



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

**RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE LAZIO**  
**ESERCIZIO FINANZIARIO 2013**

**INTRODUZIONE DEL PRESIDENTE DELLA SEZIONE REGIONALE DI**  
**CONTROLLO**

**ANNA MARIA CARBONE PROSPERETTI**

**RELAZIONI IN UDIENZA**

**MARIA TERESA D'URSO**

**ROSARIO SCALIA**

*Roma, 27 novembre 2014*



## **Introduzione del Presidente della Sezione regionale di controllo**

**Anna Maria Carbone Prosperetti**

La Sezione regionale di controllo per il Lazio è oggi chiamata a pronunciarsi sulla regolarità del Rendiconto generale della Regione per il 2013.

A fronte delle novità introdotte nella disciplina dei conti e dei controlli sulle pubbliche gestioni che hanno orientato, caratterizzandola, l'attività di analisi sul Rendiconto ritengo di formulare alcune considerazioni di quadro.

Le recenti riforme costituzionali e le norme di attuazione finora emanate accentuano i processi di indipendenza rimodellando i rapporti Stato-Regioni; innestano con gradualità ulteriori forme di decentramento di funzioni e di autonoma provvista di risorse finanziarie per gli enti territoriali; prevedono l'attivazione di strumenti che agevolano percorsi di riequilibrio guidato dei bilanci, in linea con il pareggio, assunto a livello di principio costituzionale.

È ormai visibile il maggiore grado di rappresentanza acquistato dalle Regioni in sede internazionale, in particolare nei confronti della Commissione europea dalla quale ogni Regione viene sempre più spesso chiamata a rispondere direttamente, senza il filtro di organi statali, non soltanto sulla corretta utilizzazione dei Fondi comunitari ma anche sulle metodologie adottate per assicurare la trasparenza delle poste iscritte nei propri documenti contabili.

L'armonizzazione delle scritture contabili è un processo ormai avviato che il legislatore nazionale, in linea con gli impegni assunti in sede europea, ha nell'ultimo biennio accelerato e nel corrente 2014 definito in

tutte le fasi anche temporali. Di tale processo la Regione Lazio ha assunto una parte di rilievo tanto che il consuntivo 2013 può già ritenersi un “Rendiconto armonizzato”, cioè con le caratteristiche necessarie alla realizzazione di conti consolidati che diano immediata trasparenza alla complessiva finanza pubblica.

I controlli, interni ed esterni alle Amministrazioni, sono oggi orientati a garanzia di un coerente concorso di tutti i livelli di governo al perseguimento delle politiche di stabilità economico-finanziaria.

La Corte è chiamata a verificare, oltre alla regolarità e trasparenza dei conti, anche la gestione delle risorse pubbliche e, come richiesto dal Legislatore (art. 1, c. 5 dl. n. 174 del 2012 , convertito lo stesso anno con la l. n. 213), la relazione che accompagna la decisione della Corte sul Rendiconto generale di esercizio deve contenere osservazioni e valutazioni concernenti la gestione, segnalazioni di fenomeni distorsivi rispetto agli obiettivi programmati, proposte correttive per assicurare gli equilibri di bilancio.

L'attività finalizzata al giudizio di parifica del rendiconto, parte integrante del sistema dei controlli affidati alle Sezioni regionali della Corte, si pone infatti in ausilio all'Assemblea legislativa essendo teleologicamente collegata alla legge di approvazione del bilancio, ma al contempo offre all'Organo di governo e all'Amministrazione considerazioni utili per gli interventi correttivi di competenza. Ricordo che lo stesso d.l. n. 174 cit. ha espressamente ribadito che la decisione di parifica e la relazione della Sezione regionale di controllo sono trasmesse al Consiglio regionale e al Presidente della Giunta (art.1, c.5, terzo periodo).

Alle operazioni per la verifica dei dati di Rendiconto, la Sezione regionale di controllo ha dunque affiancato attività mirate a rilevare gli

andamenti gestionali sottesi ai risultati finanziari evidenziati nel documento, i cui esiti vengono esposti nella Relazione.

La Regione Lazio non si è ancora interamente adeguata al sistema dei controlli previsto dal d. l. n. 174 citato.

La disciplina prevede che l'esame dei bilanci regionali sia svolto dalle Sezioni regionali della Corte dei conti con le modalità e le procedure dettate per gli enti locali dalla legge n. 266 del 2005 , avvalendosi, dunque, anche delle osservazioni del Collegio dei revisori. Per la Regione Lazio nel 2013 il Collegio dei revisori non si è insediato; è mancato, pertanto, quel raccordo con la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti a ulteriore garanzia del coordinamento della finanza pubblica (d. l. n. 174 del 2012, art. 2, c.1, lett. a) .

La Regione non si è inoltre dotata di strumenti che consentano di rilevare compiutamente gli oneri (spese o minori entrate) che le leggi regionali vengono a riversare sul bilancio, e non ha adottato appieno metodologie idonee a individuarne trasparenti e adeguate coperture. È urgente che siano creati i presupposti per assicurare l'equilibrio di bilancio prevedendo procedure operative di raccordo tra la Giunta ed il Consiglio regionale nell'obiettivo di corredare i diversi disegni di legge, e gli emendamenti comunque presentati, di relazioni tecniche che quantifichino gli oneri e illustrino l'adeguatezza della tipologia di copertura proposta. Ciò consentirà anche una piena attuazione della disposizione di cui all'articolo 1, c. 2 del richiamato decreto-legge n. 174 e la Sezione regionale di controllo della Corte potrà presentare al Consiglio regionale la propria relazione sulle tipologie di copertura delle disposizioni di legge dallo stesso adottate, tenendo anche conto di valutazioni espresse da qualificate strutture interne (cfr. Relazione della Sezione sulle coperture delle leggi regionali di spesa approvata nella camera di consiglio dell'1.7.2014).

