

INTERVENTO DEL MAGISTRATO RELATORE DR. ROCCO LOTITO

1. - Una parte dell'istruttoria funzionale al presente giudizio, riguardante gli esercizi 2019 e 2020, è stata rivolta ad accertare le misure di adeguamento adottate dalla Regione Basilicata in riscontro alle anomalie evidenziate nel giudizio di parificazione relativo all'esercizio 2018.

È tra l'altro inizialmente emersa la volontà dell'amministrazione regionale di non adeguarsi integralmente a quanto sancito dalla Sezione con riferimento alle assunzioni effettuate nel 2019 in violazione di prescrizioni di legge e all'accantonamento della somma di circa 1 Meuro, relativa alle spese sostenute direttamente dai gruppi consiliari.

La Regione ha però, da ultimo, espresso la volontà di effettuare l'adempimento richiesto.

2 - Nella disamina della prima parte del ciclo del bilancio, anche per l'esercizio 2020 si è riscontrata la criticità, già rilevata per l'esercizio 2018, sottesa alle variazioni delle previsioni effettuate in sede di approvazione del rendiconto, in contrasto con il previsto limite autorizzatorio, per l'importo di 28,89 Meuro.

3 - Nel corso della gestione 2020 la Regione ha applicato quote di avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente per l'importo di 547,14 Meuro, con riferimento alla quale sono insorte perplessità, in particolar modo con riferimento all'iscrizione del fondo contenzioso.

Questo è stato applicato al bilancio 2020 in assenza delle necessarie condizioni: il rischio, infatti, si è verificato solo per 1,58 Meuro, rispetto all'intero importo del fondo iscritto in bilancio pari 17,05 Meuro.

Si è, inoltre, riscontrato che, in contrasto con la vigente normativa, le quote finanziate da avanzo sono state iscritte sullo stesso capitolo di spesa finanziato dalle entrate di competenza dell'esercizio.

La Regione ha dichiarato che, per il futuro, si atterrà a quanto stabilito dalla normativa.

4 - Nella gestione di competenza di entrambi gli esercizi in esame si è riscontrata la stessa criticità, rilevata negli esercizi precedenti, consistente in una maggiore velocità dei pagamenti rispetto alle riscossioni. Ciò ha provocato una progressiva erosione della cassa (che passa da 171,20 Meuro al 31.12.2018 a 155,43 Meuro a fine esercizio 2020), mentre i residui attivi sono risultati di gran lunga superiori ai corrispondenti residui passivi, al lordo del FPV, con una differenza complessiva di 440,86 Meuro nel 2020.

Il rilevato squilibrio fra le riscossioni ed i pagamenti di competenza si è verificato sia nella parte corrente sia nella parte capitale.

Si ribadisce l'opportunità, già segnalata nella parifica dell'esercizio 2018, che l'Ente si doti di un sistema volto a "rappresentare" la natura vincolata delle entrate da royalty, e ciò al fine di evitare utilizzi di tali entrate per fini non consentiti.

5 - Dall'analisi delle singole voci del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione, si osserva che lo stesso, ante vincoli, è coperto in entrambi gli esercizi solo per il 26% circa dal fondo cassa, mentre per la restante parte è coperto dai residui attivi.

Tale situazione costituisce una significativa criticità, in quanto il risultato di amministrazione ed il suo eventuale utilizzo trova copertura solo in minima parte in fondi certi, rappresentati dal fondo cassa, mentre per la restante parte è condizionato dalla effettiva esigibilità dei residui attivi.

6 - In sede istruttoria si sono, poi, specificamente ricercate le motivazioni per le quali l'eliminazione di impegni per spese di investimento avesse dato origine ad economie non confluite nella parte vincolata del risultato di amministrazione.

Lo stesso ente ha, conseguentemente, ammesso che per errori materiali su alcuni disimpegni 2019, l'importo totale di 732 mila euro circa è confluito nell'avanzo a libera destinazione, preannunciando che, in sede di emendamento al relativo rendiconto, si provvederà al relativo appostamento nei vincoli da trasferimento.

Ciò, ovviamente, va a peggiorare il valore già negativo della parte disponibile del risultato di amministrazione.

