



# CORTE DEI CONTI

---

PROCURA REGIONALE  
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE  
PER IL LAZIO

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE SUL RENDICONTO  
GENERALE DELLA REGIONE LAZIO  
Esercizio finanziario 2021

**Requisitoria del Procuratore regionale  
Pio Silvestri**

UDIENZA DEL 10 NOVEMBRE 2022



CORTE DEI CONTI



# CORTE DEI CONTI

---

PROCURA REGIONALE  
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE  
PER IL LAZIO

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE SUL RENDICONTO  
GENERALE DELLA REGIONE LAZIO  
Esercizio finanziario 2021

**Requisitoria del Procuratore regionale  
Pio Silvestri**

UDIENZA DEL 10 NOVEMBRE 2022

La Relazione è disponibile sul sito web della Corte dei conti [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)



CORTE DEI CONTI

## *INTRODUZIONE*

Autorità, gentili ospiti anche da parte mia un cordiale buongiorno ed un ringraziamento per aver onorato con la vostra presenza l'udienza per il giudizio di parificazione del bilancio della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2021.

Il giudizio di parifica rientra nell'ambito delle funzioni di controllo intestate alla Corte dei conti e la sua natura sostanziale, appunto di funzione di controllo, non viene meno per effetto della celebrazione della fase conclusiva con le forme contenziose. Ed invero nella Costituzione la Corte dei conti risulta essere, ai sensi dell'art. 100, secondo comma, organo di garanzia dell'azione amministrativa e di tutela degli equilibri della finanza pubblica e, ai sensi dell'art. 103, secondo comma, organo giurisdizionale. La Magistratura contabile è quindi centrale nel ruolo di garante della corretta gestione delle risorse pubbliche ed anche nell'esercizio delle funzioni di controllo continua ad essere Organo neutrale ed indipendente.

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

Rinviando alla lettura della relazione mi pare utile anticipare alcune considerazioni sulle tematiche che riteniamo più rilevanti per come emergono dagli esiti dell'attività istruttoria.

Con riferimento alla spesa di personale pare condivisibile il criterio individuato dalla Sezione per il calcolo del “valore soglia” (tenendo conto della formula matematica spesa di personale/entrate correnti libere - FCDE) secondo i criteri dettati dal DPCM 3 settembre 2019 (che prevedono al denominatore le entrate del Titolo I, II e III) e non secondo le “indicazioni operative”, approvate dalla conferenza delle Regioni il 18 dicembre 2019 (che prevedono al denominatore le sole entrate del Titolo I). Nella concreta attuazione delle modalità di calcolo di cui sopra bisognerà valutare se dal sistema potrà derivare un sostanziale blocco delle assunzioni che sarebbe esiziale per le capacità progettuali e di attuazione dell’Ente chiamato anche allo sforzo per la “messa a terra” dei programmi finanziati con i fondi del PNRR.

Con riferimento all’indebitamento, la Sezione ritiene superato il limite quantitativo alla capacità di indebitamento perché considera i prestiti di cui all’art. 2, comma 46 e ss., della l. 244/2007 erogati nel 2008 e nel 2011 come mutui (che vanno calcolati nel limite) e non come anticipazioni di liquidità (che sono escluse dal limite ma prevedono un pari accantonamento nel risultato di amministrazione).

Ad avviso della Procura questo assunto non pare così piano alla luce della normativa che parrebbe poterle considerare come anticipazioni di liquidità; peraltro bisogna anche registrare che la Regione non ha mai proceduto (al pari di altri enti regionali che pure ne hanno beneficiato) ad alcun accantonamento nel risultato di amministrazione, come invece è espressamente previsto per l’anticipazione di liquidità ex d.l. 35/2013.

Questo Ufficio ritiene quindi auspicabile un intervento normativo che definisca in maniera espressa il trattamento contabile di dette erogazioni per tutte le Regioni interessate ai trasferimenti.

Venendo al sistema sanitario regionale, che è stato commissariato per lunghi anni, si può oggi affermare che, al compimento della gestione commissariale, i risultati ottenuti sono lusinghieri anche se rimane un tratto di strada da compiere per garantire servizi efficienti e costi sostenibili sia pure in quadro di contesto che vede le tariffe per le prestazioni sanitarie ferme a livelli della fine del secolo scorso.

Ciò nonostante, appare necessario alzare ancora il livello di efficienza della macchina amministrativa regionale e di quella delle aziende sanitarie chiamate ad un ripensamento dell'intero sistema sanitario messo vieppiù in crisi dall'emergenza pandemica. Nell'immediato ci si aspetta un nuovo cambio di passo per recuperare il gap di diagnosi e cure ritardate a causa della pandemia e per l'ulteriore riduzione dei tempi di attesa per le visite specialistiche rafforzando la rete della sanità di prossimità territoriale.

D'altro canto, proprio l'indiscutibile successo della campagna vaccinale, organizzata dall'Assessorato alla sanità, dimostra le potenzialità della Regione che deve quindi dare impulso all'attuazione del piano di rientro per arrivare, quanto prima possibile, alla gestione ordinaria della sanità. I piani di intervento già delineati (efficientamento delle aziende ospedaliere, Azienda Lazio.0, implementazione dei sistemi di monitoraggio e controllo delle prestazioni erogate, recupero tickets inevasi, riallineamento della spesa farmaceutica) devono trovare concreta attuazione cosicché, anche attraverso interventi sull'edilizia sanitaria e sull'ammodernamento tecnologico, si possa ridisegnare la struttura organizzativa della sanità avvicinando i servizi più essenziali ai cittadini e mantenendo strutture di élite per le grandi patologie e i grandi eventi pandemici che purtroppo la migliore letteratura scientifica considera inevitabili.