Richiamo l'esigenza che sia reso pienamente operativo il Consiglio delle autonomie locali, organo di collegamento tra la Regione e gli enti locali per il coordinamento dei rispettivi interventi sul territorio. Per lo svolgimento della missione affidatagli detto Consiglio è chiamato, tra l'altro, a raccogliere informazioni sulle difficoltà insorte nell'applicazione della disciplina normativa e ad esaminare le richieste degli enti locali sulla soluzione di dubbi interpretati. Il Consiglio delle autonomie, dopo avere effettuato le proprie valutazioni, nel caso ne sussistano i presupposti, è tenuto a trasmettere alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti i quesiti che attengono alla materia contabile per la resa di un parere. Al riguardo, l'attività consultiva della Sezione ai sensi dell'art. 7, c. 8, della legge n. 131/2003, si è molto incrementata specie con riferimento alla corretta applicazione delle regole fissate nel patto di stabilità ed al rispetto dei limiti di spesa per il personale.

L'analisi del Rendiconto 2013 è stata effettuata dalla Sezione di controllo, in contraddittorio con i responsabili dell'Amministrazione regionale e dell'Ufficio di bilancio, attraverso verifiche puntuali sulla regolarità e correttezza delle scritture, sia sul fronte delle entrate che delle spese, e sulla concordanza delle poste di bilancio e il conto del patrimonio; la Relazione contenente le valutazioni della Sezione è stata portata a conoscenza della Regione, che ha presentato le proprie osservazioni e fornito puntuali chiarimenti.

Per una lettura corretta dei risultati finanziari dell'esercizio 2013, e delle sottostanti gestioni, richiamo l'attenzione sulla circostanza che la struttura del Rendiconto in esame è mutata e che le codifiche delle poste in entrata e in uscita seguono logiche e finalità diverse rispetto al passato. La Regione ha, infatti, concluso la fase di sperimentazione di applicazione

della nuova disciplina per l'armonizzazione dei conti, e dovrà ora operare per raggiungere l'obiettivo di un bilancio consolidato con i conti delle agenzie e delle società partecipate.

Un sintetico richiamo ai principi e alle finalità del nuovo regime dei conti sembra opportuno.

Il percorso per armonizzare le scritture, pervenire alla redazione di bilanci pubblici consolidati è assai complesso già nella sua stessa impostazione, essendosi venuto a delineare con successivi interventi normativi a partire dal 2009 (legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, legge 196 del 2009 di riforma della contabilità pubblica, D.Lgs. n. 118 del 2011) e definito, sia nelle fasi procedurali che nei tempi di attuazione, dal d.lgs. n. 126 dell'agosto scorso. Si tratta di una normativa stratificata che è pervenuta a imporre un nuovo schema strutturale dei bilanci e una ricodifica delle poste di entrata e di spesa per tutte le amministrazioni, secondo regole univoche e valide “*erga omnes*” per le operazioni di contabilizzazione, nell'obiettivo ultimo di assicurare l'assegnazione di voci omogenee ai medesimi fenomeni contabili e favorire il consolidamento dei conti pubblici.

Le Regioni che hanno accettato di sperimentare l'attuazione del diverso regime (oltre al Lazio anche la Lombardia e la Basilicata) hanno potuto/dovuto derogare alle norme che regolavano la redazione dei conti, per effetto di una espressa previsione contenuta nel d.p.c.m. del 28 dicembre 2011, che le ha autorizzate a tale approccio sulla base delle modifiche legislative da ultimo introdotte.

La redazione del nuovo modello di conto da parte della Regione Lazio ha richiesto considerevoli operazioni preliminari: di particolare

delicatezza l'individuazione e la distribuzione delle missioni per programmi e obiettivi strategici in modo da creare un trasparente collegamento tra flussi finanziari e politiche settoriali, ripartite per competenze e responsabilità gestionali; complesso si è rivelato il monitoraggio per il riaccertamento (ammontare, tipologia e esercizio di provenienza) dei residui provenienti da passati esercizi, per adeguare le relative scritture al principio della "competenza finanziaria rafforzata" (reimputazione dei residui accertati agli esercizi nei quali le obbligazioni si manifestano esigibili).

Il nuovo Rendiconto 2013 della Regione Lazio è stato trasmesso alla Sezione di controllo a metà di settembre 2014. Per il prossimo anno, conclusa la sperimentazione, si raccomanda che vengano rispettati i tempi fisiologici previsti dalla legge di contabilità. Non è questa la sede per ripercorrere gli effetti distorsivi che tali ritardi producono con riguardo alla programmazione futura e alla distribuzione delle risorse necessarie al raggiungimento degli obiettivi prescelti.

In considerazione della diversa impostazione dei conti e delle modifiche apportate alla codifica delle relative poste (in entrata e in uscita) la Regione dovrà assicurare con adeguati monitoraggi che sia conservata la "memoria storica" degli andamenti gestionali nei diversi esercizi. È questa non solo un'esigenza di trasparenza dell'operato ma è la base per una corretta gestione a venire (un esempio significativo sono le azioni da intraprendere per il rispetto dei limiti percentuali di spesa, che vengono fissati annualmente dalle leggi con riferimento alle spese sostenute in pregressi esercizi).

