso al debito, sono risultati finalizzati al pagamento di spesa corrente.

La violazione della citata norma costituzionale è sanzionata dall'art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), secondo cui *"qualora gli enti territoriali ricorrano all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, in violazione dell'articolo 119 della Costituzione, i relativi atti e contratti sono nulli"* e *"le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti possono irrogare agli amministratori, che hanno assunto la relativa delibera, la condanna ad una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione della violazione"*.

L'Amministrazione regionale, a seguito dei rilievi mossi da questa Sezione, ha dato prontamente inizio ad una operazione di revisione analitica dei capitoli contenuti nell'Elenco 5, impegnandosi

---

<sup>3</sup> Tali impegni sono state nel 2012 pagate con anticipazione di tesoreria.

all'eliminazione, già dal bilancio preventivo 2014, di quei capitoli non riconducibili a spese di investimento (capitolo R32509 relativo agli interventi a favore delle parrocchie e degli istituti di culto; capitolo H32501, relativo al finanziamento delle ex gestioni liquidatorie; capitolo E22504, relativo al contributo straordinario all'azienda consorziale del parco regionale dell'Appia Antica).

Risulta, invece, rispettato il limite quantitativo dell'indebitamento, fissato dall'articolo 8 della legge regionale n. 20 del 2011 (il limite massimo delle assunzioni di mutui e di altre forme di indebitamento non deve essere in misura superiore alle quote di capitale rimborsate ) che, per l'anno 2012, è pari a **326 milioni di euro**.

La tenuta della situazione finanziaria complessiva deve, però, essere valutata con riferimento anche alla sostenibilità prospettica dell'indebitamento regionale, cioè alla capacità reale delle casse regionali di onorare quegli impegni, assunti in misura maggiore alle entrate (disavanzo di competenza), che, negli anni, sono stati coperti con lo stanziamento di mutui, poi non accesi.

Occorre, infatti, ricordare che le Regioni possono autorizzare spese di investimento in disavanzo di competenza, cioè in misura superiore alle entrate dell'anno, raggiungendo il pareggio del bilancio mediante indebitamento<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Articolo 5, 2° comma, d. lgs. n. 76 del 2000;

La prassi di non contrarre o contrarre parzialmente i cd. "mutui a pareggio"<sup>5</sup> deriva dall'osservanza delle norme di contabilità regionale, che subordinano l' "effettivo tiraggio" all'esistenza di reali esigenze di cassa<sup>6</sup>, per evitare di aumentare l'esposizione debitoria dell'Ente.

Tuttavia, la mancata accensione del mutuo nell'anno di competenza non frena il proseguire del ciclo di spesa, che è stata giuridicamente contratta e contabilmente impegnata.

In altri termini, pur se al termine di un dato esercizio la Regione non è ricorsa al mercato finanziario, le spese di investimento in disavanzo, che nell'esercizio X sono sorte ed hanno trovato copertura con lo stanziamento del mutuo a pareggio (poi non acceso), dovranno essere sommate alle spese di investimento in disavanzo impegnate nell'anno X+1, e così via.

Quindi, affinché si possano correttamente autorizzare, ai sensi dell'articolo 26, 2° comma, l. r. n. 25 del 2001, impegni di spesa in misura superiore al totale delle entrate (cioè in disavanzo), occorre verificare la sostenibilità prospettica del "mutuo a pareggio", cioè la capacità della Regione di pagare, in futuro, tutte le spese assunte in disavanzo e coperte con entrate da indebitamento solo stanziato.

E' ovvio che la sostenibilità prospettica del mutuo a pareggio esiste solo in caso di differenza positiva tra l'indice di capacità

---

<sup>5</sup> Articolo 26, 2° comma, l. r. n. 25 del 2001

<sup>6</sup> Articolo 45, 5° comma, l. r. n. 25 del 2001

qualitativa residua di indebitamento (risultante dalla differenza tra l'ammontare degli impegni coperti con mutuo stanziato e l'ammontare dei mutui realmente accesi) ed il disavanzo reale, coperto con lo stanziamento del "mutuo a pareggio".

Nel caso della Regione Lazio l'indicatore della sostenibilità di indebitamento nel periodo 2003-2012 è sempre negativo ed in misura significativa nell'ultimo triennio, dimostrando, quindi, che attraverso l'istituto del cd. "mutuo a pareggio" si è rappresentata una situazione solo formale di equilibrio dei conti.

In conclusione, la Regione Lazio si trova da almeno un decennio in stabili condizioni di insolvenza finanziaria, attenuata nel 2013 dal ricorso al cd. "Decreto pagamenti" (d.l. 35/2013).

