



SEZIONE DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI  
PER IL LAZIO

\* \* \*

REQUISITORIA ORALE  
DEL PROCURATORE REGIONALE DEL LAZIO

*Angelo Raffaele de Dominicis*

PUBBLICO MINISTERO PRESSO LA SEZIONE DI CONTROLLO  
DELLA CORTE DEI CONTI PER LA REGIONE LAZIO

*NEL GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE  
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2014*

La Requisitoria integrale è disponibile sul sito web della Corte dei Conti all'indirizzo [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)

REQUISITORIA  
DEL  
PUBBLICO MINISTERO PRESSO  
LA CORTE DEI CONTI

Preambolo

Nel porgere il mio più affettuoso saluto agli ospiti presenti in quest'aula mi piace ricordare che la solennità del rito contenzioso, che accompagna il giudizio di parificazione del rendiconto regionale del Lazio per l'esercizio 2014, non è una fase del procedimento giurisdizionale il cui esito si compendi in una sentenza di accertamento di un illecito dannoso sotto il profilo erariale.

Invero, la natura contenziosa del procedimento di parifica, oltre che rappresentare un momento di unitarietà e di congiunzione tra le due funzioni intestate alla Corte dei Conti (Controllo e Giurisdizione), sta soprattutto a significare che le decisioni della Sezione Regionale del Controllo non costituiscono valutazioni unilaterali e, pertanto, non possono essere esenti dall'ineludibile contraddittorio con il rappresentante della Pubblica Accusa.

La questione è stata perfino portata all'attenzione della Corte di Cassazione che l'ha giustamente respinta (cfr. SS.UU. Civ. n. 23072 del 2014).

Ha osservato la Suprema Corte che <<ove si accettasse la premessa della natura sostanzialmente non giurisdizionale del giudizio di parificazione ..... neppure si porrebbe la questione di giurisdizione>>.

Al contrario si deve sostenere <<che la Corte dei Conti nel giudizio di parificazione eserciti una vera e propria funzione giurisdizionale>>, perché qualora si denunci la violazione dell'articolo 81 della Costituzione e dei principi di equilibrio economico-finanziario in esso ancora affermati, diverrebbe inevitabile sospendere ogni decisione e devolvere la questione al giudice delle leggi per la relativa pronuncia d'incostituzionalità.

Poi, qualche tempo fa si sostenne, con fondamento, che il giudizio di parificazione sul rendiconto generale delle Regioni sarebbe venuto meno alla sua funzione se si fosse occupato, in prevalenza, dei singoli fatti illeciti, piuttosto che delle attività amministrative e decisionali nel loro complesso, come assunte durante l'intero anno dell'esercizio portato in valutazione.

Sarebbe stato facile per Noi fare l'elencazione delle 75 inchieste aperte durante l'esercizio 2014 ma la materia va opportunamente ricompresa nelle valutazioni versate, a consuntivo, nella requisitoria per l'inaugurazione dell'anno giudiziario.

In un contesto prevalentemente dedicato all'analisi dei dati contabili ed alla loro incidenza sulla vita economica e sociale della Regione non può, in verità, prescindersi dalle decisioni di bilancio e dall'insieme delle attività, in parte, d'indirizzo politico-amministrativo, ed, in parte, di gestione o di mera esecuzione amministrativa.

La legge esige che le Regioni rispondano in positivo ai principi affermati e condivisi sul coordinamento della finanza pubblica, e chiede loro il rispetto dei limiti imposti dal patto di stabilità ed, altresì, degli impegni di autolimitazione della spesa, assunti in sede europea.

Non corrispondendo a questi disegni ed a questi dogmi convenzionali si rischia molto!

Ed, invero, nell'attuale momento storico l'Ente regionale è organo costituzionale dotato di autonomia normativa, sia di rango primario che secondario, ma l'attività di indirizzo politico può risultare molto condizionata dai limiti derivanti dalle decisioni prese in ambito comunitario e dai provvedimenti di coordinamento di finanza pubblica assunti a tutela dell'unità economica della Repubblica.

La formulazione del nuovo articolo 114 della Costituzione rende, infatti, particolarmente stringente il legame ed il destino dei soggetti costituzionali che compongono la nuova conformazione della Repubblica.

L'azione finalizzata alla riduzione del debito ed alla formazione di avanzi primari non riguarda, invero, solo lo Stato, ma coinvolge anche le Regioni ed ogni altro Ente pubblico a finanza derivata o subordinata.

Ciò trova autorevole riscontro nella giurisprudenza della Corte Costituzionale che, proprio di recente, con la sentenza n. 40 del 2014, ha posto in collegamento i vincoli di finanza pubblica con il *Conto Economico Consolidato delle Amministrazioni pubbliche*, al quale deve rapportarsi anche il rendiconto della Regione Lazio.

Orbene, al di là delle considerazioni introduttive, ciò che conta veramente, nell'analisi del rendiconto di un bilancio regionale è il rapporto tra la quantità di risorse messe a disposizione nell'esercizio ed i risultati della gestione amministrativa, raggiunti settore per settore.

Però, queste valutazioni non possono appartenere solo all'area del diritto ed al giudizio di parifica, *strictu sensu*, ma devono riguardare anche il campo della politica e del *sindacato di merito che deve ritenersi riservato alla politica*.

Sotto questo profilo la funzione della parificazione del rendiconto regionale si manifesta propedeutica ad altri tipi di valutazioni, ove vengano ad emersione situazioni e circostanze squisitamente di merito o attinenti al merito.

I risultati dell'azione amministrativa, com'è noto, dipendono anche dall'organizzazione degli apparati, dalla qualità della dirigenza e dalla distribuzione delle risorse. Ma tempi, modi e procedimenti non possono ritenersi liberi e svincolati dal fine ultimo, di pubblica utilità, cui sono inderogabilmente destinati.

Da qui l'esigenza - e non solo la facoltà ! - della disciplina normativa, primaria e/o secondaria, e della sua conformità a logica e ad equilibrio, in funzione dei risultati aventi chiaro rilievo generale.

Sul punto devo immediatamente osservare che l'attuale responsabile della politica regionale - mi riferisco al Presidente della G.R.L., On.le Nicola Zingaretti - è parso particolarmente rispettoso dei principi fondamentali che discendono dagli articoli 97,117 e 119

della Costituzione. Diversamente quest'Ufficio Requirente non avrebbe esitato a sollevare le relative questioni incidentali, per i profili di contrasto con le anzidette disposizioni costituzionali.

Mai come ora la Corte dei Conti, quale tradizionale Magistratura di Controllo, sembra essere chiamata ad effettuare verifiche ed analisi di tipo oggettivo e, quindi, riscontrare l'adeguatezza dell'azione amministrativa rispetto ai risultati conseguiti.

Non solo, quindi, controlli sulla gestione, ma anche controlli collaborativi e controlli di regolarità e di legittimità.

Il tutto entro un disegno, purtroppo, non sempre coerente!.

Invero, l'ammontare delle risorse potrebbe, perfino, passare in secondo piano, *allorchè si cominci a guardare più alla qualità che alla quantità dei risultati effettivamente conseguiti.*

Non si tratta di indicare solo una via di fuga *riguardo alle ristrettezze ed alla incessante riduzione dei trasferimenti*, ma di iniziare una nuova strategia mirata alla qualità degli esiti finali.

Orbene, la Regione Lazio sembra avere fornito già una prima risposta al quesito.

La riduzione dei procedimenti e la semplificazione di essi ovvero la loro selezione, per evitare duplicazioni ed appesantimenti dell'azione amministrativa, costituiscono un segno di ragionevolezza ed un'opzione opportuna per la migliore soluzione possibile in campo amministrativo.

Certamente quando la bilancia, tra costi e risultati, pende dal lato giusto anche l'esigenza di conformarsi positivamente al rigore dei meccanismi procedurali esterni potrebbe rivelarsi meno impellente, ancorchè necessaria.

Il che consentirebbe di affermare che i provvedimenti di adattamento alle prescrizioni formulate dalla Sezione Regionale del Controllo potrebbero essere spalmate entro un arco temporale più lungo e, quindi, in un tempo più consono ed adeguato alle esigenze della conformazione.

Infatti, il principio del *continuum amministrativo*, proclamato dalla giustizia costituzionale, anche sulla scorta di autorevole dottrina pubblicistica, non costituisce un dogma pietrificato, bensì un valore ed un orientamento essenzialmente flessibile.

Peraltro, non può sorvolarsi su recenti affermazioni secondo cui la celebrazione del giudizio di parificazione assistito dal rito contenzioso si rivelerebbe inadeguato o pleonastico.

Probabilmente si omette di considerare che il Procuratore Regionale partecipa, a mezzo di propri Sostituti delegati, ai dibattiti sui referti settoriali portati nelle Camere di Consiglio della Sezione Regionale di Controllo.

Da esse è possibile dedurre elementi di valutazione ed argomenti di riflessione non secondari.

D'altra parte a nessuno può sfuggire che il sistema dei controlli sugli atti e sui rendiconti sia mutato in profondità e che gli organi magistratuali addetti al riscontro di regolarità alla fine ne hanno dovuto prendere atto.

Nel caso del rendiconto regionale del Lazio per l'esercizio 2014 si è trattato di verificare non solo la regolarità e la trasparenza delle scritture contabili ma anche di prospettare - in funzione della fase deliberativa - eventuali fenomeni distorsivi o criticità rispetto agli obiettivi programmati.

Il quadro è riconducibile agli schemi voluti dal nuovo sistema europeo dei conti, SEC 2010, *con rigorosi accertamenti sugli impegni, da un canto, e con la tempestività di incassi e pagamenti, dall'altro*; pertanto, si può segnalare un leggero andamento migliorativo rispetto al periodo precedente.

E, quindi, non possiamo e non dobbiamo cedere al pessimismo di una certa cronaca pseudopolitica, bensì farci guidare dall'ottimismo della ragione e dal riconoscimento dei fattori di crescita che sono alla portata di tutti.

Ad esempio, il settore sanitario, che fine qualche anno fa costituiva un'area di grande preoccupazione, oggi si manifesta, nel suo complesso, accettabile e con punte di autentica eccellenza e di correttezza nella gestione.

Come ho più volte segnalato, considero prevalenti e degne di apprezzamento le situazioni positive, secondo una filosofia del diritto che propende ad esaltare i buoni risultati.

Va, ad esempio, riconosciuto al governo regionale il costante impegno volto a dimezzare il deficit finanziario nell'importante settore sanitario.

Sta, infatti, funzionando il sistema di valutazione sugli esiti delle cure negli ospedali della Regione e, di riflesso, sulle capacità manageriali dei direttori generali.

L'obiettivo di mettere sotto controllo la spesa sanitaria merita, dunque, plauso e consenso. Così come va ascritto a motivo di merito l'aver tempestivamente rettificata la normativa regionale in materia di gestione e tutela delle acque.

Per ultimo, va apprezzata l'azione della Giunta Regionale del Lazio per avere puntato sulla programmazione unitaria dei fondi europei nei settori strategici dello sviluppo regionale e di quello agricolo e rurale in genere.

Dovrebbe trattarsi di investimenti pubblici che sfiorano i tre miliardi di euro nel periodo 2014-2020.

Siamo convinti che i fatti non smentiranno queste buone previsioni fornite in prevalenza dalla stampa.

Tornando all'analisi dei profili di carattere generale va detto che negli ultimi anni la Corte dei Conti è stata chiamata a garantire il controllo sul coordinamento della finanza pubblica e sulla salvaguardia degli equilibri di bilancio.

L'aspetto centrale di questo discorso ci porta, aimè, assai lontano: perché vengono in evidenza vincoli di carattere sovranazionale e decisioni assunte al di fuori degli Organi Costituzionali che compongono la Repubblica, ancorchè essi siano titolari della Sovranità e destinatari del mandato elettorale.

Abbiamo, ad esempio, appreso dal Relatore sul giudizio di parifica del rendiconto generale dello Stato che nell'esercizio di riferimento è stata registrata una caduta della spesa in conto capitale ed una flessione dei redditi da lavoro dipendente. Il che avrebbe, poi, fornito, un contributo fondamentale al calo del deficit complessivo.

Orbene, tutto ciò non può non riflettersi sul bilancio regionale e condizionarne l'andamento.

Sul tema questo Procuratore Regionale non può esimersi dal fare qualche significativo riferimento ai recenti studi della *Banca d'Italia sull'economia reale nel Lazio*.

Non è il caso di riferire dell'intero quadro della ricerca sulle economie regionali, visto nel nuovo sistema di finanza pubblica, c.d. decentrata o allargata.

*Nessuno può negare che la caduta del PIL del Lazio implichi l'emersione di tendenze recessive, da cui, poi, discendono molte conseguenze pericolose.... non ultima l'espansione della criminalità sul litorale laziale, il pernicioso fenomeno di mafia capitale e l'infiltrazione criminale nelle istituzioni locali.*

*L'indagine della Banca d'Italia ha messo in risalto fatti di grande significatività economica, quali la crescita del tasso di disoccupazione ed il crollo nella produzione di nuove case, nonché la riduzione (circa il 60%) delle attività negoziali nella compravendita degli immobili, accompagnato, inoltre, dal crollo del valore delle abitazioni (si parla del 30 - 50% nel 2014).*

*Il dato più allarmante diffuso dalla Banca d'Italia è il seguente: <<nel 2011-2013 la quota giovani laziali tra i 18/29 anni che non lavora, non studia e non è coinvolta in attività formative ha toccato il 28%>>..*

*A ciò si aggiunga il complessivo calo della domanda di finanziamento proveniente dal settore industriale – fatta esclusione dal comparto della chimica e della farmaceutica – del calo della propensione al risparmio delle famiglie e del brusco abbassamento dei mutui per investimenti.*

*L'unico settore in costante crescita è quello legato al turismo, alla fruizione dei beni culturali ed al numero dei turisti stranieri a Roma.*

*Quindi, oggi come ieri, ha visto giusto chi, come noi, ha affermato che il principale giacimento economico italiano è quello fondato sui beni culturali e paesaggistici.*

Roma Capitale, dunque, con la sua indiscutibile bellezza e con la sua incomparabile dimensione storico-artistico, di rilievo mondiale, dovrebbe costituire il principale riferimento nei programmi di valorizzazione di quel giacimento economico di cui si è prima fatto cenno.

Il documento della Banca d'Italia si è arricchito, poi, di un aggiornamento relativo alla prima parte del 2014.

In esso, purtroppo si da conferma dell'andamento negativo dell'industria del Lazio, ove si sono ridotti fatturato, investimenti ed esportazioni.

Mentre l'andamento del credito alla produzione prosegue il suo trend negativo, ciò che rappresenta un ulteriore elemento di preoccupazione è la *difficoltà del commercio al dettaglio* e la debole domanda di prestiti ed investimenti.

*Unico dato positivo - che conferma la nostra intuizione - è l'aumento del numero dei turisti stranieri a Roma.*

Infine, per quanto ci compete, restiamo dell'avviso che con la riforma del titolo V della Costituzione e con il radicale cambiamento

dell'articolo 114 - e per effetto delle modificazioni radicali apportate agli articoli successivi (117,118,119 e 120), che hanno disegnato un nuovo regime di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni - non sussistendo più né leggi cornice (ex art.117 Cost.) né leggi fondamentali per ciascuna materia, *alle Regioni deve riconoscersi il potere di approvare proprie leggi sui lavori pubblici regionali anche differenti da quelle statali.*

Ad esempio, l'Ente Regione potrebbe optare per le discipline previste dalla legge n. 109 del 1994, escludendo le altre sopravvenute nella stessa materia.

Secondo questo Pubblico Ministero l'istituto regionale, allo scopo di realizzare, con il minor rischio possibile, opere pubbliche di propria competenza, dovrebbe uscire dal labirinto dei procedimenti, estremamente sofisticati dettati dalla "legge obiettivo" n. 431 del 2001 e delle altre disposizioni modificative ed integrative di quel corpus normativo.

Il dissenso di questo Procuratore Regionale nei confronti delle più recenti procedure per l'appalto di opere pubbliche trova fondamento nell'assai discutibile ruolo del Contraente Generale sempre in grave conflitto con se stesso.

L'istituto del General Contractor – *oltre che lasciare un grande cono d'ombra sulla "qualità" delle imprese subappaltatrici che operano sotto il suo ombrello protettivo* – è stata mutuata dai sistemi anglosassoni ove sono consentite interferenze lobbystiche, da noi vietate in modo assoluto!

La figura del Contraente Generale (G.C.) venne introdotta nell'ordinamento della legge 21 dicembre 2001 n. 443, "legge obiettivo", per la realizzazione delle opere pubbliche c.d. "strategiche".

Il Governo, con due decreti delegati, n. 189 del 2002 e n. 190 del 2002, ha dettato le modalità operative di questa figura: con l'art. 6, il criterio di affidamento; con l'art. 9 l'affidamento vero e proprio al G.C. e con l'art. 10 la procedura di aggiudicazione.

Ma già con il d. Lg.vo n. 9 del 2005, articoli 20 bis e 20 undecies, si distingueva la figura del G.C. nelle opere strategiche rispetto alle imprese esecutrici dei lavori. Infine, la materia è stata traslata nella disciplina prevista agli articoli 161-194 del Codice degli appalti, approvato con decreto legislativo n. 10 del 2006.

La giurisprudenza sul G.C. ha risentito degli indirizzi della dottrina: infatti, per un verso il G.C. è *il realizzatore globale dell'opera*

*pubblica ed è garante della sua corretta esecuzione, assumendo egli una obbligazione di risultato secondo la formula "chiavi in mano", dall'altro, è distinto dal direttore dei lavori, che lui stesso nomina, ed, inoltre, per le sue qualità multidisciplinari si occupa della progettazione definitiva e di quella esecutiva, pretendendo compensi a parte.*

Non è in dubbio che il G.C., per un verso, sembra inserirsi funzionalmente nell'apparato amministrativo dell'ente pubblico, per l'altro, ha il potere di rivendicare, in qualità di controparte, i diritti dell'appaltatore, comprese le riserve sui lavori eseguiti ove siano superiori al 10% del costo patteggiato.

Per quello che si è detto il G.C. appare *figura ibrida, in conflitto di poteri con se stesso* perché, da un canto, pretende il compenso sulle riserve, dall'altro, è stato proprio lui l'autore dei progetti esecutivi.

Tutto ciò costituisce un grande paradosso che non è lecito tollerare ulteriormente!!

Ed, inoltre, pure in conflitto con se stessa appare la figura del D.L. (nominato dal G.C.) che proprio sulle anzidette riserve deve produrre una *relazione riservata*, e redigere, poi, la contabilità finale dei lavori...