7 - Si è riscontrata una quota vincolata per pignoramenti per l'importo di 4,20 Meuro nel 2019, in aumento rispetto a quelle registrate nei precedenti esercizi ed ancora incrementata nel 2020, quando ascende all'importo più che raddoppiato di 10,34 Meuro.

A ciò deve aggiungersi la prassi, riscontrata anche negli esercizi in esame, di innestare debiti fuori bilancio e di procedere al relativo pagamento in assenza della previa procedura di riconoscimento da effettuare ai sensi dell'art. 73 del D.Lgs. 118/2011.

Solo nel corso del 2021 si è provveduto al riconoscimento di debiti fuori bilancio inizialmente per la somma di 36,57 Meuro. Considerando anche l'ulteriore quota di 6,21 Meuro approvata con delibera di Giunta, di cui si è data comunicazione con nota del 25/11/2021 ed a quella data in corso di approvazione da parte del Consiglio Regionale, l'importo complessivo ascende a 42,78 Meuro.

Tale debitoria, in parte deriva da sentenze esecutive ed in parte dal mancato pagamento di quanto spettante per l'acquisizione di beni e servizi relativi al Trasporto Pubblico Locale (TPL) in assenza del preventivo impegno contabile di spesa.

Questa seconda tipologia di debiti fuori bilancio si genera in quanto il trasferimento statale per i Trasporti a favore della Regione, pari a circa 75 Meuro, non copre il costo dei contratti di servizio sottoscritti dalla Regione stessa, ammontante a 112,91 Meuro per il 2019 ed a 115,66 Meuro per il 2020. È, quindi, stato riferito che si genera un differenziale permanente che non in tutti gli esercizi è stato possibile coprire attraverso la registrazione degli impegni per carenza di previsione di spesa, anche in considerazione del fatto che le entrate regionali a libera destinazione sono in parte legate a fattori esogeni.

Ciò denota una forte carenza nella programmazione e gestione delle entrate e delle spese in quanto, in presenza di una spesa ricorrente e certa nella sua entità annuale contrattualmente pattuita, l'amministrazione regionale non provvede ex ante alla predisposizione del relativo finanziamento, creando così un fattore di costante disequilibrio di bilancio e di indebito ampliamento della capacità di spesa di carattere discrezionale.

Si evidenzia, poi, che, a fronte di specifiche richieste di trasmettere l'elenco dettagliato dei debiti fuori bilancio emersi nel corso degli esercizi 2019 e 2020, e di indicare quelli che, nello stesso periodo, sono stati effettivamente riconosciuti, la Regione non ha fornito alcuna esauriente risposta.

È, poi, emersa la gravissima criticità gestionale derivante dalla mancata trasmissione da parte della quasi totalità dei dirigenti interessati, dell'attestazione di insussistenza di debiti fuori bilancio.

Si osserva, in definitiva, che il riconoscimento di tali debiti in esercizi successivi a quelli di esigibilità della sottostante obbligazione o di esecutività del titolo giurisdizionale determina una non corretta rappresentazione della situazione patrimoniale e finanziaria dell'ente, anche a cagione della mancata corretta considerazione degli stessi negli accantonamenti dell'esercizio.

8 - Il Collegio dei revisori ha, poi, rilevato a più riprese la non congruità dell'accantonamento nel fondo contenzioso, per mancanza di una stima aggiornata e, prima ancora, circostanza ancora più grave, per la mancata individuazione dell'ufficio da ritenersi competente.

Conseguentemente, ogni valutazione effettuata dall'amministrazione regionale sulla congruità del Fondo appostato negli esercizi in esame risulta inattendibile.

9 - Si evidenzia, ora, che nella decisione di parifica del rendiconto 2018, questa Sezione ha rilevato la mancanza di fondi di accantonamento connessi al rischio da maggiori residui passivi che potrebbero emergere a seguito della definizione dei rapporti di debito-credito con Enti locali e Università.

L'amministrazione regionale ha comunicato di aver iniziato le verifiche solo nel 2021 e, quindi, per gli esercizi in esame rimane immutato quanto già rilevato nell'ultima parifica in ordine al rischio in questione; questo, peraltro, anche nell'esercizio 2021 può considerarsi attenuato ma non escluso, vista anche la non maggioritaria percentuale del 40% del totale della debitoria per la quale sono stati avviati gli accertamenti.