#### SOSTENIBILITA' DELL'INDEBITAMENTO

(in migliaia di euro)

Esercizio finanziario	Mutui a pareggio autorizzati con bilancio di previsione	Impegni di spesa di investimento	Residui passivi eliminati per insussistenza, perenzione, ecc.	Mutui a pareggio accertati	Riaccertamenti per insussistenza	Capacità qualitativa residua di indebitamento (Impegnato - accertato)	Mutui a pareggio autorizzati con assestamento	Indicatore sostenibilità indebitamento
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)=(b-c)-(d-e)	(g)	(f-g)
2003	232.048	652.463	84.433	300.000	0	268.030	304.955	-36.925
2004	724.717	1.164.246	69.200	0	0	1.095.046	899.153	195.893
2005	755.264	854.687	138.050	100.000	0	616.637	972.170	-355.533
2006	2.025.226	1.109.992	169.260	1.400.000	0	-459.268	2.049.705	-2.508.973
2007	1.643.950	1.430.428	399.150	0	0	1.031.278	2.094.681	-1.063.403
2008	1.685.353	1.814.064	445.494	1.500.000	0	-131.430	3.111.525	-3.242.955
2009	3.504.416	2.014.021	742.046	0	0	1.271.975	3.747.014	-2.475.039
2010	2.753.362	1.112.159	1.048.403	750.000	0	-686.244	5.090.833	-5.777.077
2011	2.974.620	1.137.998	1.024.473	0	0	113.525	5.144.535	-5.031.010
2012	4.141.329	633.010	424.883	0	0	208.127	5.088.521	-4.880.394

Fonte: Elaborazione Corte dei conti - Sezione regionale di controllo - su dati forniti dalla Regione Lazio.



## ***Andamento delle Entrate***

Con riferimento all'andamento delle entrate, gli accertamenti complessivi dell'anno 2012 ammontano a **17.887 milioni di euro**.

Mentre le entrate correnti (titoli I, II e III), pari a 13.243 milioni di euro, mostrano un decremento del -4,83% rispetto al dato 2011, quelle in conto capitale (titoli IV e V), pari a 4.644 milioni di euro, risultano incrementate enormemente rispetto all'esercizio precedente (836 milioni di euro del 2011), ma ciò è dovuto unicamente alla contrazione di anticipazione di cassa, per un importo pari a 4.452 milioni di euro.

Gli indicatori dei residui attivi (entrate accertate e non riscosse nell'anno di competenza) pongono in evidenza una situazione complessivamente peggiorativa per il 2012: vi è, infatti, una ulteriore diminuzione nel 2012 dell'indice percentuale di smaltimento dei residui attivi (riscossioni ed eliminazione dei residui attivi iniziali), che dal 35,13% del 2011 è passato al 20,01% del 2012.

L'indice di consistenza dei residui attivi rimane costante nel triennio 2010-2012 (intorno al 47%), in leggero aumento nel 2012 ed, infine, l'indice di accumulazione (differenza tra residui finali ed iniziali rapportata ai residui attivi iniziali) cresce ancora nel 2012 arrivando al 30,62%.

Le verifiche effettuate, che hanno accertato residui attivi insussistenti - sui capitoli di entrata 441105 "Entrate derivanti da

dismissioni patrimoniali per nuovi investimenti” e 331523 “Recuperi vari da assegnazioni statali e comunitarie” - per oltre 140 milioni di euro inducono a nutrire ragionevoli dubbi sull’attendibilità del dato contabile dei residui attivi nel bilancio consuntivo 2012.

Considerata l’incidenza che il mantenimento dei residui attivi riferiti a crediti inesigibili o inesistenti presenta sul risultato di amministrazione, componente essenziale della verifica svolta dalla Sezione nel giudizio di parifica, è necessario che l’Amministrazione ne valuti con rigore l’effettiva sussistenza, procedendo alla cancellazione dei residui inesistenti, inesigibili o prescritti, con ogni conseguente correzione in relazione al dato contabile del risultato di amministrazione, necessità già evidenziata da questa Sezione nelle scorse Relazioni sui rendiconti 2010 e 2011 della Regione Lazio.

### ***Andamento delle spese***

Dall'analisi della classificazione economica della spesa, di cui all'allegato n. 7 del rendiconto, è emerso che gli stanziamenti definitivi di parte corrente (Titolo I), che rappresentano la parte preponderante della spesa complessiva, ammontano, nel 2012, a **16.417 milioni di euro**, costituenti il 73,81% del totale delle spese<sup>7</sup> pari a 22.249 milioni di euro, con un decremento del -1,69% rispetto agli stanziamenti definitivi del 2011 (ove le spese correnti del titolo I

---

<sup>7</sup> L’incidenza del Titolo I della spesa è stata calcolata sull’importo della spesa complessiva comprensiva anche dei titoli III e IV della spesa, dedicati rispettivamente ai rimborsi di prestiti ed alle partite di giro.

ammontavano a 16.698 milioni di euro) e del - 3,03% rispetto agli stanziamenti 2010 (pari a 16.930 milioni di euro).

Gli stanziamenti definitivi della spesa in conto capitale (Titolo II), che nel 2012 sono pari a **3.538 milioni di euro**, rappresentando il 15,91% del totale della spesa<sup>8</sup>, pari a 22.249 milioni di euro, sono diminuiti dell'11,11% rispetto al 2011 (ove erano pari a 3.980 milioni di euro) e del 2,03% rispetto al 2010 (ove ammontavano a 3.623 milioni di euro).