Orbene, poiché il D.L. deve esercitare le funzioni di “alta vigilanza” sui lavori esso non può non ritenersi inserito nell’apparato della P.A., analogamente alla Commissione di vigilanza (cfr. SS.UU. Civ. n. 18258/2004).

*La giurisprudenza autorevole della Corte di Cassazione (SS. UU. n. 19661/2003; n. 19662/2003; n. 18258/2004; n. 21132/2004 e n. 24002/2007) ha sempre ribadito che risulti del tutto irrilevante il titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro sia svolta, siccome il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile risulta essersi spostato dalla qualità del soggetto alla natura del danno ed agli scopi perseguiti (con conseguente affermazione della giurisprudenza della Corte dei Conti non solo sugli Enti pubblici economici ma anche sulle società a partecipazione pubblica).*

Questa giurisprudenza non è stata, tuttavia, osservata negli ultimi anni, ma ciò attiene al “fascino del diritto” ed alle sue esigenze di adattamento nell’evolversi della materia e nei mutamenti causati dallo scorrere del tempo.

Confidiamo, dunque, nella lungimiranza del governo regionale, il quale deve potere realizzare le proprie opere pubbliche senza finire nel predetto sistema di contraddizioni.

\* \* \* \* \*

Concludo, come esigono la mia scienza e coscienza, affermando che la crisi etica e la mai archiviata questione morale non possono ritenersi le uniche cause di questa brutta scenografia criminale che ha accompagnato parte del 2014 e parte del 2015.

*Ho più volte denunciato che gli affari sporchi si fanno grazie alle norme sofisticate ed ai nuovi istituti di origine anglosassone.*

*Essi sono incompatibili con la tradizione giuridica positivista dell'Italia e di altri Stati dell'Europa continentale.*

Devo dire, infine, che tutta la Corte dei Conti ha risentito di quella disciplina recata dalla legge n. 15 del 2009 che ha pregiudicato l'Autonomia ed il prestigio di questa che è la più antica Magistratura Amministrativa della Repubblica.

Volendo, infine, archiviare gli elementi di pessimismo e sostituirli con quelli di ottimismo, in via conclusiva va riconosciuto che i risultati conseguiti dall'amministrazione - come emerge dal complesso delle attività di Governo regionale - rappresentano l'effetto di una politica che ha consentito, da un lato, di ben ordinare l'andamento della spesa con effetti decrescenti, dall'altro, di

superare i rilievi formulati dalla Corte dei Conti nel corso dell'esercizio 2014.

Inoltre, le scelte adottate in materia di dirigenza hanno consentito di innestare nuove professionalità provenienti dai ruoli di altre amministrazioni, consentendo in questo modo di effettuare l'opportuna rotazione degli incarichi di più alto livello.

Questo rinnovamento sul terreno difficilissimo del governo regionale, sono certo che proseguirà anche per l'avvenire.

Il diritto deve potersi dichiarare immune dal clima quacquero-puritano alimentato in questi ultimi tempi da ondate di faziosità senza precedenti.

L'accusa di pancontabilismo non ci riguarda.

*Tanto premesso, il sottoscritto Procuratore Regionale del Lazio, chiede che l'Eccellentissima Sezione Regionale di controllo, sulla scorta dei dati acquisiti e riscontrati nell'odierno giudizio sul rendiconto generale della Regione Lazio, per l'esercizio 2014, pronunci la parificazione dei dati che non si mostrino irregolari o contra legem, rifiutandola nei casi di gravi*

*illegittimità, restando comunque impregiudicata ogni altra causa di danno  
pubblico erariale.*

*Grazie.*

Roma lì, 27 novembre 2015

IL PROCURATORE DEL LAZIO

*Angelo Raffaele de Dominicis*



SEZIONE DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI  
PER IL LAZIO

\* \* \*

REQUISITORIA  
DEL PROCURATORE REGIONALE DEL LAZIO

*Angelo Raffaele de Dominicis*

PUBBLICO MINISTERO PRESSO LA SEZIONE DI CONTROLLO  
DELLA CORTE DEI CONTI PER LA REGIONE LAZIO

*NEL GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE PER  
L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2014*

## SOMMARIO

- I. Aspetti introduttivi e preliminari all'odierno giudizio di parificazione.
- II. La giurisprudenza costituzionale di orientamento in tema di controlli sull'Ente regionale. Le SS.RR. della Corte dei Conti in speciale composizione.
- III. Le principali questioni trattate dalla Sezione Regionale del Controllo nelle Camere di Consiglio.
- IV. Il giudizio di parificazione regionale dopo il decreto 174 del 2012 - Gli elementi di crescita economica e le attività di maggiore rilievo nel quadro delle recenti criticità.

*I. Aspetti introduttivi e preliminari all'odierno giudizio di parificazione*

Qualche tempo fa si sostenne, assai autorevolmente, che il giudizio di parificazione sul rendiconto generale delle Regioni sarebbe venuto meno alla sua funzione se si fosse occupato, in prevalenza, dei singoli fatti illeciti, piuttosto che delle attività amministrative e decisionali nel loro complesso, come assunte durante l'intero anno dell'esercizio portato in valutazione.

In un contesto prevalentemente dedicato alle analisi dei dati contabili ed alla loro incidenza sulla vita economica e sociale della Regione non può, in verità, prescindersi dalle decisioni di bilancio e dall'insieme delle attività, in parte, d'indirizzo politico-amministrativo, ed, in parte, di gestione o di mera esecuzione amministrativa.

La legge esige che le Regioni rispondano in positivo ai principi affermati e condivisi sul coordinamento della finanza pubblica, e chiede loro il rispetto dei limiti imposti dal patto di stabilità ed, altresì, degli impegni di autolimitazione della spesa assunti in sede europea.

Non corrispondendo a questi disegni ed a questi dogmi convenzionali si rischia molto.

Ed, invero, nell'attuale momento storico l'Ente regionale è organo costituzionale dotato di autonomia normativa, sia di rango primario che

secondario, ma l'attività di indirizzo politico può risultare molto condizionata dai limiti derivanti dalle decisioni prese in ambito comunitario e dai provvedimenti di coordinamento di finanza pubblica assunti a tutela dell'unità economica della Repubblica.

La formulazione del nuovo articolo 114 della Costituzione rende, infatti, particolarmente stringente il legame ed il destino dei soggetti costituzionali che compongono la nuova organizzazione repubblicana.

L'azione finalizzata alla riduzione del debito ed alla formazione di avanzi primari non riguarda, dunque, solo lo Stato, ma coinvolge anche le Regioni ed ogni altro Ente pubblico a finanza derivata o sottordinata.

Ciò trova autorevole riscontro nella giurisprudenza della Corte Costituzionale che, di recente, con la sentenza n. 40 del 2014, ha posto in collegamento i vincoli della finanza pubblica col Conto Economico Consolidato delle amministrazioni pubbliche, al quale deve rapportarsi anche il rendiconto della Regione Lazio.

Orbene, al di là delle considerazioni introduttive, ciò che conta veramente, nell'analisi del rendiconto di un bilancio regionale è il rapporto tra la quantità di risorse messe a disposizione nell'esercizio ed i risultati della gestione amministrativa, raggiunti settore per settore.

Però, queste valutazioni non possono appartenere solo all'area del diritto ed al giudizio di parifica, *strictu sensu*, ma devono riguardare anche il campo della politica e del sindacato di merito che deve ritenersi riservato alla politica.

Sotto questo profilo la funzione della parificazione del rendiconto regionale si manifesta propedeutica ad altri tipi di valutazioni, ove vengano ad emersione situazioni e circostanze squisitamente di merito o attinenti al merito.

I risultati dell'azione amministrativa, com'è noto, dipendono anche dall'organizzazione degli apparati, dalla qualità della dirigenza e dalla distribuzione delle risorse. Ma tempi, modi e procedimenti non possono ritenersi liberi e svincolati dal fine ultimo, di pubblica utilità, cui sono inderogabilmente destinati.

Da qui l'esigenza - e non solo la facoltà ! - della disciplina normativa, primaria e/o secondaria, e della sua conformità a logica e ad equilibrio, in funzione dei risultati aventi chiaro rilievo generale.

Sul punto devo immediatamente osservare che l'attuale responsabile della politica regionale - mi riferisco al Presidente della G.R.L., On.le Nicola Zingaretti - è parso particolarmente rispettoso dei principi fondamentali che

discendono dagli articoli 97,117 e 119 della Costituzione. Diversamente quest'Ufficio Requirente non avrebbe esitato a sollevare le relative questioni incidentali, per i profili di contrasto con le anzidette disposizioni costituzionali.

Mai come ora la Corte dei Conti, quale tradizionale Magistratura di Controllo, sembra essere chiamata ad effettuare verifiche ed analisi di tipo oggettivo e, quindi, riscontrare l'adeguatezza dell'azione amministrativa rispetto ai risultati conseguiti.

Non solo, quindi, controlli sulla gestione, ma anche controlli collaborativi e controlli di regolarità e di legittimità.

Il tutto entro un disegno, purtroppo, non sempre coerente!.

Invero, il punto essenziale ed ineludibile è che i predetti risultati devono ritenersi comunque vincolati ai fini prefissati o precostituiti da disposizioni normative di ordine generale.

Nell'organizzazione della Regione - come ancora viene a configurarsi l'autonomia di questo Ente nella Charta Costituzionale - può delinearsi una simmetria virtuosa tra livello normativo e livello amministrativo, quale strumento di esecuzione e di attuazione dell'indirizzo politico di maggioranza.

Quindi, l'ammontare delle risorse potrebbe, perfino, passare in secondo piano, allorchè si cominci a guardare più alla qualità che alla quantità dei risultati effettivamente conseguiti.

Non si tratta di indicare solo una via di fuga riguardo alle ristrettezze ed alla incessante riduzione dei trasferimenti, ma di iniziare una nuova strategia mirata alla qualità degli esiti finali.

Orbene, la Regione Lazio sembra avere fornito già una prima risposta al quesito.

La riduzione dei procedimenti e la semplificazione di essi ovverosia la loro selezione per evitare duplicazioni ed appesantimenti dell'azione amministrativa costituiscono un segno di ragionevolezza ed un'opzione opportuna per la migliore soluzione possibile in campo amministrativo.

Certamente quando la bilancia, tra costi e risultati, pende dal lato giusto anche l'esigenza di conformarsi positivamente al rigore dei meccanismi procedurali esterni potrebbe rivelarsi meno impellente, ancorchè necessaria.

Il che consentirebbe di affermare che i provvedimenti di adattamento alle prescrizioni formulate dalla Sezione Regionale del Controllo potrebbero

essere spalmate entro un arco temporale più lungo e, quindi, in un tempo più consono ed adeguato alle esigenze della conformazione.

Infatti, il principio del *continuum amministrativo*, proclamato dalla giustizia costituzionale, anche sulla scorta di autorevole dottrina pubblicistica, non costituisce un dogma pietrificato, bensì un valore ed un orientamento essenzialmente flessibile.

Peraltro, non può sorvolarsi su recenti affermazioni secondo cui la celebrazione del giudizio di parificazione assistito dal rito contenzioso si riveli inadeguata o pleonastica.

Probabilmente si omette di considerare che il Procuratore Regionale partecipa, a mezzo di propri Sostituti delegati, ai dibattiti sui referti settoriali portati nelle Camere di Consiglio della Sezione Regionale di Controllo.

Da esse è possibile dedurre elementi di valutazione ed argomenti di riflessione non secondari.

D'altra parte a nessuno può sfuggire che il sistema dei controlli sugli atti e sui rendiconti sia mutato in profondità e che gli organi magistratuali addetti al riscontro di regolarità alla fine ne hanno dovuto prendere atto.

Nel caso del rendiconto regionale del Lazio per l'esercizio 2014 si è trattato di verificare non solo la regolarità e la trasparenza delle scritture

contabili ma anche di prospettare - in funzione della fase deliberativa - eventuali fenomeni distorsivi o criticità rispetto agli obiettivi programmati.

Il quadro è riconducibile agli schemi voluti dal nuovo sistema europeo dei conti, SEC 2010, con rigorosi accertamenti sugli impegni, da un canto, e con la tempestività di incassi e pagamenti, dall'altro; pertanto, si può segnalare un leggero andamento migliorativo rispetto al periodo precedente.

Tuttavia, non possiamo o non dobbiamo cedere al pessimismo di una certa cronaca pseudopolitica ma farci guidare dall'ottimismo della ragione e dal riconoscimento dei fattori di crescita che sono alla portata di tutti.

Ad esempio, il settore sanitario, che fine qualche anno fa costituiva un'area di grande preoccupazione, oggi si manifesta, nel suo complesso, accettabile e con punte di autentica eccellenza e di correttezza nella gestione.

Tornando all'analisi dei profili di carattere generale va detto che negli ultimi anni la Corte dei Conti è stata chiamata a garantire il controllo sul coordinamento della finanza pubblica e sulla salvaguardia degli equilibri di bilancio.

L'aspetto centrale di questo discorso ci porta, aimè, assai lontano: perché vengono in evidenza vincoli di carattere sovranazionale e decisioni assunte al di fuori degli Organi Costituzionali che compongono la

Repubblica, ancorchè essi siano titolari della Sovranità e destinatari del mandato elettorale.

Abbiamo, ad esempio, appreso dal Relatore sul giudizio di parifica del rendiconto generale dello Stato che nell'esercizio di riferimento è stata registrata una caduta della spesa in conto capitale ed una flessione dei redditi da lavoro dipendente. Il che avrebbe, poi, fornito, un contributo fondamentale al calo del deficit complessivo.

Orbene, tutto ciò non può non riflettersi sul bilancio regionale e condizionarne l'andamento.

Per ultimo, si deve dar conto, con la dovuta sinteticità, dell'intesa raggiunta tra gli Istituti centrali di Statistica dell'Unione per introdurre nuove regole di classificazione dei Conti Economici Nazionali.

Queste convenzioni normative rappresentano un progetto di omogeneizzazione delle discipline che ovviamente riguardano anche le Regioni.

Ed, infatti, con deliberazione del 17 febbraio 2015 la Sezione Autonomie ha approvato le linee di indirizzo per il passaggio alla nuova contabilità delle Regioni e degli Enti locali, in applicazione del decreto legislativo n. 126 del 2014.

Infine, nel marzo del 2014, il Servizio Bilancio del Senato della Repubblica ha diramato un breve dossier sulla spending review (pubblicazione n. 9 del 2014).

II. *La giurisprudenza costituzionale di orientamento in tema di controlli sull'Ente regionale. Le SS.RR. della Corte dei Conti in speciale composizione.*

E' noto che il decreto n. 174 del 2012, facendo esplicito riferimento all'art. 39 del R.D. n. 1214 del 1934, ha inteso attribuire al giudizio di parificazione del rendiconto regionale - da celebrarsi con la solennità del rito contenzioso - il massimo rilievo giuridico.

Com'è stato osservato, già in altra occasione, in questo giudizio la Sezione Regionale del Controllo è chiamata ad effettuare il riscontro di legittimità sugli atti e di regolarità sulla gestione regionale sollecitando, del caso, misure autocorrettive ed autorganizzatorie.

Il fine è quello di esaltare, da un canto, l'autonomia dell'Ente, e, dall'altro, di imprimere una forte spinta evolutiva al principio di ausiliarità e di collaborazione.

Peraltro, la partecipazione del Procuratore Regionale non esclude che il procedimento si collochi nell'ambito della funzione di controllo della Corte dei Conti, e tuttavia, nell'assegnare al Pubblico Ministero il ruolo di chi rappresenti il *punto di cerniera tra la funzione di controllo e la funzione giurisdizionale*, ai sensi deli artt. 100, secondo comma, e 103, secondo comma, della Charta Costituzionale, forse, si è voluto configurarlo come

Rappresentante della legge entro le Camere di Consiglio anche al fine di garantire l'indispensabile contraddittorio.

Secondo la Corte Costituzionale (cfr. Sentenza n. 121 del 1996) la presenza del Procuratore Regionale assume, altresì, la funzione di rendere possibile la devoluzione della questione di legittimità costituzionale in via incidentale per violazione dell'art. 81 della Costituzione.

Il che, peraltro, si ricava anche dalla considerazione che il modello del giudizio di parificazione si deduce dagli articoli 39, 40 e 41 del T.U. n. 1214 del 1934.

E ciò, soprattutto, in ragione del contenuto dell'articolo 40 del predetto T.U. il quale dispone che la pronuncia riservata alla Corte dei Conti deve essere adottata con le formalità della sua giurisdizione contenziosa; con la trattazione in udienza pubblica dei risultati del Rendiconto regionale e con una deliberazione ad hoc che ne disponga l'approvazione, con o senza riserva.

Si tratta, quindi, non solo di concludere il procedimento contenzioso, iniziato nelle preliminari Camere di Consiglio, ma di riferire nella pubblica udienza sulle eventuali criticità, sia contabili che normative, al fine di preparare la decisione finale di approvazione, che si realizza con legge

formale rinforzata e con l'esame delle partite attive e passive che compongono in via definitiva il Rendiconto.

Questo quadro dovrà applicarsi pure al Rendiconto regionale che, ad avviso di questo Requirente, va portato al giudizio conclusivo del Consiglio regionale per l'adozione di una legge formale di approvazione ad hoc.

Gli studiosi della materia richiamano anche l'importante sentenza della Corte Costituzionale che concerne le tecniche di copertura delle spese (Cfr. Corte Costit., sent. n. 213 del 2008).

Secondo la Consulta l'art. 81, quarto comma, della Costituzione non riguarderebbe, perciò, solo il bilancio dello Stato ma anche quello regionale.

La copertura delle spese deliberate nell'esercizio deve trovare capienza negli stanziamenti (*rectius, disponibilità*) dell'anno di riferimento; e, pertanto, la copertura non può essere rinviata ai futuri esercizi, poiché ciò che conta è il tendenziale equilibrio di bilancio nel quadro della esigenza di stabilità della finanza pubblica.

Il quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione, infatti, esige che la copertura delle spese venga assicurata con i mezzi a disposizione nell'esercizio.

I crediti futuri, pertanto, non possono costituire fonte di copertura.

La violazione dell'obbligo di osservare la copertura delle spese nell'esercizio finanziario annuale legittima la Sezione Regionale del Controllo a sollevare la relativa questione di legittimità Costituzionale per violazione dell'art. 81, 4° comma, della Costituzione.

Con una serie di sentenze (Cfr. sent. 213 del 2008; 226 del 1976 e 384 del 1991, la Corte Costituzionale ha affermato che *<<anche se il procedimento che si svolge innanzi alla Sezione Regionale del Controllo non è un giudizio in senso tecnico processuale è certo che l'organo di controllo, grazie anche al contributo del Procuratore Regionale in veste di Pubblico Ministero – ai limitati fini di cui all'art. 1 della legge n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953 - esalta la funzione svolta dalla Sezione del Controllo (che) è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale>>*.