Rimanendo nel campo della sanità quest'Ufficio non può esimersi da una considerazione relativa alla società LazioCrea. Certamente aver accentrato il sistema dei pagamenti alla società ha consentito di recuperare gli inaccettabili ritardi nella gestione dei pagamenti oggi attestati sui sessanta giorni (fino a qualche anno fa eravamo ad oltre mille giorni); ciò nondimeno pare necessario un supplemento di riflessione su detta struttura organizzativa che pone problemi di chiarezza della gestione contabile.

In ordine al tema delle concessioni demaniali, in attesa di decisioni di riassetto del sistema a carattere generale e di rispetto di prescrizioni comunitarie e di decisioni di organi giudiziari nazionali, è auspicabile l'intervento regionale almeno sul piano dei controlli. Si tratta di indurre il sistema che coinvolge le amministrazioni comunali all'affidamento delle nuove concessioni attraverso gara pubblica, per garantire un gettito corrispondente al valore del bene e, al contestuale recupero dei pagamenti che spesso risultano inevasi per anni. Il tutto senza dimenticare la necessità di mettere in campo ogni utile iniziativa, d'intesa con le forze di polizia, per almeno limitare le possibilità di infiltrazione della criminalità organizzata in un settore che offre margini per il riciclaggio dei proventi provenienti dai traffici illeciti.

Un cenno deve essere fatto anche con riferimento alla gestione dei fondi comunitari ed in particolare a quelli derivanti dal PNRR. Già nella memoria depositata, a questi stessi fini, lo scorso anno evidenziammo alcuni profili di criticità e la connessa necessità di efficientare le strutture regionali preposte al fine di garantire la corretta e sollecita spendita dei fondi che rappresentano, in un momento di difficoltà finanziaria quale quello che stiamo vivendo, uno strumento essenziale per perseguire obiettivi di sviluppo e crescita. Tutto ciò è ancora più essenziale per la "messa a terra" dei progetti inclusi nel PNRR attese

le stringenti scadenze temporali che accompagnano l'erogazione dei fondi da parte dell'Unione Europea.

*Il rendiconto generale della Regione Lazio*  
*esercizio 2021 - dati finanziari*

**1. Considerazioni generali e di sintesi**

Ai sensi del comma 2 dell'articolo 63 del D.lgs. n. 118/2011, il Rendiconto generale della Regione Lazio per l'esercizio 2020 è costituito dal Conto del bilancio, dal Conto economico e dallo Stato patrimoniale.

Il Conto del bilancio è il documento contabile in cui sono esposti i dati finanziari della gestione svolta nel corso del 2021, assumendo come dato di partenza le risultanze contabili approvate con il bilancio di previsione relativo al medesimo anno.

Nella gestione di competenza a fronte di previsioni definitive di entrata per euro 28.774.027.504,24 sono state accertate somme per euro 20.815.120.212,35, con un grado di realizzazione annuale delle entrate pari al 72% ed una capacità di riscossione, a fronte di incassi in conto competenza pari ad euro 18.276.065.712,12, dell'88%.

A fronte di previsioni definitive di spesa per euro 37.052.257.849,80 sono state impegnate somme per euro 19.972.690.411,15. La capacità di realizzazione della spesa è stata pari al 54% degli stanziamenti definitivi, mentre la percentuale dei pagamenti (euro 17.990.452.417,03) sugli impegni è del 90%.

Con riferimento alla gestione dei residui, dalla gestione di competenza sono stati prodotti residui attivi per euro 2.539.054.500,23 su un totale di residui attivi conservati nel conto del bilancio al 31 dicembre 2021 di euro 4.464.589.019,95 e residui passivi per euro 1.982.237.994,12 su un ammontare

complessivo di residui passivi conservati nel conto del bilancio al 31 dicembre 2021 pari ad euro 4.145.896.956,86.

L'insieme delle operazioni di riaccertamento, effettuate ai sensi dell'art. 3 comma 4 del D. Lgs. n. 118/2011, è stato definito con deliberazione della Giunta regionale 10 maggio 2022, n. 278, con cui la Giunta regionale ha provveduto al riaccertamento ordinario dei residui della gestione finanziaria 2020, previa acquisizione del parere favorevole reso dal Collegio dei revisori dei conti. Con quest'ultima deliberazione è stato anche determinato il fondo pluriennale vincolato iscritto nella spesa dell'esercizio 2021, per un importo complessivo pari ad euro 886.002.654,71 (di cui euro 304.982.874,02 per la parte corrente ed euro 581.019.780,69 per la parte in conto capitale).

Rispetto ad un fondo di cassa iniziale pari ad euro 2.402.572.366,33, si sono registrate riscossioni in conto competenza pari ad euro 18.276.065.712,12 e in conto residui per euro 1.734.846.119,74 e pagamenti in conto competenza per euro 17.990.452.417,03 e in conto residui per euro 2.228.405.348,52, con un saldo al 31.12.2021 pari ad euro 2.194.626.432,64.

Permane la criticità già segnalata circa la mancata esposizione in bilancio del dato relativo alla cassa vincolata a seguito di procedure esecutive attivate dai creditori presso il Tesoriere dell'Ente, che, come si legge nella Relazione dell'Organo di revisione, l'Amministrazione dichiara essere stati già parzialmente soddisfatti, ma i cui vincoli risultano ancora efficaci in relazione ai ritardi delle modalità di rilascio della certificazione di avvenuta estinzione della procedura esecutiva da parte della cancelleria del Tribunale civile di Roma.