Se si considera la velocità di pagamento (pagamenti in conto competenza rapportati agli impegni), anche nel 2012 il dato delle spese in conto capitale rispetto alle spese correnti è assai ridotto (19,62% rispetto al 59,16%).

Analoghe considerazioni valgono per la capacità di impegno (impegni rapportati agli stanziamenti finali di competenza), molto bassa per le spese in conto capitale, e rimasta sostanzialmente invariata rispetto agli esercizi precedenti (47,20% del 2012 rispetto al 42,64% del 2011 e al 52,20% del 2010).

Con riferimento alle spese correnti del Titolo I (acquisto beni e servizi o trasferimenti correnti ad altri settori), si registrano percentuali altissime solo per le spese riguardanti il personale in attività di servizio (93,65% la capacità di impegno e 90,18% la velocità di pagamento).

---

<sup>8</sup> Vedi nota precedente.

Il ridotto rapporto dell'indicatore della velocità di pagamento anche con riferimento alle spese correnti, in quanto reiterato nel triennio di riferimento (59,16% nel 2012, 64,02% nel 2011 e 62,99% nel 2010) è indicativo della crisi di liquidità strutturale della Regione.

Tale dato, specie se rapportato all'esiguo valore che emerge per lo stesso indicatore con riferimento alle spese in conto capitale, evidenzia come le difficoltà finanziarie della Regione portino inevitabilmente a sacrificare le spese per investimento, dovendosi, a fronte di risorse limitate, procedere prioritariamente ad estinguere le spese fisse obbligatorie di natura corrente (es. spese per il personale; servizi ed organi costituzionali; interessi).

### ***La spesa per il personale***

Le retribuzioni per il personale regionale (Giunta e Consiglio), compresi gli oneri riflessi, comportano, secondo la modalità di calcolo fissata dalla circolare MEF n. 9 del 2006, un onere annuale di **246 milioni di euro**, in notevole aumento rispetto al dato di spesa di personale del triennio precedente (2009-2011).

Tale aumento è stato causato dall'inquadramento nei ruoli della Giunta regionale del personale del comparto (878 unità) e della dirigenza (60 unità) dell'ex ruolo unico AA.NN.PP. (Aree Nazionali Protette) e del personale del comparto (64 unità) di ruolo delle ex A.P.T. (Aziende di promozione turistica) provinciali.

Tuttavia, il dato contabile non appare indicativo e non coglie le effettive sofferenze del bilancio regionale, in quanto la spesa del personale delle ex AA.NN.PP. ha sempre gravato sul bilancio della Regione Lazio e, precisamente, sul capitolo E21501 "Oneri del personale dei parchi e delle riserve naturali (LL. RR. 46/77 e 29/97)", pur non essendo, prima del 2012, mai consolidata tra i costi della spesa del personale della regione, nell'assunto giuridico che il ruolo degli Enti Parco fosse autonomo rispetto al ruolo del personale della Giunta e del Consiglio regionale.

Ciò ha reso, negli anni, inattendibile la base di calcolo per la tendenziale riduzione delle spese del personale, come più volte evidenziato da questa Sezione negli scorsi referti sul rendiconto della Regione .

Nell'ambito, poi, del personale di comparto dell' area D, è stata rilevata una elevatissima percentuale di attribuzione di Posizioni Organizzative e Alta Professionalità (1283, pari al 76,88% , su un numero di dipendenti inquadrati nella categoria D pari complessivamente a 1669 unità). L'Amministrazione regionale ha comunicato che intende *"... adeguare le procedure ed i criteri di conferimento degli incarichi agli orientamenti formulati dalla Ragioneria Generale dello Stato, dall'ARAN e dal Dipartimento della Funzione Pubblica..."*.

Pur nel rispetto della intangibile potestà di auto-organizzazione dell'Amministrazione, si auspica che questa revisione si svolga nel rispetto del quadro normativo vigente, ed, in particolare, dell'articolo 4, comma 3, del CCNL del 22 gennaio 2004, relativo al comparto Regioni ed Autonomie locali, anche ai fini del controllo di compatibilità dei costi con i vincoli di bilancio, dal momento che l'attribuzione delle Posizioni Organizzative e Alta Professionalità ha una durata pluriennale e presuppone una quantificazione anche prospettica di sostenibilità della spesa.

Si dà, infine, atto all'Amministrazione regionale di aver abolito, accogliendo i rilievi critici di questa Sezione, le figure dei Capi Dipartimento, dal 1 ottobre 2013 con la legge regionale n. 4 del 2013.

### ***Patto di stabilità***

La Regione Lazio **ha raggiunto**, anche per il 2012, gli obiettivi programmatici posti dal patto di stabilità interno.