Inoltre, allorchè la Sezione del Controllo esercita le attribuzioni di riscontro sugli atti, attesta *<<la conformità alle norme del diritto oggettivo>>*.

Pertanto, può affermarsi che in queste situazioni la Sezione Regionale di Controllo esercita una funzione di garanzia a tutela dell'ordinamento finanziario in qualità di organo deputato al *<<controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato>>*.

La qualcosa assume una importanza significativa quando l'oggetto del giudizio *<<attiene alla copertura finanziaria di leggi regionali di spesa>>*.

Ed, infatti, ad avviso della Corte Costituzionale, l'esigenza di ammettere il sindacato costituzionale sugli atti regionali di spesa può spiegarsi con le considerazioni che, al di fuori di dette circostanze, difficilmente si potrebbe censurare la fattispecie illecita o la legge regionale per violazione dell'articolo 81, quarto comma, Costit.

La Consulta ha, poi, osservato che per tali motivi la Corte dei Conti <<è la sede più adatta>> per fare valere il rispetto della disposizione Costituzionale garante degli equilibri finanziari e della corretta copertura delle spese nell'esercizio di competenza.

Com'è noto, la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionali è stata riconosciuta anche alle SS.RR. in sede di controllo allorchè venga approvato il *Giudizio di Parificazione del Rendiconto Generale dello Stato, con il contributo offerto dal P.G.*.

La dottrina, poi, ha posto in rilievo che, pur essendo regolato il giudizio di parifica dal T.U. 12.7.1934 n. 1214, il potere di sollevare, in via incidentale, questioni di legittimità costituzionale, è stato dedotto, oltre che dall'art. 40 (T.U. CIT.), anche dalla giurisprudenza costituzionale e dalla partecipazione del P.G., in rappresentanza dell'ordinamento giuridico costituzionale (cfr. Sent. n. 16 del 1963; n. 121 del 1966 e nn. 142 e 143 del 1968).

Sicchè, proprio dalla formalità del rito contenzioso del giudizio di parifica, sembra discendere il potere della Sezione del Controllo di sospendere il giudizio a quo e disporre la devoluzione della relativa questione di legittimità alle valutazioni della Consulta.

Il che è puntualmente avvenuto con la sentenza n. 181 del 2015 ove la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della legge regionale del Piemonte che approva il rendiconto per l'esercizio 2013. Di questa importante decisione della Consulta se ne parlerà più diffusamente a conclusione di questa breve memoria.

In passato, prima delle grandi riforme costituzionali degli ultimi anni, la Corte dei Conti, nel regime fondato sul *bilancio di previsione*, avente carattere autorizzatorio e con competenza estesa ad un solo esercizio finanziario, verificava la rispondenza delle scritture dei singoli Ministeri, circa le spese ordinate e pagate, e controllava i decreti ministeriali di accertamento dei residui passivi in base alle giustificazioni documentali allegate.

Invece, con l'affermazione che il bilancio tende <<a realizzare le funzioni di governo>> (sic) e che <<la nuova articolazione della disciplina di bilancio si compone di una pluralità di provvedimenti legislativi, tra loro complementari e concorrenti; ...per assicurare l'equilibrio finanziario e la sostanziale

*osservanza.....dei principi enunciati dall'art. 81 della Costituzione>>*,  
potremmo dire che alle certezze del bilancio di previsione siano state  
artatamente sostituite le articolazioni di un bilancio di cassa vagamente  
collegato alle programmazioni triennali e/o a decisioni, ormai, di grado  
secondario (cfr. sentenza n. 244 del 1995).

Infine, sembra opportuno fare qualche breve cenno alla più  
significativa giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di *controllo  
di gestione*.

Secondo l'indirizzo della Consulta il controllo sulla gestione ha  
carattere collaborativo, mirato all'autocorrezione ed all'autocontrollo.

Fin dal 1995 (cfr. sentenza n. 29 del 1995) venne demolito l'assioma  
secondo cui solo la Corte dei Conti si riteneva essere titolare esclusivo della  
funzione di controllo.

Al contrario, il legislatore può disporre forme di controllo diverse da  
quelle indicate all'articolo 100, secondo comma, della Costituzione.

Controlli che <<*abbiano ad oggetto non già i singoli atti amministrativi ma  
l'attività amministrativa considerata nel suo concreto e complessivo svolgimento*>>.

L'attenzione nei controlli sulla gestione si è quindi spostata dal singolo atto ai risultati e, quindi, alla realizzazione delle famose "tre E": *efficienza, efficacia ed economicità*.

Quindi, sono entrati a pieno titolo nelle analisi giuridiche della Corte dei Conti i canoni aziendalistici ed economicistici. E ciò veniva spiegato per effetto del decentramento e del nuovo quadro di *finanza pubblica allargata*.

Da qui la nascita dei *controlli interni* alle singole amministrazioni ed il *collegamento funzionale* tra questi organi interinali ed il controllo esterno della Corte dei Conti finalizzato al *referto*.

Con il decreto legge n. 174 del 2012 la situazione è nuovamente cambiata perché alla Corte dei Conti sono stati affidati funzioni di garante del coordinamento della finanza pubblica.

La giurisprudenza della Corte Costituzionale sulla riforma di sistema recata dal d.l. 174/2012 è alquanto lapidaria (cfr. sent. n. 39 del 2014).

Innanzitutto si riconosce legittimo, sotto l'aspetto costituzionale, l'intervento del Commissario per la revisione della spesa, ex art. 2, d.l. 7.5.2012 n. 52, conv. nella legge 6.7.2012 n. 94.

Inoltre, sulla base dei modelli di accertamento concordati tra il Commissario e la Ragioneria Generale dello Stato, vengono definiti gli esiti

delle attività ispettive da affidare alle Sezioni regionali di controllo, nonché le decisioni circa le criticità riscontrate con l'imposizione di misure correttive sulle gestioni.

Si ritiene infine corretta l'attività dei Servizi ispettivi di finanza pubblica sulla scorta di scelte a campione.

Con altra sentenza (cfr. sent. n. 39 del 2014) la Corte Costituzionale ha reputato legittimi i controlli per assicurare il *rispetto del patto di stabilità interno* e per l'osservanza degli obiettivi di governo sui conti pubblici concordati in sede europea.

All'autonomia regionale, pertanto, dovrebbero ritenersi inibiti sia i contratti di indebitamento con il ricorso ai famigerati "*derivati*", sia ad altre forme di convenzioni negoziali, tra cui quelle riguardanti il "*giudizio di rating*".

Il convincimento che gli strumenti derivati, pur nelle loro varie articolazioni, abbiano una causa giuridica di tipo aleatorio - e, perciò, incompatibile con la missione istituzionale preordinata in Costituzione - induce questo Pubblico Ministero a ritenerli ripudiabili e non ammissibili in un buon Ordinamento Regionale.

Del tutto inutile, oltre che dannoso si rivela, poi, il contratto finalizzato all'ammissione del giudizio di rating, in relazione ai nuovi vincoli di finanza pubblica, come discendenti dall'articolo 119 della Costituzione.

Questa Procura Regionale non può concludere il presente capitolo senza fare un breve riferimento a due importanti problematiche giuridiche dibattute nel corso del 2014.

Mi riferisco alla sentenza delle Sezioni Riunite in materia di conti giudiziali dei gruppi consiliari regionali (SS.RR. n. 30/2014/QM).

Com'è noto i Gruppi consiliari delle Regioni sono tenuti a rendere il conto dei fondi trasferiti annualmente in loro favore.

L'omissione della rendicontazione delle gestioni annuali obbliga il Presidente del Consiglio Regionale ad effettuare una segnalazione alla competente Sezione regionale di controllo.

Quest'ultima, nel caso in cui il gruppo non provveda alla regolarizzazione entro il termine prefissato, dichiara la decadenza del diritto a percepire detti fondi nonché l'obbligo di restituire le somme ricevute.

Avverso la delibera della Sezione del Controllo il gruppo può ricorrere alle Sezioni Riunite in speciale composizione.

Il decreto legge n. 174 del 2012, convertito nella legge 213/2012, all'art. 1, prescrive che il controllo sulla corretta gestione dei fondi deve essere esercitato dalla Sezione regionale di Controllo nel rispetto dell'autonomia dei Consigli regionali, delle linee guida concordate dai gruppi nella conferenza permanente Stato-Regioni e con l'inibizione del sindacato di merito sulle scelte di spesa dei gruppi consiliari stessi.

L'articolo 33, comma 2, lett. a) della legge n. 116 del 2014 ha ammesso che le delibere della Sezione Regionale di controllo, con cui è stata dichiarata la mancata trasmissione del rendiconto o la sua (sostanziale) irregolarità può essere impugnata innanzi alle SS.RR. in speciale composizione.

La legge rinvia alle forme ed ai termini di cui all'art. 243-quater, comma 5, del decreto legislativo 18.8.2000 n. 267.

Quest'ultima disposizione prevede che le SS.RR. in speciale composizione - cioè, costituite in collegi formati sia da magistrati del controllo che da magistrati dell'area giurisdizionale - ha competenza in materia di *piani di riequilibrio finanziario pluriennale* degli enti locali nonché *nelle procedure di dissesto guidato* (dal Prefetto).

La nuova competenza delle SS.RR. - in speciale composizione - di giudicare in secondo grado sulle deliberazioni della Sezioni di controllo assunte sui rendiconti dei gruppi consiliari, sembra accreditare la tesi secondo cui la funzione di controllo della Corte dei Conti ha sconfinato nell'area giurisdizionale, sicchè può parlarsi di giurisdizionalizzazione del controllo.

Pertanto, l'art. 103 della Costituzione, quando parla di "*materie di contabilità pubblica*" non si riferisce soltanto alla funzione giurisdizionale ma anche alla funzione di controllo della Corte dei Conti.

Orbene,. Le SS.RR. in speciale composizione, con la decisione n. 30/2014/QM hanno dichiarato che i gruppi consiliari non sono tenuti alla resa del conto, ma sono soggetti alla responsabilità amministrativa per l'illecita utilizzazione del fondo loro destinato.

I fondi trasferiti, pertanto, sono caratterizzati dal vincolo di destinazione e, pertanto, l'omessa rendicontazione implica il giudizio della Sezione Regionale del controllo sulla loro utilizzazione; invece, l'irregolare utilizzazione implica la denuncia alla Procura Regionale per l'azione di responsabilità.

Le nuove competenze delle SS.RR. implicano una serie di questioni problematiche, legate ai rapporti tra area del controllo ed area giurisdizionale della Corte dei Conti.

Inoltre, l'affermazione che le SS.RR. in speciale composizione decidano in "*giudizi ad istanza di parte*", ai sensi delle disposizioni del T.U. n. 1038 del 1933 e del T.U., n. 1214 del 1934, non esclude che il P.G. abbia l'onere di costituirsi nei relativi giudizi.

La seconda questione discende dalla decisione delle SS.RR. n. 29 del 2014.

In essa si afferma che la Sezione del controllo, analogamente alla Sezione Giurisdizionale, non può sindacare le scelte discrezionali dei gruppi consiliari, sicchè le verifiche dovrebbero essere solo di tipo formale ed attinenti ai controlli documentali ed all'inerenza delle spese.

L'oggetto del giudizio delle SS.RR. in speciale composizione si allarga alla decisione della Sezione del controllo, nel rispetto del principio di giurisdizionalizzazione degli atti impugnabili.

Secondo i fautori di questa prospettazione la legge n. 174 del 2012 ha definitivamente superato gli steccati tra controllo e giurisdizione affermati dalla Corte Costituzionale con la legge n. 29 del 1995.

*III. Le principali questioni trattate dalla Sezione Regionale del Controllo nelle Camere di Consiglio.*

Il Presidente della Sezione Regionale di Controllo per il Lazio ha comunicato che, in osservanza, dell'art. 1, c.5, del d.l. n. 174 del 2012, convertito nella L. n. 213 del 2012, sono state fissate le Camere di Consiglio dal 20 al 24 luglio e dal 27 al 30 luglio 2015.

Lo scrivente Procuratore Regionale del Lazio, con comunicazione dell'1.7.2015 G2/B/E/PRL, ha indicato nei colleghi VV.PP.GG, dr. Pio Silvestri e dr. Domenico Peccerillo i rappresentanti ufficiali dell'Ufficio Requirente.

Pertanto, la Procura Regionale del Lazio partecipa alle Camere di Consiglio per la trattazione collegiale degli argomenti contenuti nella Relazione di accompagnamento alla delibera sul Rendiconto della Regione Lazio per l'esercizio 2014.

Oltre al settore della Sanità, i principali profili d'interesse pubblico riguardano gli argomenti relativi ai provvedimenti normativi approvati dal Consiglio Regionale nell'anno 2014, l'esame del bilancio preventivo 2014 e la capacità programmatica della Regione, le agenzie regionali operanti sul territorio, gli Enti pubblici dipendenti, le società partecipate ed il piano di razionalizzazione di dette società, i fondi POR, FESR e FSE.

Sul finanziamento del fabbisogno sanitario 2014, la Sezione Regionale di Controllo ha effettuato i riscontri, come segue.

### **Premessa**

Il finanziamento della spesa sanitaria nazionale è determinato dalle leggi finanziarie nazionali, che stabiliscono annualmente e per il triennio di riferimento (2014-2016) l'entità delle risorse destinate al Servizio Sanitario Nazionale.

L'articolo 1, comma 1, del "*Nuovo Patto per la Salute 2014-2016*" di cui all'Intesa del 10 luglio 2014, sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano ha assegnato 109,928 miliardi di euro per il finanziamento del SSN 2014 .

L'articolo 1, comma 556, della Legge di stabilità 2015, in attuazione del citato Patto per la salute, stabilisce, altresì, che il livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale a cui concorre lo Stato è determinato in 112,062 miliardi di euro per l'anno 2015 e 115,444 miliardi di euro per l'anno 2016.

Infine, in attuazione dell'art. 46, comma 6 del DL n. 66/2014, come modificato dall'art. 1, comma 398, della Legge n. 190/2014 nonché dell'art. 1, commi 465 e 484, della Legge n. 190/2014 e dell'art. 16, comma 2, del DL n.

95/2012, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano ha disposto, con l'Intesa del 26 febbraio 2015, una riduzione delle risorse destinate al finanziamento del settore sanitario di circa 2,352 miliardi di euro per l'anno 2015, quale concorso delle Regioni agli obiettivi di finanza pubblica.

Il fabbisogno complessivo del SSN per l'anno 2014 è stato determinato in 109,928 miliardi di euro, di cui 105,342 miliardi a titolo di finanziamento indistinto.

Con l'Intesa approvata in via definitiva dalla Conferenza Stato-Regioni del 4 dicembre 2014 è stata, inoltre, dettata una prima applicazione dei fabbisogni standard come criterio guida per il riparto del Fondo Sanitario indistinto, in parziale attuazione del D. Lgs. 6 maggio 2011, n. 68.

Le restanti risorse SSN sono relative:

- al finanziamento vincolato per regioni ed altri enti operanti in ambito sanitario, il cui riparto è effettuato con atti separati e successivi rispetto a quello del finanziamento indistinto (2.662 milioni di euro);
- all'accantonamento di una quota del finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) cui concorre ordinariamente lo Stato, pari all'1,75%, in considerazione di quanto disposto dall'articolo 2, comma 67-bis,

della Legge n. 191/2009, come modificato dall'articolo 42, comma 14-ter, del DL n. 133/2014 convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 164/2014.

## **QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO**

### *Le fonti ordinarie di finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale*

Il D. Lgs. 18 febbraio 2000, n. 56, recante "Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133", disciplina le attuali fonti di finanziamento della spesa sanitaria, prevedendo un meccanismo di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario, con strumenti perequativi «in funzione della capacità fiscale, della capacità di recupero dell'evasione fiscale e dei fabbisogni sanitari».

Con il duplice obiettivo di ampliare l'autonomia finanziaria e di rafforzare la responsabilizzazione sul fronte della spesa e del prelievo fiscale il citato D. Lgs. ha superato il criterio della spesa storica, adottando meccanismi volti ad incentivare l'efficienza delle singole Regioni ed a favorire una redistribuzione territoriale delle risorse.

Sono stati, pertanto, soppressi alcuni trasferimenti erariali a favore delle regioni a statuto ordinario, (tra cui principalmente quelli relativi al finanziamento della spesa sanitaria corrente ed in conto capitale) compensandoli con una compartecipazione regionale all'IVA, determinata in

base al gettito prodotto sul territorio regionale e con l'aumento dell'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF dello 0,40%.

L'art. 28 del decreto legge n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 214/2011, ha innalzato l'aliquota base dell'addizionale regionale all'IRPEF destinata al finanziamento delle spese sanitarie, portandola dal precedente 0,9% all'attuale 1,23%, con decorrenza dall'anno d'imposta 2011.

La stessa disposizione normativa ha, altresì, previsto che gli effetti derivanti dalla rideterminazione dell'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF saranno considerati ai fini della definizione della misura della compartecipazione IVA spettante a ciascuna regione.

Inoltre, il servizio sanitario è finanziato dall'IRAP, al netto della quota corrispondente all'ex fondo perequativo di cui all'art. 3 della Legge n. 549/95.

La compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine, pari a Euro 0,00413 al litro, non è invece più destinata al finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale ex art. 16-bis del decreto legge n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 135/2012, come sostituito dall'art. 1, comma 301, della Legge n. 228/2012.

## *I TEMPI DI EROGAZIONE DEL FINANZIAMENTO DEL SSR*

Per quanto riguarda le erogazioni di cassa, il combinato disposto dell'art. 15, comma 24, del D.L. n. 95/2012 e della Legge 23 dicembre 2009, n. 191, all'art. 2, comma 68, lett. b), autorizza l'erogazione in via anticipata del finanziamento del SSR nella misura del 97% delle somme dovute a titolo di finanziamento della quota indistinta del fabbisogno sanitario, riconoscendo altresì la possibilità, per le Regioni che abbiano superato tutti gli adempimenti previsti dall'art. 12 dell'Intesa tra Stato e Regioni del 23 marzo 2005, di un incremento di detta percentuale al 98%, percentuale che può essere ulteriormente elevata (99%) compatibilmente con gli obblighi di finanza pubblica. La quota restante rimane vincolata in attesa della verifica degli adempimenti regionali.

Le modalità di trasferimento alle Regioni delle risorse destinate alla Sanità sono stabilite dall'art. 77-quater del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133.

L'intero gettito dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF, affluito nel mese precedente sui rispettivi conti correnti di tesoreria centrale, è accreditato entro il quinto giorno lavorativo del mese successivo sul conto del tesoriere regionale. Le eventuali eccedenze di gettito rispetto alle

previsioni ai fini del finanziamento del SSN sono riversate allo Stato in sede di conguaglio.