Anche per il 2021, come per il triennio precedente, l'anticipazione di tesoreria è stata pari a zero; nel 2021 non vi sono stati trasferimenti di risorse dal conto ordinario al conto sanità e viceversa, mentre sono stati rilevati crediti

della cassa sanitaria nei confronti di quella ordinaria pari ad euro 2.215.870,39 e crediti della cassa ordinaria nei confronti di quella sanitaria pari ad euro 26.108.910,95.

Come nello scorso esercizio, la Sezione di controllo non ha effettuato l'attività di campionamento su specifiche poste di spesa del bilancio regionale, né risultano esplicitati i criteri di campionamento utilizzati dal Collegio dei Revisori in relazione all'attività di riaccertamento dei residui, elemento quest'ultimo di assoluta rilevanza ai fini di una corretta valutazione delle operazioni di verifica compiute dalle Direzioni regionali e di quantificazione del Fondo Pluriennale Vincolato.

## **2. I risultati della gestione finanziaria 2021**

Il risultato finanziario della gestione di competenza dell'anno 2021 è pari ad euro 655.810.090,36, in miglioramento rispetto al risultato dell'esercizio precedente e rappresenta il saldo tra entrate di competenza accertate (euro 20.815.120.212,35), meno le spese di competenza impegnate (euro 19.972.690.411,15), cui va aggiunta la differenza tra Fondo Pluriennale Vincolato in entrata (euro 699.382.943,87) e Fondo Pluriennale Vincolato in uscita (euro 886.002.654,71).

Nell'ambito della verifica dei risultati della gestione 2021, rilevanza assume il risultato di amministrazione, che esprime in maniera sintetica l'intera gestione finanziaria dell'esercizio.

Il progetto di rendiconto 2021 espone un risultato di amministrazione “contabile” (lett. A) di euro 1.627.315.841,02<sup>1</sup>, in miglioramento rispetto al corrispondente saldo della precedente gestione, pari ad euro 1.014.399.629,64.

Il risultato di amministrazione “effettivo” 2021 (lett. E) risulta pari a - 8.316.339.017,14 euro, costituito dal saldo contabile di lett. A), pari ad euro 1.627.315.841,02, integrato con il totale della parte accantonata, pari ad euro 9.106.366.325,47, e di quella vincolata, pari ad euro 837.288.532,69.

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

a) Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)

Il Fondo crediti di dubbia esigibilità, previsto dall’art. 46 del d.lgs. n. 118/2011, in conseguenza all’adeguamento alla Decisione di parifica della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per il Lazio sul rendiconto 2020 (deliberazione n. 109/2021/PARI), aumenta rispetto all’esercizio precedente, passando da euro 165.000.000,00, accantonati al risultato di amministrazione 2020, ad un valore accantonato pari ad euro 493.008.446,88.

b) Fondo per le perdite delle società partecipate

L’importo accantonato è pari ad euro 2.141.688,00 e riguarda le perdite delle seguenti società partecipate:

a. M.O.F. S.p.A. Mercato Ortofrutticolo Fondi: euro 14.440,00;

---

<sup>1</sup> Quale risultante del saldo tra il risultato di amministrazione dell’esercizio precedente, pari ad euro 1.014.399.629,64, più il saldo della gestione di competenza 2021, pari ad euro 655.810.090,36, e della gestione dei residui, pari ad euro - 42.893.878,98.

- b. Pa. L. Mer. Parco Scientifico e Tecnologico del Lazio Meridionale s.c.a.r.l. (partecipata da Lazio Innova S.p.A.): euro 198.846,00,
- c. Società per il Polo Tecnologico Industriale Romano S.p.A. (partecipata da Lazio Innova S.p.A.): euro 1.155,00,
- d. Investimenti S.p.A.: 1.927.247,00.

La Regione, in accoglimento di quanto evidenziato da questa Procura nell'ambito della requisitoria al giudizio di parificazione del rendiconto regionale 2020, ha assicurato che provvederà all'adeguamento dello stanziamento del fondo in questione in sede di assestamento del bilancio regionale 2022, procedendo nel caso a nuovi accantonamenti ovvero allo svincolo di quote accantonate.

c) Fondo per rischi da contenzioso

L'Amministrazione regionale dà notizia, nella relazione al progetto di rendiconto 2021, di aver proceduto ad una stima analitica, per ciascuna posizione, del rischio di soccombenza ed al fine di superare le criticità evidenziate dalla Sezione nel precedente rendiconto, all'accantonamento integrale del fondo contenzioso nel risultato di amministrazione 2021, per un importo pari ad euro 102.057.272,88.

Per il contenzioso afferente al settore sanitario, invece, risulta iscritto nella GSA un fondo rischi per l'ultimo esercizio approvato (2020) pari ad euro 477.101.594,94 a fronte di una stima di soccombenza in materia sanitaria pari ad euro 133.233.178,00.

d) Fondo residui perenti

L'accantonamento residui perenti al 31 dicembre 2021 ammonta ad euro 926.530.226,05, a fronte di uno stock complessivo dei residui passivi perenti

pari a 999.876.450,56 euro, con una copertura del 92,70%, quindi superiore alla soglia minima del 70% prevista dal d.lgs. n. 118/2011. In particolare, euro 425.336.099,98 risultano relativi al disavanzo da debito autorizzato e non contratto (DANC) utilizzato per fornire copertura finanziaria ai residui perenti di parte capitale.