PATTO DI STABILITA' INTERNO						
SPESE FINALI	(in migliaia di euro)					
	2010		2011		2012	
	Impegni	Pagamenti (competenza + residui)	Impegni	Pagamenti (competenza + residui)	Impegni	Pagamenti (competenza + residui)
SPESE CORRENTI NETTE (SCorN) (*)	1.505.150	1.660.002	2.418.148	1.500.907	2.649.451	1.450.158
SPESE IN C/CAPITALE (SCapN)	1.513.163	1.195.600	1.165.922	595.988	1.062.489	426.081
<b>RISULTATO ANNUALE SPESE FINALI (SCorN + SCapN)</b>	<b>3.018.313</b>	<b>2.855.602</b>	<b>3.584.070</b>	<b>2.096.895</b>	<b>3.711.940</b>	<b>1.876.239</b>
<b>OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SPESE FINALI</b>	3.841.607	3.023.403	4.778.816	2.104.899	4.448.580	1.884.031
<b>QUOTA OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI</b>	0	152.000	180.919	0	354.487	0
<b>OBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDETERMINATO</b>	<b>3.841.607</b>	<b>2.871.403</b>	<b>4.597.897</b>	<b>2.104.899</b>	<b>4.094.093</b>	<b>1.884.031</b>
<b>DIFFERENZA TRA RISULTATO ANNUALE SPESE FINALI E OBIETTIVO PROGRAMMATICO</b>	<b>-823.294</b>	<b>-15.801</b>	<b>-1.013.827</b>	<b>-8.004</b>	<b>-382.153</b>	<b>-7.792</b>

Note: (\*) Per quanto riguarda gli impegni dell'anno 2010 sono state prese in considerazione le spese correnti nette non soggette a compensazione (SCCN)

Con la delibera n. 525 del 23 ottobre 2012 la Giunta regionale ha dato concreta attuazione alla regionalizzazione del patto di stabilità, secondo la modalità della compensazione verticale e orizzontale

I risultati finali relativi all'attuazione del patto di stabilità regionalizzato 2012 della Regione Lazio, comprensivi di quelli relativi al patto orizzontale nazionale, sono i seguenti:

*Patto regionale verticale incentivato:* n. 115 comuni beneficiari per complessivi 112,170 milioni di euro.

*Patto orizzontale nazionale:* n. 5 comuni beneficiari per complessivi 0,26 milioni di euro n. 1 comuni cedenti per complessivi 0,4 milioni di euro.

*Patto regionale orizzontale:* n. 7 comuni cedenti per complessivi 6,673 milioni di euro.

*Patto regionale verticale:* n. 93 enti (88 comuni + 5 province) beneficiari per complessivi 242,317 milioni di euro.

### ***Il conto del patrimonio***

Con DGR n° 183/2013 è stato approvato l'aggiornamento al 1° luglio 2013, ai sensi degli artt. 519 e 520 del Regolamento regionale n. 1/2002 e successive modificazioni e integrazioni, dell'inventario generale dei beni immobili regionali.

Dalla relazione illustrativa sull'Inventario, allegata alla citata

DGR, che ben descrive l'attività di ricognizione /riclassificazione fatta e da fare nella materia *de qua*, emerge la mancanza nell'Amministrazione regionale della cognizione completa del patrimonio immobiliare.

La stessa Amministrazione stima *"..necessario un periodo di 3/5 anni per definire la situazione ed entrare nella normalità operativa.."* per il completamento dell'attività di identificazione, censimento ed accatastamento di ogni singola partita, sulla base delle risorse umane e tecniche disponibili, ipotizzandosi anche che parte del patrimonio regionale possa risultare, all'esito di tali verifiche, essere stata oggetto di usucapione ventennale da parte di terzi.

Inoltre, emerge la *"..carente o pressoché nulla trasmissione dei dati relativi ai beni nella disponibilità delle Direzioni, Agenzie o Aziende regionali.."*.

Per i beni provenienti dalla ex comunione delle ASL, i cui proventi sono per legge destinati a *"... contribuire all'azzeramento del disavanzo sanitario regionale ..."*, a seguito della sollecitazione di questa Sezione, l'Amministrazione ha avviato il procedimento di nomina dei dirigenti regionali che svolgeranno le funzioni di commissario *ad acta* per i comuni che si sono resi inadempienti all'obbligo di immettere la Regione Lazio nel possesso dei beni immobili.

Trattasi, quindi, di una situazione patrimoniale-contabile, i cui



confini non risultano ancora definiti, con evidenti ricadute sulla attendibilità dei dati contabili riportati nel Conto del Patrimonio esaminato.

Tuttavia, emerge, per la prima volta, nell'Amministrazione regionale la consapevolezza del problema e la volontà di pervenire ad una conoscenza piena del dato sostanziale e, conseguentemente, ad una rappresentazione contabile veritiera e corretta del Conto del Patrimonio.

### ***Gli organismi partecipati dalla Regione Lazio***

Altro fattore di preoccupazione è legato all'attuazione del riordino degli organismi partecipati dalla Regione, che si articolano in una pluralità di figure aventi differente natura giuridica.

Lo Statuto della Regione Lazio individua agli articoli 54 (Agenzie), 55 (Enti Pubblici Dipendenti) e 56 (Enti privati a partecipazione regionale) tre diverse tipologie di organismi.

A tutt'oggi regna un'assoluta incertezza, anche da parte degli stessi organi regionali, sul numero e la natura degli enti che affiancano la Regione Lazio nell'assolvimento dei compiti istituzionali, come è testimoniato dalla documentazione trasmessa, risultata incompleta e spesso errata.