La corresponsione dell'IVA avviene, invece, in base all'ultimo riparto effettuato sul quale è stata raggiunta l'intesa in sede di Conferenza Stato - Regioni, previo accantonamento di un importo corrispondente alla quota di finanziamento indistinto del fabbisogno sanitario, la cui erogazione è condizionata alla verifica degli adempimenti regionali.

La quota di compartecipazione IVA è erogata in ragione di un dodicesimo per ciascun mese dell'anno e viene accreditata sui conti di tesoreria regionale al 27 di ciascun mese.

Quando le somme cumulativamente trasferite a titolo di IRAP, addizionale regionale dell'IRPEF e compartecipazione all'IVA non coprono il finanziamento della spesa sanitaria che deve essere assicurato alle singole regioni, intervengono, su base mensile, le anticipazioni di tesoreria, come stabilito dal combinato disposto dell'art. 77-quater del decreto legge n. 112/2008 e dell'art. 2, comma 68, della legge n. 191/2009.

***LE ULTERIORI FONTI DI FINANZIAMENTO DEL SERVIZIO  
SANITARIO REGIONALE IN CASO DI DISAVANZO CONSOLIDATO  
D'ESERCIZIO***

L'articolo 1, comma 174, della legge n. 311/2004 e ss. mm.e ii., ha stabilito a decorrere dall'esercizio finanziario 2005 che nel caso in cui il disavanzo di gestione del servizio sanitario regionale persista nel quarto trimestre dell'anno e non siano stati adottati in corso di esercizio i necessari provvedimenti di copertura, ovvero i medesimi non siano risultati sufficienti, il Presidente del Consiglio dei ministri diffida la Regione ad adottare i provvedimenti necessari entro il 30 aprile dell'anno successivo. Qualora la Regione persista nella propria inerzia, entro i successivi trenta giorni, il Presidente della Giunta regionale, in qualità di commissario ad acta, determina il disavanzo di gestione ed adotta i necessari provvedimenti per il ripiano del disavanzo, ivi inclusi gli aumenti dell'addizionale IRPEF e le maggiorazioni dell'aliquota IRAP, entro i limiti previsti dalla normativa vigente.

Qualora l'applicazione della maggiorazione ordinaria, anche per via automatica, non risulti sufficiente a garantire l'integrale copertura del disavanzo sanitario, con riferimento agli anni di imposta 2006 e successivi si applicano, in via ulteriore, le maggiorazioni dell'addizionale IRPEF e

dell'IRAP, nelle misure fisse rispettivamente di 0,30 e 0,15 punti percentuali rispetto al livello delle aliquote vigenti (art. 2, comma 79, lettera b), della legge n. 191/2009 (legge finanziaria per il 2010).

### ***DISAVANZO SANITARIO E PIANO DI RIENTRO DELLA REGIONE LAZIO***

La Regione Lazio ha sottoscritto il Piano di Rientro dal debito del disavanzo sanitario in data 28 febbraio 2007 in applicazione dell'obbligo disposto dalla legge n. 311/2004 (finanziaria per il 2005) e dell'intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 di proporre un Piano di rientro dal deficit sanitario accertato.

Nel luglio del 2008, persistendo un disavanzo di esercizio complessivo del servizio sanitario, la Regione Lazio è stata commissariata in ambito sanitario ed è scattata la maggiorazione automatica, per tutta la durata del Piano di Rientro, delle aliquote massime di riferimento per l'IRAP e per l'addizionale IRPEF.

L'originario disposto dell'articolo 2, comma 80, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 e ss.mm.ii. (legge finanziaria 2010), prevedeva per le Regioni in piano di rientro l'obbligo del mantenimento, per l'intera durata del Piano, delle maggiorazioni dell'aliquota IRAP e dell'addizionale

regionale IRPEF, ove scattate automaticamente ai sensi del richiamato art. 1, comma 174, della legge n. 311/2004.

A seguito dell'art. 2 comma 6 del d.l. 120 del 2013, convertito con modificazioni dalla l. n. 137 del 2013, è stata prevista, per le regioni in piano di rientro "che presentano un disavanzo sanitario decrescente ed inferiore rispetto al gettito derivante dalla massimizzazione delle predette aliquote", previa verifica del Tavolo tecnico, la possibilità di ridurre tali maggiorazioni fiscali.

In alternativa è prevista la destinazione del "surplus" accertato dal Tavolo tecnico al finanziamento "di servizi pubblici essenziali ed all'attuazione delle disposizioni di cui al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64".

La Sezione non può non rilevare come la destinazione di risorse fiscali aggiuntive, la cui maggiorazione è stata legittimata (rectius automaticamente attivata) dalla necessità di riequilibrio del settore sanitario, a finalità extrasanitarie rappresenti una forzatura del sistema ordinamentale, come evidenziato anche dalle Sezioni Riunite in sede di controllo nel "Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica".

Si tratta, infatti, di una leva fiscale ulteriore ed eccezionale, attivata per la copertura delle perdite registrate dal settore sanitario negli anni precedenti, che oggi viene, però, impiegata per coprire altre emergenze di cassa in settori estranei al “perimetro sanitario” ex d.lgs. 118/2011 (servizi pubblici essenziali e restituzione dell’anticipazione di liquidità ex d.l. 35/2013).

Ciò a prescindere da ogni altra valutazione circa l’affidamento, fatto dal Tavolo, sul miglioramento dell’equilibrio finanziario della Regione Lazio, tale da lasciare presupporre l’avvenuto consolidamento di una sostanziale situazione di equilibrio finanziario del settore sanitario.

Infatti solo una tale valutazione legittima la liberazione di risorse finanziarie vincolate in luogo di procedere ad accantonamenti a titolo prudenziale.

Deve, tuttavia, evidenziarsi come dagli stessi verbali del Tavolo di Verifica che autorizzano lo svincolo delle maggiori entrate fiscali emergano rilevanti deficienze strutturali di funzionamento del sistema, che si trascinano irrisolti da anni, nonostante un impiego eccezionale di risorse umane e finanziarie (struttura commissariale, advisor contabile, consulenti esterni, risorse regionali dedicate).

Inoltre, si evidenzia che le due principali cause della contrazione (rispetto all'anno precedente) del disavanzo sanitario regionale dell'esercizio 2014, (pari a -313,644 mln) rispetto al disavanzo degli enti del SSR per lo stesso anno, (pari a -660,849) sono da ricollegarsi al rilevante incremento dei contributi da Regione a favore della GSA per la quota FSR indistinto, passati da 145 mln di euro del 2013 a 381 mln di euro nel 2014 ed allo svincolo del fondo accantonato verso la struttura Gemelli a seguito dell'adozione del DCA n. 339/2014, pari a 68,7 mln di euro.

Sul punto, la Sezione richiama l'attenzione sul fatto che le predette voci non rappresentano una tipologia di entrata stabile a carattere sistematico, e, pertanto, risultano in grado di incidere solo una tantum sul risultato.

#### ***IN PARTICOLARE LA DESTINAZIONE DELLE MAGGIORAZIONI FISCALI IRAP ED IRPEF A FINALITÀ EXTRASANITARIE***

L'Amministrazione ha comunicato che il Tavolo di Verifica degli adempimenti del Piano di Rientro dal debito sanitario nella riunione del 15 aprile 2014, con riferimento alla destinazione delle maggiori risorse fiscali destinate alla copertura del disavanzo sanitario dell'esercizio 2012 ha autorizzato lo svincolo dalla finalità sanitaria della maggiore copertura fiscale rilevata sul risultato di gestione relativo al consuntivo 2012, pari a

195.496 mln di euro con la seguente motivazione: "A tal proposito Tavolo e Comitato, avendo concluso la ricognizione delle risultanze economico-patrimoniali degli anni 2001-2011 in data 12 febbraio 2014, valutano che la regione possa rientrare nella disponibilità della maggiore copertura fiscale rilevata sul risultato di gestione relativo al consuntivo 2012, pari a 195.496 mln di euro, al momento della sottoscrizione dell'ulteriore contratto di prestito dell'art. 3 del d.l. 35/2013".

#### ***CRITERIO DI CONTABILIZZAZIONE DELLE ENTRATE E DELLE SPESE DEL SSR***

Il disposto dell'art. 20, comma 2, del D.Lgs. n. 118/2011 ha previsto l'obbligo di procedere nel bilancio di esercizio all'accertamento e all'impegno dell'intero importo sia del finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate, nonché gli importi delle manovre fiscali regionali destinate, nell'esercizio di competenza, al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale standard (lett. a), che della maggiore fiscalità prevista a copertura del disavanzo sanitario pregresso (lett.b).

Tale impostazione normativa, da intendersi quale estensione del significato di “perimetrazione” in ambito temporale, è stata oggetto di confronto tecnico tra le Regioni e lo Stato.

Più precisamente, le Regioni hanno sostenuto che l’iscrizione in competenza al bilancio di esercizio della manovra fiscale dell’esercizio successivo non risultasse conforme alla normativa generale vigente in ambito della contabilità pubblica, mentre la posizione statale ha ribadito il carattere derogatorio delle disposizioni contenute nel Titolo II del D. Lgs. n. 118/2011 in ambito sanitario, richiedendo alle Regioni l’iscrizione delle manovre fiscali nell’anno di utilizzo delle stesse e non nell’anno di imposta.

La questione, con riferimento all’esercizio 2013, si è conclusa con l’adozione dell’Intesa Stato Regioni del 3 aprile 2014, che riporta in calce un documento d’indirizzo denominato “Accordo in Conferenza Unificata ai fini dell’attuazione dell’art. 20 del D.Lgs. 118/2011 - Regime Transitorio dell’Esercizio 2013”, concernente la procedura di trattazione contabile ai fini del rispetto dell’articolo 20 del D.Lgs. n. 118/2011 .

## *I CRITERI DI RIPARTIZIONE DEL FONDO SANITARIO NAZIONALE*

Il finanziamento della spesa sanitaria nel 2014, come già nel 2013, si caratterizza per l'adozione e l'utilizzo dei costi e dei fabbisogni standard per le regioni a statuto ordinario, i cui criteri di determinazione sono indicati nel Capo IV del D.lgs. n. 68/2011.

Ai sensi dell'articolo 26, il fabbisogno sanitario nazionale standard è definito in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria coerentemente con i livelli essenziali di assistenza erogati in condizioni di efficienza ed appropriatezza.

L'articolo 27, comma 4, stabilisce che a decorrere dal 2013, in fase di prima applicazione, il fabbisogno sanitario standard delle singole regioni è determinato applicando i valori di costo rilevati nelle regioni di riferimento (cd. regioni benchmark).

I criteri per l'individuazione delle regioni "virtuose" quale benchmark sono stati definiti dell'art. 27, comma 5, del D.lgs n. 68/2011.

Sono regioni di riferimento le tre regioni (tra cui obbligatoriamente la prima), scelte dalla Conferenza Stato-Regioni tra le "migliori" cinque

indicate dallo Stato ed individuate in base a criteri di qualità dei servizi erogati, appropriatezza ed efficienza.

Il pre-requisito è costituito dall'aver garantito l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizione di equilibrio economico e non essere assoggettate a piano di rientro.

I criteri di "qualità dei servizi erogati, appropriatezza ed efficienza", ai fini della determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario, sono stati sanciti nella Delibera del Consiglio dei Ministri dell'11 dicembre 2012, non essendo stato raggiunto alcun accordo su tali criteri in sede di Conferenza Stato-Regioni (Intesa del 22 novembre 2012).

Con la successiva deliberazione della Conferenza Stato-Regioni del 5 dicembre 2013 sono state scelte per il 2013 come regioni benchmark l'Umbria, l'Emilia Romagna ed il Veneto (tra le cinque regioni candidabili Umbria, Emilia Romagna, Marche, Lombardia e Veneto).

#### ***LA QUOTA DI FSN 2014 DELLA REGIONE LAZIO***

L'art. 42, comma 14-bis, del D.L. n. 133/2014 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 164/2014, ha stabilito che anche per l'anno 2014 restano confermate le regioni benchmark individuate ai fini del riparto 2013.

Pertanto il riparto dell'ammontare delle risorse disponibili per il Servizio sanitario nazionale relativo all'anno 2014 è stato definito in sede di Conferenza Stato Regioni, adottando come criterio di riparto il costo medio pro-capite delle tre regioni di riferimento, rapportato alla popolazione pesata al 31/12/2013.

In particolare, l'Intesa relativa al riparto delle disponibilità finanziarie per il Servizio Sanitario Nazionale per l'anno 2014 ha provveduto solo ad aggiornare la tabella dei pesi della popolazione, utilizzando i dati del 2012 rispetto al precedente riparto dell'anno 2013, che adottava i dati 2011.

Nel 2014 il FSN attribuito alla Regione Lazio è stato pari a 9.778 milioni di euro, con un aumento rispetto all'esercizio precedente di 376,6 mln di Euro.

#### ***LE RISORSE DELLA GSA***

Come più ampiamente chiarito, la GSA rappresenta uno specifico centro di responsabilità regionale, connesso alla scelta di gestire direttamente presso la Regione una quota del finanziamento del proprio servizio sanitario.

Con riferimento all'analisi contabile delle fonti di finanziamento della spesa sanitaria regionale esse si articolano in FSR indistinto e entrate vincolate a determinate finalità fissate dalla legge.

- Fondo sanitario regionale indistinto

L'intesa sul riparto 2014 del Fondo Sanitario indistinto (FSR) è stata sancita dalla Conferenza Stato-Regioni del 4 dicembre 2014, che ha previsto per la Regione Lazio una quota di finanziamento netta pari a 9.778 milioni di euro, comprensiva delle quote premiali di cui all'art. 1, comma 234, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

Con Determinazione dirigenziale n. G03002 del 19 marzo 2015, la Regione ha effettuato una ricognizione degli accertamenti e degli impegni operati sui capitoli di Bilancio Regionale afferenti al perimetro sanitario (determinato con determinazione G13852 del 30.09.2014), al fine di verificare, nell'esercizio 2014, non solo il rispetto di quanto disposto dall'art. 20, comma 2, del D.Lgs. n. 118/2011 (completezza degli accertamenti e degli impegni rispetto alle risorse assegnate), ma anche la congruenza delle risultanze del Bilancio del Sistema Sanitario Regionale consolidato (mod. 999) con le risultanze contabili del Bilancio della Regione.

Tale ricognizione, tesa a verificare la rispondenza fra atti di assegnazione formalmente adottati per il finanziamento del SSN da parte dello Stato, le iscrizioni contabili in Bilancio Consolidato del SSR e le iscrizioni contabili operate sul Bilancio della Regione, sia in entrata che in uscita, è stato prodotta al Tavolo di Verifica per gli Adempimenti del Piano di Rientro del 24 marzo 2015.

La Regione ha chiarito al Tavolo di Verifica che gli importi accertati e impegnati sul bilancio finanziario 2014 sono riferiti agli atti formali di riparto al 31.12.2014.

Essendo intervenute, nel corso del 2015 successive Intese relative ad alcune quote vincolate della GSA, la Regione ha provveduto a rettificare i corrispondenti accertamenti e impegni sul bilancio di previsione 2015.

#### ***LA TRACCIABILITÀ DEI FLUSSI TRA LA CASSA SANITARIA E LA CASSA NON SANITARIA DELLA REGIONE LAZIO***

Come in precedenza chiarito, ai sensi dell' art. 21 del D.Lgs. 118/2011, tutti i flussi di cassa, in entrata e in uscita, inerenti i finanziamenti destinati al settore sanitario, devono obbligatoriamente transitare per i conti di tesoreria specifici per la sanità.

La Ragioneria Generale dello Stato, con nota n° 126833 del 23 dicembre 2012, in riferimento all'art. 21 del d.lgs. 118/2011, si è espressa nel senso che “..l'esigenza di separare la gestione sanitaria da quella ordinaria non costituisce un vincolo alla gestione della liquidità della Regione, che può disporre l'utilizzo temporaneo delle giacenze depositate nei conti intestati alla sanità per fronteggiare pagamenti della gestione ordinaria e viceversa..”.

La medesima nota, nel sottolineare che deve trattarsi di trasferimenti “temporanei” evidenzia che tali trasferimenti devono essere “adeguatamente” monitorati e rilevati tra le partite di giro e vieta espressamente che un conto paghi o incassi direttamente transazioni non sue, disponendo espressamente che “...sul conto sanità non si potranno pagare forniture non sanitarie e sul conto ordinario non si potranno effettuare pagamenti relativi alla sanità..”.

Inoltre, richiede espressamente che ai trasferimenti temporanei di risorse dal conto sanitario al conto non sanitario e viceversa siano attribuiti i codici SIOPE E6315 “sistema di tesoreria regionale/provinciale” e S4315 “sistema di tesoreria regionale/provinciale”, tali da consentire di distinguere i flussi in entrata ed uscita nella cassa indistinta.

Sulla base di una interpretazione della citata nota di RGS, in data 31 gennaio 2013 l'Ufficio Ragioneria ha richiesto alla Banca tesoriere della

Regione Lazio di “riversare sempre e tempestivamente ogni risorsa che perviene sul conto sanità sul conto non sanità, al fine di ridurre al massimo l’utilizzo dell’anticipazione bancaria ed i relativi costi. I mandati afferenti alla sanità, trasmessi in tesoreria per il pagamento, costituiranno anche autorizzazione allo spostamento delle risorse dal conto ordinario al conto sanità, nella stretta misura necessaria a consentire il pagamento”.

La Sezione osserva che la modalità operativa richiesta risulta in totale contrasto con l’espresso disposto normativo del citato articolo 21, oltre che con la finalità della norma, in quanto di fatto ricostituisce la cassa indistinta regionale.

Oltretutto, essa appare in contrasto con la stessa nota della Ragioneria Generale, che fa riferimento testuale a specifiche operazioni di pagamento (singoli mandati) e non legittima quanto richiesto dagli uffici regionali, cioè il ribaltamento totale della cassa sanitaria sul conto non sanitario, che tra l’altro comporterebbe una tracciabilità dei movimenti contabili opaca, assolutamente farraginoso e complicata dall’esorbitante numero di operazioni effettuate.

Al contrario la nota della Ragioneria, che di per sé già rappresenta una eccezione interpretativa al richiamato articolo 21, legittima la facoltà di utilizzo solo temporaneo di risorse sanitarie per finalità non sanitarie (e

viceversa) esclusivamente previa emissione di specifici ordini di pagamento, da regolarizzare tempestivamente con mandati e reversali .