La Procura ritiene coerente con il principio contabile applicato 4/2 del D.lgs. n. 118/2011 e s.m.i., la copertura dei residui perenti di parte capitale con l'istituto del disavanzo da DANC, che consente di fare effettivo ricorso al mercato finanziario solo in relazione ad effettive esigenze di cassa e quindi di non aumentare il reale livello di indebitamento regionale per una tipologia di residui passivi caratterizzati da un lento smaltimento (nel 2021 pari al 12,56%).

e) Fondo Passività Potenziali

La quantificazione operata dalla Regione Lazio, pari a complessivi 206,813 mln di euro (77.108 mln di euro circa per il pagamento delle perdite potenziali derivanti da spese correnti; 96.854 mln di euro circa per perdite potenziali derivanti da spese in conto capitale; 16.820 mln di euro per garanzie prestate dalla Regione in favore di imprese controllate; 16.030 mln di euro per rinnovi contrattuali), risulta in aumento rispetto al valore dello scorso esercizio pari a 177 mln di euro in conseguenza all'adeguamento dell'Amministrazione alla Decisione di parifica della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per il Lazio sul rendiconto 2020.

Particolare attenzione è stata prestata, su sollecitazione della Sezione di controllo, all'attività di riconciliazione contabile tra residui attivi e passivi con gli enti locali regionali tuttora in corso, che ha fatto emergere perdite potenziali pari a complessivi 122.260 mln di euro circa, finanziate per euro 52.533 mln di

euro circa, con una corrispondente quota dell'accantonamento per perdite potenziali assunto sul risultato di amministrazione 2021 e, per la differenza, con una quota dei fondi per il pagamento delle perdite potenziali stanziati sul bilancio di previsione 2022/2024.

La Sezione ha evidenziato ulteriori squadrature contabili tra Regione e società a controllo regionale. In particolare, nell'ambito dei rapporti con la società LazioCrea merita attenzione la vicenda dei 30 mln di euro da utilizzare per erogazioni a fondo perduto, a valere su risorse UE, in favore di soggetti passivi IRAP, per le quali sono emerse numerose irregolarità.

Sulla base delle sollecitazioni della Sezione risulta essere stato ampliato il campione di verifica dal 5% circa al 20% circa delle domande, intraprendendo, altresì, le necessarie azioni di recupero nei confronti dei percettori non legittimati a ricevere il contributo.

L'Ufficio di Procura sollecita la conclusione in tempi brevi di detta attività, evidenziando, altresì, che ove emergesse un dato di errore tale da determinare la non affidabilità del programma operativo in uso alla società LazioCrea per l'erogazione del finanziamento in questione, l'Amministrazione regionale dovrà procedere alla verifica analitica di ciascuna posizione, attivando contestualmente azioni di recupero.

*f) Fondo anticipazione di liquidità*

L'art. 44 del d.l. n. 189/2016 e successive modificazioni ha sospeso fino al 2023 il rimborso della quota capitale delle anticipazioni di liquidità, di cui all'articolo 1, commi da 692 a 700 della legge 28 dicembre 2015 n. 208. Pertanto, l'ammontare del fondo, pari a euro 7.375.815.094,74, inserito nella parte

accantonata del prospetto del risultato di amministrazione, risulta invariato rispetto allo scorso esercizio.

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

Merita segnalazione anche la quota vincolata dell'avanzo di amministrazione, pari ad euro 837.288.532,69 che si riferisce ad entrate accertate e incassate con vincolo di destinazione, ma non ancora impegnate e precisamente euro 58.967.084,02 riferiti a vincoli derivanti da leggi e principi contabili, euro 541.495.827,26 a vincoli derivanti da trasferimenti ed euro 236.825.621,41 alle entrate derivanti dal gettito della manovra fiscale regionale addizionale IRPEF in applicazione dell'art. 2, comma 6, del decreto-legge 15 ottobre 2013, n. 120.

### **3. Gli equilibri di bilancio**

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

dettaglio sulla composizione delle quote accantonate, vincolate, destinate e libere.

Il “quadro generale riassuntivo” degli equilibri di bilancio relativi all’esercizio 2021 della Regione Lazio espone un equilibrio di bilancio pari ad euro +94.005.122,14 e un equilibrio complessivo pari ad euro -365.433.044,86, di cui euro 425.336.099,98 relativi al disavanzo da debito autorizzato e non contratto (DANC) formatosi per effetto dell’accantonamento riferito ai residui perenti in conto capitale a carico della Regione. Inoltre, l’andamento finanziario dell’esercizio 2021 della Regione Lazio non ha necessitato di far ricorso a debito autorizzato e non contratto.

#### **4. Il pareggio di bilancio**

Anche per il 2021 le Regioni hanno partecipato alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica perseguendo il pareggio di bilancio, in applicazione dell’articolo 9, della Legge 24 dicembre 2012, n. 243, secondo cui ai fini del concorso al contenimento dei saldi di finanza pubblica, le Regioni a statuto ordinario devono conseguire un saldo non negativo (cioè come livello minimo pari a zero), in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali. Inoltre, in considerazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 247 del 2017 e n. 101 del 2018, che autorizzano l’utilizzo dell’avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa nel rispetto delle disposizioni previste dal decreto legislativo n. 118/2011, dal 2021 le disposizioni dell’articolo 1, comma 820 della legge n. 145/2018, si applicano anche alle Regioni a statuto ordinario.

Il Collegio dei revisori ha attestato il rispetto da parte della Regione Lazio del concorso agli obiettivi di finanza pubblica per l’anno 2021; in particolare

anche l'equilibrio complessivo D/3 è positivo, considerato che il DANC dell'esercizio, pari ad € 425.336.099,98, non rileva ai fini dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 1, comma 821, della Legge n. 145/2018.