La confusione, aumentata dal proliferare delle norme che, negli anni, si sono susseguite in materia, rende difficoltoso alla stessa

Amministrazione regionale individuare la natura giuridica dei vari soggetti (enti pubblici o agenzie), che, peraltro, cambiano frequentemente la loro denominazione, generando ancora maggiore incertezza.

Che la gestione di tali entità, il cui finanziamento è a carico del bilancio regionale, non sia adeguatamente presidiata è testimoniato dallo stesso bilancio di previsione 2012 della Regione Lazio, cui sono allegati, in contrasto con l'articolo 57 della legge di contabilità n. 25 del 2001, i bilanci di previsione di enti diversi da quelli allegati al bilancio consuntivo dello stesso anno.

Nella galassia di Enti ed Agenzie, con funzioni spesso parallele o sovrapponibili a quelle delle Direzioni regionali, spicca il caso di ABECOL (Agenzia regionale per i beni confiscati alle organizzazioni criminali nel Lazio), istituita dalla legge regionale n. 24 del 2009, in questi anni rimasta inattiva ed il cui mantenimento non risulta giustificabile per il sopravvenuto mutamento del quadro normativo.

Infatti, con il decreto legislativo n. 159 del 2011 è stata istituita l'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), competente in via esclusiva per l'amministrazione dei beni confiscati, anche in via non definitiva, sull'intero territorio nazionale.

Inoltre, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 34 del 2012, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 117,

secondo comma, lettera h) e lettera g), della Costituzione, della legge della regione Calabria 7 marzo 2011 n. 7, che aveva istituito l'“Agenzia regionale della Calabria per i beni confiscati alle organizzazioni criminali”, con funzioni speculari a quelle assegnate all'ABECOL dalla legge della Regione Lazio n. 24 del 2009.

Con riferimento, poi, all'auspicata riforma dell'assetto societario regionale, negli ultimi anni il legislatore regionale ha previsto una serie di interventi normativi (l. r. 20/2006, l. r. 26 del 2006, l. r. 15 del 2007; l. r. 1 del 2008, l. r. 3 del 2010, l. r. 9 del 2010, l. r. 12 del 2011, l. r. 19 del 2011) finalizzati ad un riordino complessivo delle partecipazioni societarie, tutti rimasti sostanzialmente inattuati, tranne limitate modifiche non significative sul piano sistemico.

Da ultimo, la legge regionale n. 4 del 2013, agli articoli 22, 23 e 24, ha disegnato una completa riorganizzazione degli enti e società partecipate regionali, improntata alla ricognizione, riduzione e razionalizzazione dei medesimi.

La Regione Lazio ha comunicato di avere attualmente definite le linee di indirizzo di tale operazione.

Pur nel rispetto delle autonome iniziative che l'Amministrazione regionale intenderà avviare, il rischio che, in astratto, si profila nelle maxi-riorganizzazioni di sistema è quello di un travaso generalizzato ed automatico del personale dalle società regionali, che saranno dismesse, alle nuove compagini previste, prescindendo, da un lato,

da puntuali valutazioni del fabbisogno rispetto all'assetto organizzativo e finanziario dei nuovi organismi e, dall'altro, da una necessaria selezione delle professionalità e delle tipologie contrattuali interessate al trasferimento.

Resta imm modificata la necessità di adottare forme di consolidamento dei dati finanziari della Regione con quelli dei principali organismi partecipati, al fine di rappresentare l'effettivo peso sostenuto dal bilancio regionale per gli Enti riconducibili al perimetro pubblico, stante l'assoluta inadeguatezza a tale scopo di quanto disposto dall'articolo 60 della legge di contabilità regionale, come già segnalato da questa Sezione di controllo.

### ***Le norme regionali aventi riflessi finanziari***

Corre, infine, l'obbligo di evidenziare, in questa sede, che continuano a permanere, nonostante le segnalazioni di questa Sezione, ingiustificate asimmetrie di disciplina rispetto a principi di natura ordinamentale e costituzionale, con riferimento alle norme regionali aventi riflessi finanziari.

Dall'analisi svolta nella relazione emerge come le scelte legislative regionali in materia finanziaria (articolo 7 l. r. 20/2011; articolo 6 l. r. 20/2011; articolo 3 l. r. n. 3/2010; articolo 41 della l. 25/2001, come modificato dall'articolo 1, comma 133, L. R. 13 agosto 2011 n. 12; articolo 8, commi 1-5, della l. r. 11 del 2012)

siano state orientate alla riduzione della spesa non mediante una razionalizzazione e rimodulazione strutturale della stessa, finalizzata all'eliminazione di spese improduttive o alla riduzione di spese comprimibili, quanto, piuttosto, alla generalizzata compressione della capacità di impegno e pagamento delle strutture regionali.

Tali scelte producono rilevanti effetti destrutturanti sull'intero sistema normativo, oltre ad essere in grado di creare disequilibri, anche prospettici, di bilancio e pongono delicati problemi agli equilibri politici regionali.