Pertanto la Sezione ribadisce l'importanza del pieno rispetto dell'articolo 21, laddove si prescrive per le Regioni l'obbligo di accensione di appositi conti correnti intestati alla Sanità, finalizzato a garantire un immediato monitoraggio dei flussi di cassa in entrata ed in spesa della GSA, mentre la modalità operativa di cui alla nota RGS n° 126833 del 23 dicembre 2012 deve rappresentare una eccezione

Con riferimento al monitoraggio contabile dei flussi che intercorrono, ai sensi della citata nota di RGS tra la cassa sanitaria e la cassa non sanitaria, l'Amministrazione ha comunicato che nel bilancio regionale 2014 sono state appositamente istituite due coppie di capitoli ,sia in parte entrata che in parte uscita.

## **I BILANCI DI ESERCIZIO DELLA GSA 2012 - 2013 - 2014**

### ***Premessa***

La Regione, in ordine all'esigenza di regolare il funzionamento della GSA ha predisposto delle Linee guida, che nel ricalcare il citato DM del 2012, risultano funzionali alla compilazione del nuovo Piano dei conti regionale, approvato con DCA n. U00427 del 24/12/2012, a seguito dell'introduzione

dei nuovi principi contabili specifici del settore sanitario e della modifica dei modelli di rilevazione ministeriali CE e SP.

In particolare, i rapporti economico patrimoniale e finanziari intercorrenti tra Regione e Stato, tra Regione ed altre Regioni e tra Regione ed Aziende, oltre ad essere rilevati negli specifici capitoli del bilancio finanziario regionale, che mantiene funzione autorizzatoria, devono essere rilevati, a partire dal 1 gennaio 2012, dal responsabile della G.S.A. nella contabilità della G.S.A., in modo da garantire una rappresentazione in bilancio chiara, veritiera e corretta, in ossequio a quanto previsto dal Codice Civile (richiamato nell'art. 28 del D.Lgs. 118/2011) e dai principi contabili nazionali.

Quanto detto è rappresentato contabilmente attraverso l'iscrizione del FSR nello Stato Patrimoniale (SP) della GSA, sotto le voci "crediti verso regione per spesa corrente" e "debiti verso aziende per spesa corrente", mediante trasposizione, in termini di contabilità economico-patrimoniale, delle risultanze della gestione residui (attivi/passivi), iscritta nel bilancio finanziario regionale.

Contabilmente l'operazione sopra descritta non deve essere tracciata anche nel Conto Economico (CE) della contabilità e del bilancio della GSA,

non rappresentando un ricavo “core” della GSA. Ciò trova conferma anche nella “casistica applicativa” di cui al DM 17 settembre 2012.

Oltre a gestire i rapporti finanziari con le Aziende in ordine al riparto del FSR, la GSA gestisce in proprio una quota del fondo stesso ed il gettito derivante da fiscalità aggiuntiva a copertura del disavanzo sanitario.

La fiscalità aggiuntiva trova riscontro nel Conto Economico GSA alla voce “Contributi da Regione (extra fondo) - Risorse aggiuntive da bilancio regionale a titolo di copertura LEA”, e, per la quota residua (di competenza dell’anno, ma non erogata nell’anno) nello Stato Patrimoniale GSA alla voce “crediti verso regione per ripiano perdite” e “debiti verso aziende per ripiano perdite”.

La quota di FSR gestita in proprio trova riscontro esclusivamente nel Conto Economico GSA (CE) alla voce “Contributo da regione per quota FSR indistinto”, in quanto rappresenta un ricavo del valore della produzione GSA. Quanto della quota del FRS gestita in proprio, non dovesse essere utilizzata nell’esercizio, contribuirà alla determinazione del risultato finale (utile/perdita/pareggio) del bilancio della GSA.

Per quanto attiene alle scritture contabili relative all’assegnazione del FSR a seguito dell’atto formale di riparto, il responsabile della G.S.A. rileva

che, in un momento antecedente al riparto del finanziamento tra le Aziende, l'importo complessivamente assegnato dallo Stato in un conto "transitorio", denominato "FSR indistinto da distribuire": tali somme non costituiscono, infatti, ricavi della G.S.A., ma somme da assegnare e, quindi, ricavi delle Aziende.

Operativamente in contabilità finanziaria, il responsabile del bilancio provvede ad effettuare la variazione di bilancio nei capitoli relativi al FSR, in aumento o in diminuzione rispetto a quanto originariamente accertato. La Regione dispone, quindi, l'impegno integrale a favore della GSA, salvo, poi, effettuare gli opportuni disimpegni per la quota spettante alle Aziende, in modo da garantire un equilibrio fonti/impieghi e il rispetto del dettato normativo, che prevede l'accertamento e l'impegno integrale delle risorse destinate al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale standard.

Il miglioramento del risultato di esercizio 2014 rispetto all'anno precedente è da ascrivere:

- al rilascio del fondo accantonato per 68,7 mln a titolo prudenziale per il contenzioso con il Policlinico Gemelli a seguito dell'adozione del DCA n. 339/2014 avente ad oggetto: "Preso d'atto del protocollo d'Intesa tra la Regione Lazio e l'Università Cattolica del Sacro Cuore per il triennio 2014-2016 sottoscritto in data 30 settembre 2014";

- al considerevole aumento della voce “contributi da Regione per quota FSR indistinto”, passato dall’1,5% al 3,8% del Fondo, sia pure parzialmente neutralizzato del corrispondente aumento della quota di fiscalità aggiuntiva svincolata dal Tavolo tecnico per finalità extrasanitarie ( 240 mln).

Risulta importante sottolineare come il forte incremento dei “contributi da Regione per quota FSR indistinto” a favore della GSA (passati da 145 mln del 2013 a 381 mln nel 2014) e lo svincolo del predetto fondo costituiscono le due principali cause della contrazione del disavanzo sanitario regionale 2014, pari a -313,644 mln , in rapporto al disavanzo degli enti del SSR per lo stesso anno, pari a -660,849.

## **LA GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI**

### **La programmazione comunitaria 2007-2013**

#### *Premessa*

La Regione Lazio risulta destinataria di finanziamenti stanziati per l'attuazione delle politiche comunitarie, al cui perseguimento sono preordinati i Fondi comunitari (o europei), disciplinati nelle norme dell'Unione Europea.

In base alla regolamentazione comunitaria (art. 56 Reg. (CE) n. 1083/2006) il termine per l'ammissibilità delle spese della programmazione 2007-2013 è fissato al 31 dicembre 2015. Entro tale data devono pertanto giungere a conclusione le operazioni relative ai progetti Finanziati con fondi comunitari, come chiarito dalla Commissione europea nella decisione n. C(2013) 1573 del 20 marzo 2013, relativa all'approvazione degli orientamenti sulla chiusura dei programmi operativi adottati per beneficiare dell'assistenza del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo e del Fondo di coesione - 2007-2013 (punto 3.1).

Al fine di rendere tempestivo l'utilizzazione delle somme erogate le regole comunitarie fissano la regola del disimpegno automatico: essa prevede che le risorse impegnate nel bilancio comunitario dell'anno "n" debbano essere utilizzate (con rendicontazione delle spese) entro l'anno "n+2" (cfr. art. 93 Reg, CE 1083/2006).

In conclusione, entro il 31 dicembre 2015 devono essere effettuati i versamenti dei contributi pubblici a favore dei beneficiari finali, il che presuppone la realizzazione, entro il suddetto termine, delle condizioni previste dalla normativa comunitaria, ivi compresa l'effettuazione della spesa connessa all'attuazione del progetto, che deve essere puntualmente documentata da parte del beneficiario.

In particolare, la Regione Lazio risulta destinataria di programmi di matrice comunitaria e, attraverso la propria articolazione organizzativa, assume in diversi casi il ruolo di autorità responsabile dell'esecuzione dei correlati programmi operativi e, quindi, del corretto e proficuo utilizzo delle risorse finanziarie assegnate.

Inoltre, essa è tenuta a contribuire con proprie risorse finanziarie, anche in virtù degli accordi stipulati a livello nazionale, al cofinanziamento dei programmi attuati sul proprio territorio.

La politica comunitaria di coesione socio-economica trova fondamento nell'art. 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), e persegue, come obiettivo generale, la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni attraverso gli strumenti del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Fondo sociale europeo (FSE).

La programmazione 2007-2013 si incentra sui tre Obiettivi Strategici della Politica di coesione socio-economica, nonché sulle azioni nei campi dello Sviluppo rurale e della Pesca, rispetto ai quali la Regione Lazio figura tra le regioni ammissibili ai finanziamenti per due soli di essi (con l'esclusione dell'obiettivo "Convergenza"), cioè l'obiettivo "Competitività regionale e occupazione" e l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea".

Il primo obiettivo è finanziato sia dal FESR che dal FSE ed ha la finalità di rafforzare la competitività e le attrattive delle regioni, nonché di favorire l'occupazione attraverso programmi diretti a dare impulso all'innovazione, all'imprenditorialità, alla tutela dell'ambiente (FESR) e allo sviluppo del mercato del lavoro (FSE) in funzione del miglioramento del tessuto produttivo delle regioni stesse e della creazione di nuove attività.

In tal modo la Competitività mira a correggere gli squilibri esistenti relativamente a regioni che in assenza dei finanziamenti europei risulterebbero penalizzate da condizioni socio-economiche disagiate.

Il secondo obiettivo prioritario “ Cooperazione territoriale Europea” è volto a promuovere la collaborazione tra regioni e città di tutti gli stati membri dell'UE, al fine di rimuovere le disuguaglianze e raggiungere una maggiore coesione economica, sociale e territoriale. Si prevede che le Autorità regionali locali di diversi Stati collaborino, mediante programmi e progetti congiunti, per trovare soluzioni a problemi comuni e realizzare obiettivi condivisi.

Esso è finanziato dal FESR ed è perseguito mediante programmi di cooperazione transfrontaliera, transnazionale ed interregionale, con la partecipazione di realtà territoriali, anche appartenenti a paesi diversi. Non è possibile determinare a priori il costo programmato per il secondo obiettivo

prioritario, posto che la Regione Lazio risulta assegnataria di risorse solo sulla base dei progetti presentati o co-presentati in qualità di soggetto ammesso al programma e dopo che gli stessi vengono approvati dalle specifiche autorità competenti alla gestione.

In virtù della programmazione comunitaria per il periodo 2007-2013, a favore degli operatori economici della Lazio affluiscono anche i finanziamenti previsti nell'ambito delle politiche comunitarie dell'agricoltura e della pesca (FEP) rientranti nella previsione dell'art, 44, co. 1, TFUE.

Per effetto del regolamento (CE) del Consiglio n. 1290/2005 del 21 giugno 2005, l'assetto gestionale delle Misure base della Politica Agricola Comune (PAC) è strutturato in due fondi: il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

Va detto, altresì, che il Progetto di rendiconto è stato trasmesso mancante del parere, obbligatorio ai sensi dell'art. 26 della l. r. n. 4 del 2013, del Collegio dei Revisori.

Sicchè, anche per l'esercizio 2014, come già per l'esercizio 2013, l'Amministrazione regionale non ha dato applicazione all'art. 18 del d. lgs. 118/2011 e ss.mm. e ii., che testualmente dispone: *"...Le regioni approvano il rendiconto entro il 31 luglio dell'anno successivo, con preventiva approvazione da*

*parte della giunta entro il 30 aprile, per consentire la parifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti;..".* La Sezione rileva che il rispetto dei termini fissati dalla legge non rappresenta un mero adempimento formale, ma risulta funzionale sia alla corretta e tempestiva programmazione finanziaria dell'esercizio successivo, nonché alla ratio dell'armonizzazione ai fini del coordinamento della finanza pubblica .

Il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni e degli enti locali, ha la finalità di rendere i bilanci degli enti territoriali, ivi compresi i conti del settore sanitario, omogenei e confrontabili tra loro, anche ai fini del consolidamento con i bilanci delle amministrazioni pubbliche. Tale d. lgs. risulta integrato e modificato dal successivo d.lgs. n. 126 del 2014, entrato in vigore il 12 settembre 2014, in particolare nel Titolo III relativo all'Ordinamento finanziario e contabile delle Regioni.

Nel dare conto delle innovazioni apportate dal nuovo sistema di contabilità armonizzata, si procederà alla verifica del grado di attuazione delle stesse nelle scritture contabili regionali della Giunta e del Consiglio, mentre nel prosieguo si delineerà un quadro d'insieme delle principali innovazioni della riforma, facendo specifico riferimento agli obiettivi perseguiti dal legislatore nazionale.

Le norme contenute negli articoli da 1 a 3 definiscono le finalità, i soggetti e l'ambito di applicazione dello schema di decreto legislativo in esame, adottato in attuazione della delega conferita al Governo dall'articolo 2, commi 1 e 2, lettera h), della legge 5 maggio 2009, n. 42 recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", finalizzata all'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni e degli enti locali.

I criteri e i principi direttivi per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali - recati dalla lettera h) del comma 2 dell'articolo 2, della legge n. 42 del 2009, come sostituita dall'articolo 2, comma 6, lettera b), della legge n. 196/2009 - prevedono veri adempimenti per le altre amministrazioni pubbliche:

*La riforma contabile degli enti territoriali rappresenta una tappa fondamentale del percorso di miglioramento della trasparenza dei conti pubblici.*

L'esigenza di migliorare la conoscenza dei fenomeni, cui è preordinata l'armonizzazione avviata con il D.Lgs. n. 118/2011 (bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche ecc.) trova corrispondenza nella normativa comunitaria (direttiva n. 2011/85/UE del Consiglio, in data 8 novembre 2011), relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, secondo cui *"gli Stati membri si dotano di sistemi di contabilità pubblica che coprono in modo*

*completo e uniforme tutti i sotto-settori dell'amministrazione pubblica e contengono le informazioni necessarie per generare dati fondati sul principio di competenza" (art. 3).*

*Il rispetto degli equilibri richiede, infatti, una base conoscitiva omogenea, con principi e regole contabili uniformi per tutti i soggetti che, a vario titolo, sono inclusi nel concetto di "amministrazione pubblica", ferma restando l'esigenza di consolidamento dei conti tra enti e organismi partecipati.*

In tale ottica si pone, comunque, la necessità di una maggiore coerenza fra il sistema contabile dello Stato e quello degli enti territoriali, con riferimento, soprattutto, all'adozione della competenza finanziaria potenziata.

Il sistema promuove principi contabili uniformi e un comune piano dei conti integrato; definisce una tassonomia per la riclassificazione dei dati di bilancio per le amministrazioni tenute al regime di contabilità civilistica; comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi, coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dai regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale e relativi conti satellite; affianca alla contabilità finanziaria, a fini conoscitivi, sistemi e schemi di contabilità economico - patrimoniale (la cui attivazione è prevista per il 1° gennaio 2016).

Va richiamata l'attenzione sul fatto che la problematica relativa all'armonizzazione dei bilanci pubblici ha formato già oggetto di un precedente intervento normativo, effettuato a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione operata con la L. Cost. n. 3 del 2001. In particolare l'articolo 1, comma 4, della legge n. 131 del 2003 (recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*", cd. legge La Loggia) aveva previsto una delega nei confronti del Governo per la ricognizione dei principi fondamentali relativi alle materie rientranti nella potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni.

In attuazione della delega è stato emanato il D.Lgs. n. 170 del 12 aprile 2006, recante la ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici. In particolare, l'ambito di applicazione del citato decreto legislativo è limitato all'armonizzazione dei bilanci e dei sistemi di rilevazione contabile degli enti territoriali (Regioni ed Enti locali) rispetto al bilancio dello Stato e le conseguenziali procedure di consolidamento dei conti pubblici anche ai fini di garanzia degli equilibri di finanza pubblica e del rispetto del patto di stabilità e crescita (articolo 1).

*Il d.lgs. 118/2011 e ss.mm. e ii. prevede che le Regioni adeguino con legge i propri ordinamenti contabili ai principi di armonizzazione contenuti nel provvedimento.*

In conformità ai principi di delega di cui all'articolo 2, comma 2, lettera h), della legge n. 42/2009, l'articolo 2 dispone che le amministrazioni regionali e locali affianchino, a soli fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria da essi adottato - e confermato dallo schema in esame - un sistema di contabilità economico-patrimoniale, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale.

Con il D.P.C.M. del 28 dicembre 2011 viene, altresì, definito in maniera compiuta il principio della competenza finanziaria (cd. rafforzata), che costituisce il criterio di imputazione agli esercizi finanziari delle obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive (accertamenti e impegni).

Tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate, sia attive che passive, che danno luogo a entrate e spese per l'ente, devono essere registrate, quindi, nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza.

Di converso, non possono essere riferite ad un determinato esercizio finanziario le spese per le quali non sia venuta a scadere nello stesso esercizio finanziario la relativa obbligazione giuridica.

In particolare, per l'attività di investimento che comporta impegni di spesa che vengono a scadenza in più esercizi finanziari, deve essere dato specificamente atto - al momento dell'attivazione del primo impegno - di aver predisposto la copertura finanziaria per l'effettuazione della complessiva spesa dell'investimento, anche se la forma di copertura è stata già indicata nell'elenco annuale del piano triennale delle opere pubbliche di cui all'articolo 128 del decreto legislativo n. 163 del 2006.

La Regione Lazio, insieme alla Lombardia e Basilicata, partecipa dal 2012 alla sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio di cui all'art. 36 del D.Lgs. 23 giugno 2011 n.118 (D.P.C.M. 25 maggio 2012).

Dal 2012 i principi del D.Lgs. 118/2011 si applicano alla contabilità regionale (quindi anche al bilancio consuntivo 2013), in quanto espressamente richiamati dell'articolo 9 L.R. 23 dicembre 2011 n. 20 (Bilancio di previsione 2012), e dell'articolo 7 della L.R. 18 luglio 2012 n.11 (legge di assestamento 2012), prevedendo tuttavia che *"...le disposizioni di cui alla L.R. 25/2001 restano in vigore per quanto compatibili con quelle di cui al D.P.C.M. sulla sperimentazione di cui al comma 1. 3..."*. Da ciò discende che da tale data la legge di contabilità regionale (L.R. n. 25 del 2001 e ss.mm. e ii.) deve ritenersi

abrogata nella parte normata dalla legge statale (Titolo III del D.Lgs. 118/2011, titolato "Ordinamento finanziario e contabile delle Regioni").

Tale regime "promiscuo" risulta oggi superato dalla modifica apportata all'art. 117 della Costituzione dalla Legge 1/2012, per cui residua in capo alle Regioni esclusivamente una competenza regolamentare, e non più normativa, in materia contabile.

Con la suddetta modifica, dall'esercizio finanziario 2014 "*l'armonizzazione dei bilanci pubblici*" entra nella competenza esclusiva dello Stato, così venendo a cessare sulla materia la (previgente) competenza normativa di rango primario per le Regioni, in capo alle quali dal 2014 residua solo una competenza normativa regolamentare, che deve conformarsi "*ai principi contabili generali ed ai principi contabili applicati di cui agli allegati 1 e 4 al decreto*" (art. 36, comma 4, D.Lgs. 118/2011 come modificato dal D.Lgs. 126 del 2014).