## **5. Spesa di personale**

Con specifico riferimento alla spesa di personale 2021, la Sezione ha correttamente attenzionato la mancata previsione nel Piano triennale dei fabbisogni del personale (PTPF) di un piano delle assunzioni a tempo determinato, richiesto dal d.m. 8 maggio 2018, al fine di *“coniugare l'ottimale impiego delle risorse pubbliche disponibili e gli obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini e di assicurare, da parte delle amministrazioni destinatarie, il rispetto degli equilibri di finanza pubblica”*. Deve conseguentemente evidenziarsi la non derogabilità di tale previsione anche con riferimento al caso specifico di personale assunto a tempo determinato nelle strutture di diretta collaborazione di Giunta e Consiglio regionale, non ritenendosi esaustiva la mera previsione regolamentare che si limita esclusivamente a prefissare il contingente numerico massimo di assunzioni.

Eguale, si condividono le osservazioni della Sezione con riferimento alle modalità di calcolo del *“valore soglia”* delle capacità assunzionali, da rapportarsi ai criteri indicati dal D.P.C.M. 3 settembre 2019 e riguardo alle criticità relative al permanere dei dipendenti comandati o distaccati da società regionali presso la regione Lazio *“fino alla relativa scadenza”*, come previsto dall'art. 2, comma 2, della L.R. 20 dicembre 2021.

Questo Ufficio di Procura si riserva di approfondire la tematica connessa alla contestata illegittimità della spesa di personale, invitando, tuttavia, l'Amministrazione regionale a valutarne la cessazione anticipata, stante il carattere ontologicamente temporaneo di tale tipologia di rapporti.

## **6. L'indebitamento**

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

In particolare, l'art. 62, co. 6, D. Lgs. n. 118/2011, prevede limiti qualitativi (divieto di contrarre mutui o altre forme di indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento) e quantitativi alla capacità delle Regioni di contrarre indebitamento, talché, ai sensi di detto articolo, il ricorso al debito, fatte salve le disposizioni dell'art. 40, comma 2, è ammesso esclusivamente nel rispetto di quanto previsto dalle leggi vigenti in materia, con particolare riferimento agli articoli 81 e 119 della Costituzione, all'art. 3, comma 16, della Legge 24 dicembre 2003, n. 350, ed agli articoli 9 e 10 della Legge 24 dicembre 2012, n. 243.

Sulla base delle verifiche effettuate in sede istruttoria dalla Sezione sono emersi dubbi circa il rispetto del limite dell'indebitamento di cui all'art. 62 del d.Lgs. n. 118/2011 e ss.mm.ii., con particolare riferimento alle risorse trasferite, ai sensi dell'art. 2, comma 46 e ss., della l. 244/2007, dallo Stato alle Regioni Lazio, Campania, Molise e Sicilia e finalizzate al ripiano del disavanzo sanitario cumulato al 31 dicembre 2005, che l'Amministrazione regionale

esclude dal calcolo della capacità di indebitamento in considerazione della ritenuta natura giuridica di “anticipazione di liquidità”, senza, tuttavia, aver mai previsto in bilancio un corrispondente fondo nella parte accantonata (lett. B) del Risultato di Amministrazione.

La Procura, in considerazione della circostanza che la norma da ultimo citata, pur autorizzando il MEF ad “anticipare ...la liquidità” alle suddette Regioni, non esclude espressamente le somme erogate dal calcolo del limite di indebitamento (a differenza di quanto previsto per le anticipazioni di liquidità del successivo decreto legge 35/2013 e ss.mm.ii.) ed auspica un intervento normativo che definisca in maniera espressa il trattamento contabile di dette erogazioni per tutte le Regioni interessate ai trasferimenti.

In ogni caso, l’esposizione debitoria complessiva della Regione al 31 dicembre 2021 risulta pari al 31 dicembre 2021 ad euro 27.914.242.815,75, di cui euro 22.796.768.679,10 di “Debiti da finanziamento”.

Pur presentando un decremento rispetto all’esercizio 2021, in valore assoluto, di euro -415.872.315,69, e, in termini percentuali, del -1,47%, il dato rappresenta un valore assoluto rilevante e pertanto, come per lo scorso esercizio, si sollecita una politica di gestione attiva del debito e ristrutturazione del debito finanziario già contratto in un’ottica di sostenibilità *pro futuro*, finalizzata ad evitare di penalizzare l’erogazione dei servizi per la comunità amministrata.

## *La Gestione Sanitaria*

In questa sezione si procede a esaminare gli andamenti di maggiore significatività della gestione sanitaria in considerazione del relativo impatto sugli equilibri, presenti e futuri, del perimetro sanitario e, in definitiva, dell'intero bilancio regionale, attesa la assoluta preponderanza di tale settore di intervento dell'azione regionale, sia sul fronte delle entrate che su quello della spesa.

### **1. L'attuazione del Piano di rientro**

Come noto, nel 2008 la Regione Lazio è stata commissariata a causa di rilevanti disavanzi. Le azioni di risanamento sono proseguite fino al luglio 2020, con l'approvazione di un piano di rientro oggi in corso di attuazione. Si registra la conclusione del complesso iter che ha condotto alla definitiva fuoriuscita della Regione dalla gestione commissariale, con la positiva verifica effettuata ad opera dei Ministeri vigilanti al Tavolo del 22 luglio 2020.