Infatti, il blocco degli impegni e dei pagamenti di competenza, così come disciplinato dalle norme regionali, svuota di significato il potere di indirizzo e di controllo sulla destinazione delle risorse, di competenza del Consiglio Regionale, che lo esercita attraverso l'approvazione del bilancio preventivo.

Si suggerisce di ancorare l'operatività di tali norme all'andamento delle entrate, onde avere parametri oggettivi e certi, scevri da qualsivoglia discrezionalità, in base ai quali contingentare gli impegni e i pagamenti, al fine di evitare o arginare un disavanzo della gestione di competenza.

In ogni caso, pur se oggettivizzate nei parametri di riferimento, tali norme, operando come misura contenitiva della spesa "a valle" senza una preventiva razionalizzazione della stessa "a monte", creano una massa critica di obbligazioni, che si riversano sugli

esercizi futuri e costituiscono un ulteriore elemento di rischio per la tenuta degli equilibri di bilancio.

Accogliendo i rilievi critici che questa Sezione ha formulato negli scorsi referti all'articolo 8 legge regionale n. 11 del 2012, l'Amministrazione regionale non ha applicato tale norma nell'esercizio 2012, consolidando l'ammontare dei residui perenti "radiati" del 2011, pari a 1.178 milioni di euro, nello stock dei residui passivi perenti.

### ***La spesa sanitaria***

L'analisi dei dati relativi al settore sanitario mostra per il 2012 una significativa ulteriore contrazione del deficit d'esercizio che, secondo i dati trasmessi dalla Regione, si attesta a -720,5 milioni di euro, con una riduzione dell'8% circa rispetto al risultato d'esercizio 2011, che era stato accertato in -774,4 milioni di euro.

La progressiva riduzione delle perdite a partire dal 2007 (anno in cui le perdite ammontavano a 1.611,7 milioni di euro) risulta confermata dal confronto con Regioni soggette al Piano di rientro, dal quale emerge come il risultato del Lazio in termini di riduzione percentuale del deficit si dimostra tra i più rilevanti, tenuto conto del fatto che si è giunti, dopo cinque anni di misure vincolistiche, che si sono dimostrate utili allo scopo, alla fase della necessaria assunzione

di responsabilità in termini di un sostanziale riadeguamento del sistema con interventi improcrastinabili di natura strutturale.

Mancando tale azione si potrebbe assistere a una ripresa della generazione di situazioni di deficitarietà nel settore. Settore di cui va sottolineata la rilevanza finanziaria nel contesto della spesa della Regione ove solo si consideri che, nell'esercizio 2012, gli stanziamenti iniziali relativi (ambito H) ammontano a 12.134 milioni di euro su un totale di 20.289 milioni di euro (59,81% sul totale); quelli definitivi relativi al settore ammontano a 13.221 milioni di euro su un totale di 22.598 milioni di euro (58,50% sul totale); mentre gli impegni di settore, pari a 12.575 milioni di euro costituiscono il 56,37% del totale pari a 22.307 milioni di euro; da ultimo, l'importo dei pagamenti di settore ammonta a euro 8.071 milioni di euro attestandosi al 61,44% del totale dei pagamenti effettuati che è stato di 13.136 milioni di euro.

Quanto ai costi dell'assistenza sanitaria, gli stessi presentano una sostanziale invarianza. Si riscontra, in particolare, una diminuzione della spesa per la gestione diretta e una tendenziale propensione a una crescita dei costi del personale.

Diminuisce la spesa relativa all'assistenza erogata da enti convenzionati o accreditati, anche in conseguenza dell'applicazione, sia pure a fine esercizio, delle specifiche disposizioni statali dirette al

perseguimento di una strategia globale di contenimento della spesa in tale settore.

Nel complesso i costi del consuntivo 2012 non presentano significativi scostamenti rispetto alle previsioni contenute nel Programma operativo regionale per gli anni 2011-2012. Permane l'esigenza di un costante controllo di particolari settori della spesa, tra cui quello della spesa ospedaliera universitaria, in ragione dei mancati accordi che sarebbero dovuti intervenire tra il sistema delle università e la Regione, nel rispetto della specifica legislazione posta a tutela di tali "autonomie funzionali", e quella della spesa farmaceutica nelle sue diverse componenti.

La consapevolezza di dover assumere misure di conformazione del sistema ai parametri concordati a livello nazionale, in termini di razionalizzazione delle strutture operanti sul territorio, si è concretata in una rilevante attività di produzione provvedimento registrata nel corso del 2011 e del 2012. Essa, però appare ancora insufficiente a far ritenere che il sistema stesso sia entrato in sicurezza, avendo gli Organismi di monitoraggio riscontrato ritardi ed omissioni che appaiono, comunque, rapidamente superabili attraverso un'opera di coinvolgimento dei diversi livelli di governo.

A supporto delle intraprese azioni di contenimento dei costi, la cui esposizione contabile risulta migliorata rispetto al passato essendosi conseguito un accettabile grado di trasparenza degli stessi,



deve essere riguardata la introdotta normativa contenuta nel Titolo III del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, che ha presentato ritardi nella sua concreta applicazione in quanto si è dovuto necessariamente completarla con specifiche prescrizioni tecnico-contabili.