Già in occasione del precedente giudizio di parifica la Sezione ha segnalato all'Amministrazione regionale la necessità di dotarsi di un regolamento di contabilità conforme ai principi del D.Lgs. 118/2011 e ss.mm. e ii. (regolamento, peraltro, mai approvato anche in vigenza della legge di contabilità regionale), *la cui adozione appare non più rinviabile.*

Rispetto alla previgente disciplina, che considerava solo il momento della nascita e dell'estinzione delle obbligazioni, la nuova configurazione del principio della competenza finanziaria migliora la trasparenza, la veridicità e la chiarezza dei bilanci in funzione della tracciabilità dei flussi finanziari.

Il che consente una lettura maggiormente incisiva delle poste di entrata e di spesa, al fine di individuare la capacità delle finanze regionali di rispondere ai criteri di adeguatezza anche in relazione ai servizi ed interessi, che è chiamata a svolgere e a tutelare.

In questa ottica, l'adozione di un regolamento di contabilità, che indichi regole di contabilità conformi ai principi giuridici dell'ordinamento contabile, costituirà un utile strumento di verifica delle procedure di fatto applicate dagli uffici regionali, sulla base di direttive/circolari nelle more emanate dai dirigenti e contribuirà al rafforzamento dei meccanismi di controllo dell'entrata e della spesa ed al consolidamento della trasparenza e leggibilità nel tempo dei dati contabili del bilancio regionale, la cui verifica, nel corso dell'esercizio, resta affidata all'azione sinergica, da svolgersi senza soluzione di continuità, tra Direzione Bilancio, Collegio dei revisori dei Conti ed Organi di controllo interno.

Il principio della competenza finanziaria comporta che possono essere conservate tra i residui attivi esclusivamente le entrate esigibili nell'esercizio

di riferimento, che non siano state incassate, e tra i residui passivi le sole spese impegnate, liquidate o liquidabili nel corso del medesimo esercizio, che non siano state pagate.

Con l'adozione del nuovo assetto contabile, pertanto, assume rilievo l'operazione di riaccertamento dei residui, in quanto possono rimanere a residuo attivo nell'anno originario solo le somme giuridicamente perfezionate e scadute ovvero esigibili; corrispondentemente, residui passivi sono solo i debiti effettivi.

Tutte le altre obbligazioni (attive o passive), giuridicamente perfezionate, ma non ancora esigibili, devono essere reimputate all'esercizio in cui l'obbligazione (attiva o passiva) verrà a scadenza e diventeranno esigibili.

Fanno eccezione, come già evidenziato nel paragrafo delle entrate, i residui attivi relativi alla gestione sanitaria.

Alla scadenza del primo anno di sperimentazione (31 dicembre 2012) ai sensi dell'art. 7, comma 3, DPCM 28 dicembre 2011, l'attività di riaccertamento ha riguardato la verifica dell'esistenza ed esigibilità del credito (riaccertamento ordinario) ed, ai sensi dell'art. 14 DPCM 28 dicembre

2011, l'adeguamento dei residui esistenti al principio contabile della competenza finanziaria "rafforzata" (riaccertamento straordinario).

E' evidente la volontà del legislatore di marcare la differenza concettuale tra le due tipologie di riaccertamento, essendo l'attività ordinaria finalizzata a determinare l'importo dei residui attivi e passivi secondo il previgente ordinamento contabile, a differenza dell'attività di riaccertamento straordinaria da effettuarsi una volta sola nel primo esercizio della sperimentazione e finalizzata allo svolgimento della reimputazione delle obbligazioni attive e passive all'esercizio di scadenza.

L'operazione di riaccertamento dei residui, cioè la verifica finalizzata a riscontrare la sussistenza dei requisiti di conservazione degli stessi, oltre a definire le reali risorse su cui fare affidamento, in quanto corrispondenti alle effettive posizioni creditorie dell'Ente locale, ha come destinatario finale il dato contabile del risultato di amministrazione in termini di attendibilità ed effettività.

Si precisa, a tal proposito, che il riaccertamento annuale dei residui attivi e passivi, in quanto propedeutico a dare certezza e veridicità alle scritture contabili, costituisce attività ordinaria ed obbligatoria di ogni Amministrazione Pubblica ed è oggi espressamente previsto dall'art. 3 del D.Lgs. 118/2011, come integrato e modificato dal D.Lgs. 126/2014.

L'esame condotto dalla Sezione del Controllo nei precedenti referti sul rendiconto regionale 2010 e 2011 e nelle relazioni allegate alla decisione del giudizio di parifica sul rendiconto 2012 e 2013 ha evidenziato una abnorme mole di residui attivi e passivi (ivi inclusi i perenti), stratificatasi negli anni a seguito di una omessa o parziale e, comunque, inidonea attività (ordinaria) di riaccertamento da parte delle strutture competenti, che si è tradotto in un rispetto solo formale dell'obbligo di riaccertamento, mentre è risultato in concreto inidoneo allo scopo prefissato dalla norma, e, cioè, dare veridicità ed affidabilità alle scritture contabili.

Nel 2014, agli effetti della redazione del rendiconto 2013, l'Amministrazione ha effettuato due operazioni di riaccertamento ordinario (art. 7 DPCM 28 dicembre 2011) dei residui: la prima, i cui esiti sono confluiti nelle DGR 244/2014 e DGR 566/2014, hanno riguardato i residui attivi e passivi; la seconda, i cui esiti sono confluiti nel Decreto Presidenziale T00307 del 27/08/2014, ha riguardato i residui passivi perenti.

Nel 2015, agli effetti della redazione del rendiconto 2014, con DGR 236 del 19 maggio 2015 sono stati riaccertati residui attivi e passivi ai sensi dell'articolo 3, comma 4, del decreto legislativo n. 118/2011, come di seguito indicato:

1. riaccertamento dei residui attivi per un importo complessivo di 971.918 migliaia di euro, di cui:
  - 568.550 migliaia di euro, corrispondenti a crediti assolutamente inesigibili o insussistenti da eliminare dalle scritture contabili;
  - 403.368 migliaia di euro, quale somma dei crediti non esigibili derivanti da esercizi pregressi (pari a 142.719 migliaia di euro) e dei crediti non esigibili derivanti dalla competenza (pari a 260.649 migliaia di euro), da reimputare all'esercizio in cui risultano esigibili (2015);
2. riaccertamento dei residui passivi per un importo complessivo di 491.569 migliaia di euro, di cui:
  - 13.464 migliaia di euro corrispondenti a debiti insussistenti da eliminare dalle scritture contabili, quale somma di 9.894 migliaia di euro, corrispondenti a debiti insussistenti derivanti da esercizi pregressi, e 3.570 migliaia di euro, corrispondenti a debiti insussistenti derivanti dalla competenza;
  - 478.105 migliaia di euro, corrispondenti a debiti imputati nell'esercizio 2014 ma non ancora esigibili, da reimputare all'esercizio in cui risultano esigibili (2015);

Inoltre, ai sensi l'articolo 3, comma 4-bis, del decreto legislativo n. 118/2011, con riferimento alla politica regionale unitaria - Cooperazione territoriale :

a) 379.508 migliaia di euro corrispondono a crediti non esigibili ricompresi nell'importo di 403.368 migliaia di euro e sono composti da 142.719 migliaia di euro, derivanti da esercizi pregressi e 236.789 migliaia di euro, derivanti dalla competenza;

b) 314.630 migliaia di euro corrispondono a debiti non esigibili ricompresi nell'importo di 478.105 migliaia di euro.

Il Patto di stabilità interno, con il quale il sistema delle autonomie partecipa alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, per l'esercizio 2014 trova la propria disciplina in un coacervo di normative succedutesi negli anni.

Le disposizioni relative al Patto di stabilità per il triennio 2012-2014 sono state dettate, per le Regioni, dall'art. 32 della L. n. 183 del 12 novembre 2011 (legge di stabilità 2012).

La predetta normativa ha stabilito che il complesso delle spese finali in termini di competenza finanziaria e in termini di cassa di ciascuna Regione a statuto ordinario non può essere superiore, per ciascuno degli anni 2012 e 2013, ai rispettivi obiettivi, trasmessi ai sensi dell'articolo 1 del decreto del

M.E.F. 15 giugno 2011, concernente il monitoraggio e la certificazione del Patto di stabilità interno 2011 per le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, attraverso i modelli 5OB/11/CP e, per le Regioni che nel 2011 hanno ridefinito i propri obiettivi ai sensi dell'articolo 1, comma 135, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, attraverso il modello 6OB/11, ridotti degli importi stabiliti nelle apposite tabelle ivi riportate (commi 2 e 3).

Per gli anni 2014 e successivi il complesso delle spese finali in termini di competenza e di cassa di ciascuna Regione a statuto ordinario non può essere superiore agli obiettivi per l'anno 2013, come sopra determinati.

Specifiche disposizioni sul Patto di stabilità interno delle Regioni sono state dettate dall'art. 1, commi 448 e seguenti, della legge n. 228 del 24 dicembre 2012 (legge di stabilità 2013).

Con l'art. 1, comma 449, della predetta legge, è stato stabilito che il complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile delle Regioni a statuto ordinario non possa essere superiore per l'anno 2013 all'importo di 20.090 milioni di euro, per l'anno 2014 all'importo di 19.390 milioni di euro e, per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017, all'importo di 19.099 milioni di euro. Lo stesso comma ha individuato le specifiche modalità di determinazione dell'ammontare dell'obiettivo di ciascuna Regione per l'esercizio 2013.

Il successivo comma 449-bis ha, poi, stabilito che il complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile di ciascuna Regione a statuto ordinario non possa essere superiore, per ciascuno degli anni dal 2014 al 2017, agli importi indicati nella tabella ivi contenuta.

Dai successivi commi del predetto art. 1 della legge n. 228/2012 si evince la disciplina dettata per il complesso delle spese finali in termini di competenza finanziaria di ciascuna Regione a statuto ordinario, che non può essere superiore, per ciascuno degli anni dal 2013 al 2016, all'obiettivo di competenza eurocompatibile determinato per il corrispondente esercizio ai sensi del comma 449 (comma 450).

Ai sensi dell'articolo 9, comma 9, del decreto legge 31 agosto 2013, n. 102, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 ottobre 2013, n. 124, le regioni che aderiscono alla sperimentazione dei bilanci armonizzati e relativi principi contabili, di cui all'articolo 36 (ora articolo 78) del D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 e il decreto legislativo n. 118/2011, fanno esclusivo riferimento all'obiettivo programmatico in termini di competenza eurocompatibile.

Per l'esercizio 2014 l'articolo 1, commi 496 e seguenti, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014), che ha novellato il citato art. 1, commi 449 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, ha previsto che il rispetto del patto di stabilità per l'anno 2014 è conseguito, per tutte le regioni

a statuto ordinario, avendo come esclusivo riferimento l'obiettivo programmatico in termini di competenza euro-compatibile.

La violazione dei limiti del patto di stabilità interno comporta specifiche sanzioni ai sensi dell'articolo 1, commi 462 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come modificato dall'articolo 1, commi 496 e seguenti, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

Infine, per quanto concerne la disciplina applicabile con riferimento agli esercizi 2015 e successivi, a norma dell'art. 1, comma 460, della legge n. 190 del 23 dicembre 2014 (legge di stabilità 2015), l'articolo 1, commi da 448 a 466, della legge n. 228 del 24 dicembre 2012, e successive modificazioni, e tutte le norme concernenti la disciplina del patto di stabilità interno, cessano di avere applicazione per le Regioni a statuto ordinario, ferma restando l'applicazione, nell'esercizio 2015, delle sanzioni nel caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nel 2014.

La predetta legge ha stabilito che, ai fini del concorso al contenimento dei saldi di finanza pubblica, le Regioni a statuto ordinario devono conseguire, a decorrere dall'anno 2016, nella fase di previsione, e a decorrere dal 2015.

L'Amministrazione regionale, con la DGR del 5 agosto 2014, n. 571, recante: *"Misure urgenti in materia di patto di stabilità interno per l'anno 2014 e programmazione della spesa regionale pluriennale per il triennio 2015-2017"*, ha disposto il superamento dei limiti del patto di stabilità interno per l'anno 2014, di cui all'articolo 1, commi 449 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come modificato dall'articolo 1, commi 496 e seguenti, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, per procedere al pagamento dei crediti certi, liquidi ed esigibili per i quali la Regione Lazio ha fatto ricorso all'anticipazione di liquidità, di cui all'art. 2 del d.l. n. 35 del 2013.

La Regione ha richiamato la necessità e l'opportunità di autorizzare "il pagamento delle spese nei limiti delle effettive disponibilità di cassa", così al fine di rispettare i tempi medi di pagamento, di cui all'art. 41 del d.l. n. 66 del 2014 e favorire la ripresa del tessuto economico e produttivo regionale.

Si ricorderà, infine, che la celebrazione di questo giudizio di parifica è stato più volte rinviato per carenza di pareri interni. E' mancato fin'ora il parere del Collegio dei Revisori della Regione Lazio istituito ex art. 25, L.R. n.4/2013.

La relazione acquisita, per ultimo, risente pertanto dei limiti conoscitivi ed operativi derivanti dalla circostanza di non aver potuto seguire la gestione del bilancio nel 2014.

Il Collegio attesta la corrispondenza dei dati complessivi del Rendiconto con le scritture contabili dell'Ente mediante verifica a campione ed esprime valutazioni su specifici temi di maggior rilievo.

L'ordinamento contabile della Regione Lazio, va ricordato, è disciplinato dal D. Lgs. 118/2011 come modificato dal D. Lgs. 126/2014; la Reg. Lazio è stata quindi scelta fra gli Enti che hanno partecipato alla sperimentazione ex art. 36, comma 2, del D. Lgs. N. 118/2011.

Il Rendiconto Generale della Reg. Lazio per l'E.F. 2014 chiude con un DISAVANZO pari a circa 3 miliardi di euro.

Il risultato di amministrazione 2014 evidenzia un miglioramento della gestione di competenza che passa da un avanzo pari a circa 500 milioni di euro (2013) ad un avanzo di oltre 2 miliardi di euro (2014).

I residui attivi ammontano a circa 3,5 miliardi di euro; il 75% del totale è afferente il settore sanitario.

I residui passivi ammontano a circa 6,5 miliardi di euro ; il 45% del totale è afferente il settore sanitario.

La limitata possibilità di effettuare pagamenti a causa della necessità di rispettare gli obiettivi di finanza pubblica (patto di stabilità interno) ha generato un accumularsi di residui passivi, espressione contabile dei gravi ritardi accumulati nell'adempimento degli obblighi verso i fornitori frenando, di conseguenza, lo sviluppo economico regionale.

L'Amministrazione Regionale ha scelto di continuare ad effettuare i pagamenti indipendentemente dai limiti imposti dal patto di stabilità con l'intento di non arrestare la sua pur flebile ricrescita economica del territorio regionale e di ridurre il disavanzo regionale anche continuando a fare ricorso alle anticipazioni di liquidità di cui al D.L. n. 35/2013. Il superamento di tali limiti ha determinato nel 2014 nuove sanzioni pari a circa 41 milioni di euro.

Al fine di implementare la tempestività dei pagamenti è stato introdotto (dal 1/7/2014) l'obbligo del registro unico delle fatture (art. 42, D.L. n. 66/2014 conv. L. 89/2014) e la fatturazione elettronica.

Le partecipazioni di società controllate e partecipate sono pari a circa 134 milioni di euro.

Riguardo l'indebitamento il portafoglio di debito complessivo ammonta a circa 11,5 miliardi di euro. Nel corso del 2014 la Regione Lazio non ha contratto nuovo debito.

La spesa sanitaria è pari ad oltre 8 miliardi di euro in conto competenza (85,42%) ed oltre 3 miliardi di euro in conto residui.

La spesa per il personale è in costante diminuzione rispetto ai vincoli imposti dalla Finanziaria 2007.

La Regione ha ridisegnato il sistema delle società partecipate prevedendone il riordino, la soppressione o la fusione (L.R. n. 4/2012) determinando anche il limite massimo dei compensi.

Nel 2014 il valore della perdita consolidata del SSR si è ridotto di circa 300 milioni di euro.

L'incidenza del portafoglio derivati sul totale del debito regionale è stata ridotta in modo significativo (dal 19% al 6,6%).

È assolutamente necessario che la Regione si doti al più presto di un proprio Regolamento di contabilità conforme ai dettami del D. Lgs.118/2011 (allo Stato la potestà legislativa riguardo l'armonizzazione dei bilanci pubblici - recente riforma art. 117 Cost.- ed alle Regioni la residua potestà regolamentare).

Il D.L. n.35/2013 ha introdotto la c.d. anticipazione di liquidità (restituzione entro 30 anni), ben diversa dalla anticipazione di tesoreria (restituzione entro l'anno finanziario), consentendola anche in deroga ai limiti di indebitamento. Nel luglio 2015 è intervenuta la Sent. Corte Cost. n. 181/2015 che ne ha bocciato le modalità di contabilizzazione affermando che *"neutraulizzato"* ai fini della competenza, non potendo aumentare la capacità di spesa (violazione artt.81 e 119 Cost).

Nel rendiconto 2014 della Reg. Lazio occorre intervenire per correggere l'effetto della contabilizzazione delle somme utilizzate per il pagamento di DD.FF.BB. per un importo di quasi 1 miliardo di euro.

L'equilibrio di bilancio di previsione annuale è disciplinato dall'art. 40

del d.lgs. 118/2011 e ss.mm. e ii. che al 1 comma prevede:

*1. Per ciascuno degli esercizi in cui è articolato, il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario di competenza, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione, e garantendo un fondo di cassa finale non negativo. Inoltre, le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative ai trasferimenti in c/capitale, al saldo negativo delle partite finanziarie alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e degli altri prestiti, con l'esclusione dei rimborsi anticipati, non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata, ai contributi destinati al rimborso dei prestiti e all'utilizzo dell'avanzo di competenza di parte corrente salvo le eccezioni tassativamente indicate nel principio applicato alla contabilità finanziaria necessarie a garantire elementi di flessibilità degli equilibri di bilancio ai fini del rispetto del principio dell'integrità. Nelle more dell'applicazione del capo IV della legge 24 dicembre 2012, n. 243, il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare nel medesimo esercizio, purché il relativo disavanzo sia coperto da mutui e altre forme di indebitamento autorizzati con la legge di approvazione del bilancio nei limiti di cui all'articolo 62.*

*2. A decorrere dal 2016, il disavanzo di amministrazione derivante dal debito autorizzato e non contratto per finanziare spesa di investimento, risultante dal rendiconto 2015 può essere coperto con il ricorso al debito che può essere contratto solo per far fronte ad effettive esigenze di cassa."*

L'equilibrio di cassa, per il 2014, risulta formalmente conseguito, in quanto il totale dei pagamenti autorizzati (stanziamenti definitivi per 48.231.401 migliaia di euro), risulta pari al totale delle entrate di cui si prevede la riscossione (stanziamenti definitivi per 47.768.317 migliaia di euro) sommato con la giacenza di cassa iniziale (463.084 migliaia di euro).