Per la governance dell'indebitamento e per apprestare le necessarie coperture annuali assume decisivo rilievo la reimputazione delle relative obbligazioni nel bilancio di competenza a seconda del momento della loro esigibilità; vanno evidenziati sia gli effetti dell'operazione di riaccertamento straordinario dei residui già effettuata al 1° gennaio 2013 (prevista dal d.p.c.m. del 2011 per passare dal vecchio al nuovo regime), sia le operazioni ordinarie annuali per le quali occorrerà trovare copertura nell'anno stesso di scadenza delle obbligazioni.

Occorre pianificare le misure di rientro del rilevante ammontare della esposizione debitoria ereditata da precedenti gestioni e ulteriormente aggravata anche a causa di un massiccio ricorso della Regione alle anticipazioni di liquidità autorizzate ai sensi degli artt. 2 e 3 del d. l. n. 35 del 2013 e delle disposizioni del d. l. 102 dello stesso anno. Sulla particolarità e le conseguenze di queste anticipazioni si rinvia a quanto viene specificatamente osservato nella Relazione.

I dati e i risultati della gestione finanziaria che figurano nel documento di rendiconto 2013 vanno dunque attentamente letti.

Il saldo positivo di competenza registratosi non è purtroppo indice di solidità della gestione, ma frutto sia degli effetti delle operazioni del nuovo sistema di reimputazione dei residui, sia dell'anticipazione di liquidità alla quale ho fatto cenno.

Le passività maturate nei diversi esercizi vanno a incidere pesantemente sui bilanci futuri. La stessa Giunta, al termine del monitoraggio richiesto per costruire il nuovo modello di consuntivo, ha riconosciuto il rilevante carico dello stock totale dei residui al 31.12.2013 (delibera di Giunta del 16 maggio 2014, n. 244).

La situazione è destinata a peggiorare se in alcuni settori, già in passato segnalati, si continuassero a determinare effetti non positivi sul bilancio.

Si tratta di avviare e percorrere sane e correttive gestioni.

Sotto questo profilo va dato atto all'Amministrazione di avere risposto esaurientemente alle osservazioni formulate dalla Sezione sia in occasione dell'esame del precedente rendiconto che in corso dell'esercizio 2013 e di essersi adeguata, in casi non marginali, ai suggerimenti proposti in funzione di una gestione corretta e più efficace e nel rispetto dei vincoli posti dal patto di stabilità e dai limiti annuali di spesa (cfr. apposito paragrafo della Relazione).

In considerazione del perdurare del difficile contesto di emergenza finanziaria, di continue misure di adattamento alla riduzione degli stanziamenti in bilancio, di margini di riduzione della spesa sempre più ristretti e del livello raggiunto dall'imposizione fiscale regionale, mi preme di sottolineare almeno le seguenti raccomandazioni.

È prossima la scadenza (31 dicembre 2015) del termine ultimo per assicurare il "tiraggio" dei Fondi strutturali messi a disposizione a suo tempo dell'Italia dalla Commissione europea nell'ambito della programmazione ormai conclusa; occorre dunque un forte impegno dell'Amministrazione regionale perché si possano accelerare i pagamenti riguardo alle fasi progettuali definite, utilizzando le somme a ciò destinate.

Le politiche dell'assistenza sociale, di competenza esclusiva della Regione, che presentano una disciplina stratificata nel tempo caratterizzata da una frammentarietà delle fonti (legislative e regolamentari) e da risorse allocate in vari fondi utilizzati da molteplici operatori, in primis gli enti

locali, non è sorretta da adeguati obiettivi programmatici. È costante e diffuso l'utilizzo prevalente delle risorse a disposizione dei diversi assegnatari per finanziare progetti sperimentali, a fronte dei quali è mancata la dovuta attenzione ai risultati conseguiti ed una completa rendicontazione finanziaria.

Il settore della sanità, nel suo complesso di operatori (Regione, aziende, presidi ospedalieri etc.), genera ormai da diversi anni un accumulo di disavanzi e fin dal 2008 il Governo ha ritenuto di procedere sulla via del commissariamento.

Nel corso del 2013, come noto, è stato nominato Commissario ad acta il Presidente della Regione a seguito delle elezioni tenutesi in primavera. Già in passato la Sezione di controllo, in presenza della interrelazione tra due sistemi contabili differenti (modello contabile - finanziario per la Regione, oltretutto ora "armonizzato", e modello economico - patrimoniale delle aziende) aveva evidenziato quelle discrasie suscettibili di rendere incerta una lettura incrociata dei dati suggerendo di procedere ad un attento monitoraggio dell'utilizzo delle risorse trasferite da un bilancio ad un altro e di rafforzare la vigilanza sulle gestioni e sugli interventi attuati in base ai diversi programmi operativi.

Occorrerà, ora, nel percorso avviato di armonizzazione dei conti, trovare punti di convergenza tra i diversi bilanci e la Regione dovrà accertare il grado di idoneità e funzionalità dei controlli interni che vengono svolti nell'ambito delle aziende sanitarie e dei presidi ospedalieri, nell'obiettivo di una maggiore efficienza delle gestioni e di riduzione degli sprechi e di un contenimento delle spese (cfr. volume secondo della Relazione).

Quanto ai servizi esternalizzati e alle problematiche relative alle agenzie regionali e alle numerose società partecipate, da tempo

all'attenzione della Sezione, deve evidenziarsi che nel secondo semestre 2013 la Regione ha dato avvio con due leggi regionali ad un percorso di razionalizzazione e di fusione di alcune società, che ci si aspetta venga perseguito correttamente e in tempi ragionevoli in modo che se ne possano evidenziare positivi effetti sul bilancio.