10 - Anche il fondo rischi danni al bilancio è risultato sottovalutato per mancati accantonamenti relativi alle spese di personale.

11 - Nell'istruttoria espletata, poi, una particolare attenzione è stata dedicata all'individuazione dell'effettivo disavanzo di amministrazione derivante dagli esercizi precedenti e delle modalità apprestate dalla Regione per il relativo ripiano.

Le numerose tabelle allo scopo elaborate dall'ente hanno presentato molteplici incongruenze che hanno determinato non poche perplessità, tra le quali la riallocazione variabile, con atti a poca distanza l'uno dall'altro, degli importi da ripianare nei vari esercizi (diluiti, peraltro, oltre il termine previsto dalle norme e dai principi contabili).

Questa estrema variabilità è proseguita anche nelle ultime risposte alle richieste istruttorie, visto che, a distanza di pochi giorni dalla nota del 19.11.2021, con la nota del 25.11.2021 l'amministrazione regionale ha fornito un prospetto ancora diverso.

E non può nemmeno dirsi che della questione la Regione si sia dovuta interessare solo in seguito alle richieste istruttorie di questa corte, visti i ripetuti rilievi sollevati sulla problematica da parte del collegio dei revisori e considerata la pendenza della nota vicenda costituzionale in conseguenza delle impugnazioni da parte del Governo di tre leggi regionali.

Nell'istruttoria prodromica al presente giudizio, numerose perplessità hanno riguardato l'entità complessiva del disavanzo e delle sue componenti con riferimento agli anni di formazione e l'insufficienza delle quote stanziare nel periodo individuato per il ripiano.

Risulta, allo stato, non procrastinabile l'adozione di una politica di bilancio che, oltre a non creare nuovi disavanzi, consenta di individuare le necessarie risorse per provvedere ad attuare un progetto di risanamento nei tempi previsti dalla vigente normativa, a tutela del

rispetto dell'inderogabile principio di equità intergenerazionale che, come ha ribadito la Corte costituzionale nella recentissima sentenza n. 235/2021, depositata il 7 del corrente mese di dicembre, «*comporta la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo*».

12 - Sotto il profilo dell'indebitamento regionale si è, tra l'altro, riscontrato che, l'ammontare delle rate per mutui e prestiti autorizzati, non supera il livello massimo di spesa annuale.

L'esposizione debitoria dell'ente si riduce dai 453 Meuro registrati al 31 dicembre 2018, ai 307 Meuro registrati a fine esercizio 2020.

La struttura del debito regionale a tale data, anche a seguito delle operazioni di rinegoziazione disposte nel corso dell'esercizio 2020, è caratterizzata da una prevalenza di tassi fissi (78,5% del totale), in netto incremento rispetto alle analoghe percentuali rilevate negli esercizi precedenti (nel 2018 era solo al 27,7%).

13 - Per quanto riguarda il concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, dai dati certificati al MEF, la Regione risulta aver rispettato gli equilibri richiesti per la gestione di competenza, realizzando una differenza positiva rispetto all'obiettivo sia nel 2019 sia nel 2020.

È risultato, inoltre, per entrambi gli esercizi in esame, il rispetto degli equilibri di cassa, così come si sono registrati risultati di competenza positivi.

Riguardo alla gestione patrimoniale dell'esercizio finanziario 2020, il saldo di chiusura tra il totale delle attività e delle passività evidenzia un patrimonio netto di 654,94.

14 - Ai fini dell'inquadramento preliminare all'esposizione di alcuni dei principali esiti dell'istruttoria svolta con riferimento alla gestione del comparto sanitario, deve essere evidenziato che la natura fondamentale del diritto alla salute comporta la necessità di assicurare l'esistenza di adeguate disponibilità finanziarie finalizzate al suo soddisfacimento.

È, però, altrettanto vero che, se un programmato, corretto e aggiornato finanziamento costituisce condizione necessaria per il rispetto dei parametri costituzionali, la piena realizzazione dei doveri di solidarietà e di tutela della dignità umana deve essere assicurata attraverso una corretta ed efficace erogazione del servizio alla collettività.