Permane la necessità di mantenere alto il grado di attenzione in ordine alla situazione patrimoniale, alla gestione dell'emergenza-urgenza e alla necessaria connessione con la creazione di una organizzazione territoriale fondata sull'intervento preventivo dei medici di libera scelta, e di assicurare, infine, la coerenza politica di reclutamento del personale con il vigente assetto normativo, valutandone *ex ante* gli effetti sotto il profilo della compatibilità finanziaria e ricorrendo agli strumenti che offre la vigente legislazione giuslavoristica ai fini di una corretta gestione di situazioni di sovradimensionamento delle risorse umane, tutte le volte in cui tale fenomeno venga accertato.

È indispensabile rilevare come, nell'intento di evitare deficit di tutela per il cittadino-utente del Servizio Sanitario Regionale, permanga l'esigenza di bilanciare l'obiettivo della deospedalizzazione con il contemporaneo sviluppo e implementazione, nei tempi programmati, delle forme alternative di assistenza, adeguatamente distribuite sul territorio e destinate, comunque, a venire incontro alle

esigenze di una popolazione il cui tasso di invecchiamento si presenta tra i più alti del Paese.

In tale ottica il ricorso alle strutture gestite da istituzioni pubbliche di assistenza costituirebbe, nel rispetto delle interconnessioni esistenti con la correlata pianificazione socio-assistenziale di competenza della Regione, una risposta soddisfacente alla specifico fabbisogno manifestato fin dall'approvazione, nel 2007, del Piano di rientro del deficit sanitario.

Riguardo alla situazione patrimoniale, i consistenti ritardi nell'erogazione delle risorse spettanti, che risultano imputabili in massima parte al ritardo stesso con cui si procede da parte del Governo centrale alla definizione dell'entità di risorse finanziarie attribuibile a ciascuna Regione, unitamente ai rilevanti deficit delle passate gestioni, hanno prodotto effetti ancora visibili sulla situazione patrimoniale delle Aziende; in tale contesto viene in rilievo il fenomeno del contenzioso verso terzi, che è da sottoporre a costante monitoraggio.

Gli stati patrimoniali continuano, infatti, a mostrare marcati segnali di criticità con un livello di indebitamento complessivo delle Aziende, al 31 dicembre 2012, pari a 8.085 milioni di euro.

A fronte di ciò vi è una massa creditoria complessivamente pari a 7.707 milioni di euro, di cui 4.263 milioni di euro vantati dalle Aziende nei confronti della Regione.

Il completamento della ricognizione condotta dalla Regione, volta alla riconciliazione delle reciproche posizioni di debito e credito con le Aziende, ha portato alla sistemazione contabile dei crediti più vetusti delle Aziende nei confronti della Regione relativi ai pregressi disavanzi da ripianare.

Con riferimento ai dati di rendiconto la spesa sanitaria complessiva (in termini del totale dei costi operativi) ammonta a 10.602 milioni di euro, rispetto a 10.645 milioni di euro nel 2011.

Il rapporto tra il finanziamento ordinario della spesa sanitaria pari a 11.800 milioni di euro e il totale degli impegni relativi alla spesa corrente rilevati a livello regionale, pari a 15.700 milioni di euro, mostra nel 2012 una percentuale di incidenza pari al 75%.

Vale in questa sede richiamare l'attenzione su come il progressivo aumento della quota di partecipazione regionale alla spesa sanitaria ha portato la stessa ad assorbire nel 2012 il 67% delle entrate tributarie della Regione, a fronte del 98% che si è registrato, invece, nel 2011.

L'analisi relativa ai principali indicatori evidenzia come il Lazio esponga dati favorevoli in termini di riduzione della degenza media per acuti; dati, che, comunque, presentano, nel confronto tra strutture pubbliche e strutture private, alcune accentuate differenze.

<b>Degenza media</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Acuti	7,8	7,8	7,8	7,39	7,9
Riabilitazione	39,9	38,1	36,2	37,3	36,2
Lungodegenza	27,4	29,5	29,8	24,4	24,1
<b>Totale</b>	<b>8,1</b>	<b>8,1</b>	<b>8,1</b>	<b>8,2</b>	<b>8,1</b>

*(Degenza media regime ordinario Strutture Pubbliche)*

<b>Degenza media</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Acuti	7,6	6,4	6,5	6,6	6,5
Riabilitazione	42,2	42,1	39,4	39,3	35,7
Lungodegenza	82,2	91,3	63,4	66,7	49,2
<b>Totale</b>	<b>12,1</b>	<b>11,4</b>	<b>11,1</b>	<b>10,8</b>	<b>10,2</b>

*(Degenza media regime ordinario Strutture Private)*

Il tasso di ospedalizzazione mostra valori in decremento rispetto al 2011; dall'esame di dettaglio dei dati di attività resa e ricevuta in mobilità, invece, si evidenzia che, ad un trend sostanzialmente in decremento delle prestazioni esportate (mobilità attiva), si affianca un andamento sostanzialmente invariato di quelle ricevute in addebito dalle altre regioni (mobilità passiva), con un progressivo peggioramento del saldo di mobilità relativo alle prestazioni rese in regime ospedaliero e specialistico ambulatoriale.