Sui risultati complessivi del lungo percorso di risanamento e sull'efficacia delle misure adottate a seguito degli interventi del legislatore statale in sede di coordinamento della finanza pubblica, si richiamano le osservazioni già formulate da questa Corte in sede di referto al Parlamento sulla gestione finanziaria dei servizi sanitari regionali: *“(...) nelle Regioni sottoposte a piano di rientro il disavanzo complessivo è diminuito in maniera costante: dai -4,3 miliardi del 2006 (l'anno precedente a quello in cui è stata introdotta la legislazione sui piani di rientro) al -223 milioni del 2017. Lo stringente sistema di verifiche posto su tali Regioni sta, dunque, continuando a produrre evidenti effetti*

*positivi nel percorso di risanamento dei conti della sanità. Gli interventi del Tavolo tecnico, infatti, nell'identificare le ragioni determinanti della crescita della spesa sanitaria relativamente ai principali fattori di costo, hanno permesso di far emergere le criticità esistenti nei vari sistemi, impegnando le Regioni a far fronte seriamente ai disavanzi attraverso l'assunzione di idonei provvedimenti di contenimento della spesa e l'individuazione di congrue misure di copertura.*

*Quanto appena precisato, pur se con andamenti diversi, è particolarmente visibile nelle Regioni che nel 2006 presentavano disavanzi molto elevati: la Regione Lazio, che nel 2006 era in disavanzo per 1.966,91 milioni, nell'ultimo quinquennio ha riassorbito in modo continuo e costante il deficit (-669,62 milioni nel 2013; -367,38 milioni nel 2014; -332,64 milioni nel 2015; -136,52 milioni nel 2016; -45,67 milioni nel 2017)"<sup>2</sup>.*

L'anno 2021 rappresenta pertanto il primo anno interamente gestito in regime ordinario dall'Ente regionale e non dall'Organo straordinario del Commissario ad acta.

Le prime misure previste dall'Ente sono quelle di cui al "Piano di riorganizzazione, riqualificazione e sviluppo del Servizio Sanitario Regionale 2019-2021" adottato con decreto del Commissario *ad acta* n. 81 del 25 giugno 2020 a seguito del recepimento delle osservazioni formulate dai Ministeri vigilanti.

Quanto alle linee di intervento previste (piani di efficientamento delle Aziende ospedaliere; attivazione dell'Azienda Lazio.0; implementazione dei sistemi di monitoraggio e controllo dell'efficienza delle prestazioni erogate, controllo quali il recupero dei ticket inevasi, i recuperi finanziari ed economici per inappropriata delle prestazioni erogate; riallineamento della spesa farmaceutica agli standard delle Regioni *benchmark*), tenuto conto anche del

---

<sup>2</sup> Cfr. delib. n. 13/SEZAUT/2019/FRG, pagg.

soppravvenire dell'emergenza pandemica, si tratta sostanzialmente di linee programmatiche che attendono concreta attuazione.

## **2. Il finanziamento del SSR: la riduzione dei disavanzi e gli impieghi extra sanitari**

Rinnovata attenzione si pone, anche con riferimento alle risultanze del rendiconto in oggetto, alla manovra finanziaria regionale correlata alla situazione di rientro dal deficit sanitario e alla copertura delle rate di ammortamento delle anticipazioni di liquidità, così come prevista dall'art. 2, comma 1, LR n. 2/2013, mediante la rimodulazione dell'addizionale regionale IRPEF ex articolo 6, comma 1, lett. b) e c), d.lgs. n. 68/2011 (+0,6% per l'anno 2014 e +1% a decorrere dall'anno 2015), manovra resa possibile per effetto della facoltà con il d.l. n. 120/2013.

Con riguardo, in particolare, alle risorse derivanti dall'extragetrito e alle relative finalizzazioni, l'Ente regionale ha rappresentato che per l'anno 2021 il maggior gettito è stato interamente svincolato dalla destinazione sanitaria e utilizzato per i servizi relativi al trasporto pubblico locale (per 338,998 mln di euro), per rimborso anticipazioni di liquidità e per servizi relativi al settore socio-sanitario.

Si ricorda che, in occasione del controllo sul rendiconto per l'e.f. 2020, la posta contabile di 236.825.621,41 euro, destinata al finanziamento degli oneri finanziari del servizio del debito del settore sanitario diversi dai mutui per anticipazioni di liquidità, era stata fatta oggetto di diniego di parifica in quanto giudicata impropria ovvero in contrasto con la normativa sopra richiamata (vd. decisione n. 109/20217PARI, come confermata dalla sent. SS.RR, in sede giurisdizionale in s.c., n. 7/2022/DELC).

Sul punto, è altresì intervenuto, con norma interpretativa, il legislatore statale<sup>3</sup>.

Per l'anno in esame, la Regione ha destinato le risorse a servizi pubblici o rimborso delle anticipazioni di liquidità ex d.lgs. n. 35/2013, al contempo avendo proceduto a conformarsi alla succitata decisione di parifica.

\*\*\*\*\*

Nel corso della riunione del "tavolo tecnico"<sup>4</sup> presso il MEF del 26 luglio 2018, è stato consentito alla Regione Lazio, ai sensi dell'art. 2, co. 6, d.l. n. 120/2013 ed in considerazione dei risultati di gestione degli ultimi due anni (-136,52 milioni e -45,67 milioni), di destinare all'equilibrio del settore sanitario, a partire dall'anno d'imposta 2019, un gettito fiscale minimo pari a 91,09 milioni di euro, potendo ridurre le maggiorazioni fiscali ovvero destinare il relativo gettito a finalità extrasanitarie riguardanti lo svolgimento di servizi pubblici essenziali e l'attuazione delle disposizioni di cui al d.l. n. 35/2013, fermo restando quanto disposto dall'art. 2, co. 86, l. n. 191/2009.

La Regione Lazio ha preventivato fino al 2023 lo svincolo di tutte le risorse iscritte a bilancio e finanziate con le manovre fiscali relative alle maggiorazioni "Addizionale IRPEF 0,50%" e "Addizionale IRAP 0,92%", a favore del finanziamento di spese non direttamente attinenti alla gestione sanitaria.