Per quanto riguarda l'equilibrio della competenza, anche per il 2014 il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare, purché il relativo disavanzo sia coperto da mutui e da altre forme di indebitamento, autorizzati con la legge di approvazione di bilancio.

Vanno preliminarmente ricordati i vincoli posti dal legislatore a garanzia della corretta gestione della contabilità dei diversi livelli di governo, di natura qualitativa e quantitativa.

Il nuovo testo dell'articolo 119, come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, in vigore a decorrere dal 2014, e l'articolo 10 della legge n. 243/2012, limita il ricorso all'indebitamento esclusivamente al finanziamento delle spese di investimento.

Anche il D.Lgs. n. 118/2011 contiene delle specifiche disposizioni relativamente ai mutui e alle altre forme di finanziamento. L'art. 62, nel

precisare che presupposto dell'autorizzazione alla contrazione di nuovo indebitamento è l'approvazione da parte del Consiglio regionale del rendiconto dell'esercizio di due anni precedenti, dispone *che "il ricorso al debito da parte delle regioni, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 40, comma 2, è ammesso esclusivamente nel rispetto di quanto previsto dalle leggi vigenti in materia, con particolare riferimento agli articoli 81 e 119 della Costituzione, all'articolo 3, comma 16, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e, a decorrere dal 1° gennaio 2016, dagli articoli 9 e 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243."*

A decorrere dall'esercizio finanziario 2014, l'art. 119, comma 6, Cost., modificato dall'art. 4, comma 1, lett. b), L. Cost. 20 aprile 2012, n. 1, impone che l'indebitamento regionale sia consentito *"con contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio"*.

Infine, il capo IV della legge 24 dicembre 2012, n. 2012, n. 243, regola l'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali ed il concorso dei medesimi alla sostenibilità del debito, ma la relativa disciplina, stante il comma 3° dell'art. 21 della medesima legge, si applicherà a decorrere dal 1° gennaio 2016.

Negli anni numerose sono state le leggi statali volte a fissare il limite quantitativo dell'indebitamento regionale:

- art. 10 della legge 16 maggio 1970, n. 281, abrogato, a decorrere

dal 1° gennaio 2015, dall'art. 77, comma 1, lettera a) del D.Lgs. n. 118/2011;

- art. 23 del D.Lgs. 76/2000 (commi da 2 a 5);
- art. 41 della legge n. 448/2001 (finanziaria 2002), che prevede una serie di misure volte alla utilizzazione più efficiente e flessibile degli strumenti di finanziamento reperibili sul mercato dei capitali, e la cui disciplina di dettaglio è stata successivamente fissata con il decreto ministeriale n. 389 del 1 dicembre 2003, in vigore dal febbraio 2004.

- art. 3, commi da 16 a 21, della legge n. 350/2003 (finanziaria 2004). In particolare, il comma 17, nel confermare categorie di indebitamento già presenti nell'ordinamento, ossia i mutui ed i prestiti obbligazionari, aggiunge ad esse le cartolarizzazioni di flussi futuri di entrata e quelle con corrispettivo iniziale inferiore all'85% del prezzo di mercato dell'attività oggetto di cartolarizzazione valutato da un'unità indipendente specializzata.

Costituiscono, inoltre, indebitamento le cartolarizzazioni assistite da garanzie fornite da pubbliche amministrazioni e le cartolarizzazioni e cessioni di crediti vantati verso altre pubbliche amministrazioni, nonché - sulla base dei criteri Eurostat - l'eventuale premio incassato al momento del perfezionamento delle operazioni derivate.

Il medesimo comma 17 stabilisce, peraltro, che non costituiscono

indebitamento le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura in bilancio.

Il comma 18 classifica le operazioni specifiche che costituiscono investimento, mentre il successivo comma 19 pone il tassativo divieto del ricorso all'indebitamento per finanziare conferimenti rivolti alla ricapitalizzazione di aziende o società per il ripianamento di perdite.

A tal fine l'istituto finanziatore, in sede istruttoria, è tenuto ad acquisire dall'ente l'esplicazione specifica sull'investimento da finanziare e l'indicazione che il bilancio dell'azienda o della società destinataria del conferimento relativo all'esercizio finanziario precedente, non presenta una perdita di esercizio.

- La legge n. 311 del 30 dicembre 2004 (legge finanziaria 2005) ha previsto, ai commi 71 e seguenti, un'articolata e stringente disciplina circa la rinegoziazione dei mutui con oneri di ammortamento anche parzialmente a carico dello Stato. In particolare, il comma 71 sancisce l'obbligo, se tale facoltà per le Regioni e gli Enti locali di provvedere alla conversione di tali mutui in titoli obbligazionari di nuova emissione o alla rinegoziazione dei mutui stessi, ove le condizioni di rifinanziamento consentano una riduzione del valore finanziario delle passività totali. Per valutare la convenienza dell'operazione di conversione o di

rinegoziazione bisogna verificare che sia il costo delle commissioni, sia che l'incremento di valore nominale delle nuove passività non superi di 5 punti percentuali il valore nominale di quello preesistente; in difetto di tale ultima condizione l'operazione di rinegoziazione è vietata (comma 71-bis introdotto dalla legge n. 266 del 23 dicembre 2005 - legge finanziaria 2006).

Inoltre, le rate di ammortamento dei mutui attivati dalle amministrazioni pubbliche e ad intero carico del bilancio dello Stato devono essere direttamente pagate dal medesimo agli istituti finanziatori (comma 75), norma logicamente collegata alla successiva disposizione del comma 76 che prevede la registrazione del mutuo nel bilancio dell'amministrazione che ne sostiene l'onere, mentre l'ente beneficiario contabilizza il ricavato come trasferimento in conto capitale.

- L'art. 8, comma 1, della legge di stabilità 2012 (legge 12 novembre 2011, n. 183), modificando l'art. 10 della L. 281/1970, ha ridotto il sopraindicato limite quantitativo dell'indebitamento dal 25% al 20% a decorrere dal 1 gennaio 2012. Il comma 2 bis, inserito dall'art. 27, comma 2 del D.L. 29 dicembre 2011, n.216, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14 (c.d. "Milleproroghe"), ridimensiona, a date condizioni, l'efficacia della richiamata decurtazione, prevedendo che "resta fermo il limite del 25 per cento per l'indebitamento autorizzato

dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, fino al 31 dicembre 2011, limitatamente agli impegni assunti *alla data del 14 novembre 2011 per spese di investimento finanziate dallo stesso, derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate e risultanti da apposito prospetto da allegare alla legge di assestamento del bilancio 2012. L'istituto finanziatore può concedere i finanziamenti di cui al primo periodo soltanto se relativi agli impegni compresi nel citato prospetto; a tal fine, è tenuto ad acquisire apposita attestazione dall'ente territoriale.*"

- Il già citato articolo 8, al comma 3, stabilisce, inoltre, che gli Enti locali e le Regioni debbano ridurre progressivamente, a decorrere dal 2013, il proprio stock del debito secondo modalità attuative che saranno definite con apposito decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita la Conferenza unificata.

Con l'intento di stabilizzare lo stock di debito, l'art. 8 della legge di approvazione del bilancio di previsione della Regione Lazio 2012 (L.R. 23 dicembre 2011, n. 20), ha stabilito che, per le annualità 2012, 2013 e 2014, il limite massimo delle assunzioni dei mutui e delle altre forme di indebitamento, autorizzati ai sensi dell'art. 4, comma 2 della medesima legge, non deve essere superiore alle quote di capitale rimborsate.

Le misure introdotte, che impongono l'attuazione di politiche di ristrutturazione e di riduzione del proprio debito, sono finalizzate al

miglioramento dei saldi di finanza pubblica, con riflessi positivi sul grado di rigidità della spesa corrente.

Inoltre, in base al decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito con legge 6 giugno 2013, n. 64, alle Regioni che abbiano sottoscritto i contratti con il MEF per il pagamento dei debiti anche nel settore sanitario, è data la possibilità di sottoscrivere nuovi prestiti o mutui a qualunque titolo e per qualsiasi finalità e di prestare garanzie per la sottoscrizione di nuovi prestiti o mutui da parte di Enti o Società controllati o partecipati, a condizione che attestino il raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno precedente e che il bilancio regionale presenti una situazione di equilibrio strutturale.

L'indebitamento, ossia l'accesso al mercato dei capitali, è sottoposto a vincoli normativi che, come si è detto, impongono la stretta osservanza di limiti sia qualitativi che quantitativi.

Le due regole fondamentali in materia di equilibrio di bilancio, operanti l'una sulla cassa e l'altra sulla competenza, sono fissate dall'art. 5 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, riprodotto con formula pressoché identica, nell'art. 26 della legge regionale di contabilità n. 25/2001: il totale dei pagamenti autorizzati non può essere superiore al totale delle entrate di cui si prevede la riscossione, sommato alla presunta giacenza di cassa

(equilibrio di cassa: art. 5, 1° comma, D.Lgs. 76/2000), mentre il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno può essere superiore alle entrate che si prevede di accertare, purché il relativo disavanzo sia coperto da mutui e da altre forme di indebitamento autorizzati con legge di approvazione di bilancio (equilibrio di competenza: art. 5, 2° comma, D.Lgs. 76/2000).

Inoltre, in base ai commi 4 e 5 dell'art. 23 del decreto legislativo 76/2000 (norme riprodotte con formulazione identica nei commi 6 e 7 dell'art. 45 della L.R. 25/2001) le entrate da operazioni di indebitamento perfezionate entro il termine dell'esercizio, se non riscosse, vengono iscritte tra i residui attivi e le somme iscritte nello stato di previsione dell'entrata in relazione ad operazioni di indebitamento autorizzate, ma non perfezionate entro il termine dell'esercizio, costituiscono minori entrate rispetto alle previsioni.

Il raggiungimento dell'equilibrio di competenza garantito attraverso l'autorizzazione alla contrazione di mutui per la copertura del disavanzo (cd. "finanziamento a pareggio a copertura del disavanzo"), già previsto dall'art. 5, 2° comma, D.Lgs. 76/2000 e dall'art. 26, comma 2, della legge di contabilità della Regione Lazio (L.R. 25/2001), viene confermato, per il 2014 dall'art. 40, d. lgs. 118/2011, nella parte in cui dispone: *"..Nelle more dell'applicazione del capo IV della legge 24 dicembre 2012, n. 243, il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare nel*

*medesimo esercizio, purché il relativo disavanzo sia coperto da mutui e altre forme di indebitamento autorizzati con la legge di approvazione del bilancio nei limiti di cui all'articolo 62. 2. A decorrere dal 2016, il disavanzo di amministrazione derivante dal debito autorizzato e non contratto per finanziare spesa di investimento, risultante dal rendiconto 2015 può essere coperto con il ricorso al debito che può essere contratto solo per far fronte ad effettive esigenze di cassa”.*

Per l’indebitamento della Regione Lazio si precisa quanto segue.

*Al termine dell’esercizio 2014 l’esposizione debitoria regionale derivante da mutui ed altre forme di indebitamento ammonta a 11.451.949 migliaia di euro di cui 8.552.225 migliaia di euro per mutui, 1.612.343 migliaia di euro per prestiti obbligazionari, e 1.184,532 migliaia di euro relativi alle “Altre forme di indebitamento”.*

*A decorrere dall’esercizio 2013 la Regione Lazio ha usufruito delle anticipazioni di liquidità di cui al D.L. n. 35/2013 e ss.mm. e ii., contabilizzate nel conto del patrimonio nell’ambito dei debiti da finanziamento alla voce Debiti v/altre Amministrazioni pubbliche.*

*Tale figura, ai sensi dell’art. 3, comma 4, dello stesso decreto-legge è fatta “in deroga all’articolo 10, secondo comma, della legge 16 maggio 1970, n. 281, e all’articolo 32, comma 24, lettera b), della legge 12 novembre 2011, n. 183”, norme che stabiliscono i limiti di indebitamento per le Regioni.*

*Come affermato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 181 del 2015 tale*

*nuovo istituto non assume natura giuridica di indebitamento in senso proprio, trattandosi di "...anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie..." per la quale è prevista una restituzione trentennale "...così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporalmente e finanziariamente proporzionato alla restituzione dell'anticipazione..".*

Il debito da rimborsare a titolo di "anticipazione di liquidità" alla data del 31/12/2014 è pari a 8.666.637 migliaia di euro (pari a 8.702.244 migliaia di euro rimosse nel 2013 e 2014 meno la quota capitale, pari a 35.607 migliaia di euro, rimborsata nell'esercizio 2014).

Tuttavia, ai fini di rappresentare la reale esposizione debitoria della Regione Lazio, la Sezione ritiene di esporre nella tabella che segue, oltre le poste che costituiscono indebitamento in senso proprio, anche le somme rimosse a titolo di "anticipazione di liquidità", per la cui restituzione è previsto un piano di ammortamento trentennale con impiego di risorse regionali, il che, a prescindere dal *nomen iuris*, rappresenta un vincolo reale per il bilancio regionale.

Pertanto, al termine dell'esercizio 2014 l'esposizione debitoria complessiva ammonta a 20.015.737 migliaia di euro.

Come in altre occasioni si è avuta l'opportunità di affermare che questa Procura Regionale è totalmente ostile alla stipula di "strumenti

*derivati*", nonché alla formazione di convenzioni per l'emissione di "*giudizi di rating*".

Il punto è stato ribadito dai Pubblici Ministeri partecipanti alle adunanze della Sezione celebrate in Camera di Consiglio.

IV. *Il giudizio di parificazione regionale dopo il decreto 174 del 2012 – Gli elementi di crescita economica e le attività di maggiore rilievo nel quadro delle recenti criticità.*

Mi piace ricordare che in una riunione dei Procuratori Regionali convocata dal P.G. nell'ottobre 2014 per dibattere sull'evoluzione delle funzioni di controllo delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti, sui poteri sanzionatori conferiti alla Sezione Regionale di controllo dalle norme del d.l. n.174/2012 e sui latenti profili di giurisdizionalizzazione dell'attività di controllo della Corte dei Conti, il magistrato relatore evidenziò che occorresse prima di tutto fare il punto sulla situazione.

Preliminarmente – si sostenne – *l'attività di controllo della Corte dei Conti non può avere efficacia retroattiva* e, quindi, i poteri sanzionatori della sezione Regionale del controllo devono valere per l'avvenire, *in virtù dell'art. 100, secondo comma, e dell'obbligo di osservare il principio dell'interpositio legis.*

Sul punto questo P.R.L. non può convenire perché il principio d'irretroattività delle disposizioni sanzionatorie trovano fondamento nell'art. 11, primo comma, delle preleggi al C.C., che hanno rango costituzionale o comunque superprimario, e nel *principio di stretta legalità, ex art. 25, secondo comma, della Costituzione.*

*Il principio dell'interpositio, poi, affermato dalla Corte Costituzionale nella sua giurisprudenza additiva, si manifesta, invero, in contrasto non solo*

con la tradizione e la consuetudine costituzionale, che affida alla Corte dei Conti funzioni di tutela dell'ordinamento giuridico, anche a garanzia dei diritti e degli interessi superindividuali, in sintonia con quanto proclamato dall'articolo 114 della Costituzione, nella sua nuova formulazione, ma con lo stesso amplissimo concetto di "*materie di contabilità pubblica*" prescritto dall'art. 103, secondo comma, della Costituzione.

I limiti legislativi sembrano adattarsi più alla funzione di controllo che a quella giurisdizionale del Giudice contabile.

Esperienza docet!

Né può convenirsi sulla considerazione che la materia dei ricorsi alle SS.RR. in speciale composizione si trovi in una sorta di "Deserto dei Tartari", perché la disciplina procedimentale si deduce dalle norme che regolano il *giudizio ad istanza* di parte, ove, tra l'altro, è obbligatoria la partecipazione del P.M. contabile, in posizione di parte necessaria.

Il problema che non è stato dibattuto in quella riunione riguarda piuttosto i rapporti diretti tra Procuratore Regionale ed Ufficio di Presidenza del consiglio Regionale, quando sussista colpevole difetto di vigilanza sui fondi trasferiti ai gruppi consiliari. Anche in quel caso l'eccezione del ricorrente si radicava sull'assenza di specifica previsione normativa, e sul difetto di legittimazione del Procuratore contabile. *La Corte di Cassazione (cfr. SS.UU. Civ. n.23257/2014) ha invece affermato che la giurisdizione della*

*Magistratura contabile si radica in funzione della qualità dell'agente, della natura pubblica delle risorse utilizzate e dallo scopo predeterminato ex lege, a prescindere se il gruppo consiliare costituisca o meno gruppo politico di indole privatistica. Infatti, nel caso di specie viene a costituirsi quel "rapporto funzionale di servizio" tra l'Autorità pubblica ed il soggetto destinatario dell'attività vincolata (ex multis, SS.UU. civ. n. 4511 del 2006).*

Orbene, le considerazioni suindicate servono a gettare nuova luce anche sul Giudizio di Parificazione del rendiconto Regionale, che mantiene, per questo, le qualità contenziose come previste dalle norme in materia (cfr. SS.UU.Civ. n. 23072/2014).

Questo Procuratore Regionale non può, peraltro, esimersi dal fare qualche significativo riferimento ai recenti studi della *Banca d'Italia sull'economia reale nel Lazio*.

Non è il caso di riferire dell'intero quadro della ricerca sulle economie regionali, visto nel nuovo sistema di finanza pubblica, c.d. decentrata o allargata.