## **SINTESI E CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

Il Progetto di rendiconto generale dell'anno 2013 della Regione Lazio, oggetto del presente giudizio di parificazione, è stato predisposto ed approvato secondo le regole ed i principi applicabili agli enti partecipanti alla sperimentazione contabile prevista dall'art. 36 del Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

Nell'esercizio finanziario 2013, la Regione Lazio ha proseguito il percorso già avviato con l'approvazione del bilancio consuntivo del 2012, dando ulteriore corso agli adempimenti richiesti dal DPCM del 28 dicembre 2011 per il passaggio al nuovo sistema contabile armonizzato, attraverso:

- l'approvazione del rendiconto secondo i nuovi schemi di bilancio;
- la contabilizzazione del fondo pluriennale vincolato a garanzia degli impegni differiti ad esercizi successivi per effetto del principio della competenza c.d. "potenziata";
- la redazione del conto economico e dello stato patrimoniale secondo i principi della contabilità economico-patrimoniale.

La Sezione osserva che, a prescindere dalla non confrontabilità dei dati attuali con quelli degli esercizi precedenti per l'innovato criterio di contabilizzazione delle poste attive e passive, il nuovo sistema armonizzato consente un controllo decisamente più efficiente e più esaustivo sulla gestione finanziaria, così come l'applicazione della "competenza finanziaria potenziata" riesce a rendere più aderente alla realtà la quantificazione dei crediti e dei debiti, dando effettivo significato anche alla gestione dei residui.

In particolare, gioverà alla qualità del risultato d'amministrazione il superamento dell'istituto della perenzione dei residui, che ha sinora

costituito motivo di nebulosità delle scritture contabili regionali, anche a causa di alcune norme, approvate nel corso degli esercizi 2011 e 2012.

L'Amministrazione, in accoglimento dei rilievi critici formulati negli anni scorsi da questa Sezione, ha ritenuto di non applicare tali norme nella redazione del rendiconto 2013, comunicando che nella legge di bilancio regionale 2015 sarà inserita una apposita disposizione, che anticipa al 1 gennaio del prossimo anno la non operatività del regime della perenzione amministrativa.

### **Andamento delle entrate e delle spese**

In aderenza alle raccomandazioni formulate lo scorso anno da questa Corte in occasione della parifica del rendiconto 2012, ed in coerente applicazione dei principi ispiratori dell'armonizzazione, nel 2013 l'Amministrazione ha provveduto ad effettuare stime di entrata maggiormente puntuali rispetto all'effettivo quadro economico-finanziario nazionale e regionale.

Al netto delle partite di giro, a fronte di previsioni definitive di entrata di 27.918 milioni di euro, si sono registrati accertamenti per 25.138 milioni e riscossioni di competenza per 20.515 milioni.

Al netto delle partite di giro, a fronte di previsioni definitive di spesa per 23.610 milioni di euro, gli impegni sono risultati pari a 24.675 milioni e i pagamenti di competenza a 16.692 milioni di euro.

L'analisi comparata degli andamenti di entrata e di spesa pluriennali richiederà il ricorso a nuove metodologie e nuovi parametri di comparazione, che dovranno essere sviluppati con attenti e compiuti monitoraggi delle poste contabili, che hanno subito modifiche di

collocazione e codificazione nella nuova struttura del bilancio armonizzato e della contabilità economico-patrimoniale.

La trasparenza e leggibilità nel tempo dei dati contabili, sia con riguardo al principio della competenza, che con riferimento costruzione di una sequenzialità storica negli anni, resta, pertanto, affidata ad una azione sinergica di verifica interna alla Amministrazione regionale, da effettuarsi a partire da questa annualità, senza soluzione di continuità, tra la Direzione Bilancio, il Collegio dei revisori dei conti, ad oggi non ancora operativo, e gli Organi di controllo interno.

### **I risultati finanziari dell'esercizio 2013**

Il progetto di legge recante il “Rendiconto generale annuale della gestione 2013” è stato approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 567 del 5 agosto 2014, superando il termine previsto dall'art. 18, comma 1, del Decreto Legislativo n. 118/2011.

Il rendiconto, allegato alla deliberazione di Giunta, si compone del conto del bilancio, del conto economico e dello stato patrimoniale secondo lo schema definito dall'art. 9 del DPCM 28 dicembre 2011 per gli enti in sperimentazione.

I dati contabili dell'esercizio finanziario 2013, in relazione agli aspetti contenutistici del bilancio regionale, evidenziano una situazione di preoccupante tensione, con un risultato di amministrazione finanziario negativo pari a - 6.819 milioni di euro.

La gestione di competenza dell'esercizio 2013 si è conclusa a fine esercizio con un risultato positivo di 463 milioni di euro, al netto del riaccertamento dei residui 2013. In termini percentuali il dato indica che sono state accertate entrate superiori dell'1,11% rispetto agli impegni di

competenza.

Il saldo di parte corrente presenta un risultato negativo di - 1.227 milioni di euro.

Ciò significa che la Regione, con le sole risorse ordinarie accertate nell'esercizio 2013, non è riuscita a dare copertura agli impegni assunti a carico delle spese correnti e delle quote capitale per il rimborso prestiti da restituire nell'esercizio. Trattasi di un dato negativo costante nel triennio 2011-2013, sebbene in miglioramento rispetto all'esercizio finanziario 2012.

Senza voler entrare nel merito di scelte rientranti nella 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.

Il saldo di parte capitale chiude con un considerevole, nonché apparente avanzo di + 1.690 milioni di euro, che trova giustificazione nell'aver fatto ricorso all'anticipazione di liquidità, ai sensi degli articoli 2 e 3 del D.L. 35/2013, iscritta nel Titolo 6 dell'Entrata "Accensione di prestiti e altri finanziamenti a medio e lungo termine" per 3.785 milioni di euro.