---

<sup>3</sup> Vd. art. 80 bis l. n. 191/2009, introdotto dal d.l. n. 4 del 27 gennaio 2022, come convertito dalla l. n. 25 del 28 marzo 2022 ("Le disposizioni di cui al comma 80, secondo e terzo periodo, si interpretano nel senso che la destinazione del gettito derivante dalla massimizzazione delle aliquote di cui al primo periodo del medesimo comma può essere effettuata anche nelle annualità successive al relativo accertamento ed anche per la riduzione della pressione fiscale e la copertura degli oneri finanziari concernenti il servizio del debito relativo al settore sanitario").

<sup>4</sup> Il "Tavolo di verifica degli adempimenti delle Regioni soggette a piano di rientro", organismo paritetico che coinvolge congiuntamente Regioni e Ministeri dell'Economia e Finanze e della Salute, cui, a partire dall'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005, è affidata l'attività di monitoraggio degli adempimenti ai quali sono soggette le Regioni nel percorso di risanamento dai disavanzi sanitari.

Al riguardo, si concorda con la Sezione circa il carattere anacronistico di tale iscrizione, se non nei ristretti limiti di un “*pro-memoria*”, atteso che, solo a seguito della compiuta verifica da parte del Tavolo tecnico della mancata formazione di nuovi disavanzi sanitari, sarà possibile per la Regione svincolare tali risorse e destinarle a diverse finalità di copertura.

\*\*\*\*\*

Con riferimento espresso alla quota di extragettilo destinata a concorrere, insieme con le risorse statali trasferite dal Fondo nazionale trasporti, al finanziamento del servizio di trasporto reso dall’Ente regionale, è di piana evidenza il carattere ormai “*strutturale*” dell’anomalia del ricorso a tale fonte di finanziamento, assentita dalle disposizioni del legislatore statale nell’immediatezza dell’adozione delle misure necessarie a intraprendere il necessario percorso di rientro dai considerevoli disavanzi accumulati dagli enti territoriali nel settore sanitario.

Tenuto conto dell’evoluzione del processo di risanamento intercorso dall’entrata in vigore della norma di *favor* introdotta dal legislatore statale, diventa sempre più cogente l’esigenza di assicurare il prioritario obiettivo di rientro dalle situazioni di criticità rispetto agli standard prefigurati, valorizzando il nesso di proporzionalità tra risorse assegnate, funzioni esercitate, servizi resi<sup>5</sup>.

Sotto tale profilo, il miglior rapporto tra equilibrio del bilancio e buon andamento dell’azione amministrativa, non può che risiedere in un armonico

---

<sup>5</sup> Nella destinazione finale degli sforzi fiscali aggiuntivi, la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale è solita richiamare un “canone di transitorietà” in presenza di situazioni connotate anche da elementi derogatori (si vedano ad esempio le sentenze pertinenti l’applicazione del predetto canone sui vincoli imposti dal legislatore statale alle politiche di bilancio regionale – *ex plurimis* sent. n. 64/2016, n. 44 e 79/2015, n. 205/2013).

perseguimento delle finalità pubbliche attraverso il minor impiego possibile delle risorse acquisite mediante i contributi e il prelievo fiscale; in sostanza, un ottimale rapporto tra efficienza ed equità<sup>6</sup>: un processo di riduzione dei disavanzi disgiunto da un'effettiva, reale, accurata e mirata razionalizzazione della spesa, con connesso miglior governo della stessa, avrà reso - e renderà - iniqua ogni manovra impositiva dell'Ente regionale.

### **3. Il consolidato sanitario regionale e la copertura delle perdite infraregionali**

Una mirata attenzione ai fini della verifica non solo dell'equilibrio dei conti sanitari, ma dell'intero bilancio, viene costantemente rivolta alle risultanze della gestione sanitaria consolidata, ottenuta a seguito della riconciliazione delle grandezze in termini di contabilità economico/patrimoniale degli enti del SSR con quelle finanziarie del bilancio regionale.

Sul punto, si sottolinea il permanere della criticità rappresentata dalla rilevazione di perdite da parte di alcuni degli enti del SSR e della negatività del Fondo di dotazione.

Sull'origine delle perdite si prende atto di quanto riferito dall'Ente in sede di contraddittorio con la Sezione sulla riferibilità delle dette perdite alla

---

<sup>6</sup> La giurisprudenza della Corte costituzionale richiama in particolare il parametro offerto dall'articolo 97 Cost. che nella sua articolazione teleologica può essere tradotto sotto il profilo dinamico "nella continua ricerca degli equilibri" essendo "la materia finanziaria viva e sottoposta a una notevole quantità di variabili che non consentono, se non casualmente, il raggiungimento e il mantenimento di una situazione stabile e definitiva. Invero, la disposizione costituzionale prevede, che per tutte le pubbliche amministrazioni l'equilibrio dei rispettivi bilanci sia prodromico al buon andamento e all'imparzialità dell'azione amministrativa. In tale contesto "il risultato di amministrazione è parte integrante, anzi coefficiente necessario, della qualificazione del concetto di equilibrio dei bilanci".

gestione delle Aziende ospedaliere, costrette a operare con tariffe non adeguate agli attuali costi.