### ***La gestione dei fondi strutturali. Gli interventi del FSE***

La realizzazione della politica di valorizzazione delle risorse umane con il ricorso allo strumento comunitario del Fondo Sociale Europeo è risultata contrassegnata da un decremento della disponibilità finanziaria, avendo la Regione Lazio dichiarato la sua disponibilità ad assicurare il proprio contributo al sostegno delle

popolazioni colpite dal terremoto, nel maggio del 2012 delle Regioni Lombardia, Emilia Romagna e Veneto; decremento che è stato pari a 6 milioni di euro a valere sull'Asse V.

In considerazione di ciò, le disponibilità finanziarie complessive del FSE 2007/2013, nel Lazio, sono passate da 736 milioni di euro a 730 milioni di euro, essendosi contestualmente operata una ricollocazione tra i diversi assi in cui risulta articolato tale strumento di sostegno all'occupazione e allo sviluppo economico delle aree deboli del Paese.

La effettuata rimodulazione ha determinato, quindi, una suddivisione delle risorse sul totale secondo le seguenti percentuali: il 20,18% all'Asse I – Adattabilità (147 milioni di euro); il 45,30% all'Asse II – Occupabilità (331 milioni di euro); il 13,10% all'asse III – Inclusione sociale (96 milioni di euro); il 15,16% all'Asse IV –Capitale umano (111 milioni di euro); il 2,26% all'Asse V - Transnazionalità e interregionalità (16 milioni di euro); il 2,26% all'Asse VI –Assistenza tecnica (29 milioni di euro).

E' da riconoscere che gli interventi operati sul campo da tale strumento di sostegno all'occupazione, che per la realizzazione di alcuni progetti sono stati integrati con disponibilità finanziarie del FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale), hanno dimostrato la loro efficacia soprattutto a favore di alcuni target specifici nel mercato del lavoro (cassintegrati "in deroga").

Grazie all'intensa attività svolta dall'Autorità di Gestione, nel 2012 gli indicatori di risultato che misurano il grado di esecuzione del FSE sono da valutare tutti in positivo, rispetto agli anni precedenti.

In particolare, per l'Asse I, la capacità di impegno ha raggiunto la percentuale del 79,68%, con una efficienza realizzativa del 49,23% mentre la capacità di certificazione ha raggiunto la percentuale del 50,50%; per l'Asse II, la capacità di impegno si è attestata sulla percentuale del 61,41%, mentre gli indicatori di efficienza realizzativa e di capacità di certificazione hanno presentato risultati non del tutto apprezzabili (rispettivamente, il 32,84% e il 30,81%); per l'Asse III, invece, i tre indicatori presentano una sostanziale positività (attestandosi, rispettivamente al 79,32%, al 51,93%, al 47,45% per ciascuno degli indicatori utilizzati); per l'Asse IV, si registrano i migliori indicatori di performance (rispettivamente, l'82,27%, il 62,39%, il 60,51%); bassa si presenta la performance dell'Asse V – Transnazionalità e Interregionalità, che si attesta al 22,59% per capacità d'impegno, al 6,65% per efficienza realizzativa e, infine, al 4,79% per capacità di certificazione.

Soddisfacente si dimostra, in ultimo, la situazione dell'Asse VI – Assistenza tecnica che ha registrato una percentuale del 66,27% per ciò che riguarda la capacità di impegno, un 59,58% in efficienza realizzativa e un 48,70% in capacità di certificazione.

I risultati raggiunti in tale campo contribuiscono a fornire una immagine positiva della Regione, che è chiamata a svolgere, anche attraverso il ricorso agli Organismi intermedi (Province, in particolare), un ruolo determinante per l'assunzione di misure (azioni/progetti) rivolte a contrastare il fenomeno della disoccupazione, in particolare di quella giovanile.

Pur dovendosi riconoscere la positività delle azioni così come poste in essere, si richiama l'attenzione sulla improcrastinabile messa in campo di interventi che contestualmente si qualifichino per la finalità di vivacizzare gli investimenti, da un lato, e di sviluppare i consumi, dell'altro.

Gli attuali dati congiunturali, e in particolare l'elevato tasso di disoccupazione, non possono non costituire per l'Amministrazione regionale sollecitazione a perseverare nella messa a regime di azioni come sinora positivamente poste in essere, integrando al meglio le risorse del FSE con quelle degli altri Fondi strutturali (FESR; Programma di Sviluppo Rurale).

In ogni caso vanno ricondotte ad unità di visione strategica le azioni poste in essere a sostegno delle politiche attive del lavoro, ripensando a modelli di gestione, soprattutto a livello regionale, che integrino le funzioni dell'orientamento e della formazione professionale con quella dell'assistenza all'inserimento nel mercato

del lavoro, prendendo a riferimento analoghe organizzazioni amministrative operanti da tempo in alcuni Paesi d'Europa.