È in tale quadro complessivo che deve inquadrarsi la disciplina dettata dall'art. 20 del D.Lgs. n. 118/2011 sul perimetro sanitario, che è finalizzata ad assicurare la chiara rappresentazione in bilancio delle risorse destinate alla sanità e dei relativi impieghi, al fine

di evidenziarne l'equilibrio ma anche al fine di consentire un diffuso controllo democratico che l'utilizzo di tali risorse avvenga in maniera congruente rispetto all'obiettivo.

15 - Nella disamina concernente il rispetto di tale disciplina negli esercizi in esame si sono riscontrate alcune criticità, tra le quali quella del contrapporre, ad alcune spese del perimetro, entrate delle partite di giro, che servono a far transitare le risorse dalla cassa ordinaria alla cassa della sanità. Risulta evidente che, se tra le finalità della predetta normativa rientra quella di rappresentare i finanziamenti con i relativi impieghi, ciò viene meno se non si indicano le risorse originarie, ma solo il capitolo di partita di giro.

L'ente, comunque, in merito a tale problematica, ha da ultimo fatto presente che, a partire dal bilancio 2022, saranno indicate le fonti di finanziamento, anche mediante l'istituzione di appositi capitoli di entrata.

16 - Si sono, poi, riscontrati alcuni accertamenti di risorse su capitoli rientranti nel perimetro sanitario finanziati da trasferimenti destinati a particolari finalità che non sono stati impegnati nell'anno in violazione dell'obbligo, sancito dall'art. 20 del D.Lgs. n. 118/2011, di accertare ed impegnare nel corso dell'esercizio l'intero importo del finanziamento sanitario corrente e le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate. Tale disposizione ha inteso assicurare l'effettiva destinazione delle risorse ai previsti impieghi in ambito sanitario non attraverso i consueti meccanismi della contabilità finanziaria potenziata ma attraverso l'obbligo di immediato impegno.

17 - Per entrambi gli esercizi i capitoli di entrata relativi al finanziamento indistinto, e i corrispondenti capitoli di uscita, non riportano la contabilizzazione integrale degli importi assegnati con le Intese raggiunte in Conferenza Stato-Regioni, essendo gli stessi ridotti degli importi corrispondenti alla differenza tra la mobilità passiva e attiva, poiché contabilizzati per cassa, con violazione dei principi di integrità e veridicità del bilancio.

Sul punto la Regione ha comunicato che provvederà ad effettuare i necessari adeguamenti.

18- Un elemento di novità che ha, purtroppo, caratterizzato la gestione del bilancio 2020 è quello costituito dall'apertura di un centro di costo dedicato, al fine di garantire una tenuta distinta degli accadimenti contabili legati alla gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Le risorse assegnate nel 2020 per fronteggiare tale emergenza ammontano, per la parte corrente, a 35,60 Meuro e, per la parte in conto capitale, a 14,01 Meuro.

Ciascuna Regione è stata tenuta a redigere un apposito Programma Operativo per la gestione dell'emergenza, da approvarsi da parte del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, e da monitorarsi da parte dei predetti Ministeri congiuntamente. Per la regione Basilicata tale piano è stato predisposto con la DGR n. 941 del 22.12.2020.

Il Parere reso dal Ministero della Salute su tale documento contiene corpose richieste di integrazioni e aggiornamento del programma operativo in ordine alle quali l'amministrazione dovrà conseguentemente riferire.

Nella relazione sulla sana gestione finanziaria predisposta al fine del presente giudizio di parifica, sono, tra l'altro, esposte le misure dalla regione adottate per il riordino della rete ospedaliera, il potenziamento e la riorganizzazione della rete assistenziale, l'istituzione di unità speciale di continuità assistenziale (c.d. "USCA"), il recupero delle liste di attesa.

19 - Ai fini della verifica dell'adempimento regionale concernente il trasferimento del complesso delle risorse incassate nel 2019 al Servizio sanitario regionale nei tempi previsti, dai dati forniti dalla Regione è risultato che la stessa abbia adempiuto al trasferimento del 99,96% delle risorse incassate entro il primo trimestre 2020.