Il risultato di esercizio 2013 nelle sue componenti della gestione di parte corrente pari a -3.357 milioni di euro, della gestione di parte capitale pari a - 453 milioni di euro e delle variazioni delle attività finanziarie pari a - 34 milioni di euro) porta ad un saldo negativo di - 3.844 milioni di euro.

Lo stock totale dei residui attivi al 31/12/2013 iscritti in bilancio ammonta ad 8.022 milioni di euro, di cui 3.360 milioni di euro a titolo di residui attivi derivanti da esercizi pregressi e 4.662 milioni di euro a titolo di residui attivi derivanti dalla competenza.

Lo stock totale dei residui passivi al 31/12/2013 ammonta a 12.877 milioni di euro, di cui 2.783 milioni di euro quali residui passivi derivanti da esercizi pregressi e 10.094 milioni di euro relativi ai residui passivi derivanti dalla competenza.

Rispetto ad un fondo cassa iniziale di 109 milioni di euro si sono registrate riscossioni totali per 46.541 milioni di euro e pagamenti totali per 46.188 milioni di euro.

Il fondo pluriennale vincolato di parte corrente e parte capitale, costituito a copertura di impegni differiti in esercizi successivi, risulta pari a 580 milioni di euro.

Come sopra anticipato, la Regione Lazio ha chiuso l'esercizio 2013 con un risultato di amministrazione finanziario pari a - 4.971 milioni di euro, che, per la reiscrizione di quote vincolate ed accantonate, peggiora a - 6.819 milioni di euro.

In una valutazione "sostanziale" dei risultati finanziari fin qui esposti, valutazione condivisa anche dalla Amministrazione regionale e riportata nella relazione di Giunta allegata al Progetto di legge esaminato, la Sezione ritiene che nel disavanzo effettivo debba essere consolidato anche lo stock di perenzione, così pervenendo ad un risultato finale di - 9.317 milioni di euro.

### **Indebitamento**

Nel rendiconto 2013 l'esposizione debitoria regionale complessiva perviene a 14.818 milioni di euro, aumentando del 31,62% rispetto al dato 2012, pari a 11.259 milioni di euro, a causa dell'*"anticipazione di liquidità"* di cui al decreto legge n. 35 del 2013, accertata e riscossa per un importo di 3.785 milioni di euro.

Il ricorso non monitorato degli anni passati all'autorizzazione a spesa di investimento in disavanzo di competenza, cioè in misura superiore rispetto alle entrate dell'anno, raggiungendo il pareggio di bilancio con modalità solo figurative, ha, infatti, determinato un aumento esponenziale del disavanzo "finanziario" ed "effettivo", pervenuto a livelli non più riassorbibili con mezzi propri.

Tale situazione, comune a più regioni, ma che nel Lazio ha raggiunto cifre di assoluta rilevanza, ha indotto il Legislatore nazionale ad intervenire con il decreto legge n. 35 del 2013, introducendo la figura dell'"anticipazione di liquidità".

Secondo l'interpretazione costituzionalmente orientata adottata dalla Sezione, effetto diretto del meccanismo operativo dell'"anticipazione di liquidità" è la ricostituzione di cassa indistinta (di parte corrente e di parte capitale) regionale, in passato utilizzata per finanziare quelle spese di investimento coperte con entrate solo stanziare e mai accertate in misura corrispondente (il cd. "mutuo a pareggio").

In una prospettazione simmetricamente opposta alla ricostituzione della parte "vincolata", questa cassa viene, oggi, ad essere reintegrata con le risorse anticipate dallo Stato attraverso il MEF e destinate al pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili contratti dalla Regione con i fornitori, con gli Enti locali e con gli Enti del sistema sanitario regionale, debiti finora rimasti insoluti.

Ciò stante, la situazione economico finanziaria della Regione non è sostanzialmente migliorata, dal momento che ai debiti di funzionamento verso terzi, pagati con l'anticipazione di liquidità, si è sostituito un debito di finanziamento, di pari ammontare, verso lo Stato, che andrà restituito in trenta anni gravato da interessi.

Circa le modalità di copertura individuate per la restituzione, non può non evidenziarsi che le “*misure idonee e congrue*”, cui fa riferimento il decreto legge n. 35 del 2013, possono essere utilmente ricercate anche nella riduzione/razionalizzazione delle spese inutili e/o improduttive ovvero nell’aumento delle entrate/diminuzione delle spese derivanti dalla dismissione/ razionalizzazione del patrimonio immobiliare regionale.

### **Patto di Stabilità**

La Regione Lazio ha raggiunto per il 2013 gli obiettivi programmatici posti dal patto di stabilità interno. Inoltre, nel 2013 ha attuato il patto di stabilità verticale incentivato, concedendo spazi finanziari in misura pari a 153 milioni di euro, di cui 38 milioni di euro per le Province e complessivi 115 milioni di euro in favore dei Comuni (57,5 milioni di euro ai comuni con popolazione compresa tra i 1.001 e 5.000 abitanti e 57,5 milioni di euro ai comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti), in misura proporzionale al monte residui passivi iscritti nel bilancio regionale relativi a trasferimenti in conto capitale.

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

Nel 2013 la spesa di personale, determinata secondo i criteri della Circolare MEF n. 9/2006, che valuta il dato contabile dell’impegno, neutro rispetto al disallineamento tra il momento dell’erogazione e quello della competenza, risulta pari a 227 milioni di euro, in riduzione rispetto all’anno precedente del 7,56%.