*Nessuno può negare che la caduta del PIL del Lazio implichi l'emersione di tendenze recessive, da cui, poi, discendono molte conseguenze pericolose.... non ultima l'espansione della criminalità sul litorale laziale, il pernicioso fenomeno di mafia capitale e l'infiltrazione criminale nelle istituzioni locali.*

*L'indagine della Banca d'Italia ha messo in risalto fatti di grande significatività economica, quali la crescita del tasso di disoccupazione ed il crollo nella produzione di nuove case, nonché la riduzione (circa il 60%) delle attività negoziali nella compravendita degli immobili, accompagnato, inoltre, dal crollo del valore delle abitazioni (si parla del 30 - 50% nel 2014).*

*Il dato più allarmante diffuso dalla Banca d'Italia è il seguente: <<nel 2011-2013 la quota giovani laziali tra i 18/29 anni che non lavora, non studia e non è coinvolta in attività formative ha toccato il 28%>>..*

*A ciò si aggiunga il complessivo calo della domanda di finanziamento proveniente dal settore industriale – fatta esclusione dal comparto della chimica e della farmaceutica – del calo della propensione al risparmio delle famiglie e del brusco abbassamento dei mutui per investimenti.*

*L'unico settore in costante crescita è quello legato al turismo, alla fruizione dei beni culturali ed al numero dei turisti stranieri a Roma.*

*Quindi, oggi come ieri, ha visto giusto chi, come noi, ha affermato che il principale giacimento economico italiano è quello fondato sui beni culturali e paesaggistici.*

*Roma Capitale, dunque, con la sua indiscutibile bellezza e con la sua incomparabile dimensione storico-artistico, di rilievo mondiale, deve costituire il principale riferimento nei programmi di valorizzazione di quel giacimento economico di cui si è prima fatto cenno.*

Il documento della Banca d'Italia si è arricchito, poi, di un aggiornamento relativo alla prima parte del 2014.

In esso, purtroppo si dà conferma dell'andamento negativo dell'industria del Lazio, ove si sono ridotti fatturato, investimenti ed esportazioni.

Mentre l'andamento del credito alla produzione prosegue il suo trend negativo, ciò che rappresenta un ulteriore elemento di preoccupazione è la *difficoltà del commercio al dettaglio* e la debole domanda di prestiti ed investimenti.

*Unico dato positivo, che conferma la nostra intuizione, è l'aumento del numero dei turisti stranieri a Roma.*

E veniamo, infine, alle note positive che questa Procura intende rilevare, ancorchè possa apparire distonico rivolgere apprezzamenti mentre infuriano sulla stampa le accuse di corruzione, di appalti truccati e di nepotismo politico negli incarichi esterni.

Mi permetto di ricordare che gli illeciti, di qualsiasi specie o natura siano, ove accertati nella loro integralità, devono essere attribuibili a chi li ha commessi!

I casi di responsabilità oggettiva o indiretta costituiscono ipotesi eccezionali e, comunque, esplicite nel nostro sistema giuridico.

Peraltro, l'ordinamento regionale trova nella Costituzione vigente la fonte delle proprie competenze primarie e/o secondarie.

*Ho sempre insistito perché la Regione tragga beneficio da quelle competenze normative fissando proprie discipline chiare ed intellegibili nelle fasi preliminari alla formazione dei contratti, singoli o associati.*

Come ho più volte segnalato, considero prevalenti e degne di apprezzamento le situazioni positive, secondo una filosofia del diritto che propende ad esaltare l'ottimismo della ragione e quello dei buoni risultati.

Primi fra tutti i dati molto favorevoli del preconsuntivo 2014 formulato dall'azienda Ospedaliera Policlinico Universitario Umberto I<sup>^</sup> di Roma ed i risultati, a volte eccellenti, di alcune prestazioni specialistiche (cfr. Corriere della Sera, edizione di Roma, del 28 marzo 2015).

Restando nel quadro della sanità pubblica del Lazio va, quindi, riconosciuto al Presidente Zingaretti il suo costante impegno volto a dimezzare il deficit finanziario nell'importante settore sanitario.

Sta, infatti, funzionando il sistema di valutazione sugli esiti delle cure negli ospedali della Regione e, di riflesso, sulle capacità manageriali dei direttori generali.

L'obiettivo di mettere sotto controllo la spesa sanitaria merita, dunque, plauso e consenso. Così come va ascritto a motivo di merito l'aver

tempestivamente rettificata la normativa regionale in materia di gestione e tutela delle acque.

Per ultimo, va apprezzata l'azione della Giunta Regionale del Lazio di avere puntato sulla programmazione unitaria dei fondi europei nei settori strategici dello sviluppo regionale e di quello agricolo e rurale.

Dovrebbe trattarsi di investimenti pubblici che sfiorano i tre miliardi di euro nel periodo 2014-2020.

Siamo convinti che i fatti non smentiranno queste buone previsioni.

Infine, tre piccoli codicilli finali sulla materia della sanità regionale; sull'efficacia della sentenza della Corte Costituzionale n. 181 del 23 giugno 2015, che ha annullato il rendiconto della Regione Piemonte, ed infine – *dulcis in fundo!* – sulle problematiche che devono orientare i lavori pubblici regionali.

In primis, le problematiche sulla sanità regionale si espandono ben oltre i confini della materia e coinvolgono “criticità” finanziarie con effetti conseguenziali nei confronti di altre istituzioni.

Il caso emblematico può dedursi dai rapporti conflittuali tra l'Ospedale Policlinico Umberto I° e l'Università “La Sapienza”; facoltà di medicina e chirurgia, il cui personale opera all'interno della struttura ospedaliera più grande d'Europa.

Secondo la dirigenza del Policlinico i privilegi riservati al personale universitario compromettono il bilancio aziendale e costituiscono motivo di un conflitto di ordine economico-finanziario.

Da quando venne istituita l'Azienda Policlinico Umberto I° (d.l. n. 341 del 3.10.1999, conv. nella legge n. 453 del 2.12.1999) sono emerse anomalie che conducono alla duplicazione delle funzioni del personale docente. *Infatti da un lato, i professori svolgono le proprie funzioni nel campo della didattica e della ricerca, dall'altro, esercitano la professione medica nelle strutture del Policlinico Umberto I° che la legge 1999 aveva istituito con molti profili di novità sul piano organizzativo e funzionale.*

*La duplice funzione esercitata dai medici universitari ha conseguenze sul piano economico ed aziendale.*

Infatti, la dirigenza amministrativa in un voluminoso dossier trasmesso al Presidente della Giunta Regionale ha segnalato molteplici settori di criticità siccome la spesa per i professori universitari ammonterebbe a parecchie centinaia di milioni di euro, con oneri a carico del sistema sanitario regionale.

La questione rappresentata potrebbe costituire ulteriori profili di illiceità amministrativa con conseguente possibile emersione di responsabilità risarcitoria a carico degli autori della *mala gestio*.

Infatti, alla Regione Lazio sarebbe stata addossata una spesa non strettamente assistenziale, addebitabile, invece, alle istituzioni universitarie nazionali e regionali.

Quanto rappresentato nel dossier dalla Direzione Generale del Policlinico Umberto I° potrebbe, altresì, introdurre una importante problematica interministeriale, tra il Dicastero della Sanità e dell'Istruzione, con la possibilità – per ora, soltanto teorica – di trasferire alla Regione Lazio una parte considerevole dei crediti rivendicati dal Policlinico Umberto I°, con conseguente alleggerimento del debito sanitario in ambito regionale.

La questione sembra, quindi, introdurre un interessante problema la cui soluzione dovrebbe seguire la via della negoziazione tra i due Ministeri interessati, con la partecipazione non marginale del Presidente della G.R.L. o di un suo rappresentante qualificato.

L'auspicio di un chiarimento interministeriale viene, altresì, ribadito da una recentissima comunicazione della Direzione Generale del Policlinico Universitario Umberto I°.

Secondo quest'ultimo documento le partite creditorie rivendicate dalla gestione aziendale derivano da varie fonti di spesa originate dalle "sovrastrutture" universitarie.

Vengono opportunamente richiamate le disposizioni di cui al d. lg.vo n. 517/99 ed il protocollo d'intesa del 2.8.2002.

Si evidenzia, peraltro, che <<le attività assistenziali svolte perseguono l'efficace e sinergica integrazione con le funzioni istituzionali dell'Università, Facoltà di Medicina e Chirurgia, sulla base di principi e delle modalità proprie dell'attività assistenziale del Servizio Sanitario Nazionale, secondo le specificazioni definite ecc....>>.

Volendo tralasciare i dettagli contabili-finanziari, questa Procura non può non esprimere il proprio compiacimento per la fondata iniziativa della direzione aziendale, Policlinico Umberto I<sup>^</sup> di Roma.

In secundis, questo P.M. ritiene che la sentenza della Corte Costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità del bilancio della Regione Piemonte, su iniziativa della Sezione Regionale del Controllo vada approfondita e rimeditata nei suoi punti salienti.

Qualche giornale ha immediatamente lanciato accuse putative contro le Regioni meridionali, senza avere competenza sulla complessa materia della finanza pubblica regionale.

Nel caso della Regione Lazio le censure non possono rappresentare motivo di preoccupazione perché le sentenze della Consulta, nello specifico settore della finanza regionale, sono prive di *efficacia erga omnes*, siccome oggetto della pronuncia è una *legem regionale* in senso formale che ha per oggetto l'approvazione di un rendiconto avente, per sua natura, carattere singolare o particolare.

Peraltro si reputa fuorviante l'accusa generica rivolta alla Regione Lazio di avere violato i principi di coordinamento della funzione pubblica, a causa dell'utilizzo dei fondi destinati al pagamento dei debiti pregressi tra cui rientrano, a pieno titolo, quelli in favore delle imprese produttive.

Né, peraltro, può considerarsi errato, sotto il profilo contabile, l'utilizzo dei contributi statali posti a garanzia dei mutui di specie, in funzione della cancellazione dei debiti e/o degli *eventuali contenziosi in itinere*.

Questo Pubblico Ministero, pertanto, esclude che sul punto suindicato possa eccepirsi qualche rilievo di legittimità.

*Peraltro la sentenza della Corte Costituzionale, al di là del carattere specifico che la caratterizza, solleva ottimamente questioni di correttezza finanziaria, sempre latenti e sempre denunciate, ma mai affrontate in radice.*

*Partendo dal principio di civiltà giuridica – peraltro inderogabile!- secondo cui ciascuno risponde dei propri atti, non è possibile, in questa solenne circostanza, eccepire questioni che nel corso dell'esercizio non abbiano costituito materia di rilievo istruttorio ed, eventualmente, di puntuale pronuncia d'irregolarità, da parte della Sezione regionale del controllo.*

Peraltro, sulla sentenza n. 181 del 23 giugno 2015, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 16 del 6.8.2013, nella parte in cui si istituisce la previsione di una spesa sulla scorta di un

*“disavanzo presunto”*, ma coperto da trasferimenti ad hoc, occorre spendere qualche riflessione ulteriore.

Intanto, è la prima volta che si riconosce alla Corte dei conti, in sede regionale, di sollevare una questione di legittimità costituzionale, su una materia prima riservata solo alle disposizioni statali, per contrasto con l'articolo 81 della Costituzione (rif. Corte Costit. Sent. N. 213/2008; 244/1995, 142/1968; 21/1966 e 165/1963).

Nella questione devoluta al giudizio della Consulta si contestano le variazioni di bilancio, la fissazione non veritiera del disavanzo di amministrazione e l'alterazione del suo risultato finale. Il tutto andrebbe ad inserirsi in una eccezionale situazione di squilibrio finanziario che si è aggravato nel corso degli esercizi soprattutto a causa della *spesa sanitaria*.

Vero è che la sentenza n. 181/2015 è estremamente ampia nella motivazione e sarebbe inutile fornirne una sintesi:

Essa infatti dichiara l'illegittimità del rendiconto della Regione Piemonte per contrasto con gli articoli 81 e 119, sesto comma, della Costituzione. Il che conseguirebbe alla non corretta interpretazione delle leggi statali di spesa, tra cui il d.l. n. 35 del 2013.

La Corte ha, inoltre, richiamato numerose *pronunce della propria giurisprudenza, aventi funzioni additiva o d'indirizzo* nel delicatissimo settore

della finanza allargata e nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

Quindi, dopo la sentenza n. 81 del 2015 gli indebitamenti pregressi delle Regioni italiane, nel settore dell'assistenza sanitaria, dovrebbero costituire il principale motivo di attenzione e di orientamento ad evitare censure di nullità il cui principale effetto è il discredito e la sfiducia.

Non è secondario osservare che è la prima volta che la Corte Costituzionale "boccia" una *legge in senso formale*, cioè un provvedimento che ha solo la forma della legge, ma non la sostanza.

Agli studiosi di diritto costituzionale, dunque, l'onere dell'analisi scientifica della nuovissima fattispecie illecita.

In terzis, per quanto ci compete, restiamo dell'avviso che con la riforma del titolo V della Costituzione e con il radicale cambiamento dell'articolo 114, nonché per effetto delle modificazioni radicali apportate agli articoli successivi (117,118,119 e 120) - che hanno, invero, disegnato un nuovo regime di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni - non sussistendo più né leggi cornice (ex art.117 Cost.) né leggi fondamentali per ciascuna materia, le Regioni hanno il potere di approvare proprie leggi sui lavori pubblici regionali, anche differenti da quelle statali.

Ad esempio, esse potrebbero optare per le discipline previste dalla legge n. 109 del 1994, escludendo le altre sopravvenute nella stessa materia.

Secondo questo Pubblico Ministero le Regioni, allo scopo di realizzare, con il minor rischio possibile, opere pubbliche di propria competenza, dovrebbero uscire dalla "labirintite" dei procedimenti, estremamente sofisticati, dettati dalla legge obiettivo n. 431 del 2001 e delle altre disposizioni modificative ed integrative.

Si rifletta, infatti, sui seguenti elementi.

La legge generale sui LL.PP., n. 190 del 2004, venne prima modificata dalla legge n. 166 del 2002 e, poi, integralmente sostituita dalla legge obiettivo n. 431 del 21.12.2001.

Nel 2002 seguì il decreto legislativo 20.8.2002 n. 190 modificativo del d. lg.vo n. 189 del 2002.

Il decreto n. 190/2002 introdusse, poi con gli articoli 6,9 e 10, *l'Istituto del Contraente Generale (G.C.)*. Seguirono le integrazioni recate dagli articoli 20 bis e 20 undecies del d. lg.vo n. 9/2002 .

Quindi, è facile perdersi in quest'enorme labirinto di norme entro le quali, ad esempio, appare perfino difficile separare la figura e le funzioni del Direttore dei Lavori (D.L.), addetto all'alta vigilanza sull'andamento delle operazioni, dalle attribuzioni del G.C. cui la legge affida l'onere di redigere i progetti definitivi ed esecutivi (comprese le sospensioni e le perizie di variante), nonchè le riserve sui lavori. Ragione per la quale può dirsi che il G.C. sia figura perennemente in conflitto d'interessi con se stesso.

Il dissenso di questo Procuratore Regionale nei confronti delle più recenti procedure per l'appalto di opere pubbliche trova fondamento nel discutibile ruolo del Contraente Generale, in grave conflitto con se stesso.

L'istituto del General Contractor - *oltre che lasciare un grande cono d'ombra sulla "qualità" delle imprese subappaltatrici che operano sotto il suo ombrello protettivo* - è stata mutuata dai sistemi anglosassoni ove sono consentite interferenze lobbystiche, da noi vietate in modo assoluto!

La figura del Contraente Generale (G.C.) è stata introdotta nell'ordinamento della legge 21 dicembre 2001 n. 443, "legge obiettivo", per la realizzazione delle opere pubbliche c.d. "strategiche".

Il Governo, con due decreti delegati, n. 189 del 2002 e n. 190 del 2002, ha dettato le modalità operative di questa figura: con l'art. 6, il criterio di affidamento; con l'art. 9 l'affidamento vero e proprio al G.C. e con l'art. 10 la procedura di aggiudicazione.

Ma già con il d. Lg.vo n. 9 del 2005, articoli 20 bis e 20 undecies, si distingueva la figura del G.C. nelle opere strategiche rispetto alle imprese esecutrici dei lavori. Infine, la materia è stata traslata nella disciplina prevista agli articoli 161-194 del Codice degli appalti, approvato con decreto legislativo n. 10 del 2006.

La giurisprudenza sul G.C. ha risentito degli indirizzi della dottrina: infatti, per un verso il G.C. è il realizzatore globale dell'opera pubblica ed è garante della sua corretta esecuzione, assumendo egli una obbligazione di risultato secondo la formula "chiavi in mano", dall'altro, è distinto dal direttore dei lavori, che lui stesso nomina, ed, inoltre, per le sue qualità multidisciplinari si occupa della progettazione definitiva e di quella esecutiva, pretendendo compensi a parte.

Non è in dubbio che il G.C., per un verso, si inserisca funzionalmente nell'apparato amministrativo dell'ente pubblico, per l'altro, rivendichi, in qualità di controparte, i diritti dell'appaltatore, comprese le riserve sui lavori eseguiti ove siano superiori al 10% del costo patteggiato.

Già per quello che si è detto il G.C. è figura in conflitto di poteri con se stesso perché pretende il compenso sulle riserve dopo essere stato lui l'autore dei progetti esecutivi.

Inoltre, sempre più in conflitto con se stesso appare la figura del D.L. (nominato dal G.C.) che proprio su quelle riserve deve produrre una *relazione riservata*, e redigere, inoltre, la contabilità finale dei lavori...

Orbene, poiché il D.L. deve esercitare le funzioni di "alta vigilanza" sui lavori esso non può non ritenersi inserito nell'apparato della P.A., analogamente alla Commissione di vigilanza (cfr. SS.UU. Civ. n. 18258/2004).

*La giurisprudenza autorevole della Corte di Cassazione (SS. UU. N. 19661/2003; n. 19662/2003; n. 18258/2004; n. 21132/2004 e n. 24002/2007) ha sempre ribadito che risulti del tutto irrilevante il titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro sia svolta, siccome il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile risulta essersi spostato dalla qualità del soggetto alla natura del danno ed agli scopi perseguiti (con conseguente affermazione della giurisprudenza della Corte dei Conti non solo sugli Enti pubblici economici ma anche sulle società a partecipazione pubblica).*

Questa giurisprudenza non è stata, tuttavia, osservata negli ultimi anni, ma ciò attiene al “fascino del diritto” ed alle sue esigenze di adattamento nell’evolversi della materia e nei mutamenti causati dallo scorrere del tempo.

Confidiamo, dunque, nella lungimiranza del governo regionale, il quale deve potere realizzare le proprie opere pubbliche senza finire nel suddetto sistema di contraddizioni.

\* \* \* \* \*

*Tanto premesso, il sottoscritto Procuratore Regionale del Lazio, chiede che l'Eccellentissima Sezione Regionale di controllo, sulla scorta dei dati acquisiti e riscontrati nell’odierno giudizio sul rendiconto generale della Regione Lazio, per l’esercizio 2014, pronunci la parificazione dei dati che non si mostrino irregolari o*

*contra legem, rifiutandola nei casi di gravi illegittimità, restando comunque  
impregiudicata ogni altra causa di danno pubblico erariale.*

*Grazie*

Roma lì, 27 novembre 2015

IL PROCURATORE DEL LAZIO

Angelo Raffaele de Dominicis