Si rileva, però, che la Regione ha considerato per il *payback* solamente l'importo di 19,8 Meuro, a fronte di 27,89 Meuro di risorse accertate e incassate a tale titolo nell'esercizio 2019. Considerando tale ultimo importo, la misura dell'inottemperanza dell'ente risulterebbe molto più elevata.

20 - Dall'analisi dei dati forniti è emerso che la Regione negli esercizi 2019 e 2020 ha rispettato il tetto della "spesa farmaceutica convenzionata", mentre per entrambe le annualità non ha rispettato il tetto della "spesa farmaceutica per acquisti diretti", posizionandosi per quest'ultima nel 2020 come settima Regione con indice di sfioramento più alto.

21 - Con riferimento alla mobilità si è rilevato un saldo 2020 che, se pur registra un miglioramento rispetto all'anno 2019, risulta peggiore dei saldi degli esercizi precedenti. Si ribadisce, pertanto, la necessità che si provveda ad adottare tutte le necessarie misure per conseguire l'incremento della qualità e quantità dei servizi sanitari erogati anche al fine di migliorare il saldo tra mobilità attiva e passiva.

22 - Parte dell'istruttoria ha riguardato i controlli sulla gestione del Servizio Sanitario Regionale e le misure di efficientamento e razionalizzazione della spesa. Con riferimento a

quest'ultimo aspetto, sulla base dei dati comunicati dalla Regione limitatamente all'esercizio 2020 si è rilevato il superamento del tetto di spesa unico regionale per le prestazioni di specialistica ambulatoriale e per l'acquisto di dispositivi medici. Da quanto indicato dall'Organo di revisione, il tetto di spesa per l'acquisto di tali dispositivi non risulta rispettato nemmeno nel 2019.

23 - In merito alla dinamica della gestione, da parte della Stazione Unica Appaltante della Regione Basilicata (SUA-RB), degli acquisti di beni e servizi in generale e per il sistema sanitario regionale, nel 2019 gli importi complessivi a base d'asta risultano in netto aumento rispetto a quelli fatti registrare nelle precedenti annualità, e quelli riferibili alla sanità costituiscono il 90,30%.

Nonostante le specifiche richieste istruttorie di questa Sezione, nessuna risposta è stata fornita in ordine a quale sia la struttura regionale preposta a controllare che gli enti obbligati e, prima ancora, che la stessa amministrazione regionale si adegui all'applicazione della normativa in tema di gestione accentrata degli acquisti di beni e servizi in generale e per il sistema sanitario regionale. Si è osservato, poi, che, nonostante siano state adottate misure operative volte a dare concreta attuazione al D.L. n. 76/2020, al fine di garantire tempi certi nello svolgimento delle procedure di gara da parte della SUA-RB, nei casi emergenti dalle informazioni e dai prospetti trasmessi dall'ente, i previsti termini non sono stati rispettati

24 - Sono state, infine, esaminate le varie tipologie dei controlli interni e le relative modalità di espletamento, riscontrandosi, tra l'altro, il notevole grado di appiattimento verso l'alto registrato nelle valutazioni, visto che solo il 18,52% dei dirigenti ha percepito premialità inferiori al 95% del massimo e nessuno è stato collocato nella fascia che non prevede l'erogazione di premialità.

Di estremo rilievo si sono rivelate le varie problematiche segnalate dall'Autorità Regionale per la Valutazione e il Merito - OIV nelle relazioni sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, concernenti, tra l'altro: la tempistica della programmazione; la scarsa integrazione tra sistema di gestione della performance e Piano anticorruzione; il mancato coinvolgimento degli *stakeholders*, e cioè cittadini e utenti finali.

La Regione ha comunicato le iniziative intraprese al fine di superare le criticità emerse, il cui effettivo impatto sarà valutato nei prossimi giudizi di parifica.

Considerata la rilevanza e gravità dei rilievi formulati dall'Autorità Regionale per la Valutazione e il Merito, risulta urgente e necessario che, con riferimento all'intero "Gruppo Regione Basilicata", siano poste in essere tutte le azioni occorrenti per il superamento delle criticità emerse e per l'effettiva applicazione della vigente normativa in materia di trasparenza ed anticorruzione.