Rispetto alla forza lavoro presente al 31 dicembre dell'anno precedente il numero complessivo dei dipendenti regionali è diminuito di 152 unità.

### **Lo Stato Patrimoniale attivo e passivo**

L'adozione nel 2013 di un sistema di rilevazione anche di tipo economico ha comportato un cambiamento sostanziale nei criteri adottati nell'elaborazione della contabilità economico-patrimoniale.

Il risultato di esercizio del 2013, che corrisponde al risultato della gestione patrimoniale, evidenziato quale posta del Patrimonio netto, è pari ad- 628 milioni di euro e rappresenta la variazione che il patrimonio netto subisce per effetto della gestione.

### **La spesa sanitaria, la spesa per l'assistenza sociale**

L'analisi dei dati finanziari, relativi al settore sanitario, mostra per il 2013 un sostanziale mantenimento del deficit d'esercizio che, secondo i dati trasmessi dalla Regione, si attesta a - 736,7 milioni di euro, con un lieve aumento, quindi, rispetto al risultato d'esercizio 2012, che era stato quantificato, sempre dagli Organi interni di controllo, in - 720,5 milioni di euro, con la precisazione che su tale livello di deficit, da tre anni a questa parte, l'Amministrazione non riesce a incidere. Dati questi che, anche se a seguito di ulteriori azioni di revisione si dovessero attestare su dimensioni più contenute, non possono non formare oggetto di continua, attenta osservazione.

La progressiva riduzione delle perdite a partire dal 2007 (anno in cui esse ammontavano a 1.611,7 milioni di euro) risulta confermata dal confronto con altre 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 sei anni, ormai, 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, dovendosi impegnare finalmente a effettuare scelte capaci di incidere, una volta per tutte, sulle cause che tale deficit determinano.

Venendo meno tale assunzione di responsabilità si potrebbe assistere a una ripresa della generazione di situazioni di deficitarietà nel settore; rischio sempre latente e che potrà ritenersi debellato solo se si riuscirà a condividere la pericolosità latente con le Parti sociali.

Vale in questa sede richiamare l'attenzione su come il progressivo aumento della quota di partecipazione regionale alla spesa sanitaria abbia portato la stessa ad assorbire nel 2013 il 65% delle entrate tributarie della Regione, a fronte del 67% che si è registrato, invece, nel 2012.

Un settore, quello della sanità, di cui va sottolineata, pertanto, la rilevanza finanziaria nel contesto della spesa della Regione ove solo si consideri che, nell'esercizio 2013, gli stanziamenti iniziali relativi (mantenendo l'articolazione dei bilanci in Ambiti - Ambito H) ammontano a 12.778 milioni di euro su un totale di 30.012 milioni di euro (39,24% sul totale); quelli definitivi, relativi al settore, ammontano a 13.244 milioni di euro su un totale di 32.381 milioni di euro (40,90% sul totale); mentre gli impegni di settore, pari a 12.770 milioni di euro costituiscono il 30,60% del totale che ammonta a 41.739 milioni di euro; da ultimo, l'importo dei pagamenti di settore ammonta a euro 7.335 milioni di euro attestandosi al

23,18% del totale dei pagamenti effettuati che è stato di 31.645 milioni di euro.

Quanto ai costi dell'assistenza sanitaria, gli stessi presentano una sostanziale invarianza, rispetto al 2012. Si riscontra, in particolare, una diminuzione della spesa per la gestione diretta e una tendenziale stazionarietà dei costi del personale su cui si è ritenuto, comunque, necessario concentrare l'attenzione.

Diminuisce la spesa relativa all'assistenza erogata da enti convenzionati o accreditati, anche in conseguenza dell'applicazione, già segnalata lo scorso anno, delle specifiche disposizioni statali dirette al perseguimento di una strategia globale di contenimento della spesa in tale settore ed essendosi concretizzate le azioni di riconversione di essi a presidio dell'altra politica pubblica, l'assistenza socio-sanitaria.

Nel complesso i costi del consuntivo 2013 non presentano significativi scostamenti rispetto alle previsioni contenute nel Programma operativo regionale vigente sia pure per gli anni 2011-2012.

In considerazione di ciò, permane l'esigenza di un costante controllo di particolari settori della spesa, tra cui quello della spesa ospedaliera universitaria, in ragione del ritardo con cui si è proceduto alla stipula dei protocolli d'intesa che sarebbero dovuti intervenire tra il sistema delle Università, sia di quelle pubbliche come di quelle private, di cui va garantita, comunque, l'autonomia funzionale, e la Regione, 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 provvedimentale registrata nel corso del

2013 e che si è accentuata nell'anno corrente. Essa, però appare ancora insufficiente a far ritenere che il sistema stesso sia entrato in sicurezza, avendo gli Organismi di monitoraggio continuato – come negli anni precedenti – a riscontrare ritardi ed omissioni che sono stati, comunque, superati, nel 2014, attraverso un'opera di coinvolgimento dei diversi livelli di governo e la rielaborazione “*ex funditu*” dei Programmi Operativi 2013 - 2015.

A supporto delle intraprese azioni di contenimento dei costi, la cui esposizione contabile risulta migliorata rispetto al passato essendosi conseguito anche un certo livello 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 i cui effetti hanno formato oggetto di valutazione già dall'anno in corso. Disciplina che, richiedendo una nuova conformazione del sistema dei bilanci, assiste l'Esecutivo in una diversa lettura della destinazione delle risorse finanziarie, articolate in missioni e, conseguentemente, in programmi.

Permane la necessità di mantenere alto il grado di attenzione in ordine alla situazione economico-patrimoniale, alla gestione dell'emergenza-urgenza e alla necessaria connessione con la creazione di una organizzazione territoriale fondata sull'intervento preventivo dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta, professionisti, questi, che rappresentano il primo vero filtro in grado di garantire un appropriato successivo percorso sanitario, teso a salvaguardare la qualità delle cure rese al paziente ed il corretto utilizzo delle risorse. L'accordo con tale

componente fondamentale del sistema sanitario regionale si è realizzato solo recentemente, e sulla sua esecuzione si avrà modo di svolgere, dal prossimo esercizio, gli opportuni controlli per verificarne l'impatto sul bilancio anche in termini di costi/benefici per gli utenti.

Ugualmente necessari si dimostrano gli intenti orientati ad assicurare 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. D'altra parte, gli strumenti di gestione di tali fenomeni, che inducono a una rilettura di matrice aziendalistica l'intero sistema, si devono affiancare a un sistema di controllo delle *performances* sia del singolo operatore che dell'organizzazione in cui questi opera e agisce; controllo di cui devono essere resi pienamente responsabili i vertici delle singole aziende sanitarie.

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 di assistenza socio-sanitarie, che si qualificano come alternative (RSA; Case della salute) e che devono essere 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 ad una sostanziale intesa tra la Regione e gli Enti Locali, nonché alle strutture gestite dal sistema delle organizzazioni non profit (in cui vanno ricomprese le istituzioni pubbliche di assistenza e

beneficenza), 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 primo Piano di rientro del deficit sanitario.

Riguardo alla situazione economico-patrimoniale, i perduranti ritardi nell'erogazione delle risorse spettanti, che risultano imputabili in massima parte ai tempi con cui si è proceduto 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 è da porre in rilievo il fenomeno del contenzioso verso terzi, che è da sottoporre a costante monitoraggio. Tuttavia, effetti positivi vanno registrati, nel rapporto con il sistema delle imprese, dall'adesione della Regione all'impianto normativo costituito dal d.l. n. 35/2013 e dalla normativa di integrazione, orientata a dare risposte concrete a una esigenza di chiarezza che il sistema delle imprese aveva manifestato da diverso tempo nei rapporti con la P.A.

Dagli Stati Patrimoniali delle aziende sanitarie, così come verificati dai competenti Collegi sindacali, si continuano, infatti, a rilevare marcati segnali di criticità con un livello di indebitamento complessivo aziendale, al 31 dicembre 2013, pari a 8.372 milioni di euro (erano 8.085 nel 2012), di cui circa il 70% è rappresentato da debiti verso fornitori (5.971 milioni di euro).

A fronte di ciò vi è una massa creditoria complessivamente pari a 8.386 milioni di euro, di cui 4.669 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 progressi disavanzi da ripianare.

Con riferimento ai dati di rendiconto, la spesa complessiva (totale dei costi operativi), riferita alla Missione “Tutela della salute”, in cui si articola il nuovo bilancio armonizzato, ammonta a 11.422 milioni di euro, rispetto a 10.602 milioni di euro nel 2012; dato finanziario che dovrà essere posto a base per la nuova serie statistica in tale campo come negli altri.

All’analisi del sistema della sanità si è affiancata quest’anno – come si è avuto modo di rilevare – una lettura integrata degli interventi posti in essere nel campo delle politiche dell’assistenza sociale, con particolare riguardo a quegli aspetti che si presentano in posizione di integrazione con il sistema sanitario.

La necessaria ricostruzione dei rapporti tra i diversi livelli di governo – da quello statale a quello regionale fino a quello comunale – si è dimostrata utile per evidenziare le difficoltà incontrate sinora nella elaborazione di documenti di programmazione, a livello regionale, che presentassero contenuti tali da poter essere qualificati come tali. E ciò è tanto più vero in quanto la programmazione regionale nel campo dell’assistenza sociale sconta, da un lato, l’accertato ritardo con cui lo Stato eroga le risorse finanziarie di competenza, in quella logica di sussidiarietà verticale in cui, oggi, tale sistema di contribuzione va letto, e, dall’altro, un non ancora completo sistema informativo al cui mantenimento avrebbero dovuto, da tempo, contribuire i Comuni.

Sotto il profilo finanziario, l'articolazione della Missione "Assistenza sociale" per programmi – secondo ormai il nuovo schema di lettura che deve essere assicurato al Rendiconto generale da questo esercizio finanziario in poi – indica gli impegni, assunti dalla Regione, ammontanti a € 185.864.084,36, mentre i pagamenti effettuati sono stati pari a € 249.472.487,00.

Il programma che, tra gli otto sottoposti ad analisi, presenta il più alto grado di utilizzo di risorse finanziarie è quello degli "Interventi per la disabilità" (con 68.570.315,45 euro in termini di impegno, pari al 36,89% della spesa totale; con 37.585.000,64 euro in termini di pagamenti, pari al 15,06% del totale). Mentre il programma "Interventi per gli anziani" presenta un andamento differenziato, essendosi verificati impegni, nell'anno 2013, per un importo pari a € 22.904.709, 31, contro pagamenti pari a € 149.802.491,56, raggiungendo la percentuale del 60% sul totale della spesa pagata.

Non si può sottacere, comunque, il fatto che è emerso, dall'analisi comparativa della legislazione regionale, che quella elaborata dal Legislatore regionale (sino agli anni '90) sia stata, nella sostanza, utilizzata dal Legislatore nazionale, nel 2001, per ridefinire i principi e i criteri direttivi ai quali la legislazione delle Regioni si sarebbe dovuta adeguare.

Tuttavia, sotto il profilo della esecuzione di tale legislazione di settore, si è dovuto riscontrare una inadeguata qualità della programmazione, un sistema di autorizzazione all'attività delle diverse tipologie di organizzazioni non profit, che costituiscono il "Terzo settore", non in linea con gli standard di qualità che si dovrebbero assicurare nell'erogazione dei servizi, un non soddisfacente coinvolgimento delle istituzioni locali e delle rappresentanze portatrici di interesse nel settore,

una carenza di dati e informazioni, o un'incapacità nell'utilizzo di quelli esistenti, che hanno depotenziato l'azione di controllo e di valutazione degli effetti prodotti dagli interventi.

### **La gestione dei fondi strutturali. Gli interventi del FSE e le integrazioni con il FESR**

La realizzazione della politica di valorizzazione delle risorse umane con il ricorso allo strumento comunitario del Fondo Sociale Europeo è risultata contrassegnata – come si è avuto modo di rilevare l'anno scorso – 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 5.582.143,00 milioni di euro a valere sull'Asse V.

Le disponibilità finanziarie complessive del FSE 2007/2013, nel Lazio, sono passate, pertanto, 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.

A tale rimodulazione ne è seguita un'altra così che, nel 2013, si è pervenuti a una suddivisione delle risorse sul totale secondo le seguenti percentuali: il 29,11% all'Asse I - Adattabilità (212 milioni di euro); il 38,45% all'Asse II - Occupabilità (281 milioni di euro); il 13,10% all'asse III - Inclusione sociale (96 milioni di euro); il 14,00% all'Asse IV - Capitale umano (101 milioni di euro); l'1,41% all'Asse V -

Transnazionalità e interregionalità (10 milioni di euro); il 4,0% all'Asse VI - Assistenza tecnica (29 milioni di euro).

È 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" e giovani in possesso di alta qualificazione, nei cui riguardi, nel corso del 2013, si sono avviati progetti innovativi rispetto al passato).

Sotto il profilo finanziario il Rendiconto 2013 della Regione registra, per ciò che riguarda la Missione Lavoro e Formazione professionale (FSE), articolata in due Programmi, impegni per un importo di € 106.903.897,21 e pagamenti per un importo di € 133.283.305,13; a fronte di una esposizione, per ciò che riguarda la Missione Sviluppo economico (articolata in 7 Programmi), di impegni per un importo pari a €110.355.603,81 e pagamenti per un importo pari a € 108.824.017,40.

Grazie all'intensa attività svolta dall'Autorità di Gestione, nel 2013 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 81,85% (79,68% nel 2012), con una efficienza realizzativa del 63,13 (49,23% nel 2012) mentre la velocità di spesa ha raggiunto la percentuale del 62,27%; per l'Asse II, la capacità di impegno si è attestata sulla percentuale dell'83,36% (61,41% nel 2012), mentre gli indicatori di efficienza realizzativa e di velocità di spesa hanno presentato risultati del tutto apprezzabili [rispettivamente, il 53,61% (32,84% nel 2012) e il 64,0%

(30,81% nel 2012)]; per l'Asse III, invece, i tre indicatori presentano una sostanziale positività (attestandosi, rispettivamente all'88,0%, al 65,0%, al 78,0% per ciascuno degli indicatori utilizzati); per l'Asse IV, si registrano i migliori indicatori di performance (rispettivamente, l'89,68%, il 71,78%, l'83,39%); bassa si presenta la performance dell'Asse V - Transnazionalità e Interregionalità, che si attesta al 60,0% per capacità d'impegno, al 25,59% per efficienza realizzativa e, infine, al 42,0% per velocità di spesa.

Soddisfacente si dimostra, in ultimo, la situazione dell'Asse VI - Assistenza tecnica che ha registrato una percentuale dell'81,62% per ciò che riguarda la capacità di impegno, un 65,90% in efficienza realizzativa e un 80,75% in velocità di spesa.

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. Su tale aspetto del mercato del lavoro si è soffermata l'attenzione della Sezione, sottolineandosi la necessità di assumere azioni in grado di sostenere lo sviluppo economico territoriale.

Pur dovendosi riconoscere la positività delle azioni così come poste in essere, si richiama l'attenzione sulla improcrastinabile messa in campo di interventi, quindi, che contestualmente si qualificano 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-obiettivo 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, dall'*Istituto federale del lavoro* tedesco all'*Agence nationale pour l'emploi* francese, con ciò richiamandosi al principio nell'art. 1, c. 1, lett. a), del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e ss.mm.ii..

E ciò si rivela tanto più urgente quanto più si dimostra ancora essere state procrastinate nel tempo azioni capaci di migliorare la conoscenza del sistema delle imprese (osservatorio regionale sui fabbisogni di manodopera a medio e lungo termine) e di concentrare l'azione di assistenza all'inserimento nel mondo del lavoro, ancora contrassegnato dalla presenza di strutture multiformi e la cui missione risulta, in molti casi, duplicata.

L'utilizzo di risorse finanziarie del FESR nel Progetto PLUS (acronimo di Piano Urbano Locale di Sviluppo) riesce a dare dimostrazione delle capacità elaborative dell'Ente tali da assicurare risposte adeguate alle richieste di intervento intese a valorizzare il tessuto urbano e a ridare, quindi, voce a comunità che vivono in situazioni di difficoltà sia ambientale che sociale.

Si tratta di esperienze che ben dovrebbero formare oggetto di analisi e che, per gli obiettivi di perseguimento di benessere sociale ed economico che si intendono raggiungere, potrebbero essere replicate sul territorio.