Già il DCA n. 52/2017 (denominato “Piano di riorganizzazione, riqualificazione e sviluppo del Servizio Sanitario” e avente per oggetto l’adozione del programma Operativo 2016-2018 a salvaguardia degli equilibri strategici di rientro dai disavanzi nel settore sanitario) prevedeva l’attivazione di un sistema informativo amministrativo-contabile unico per tutte le Aziende del SSR, oltre alla predisposizione di una nuova metodologia per la ripartizione del Fondo sanitario regionale indistinto (FSR) tra le aziende del SSR.

Tenuto conto della rilevata concentrazione, per l’anno 2015, del disavanzo del SSR nei bilanci delle AO,AOU, IRCSS e Policlinici, a fronte di una situazione di pareggio per le ASL, nel detto documento programmatico il Commissario ad acta ha ipotizzato una preventiva comunicazione dei dati provvisori di bilancio finalizzata alla rimodulazione del piano di riparto, da articolare in più momenti, in una logica di graduale riduzione della quota di Fondo sanitario indistinto parametrata alla dinamica della spesa storica e a un correlato incremento del peso della quota capitaria, basata sui LEA della popolazione residente.

Sul punto, fermi gli esiti delle verifiche avviate dalla Sezione sui bilanci di singole Aziende, si osserva che ogni misura volta al ripiano di riscontrate perdite e dunque al ripristino della situazione di equilibrio all’interno del singolo ente sanitario, si inserisce nella più ampia prospettiva dell’equilibrio sistemico dell’intero SSR.

Si richiamano al riguardo le previsioni dell’art. 30 del d.lgs. n. 118/2011, nella versione emendata dall’art. 1, comma 557, l. n. 190/2014, in vigore dal 1° gennaio 2015, secondo cui “*eventuali risparmi nella gestione del Servizio sanitario*

*nazionale effettuati dalle regioni rimangono nella disponibilità delle regioni stesse per le finalità sanitarie”.*

Ciò in quanto equilibrio e disequilibrio sono situazioni contabili e finanziarie che si misurano a livello regionale atteso che, nell’ambito del territorio regionale, tutti i cittadini sono suscettibili di subire le conseguenze negative generate dalla soggezione a piano di rientro e, più in generale, tenuto conto che un’accezione strettamente atomistica e aziendalistica degli equilibri dei singoli enti, funzionale al perseguimento di un “utile”, non appare coerente con la missione di un ente sanitario.

La stessa Corte costituzionale ha da tempo sottolineato come l’effettività del diritto alla salute sia assicurata dal finanziamento e dalla corretta ed efficace erogazione della prestazione, di guisa che il finanziamento stesso costituisce condizione necessaria ma non sufficiente del corretto adempimento del precetto costituzionale. In sostanza, la determinazione, il finanziamento e l’erogazione dei LEA compone un sistema articolato il cui equilibrio deve essere assicurato dalla sinergica coerenza dei comportamenti di tutti i soggetti coinvolti nella sua attuazione (cfr. sent. n. 169/2017 e n. 10/2016).

\*\*\*\*\*

Con riguardo allo stato patrimoniale, poi, sussiste ancora l’importante negatività del Fondo di dotazione: il conto consolidato della Regione Lazio è l’unico in Italia a presentare un fondo di dotazione negativo (-994,25 milioni per il 2017; -1.039.000,00 nel 2019) per il quale non sono note le motivazioni.

Nel corso della riunione di luglio 2018, il Tavolo tecnico di verifica degli adempimenti istituito presso il Mef ha chiesto alla struttura commissariale di accelerare gli interventi, richiesti sin dalle prime analisi del 2011, mentre dalla

lettura del verbale del novembre 2021 lo stesso Tavolo tecnico prendeva atto del miglioramento del valore consolidato del detto Fondo (passato da -740,733 mln del 2019 a -571,199 mln del 2020), ribadendo comunque la necessità improcrastinabile di procedere all'attività di valutazione straordinaria sulle partite debitorie e creditorie degli enti del SSR.

È di tutta evidenza la necessità di una definitiva soluzione della segnalata problematica, atteso che la stessa rappresenta una rilevante criticità in relazione all'effettiva chiusura di ogni partita di debito pregressa.

\*\*\*\*\*

Con riguardo, infine, alle operazioni contabili di riconciliazione delle iscrizioni contabili tra bilancio consolidato SSR 2021 e bilancio regionale, si ribadisce quanto affermato già in occasione dei precedenti giudizi di parifica in merito alla necessità che tutte le operazioni di riconciliazione e allineamento degli accadimenti contabili tra il livello regionale e quello dei soggetti operanti all'interno del SSR (GSA e aziende) risultino in concreto finalizzate a consentire - in quanto improntate al canone della trasparenza contabile - una effettiva valutazione della correttezza e dell'efficienza dei fatti gestionali; una corretta individuazione delle *"passività potenziali"* e la costituzione di congrui accantonamenti sugli appositi fondi rischi.

#### **4. Il contenzioso sanitario**

Rinnovata e perdurante attenzione si pone, anche in occasione della disamina delle risultanze gestionali e contabili del ciclo di bilancio oggi all'esame, ai profili problematici connessi all'esercizio dell'attività

defensionale nei numerosi ambiti nei quali in concreto si sviluppano i contenziosi che vedono la Regione soggetto passivo.

Al riguardo, come noto, si osserva che, pur non mancando contenziosi sugli appalti, sulla responsabilità civile, sull'urbanistica, la sanità resta la materia più presente nelle controversie, in particolare quelli relativi alla remuneratività di prestazioni e servizi forniti da strutture private accreditate.

In merito, nonché con riferimento specifico all'attuazione delle previsioni dell'art. 10 *bis* della l. n. 6/2002 (come inserito nel 2011), dirette a dotare il ruolo dell'Avvocatura regionale delle professionalità adeguate a gestire il complesso e assai corposo contenzioso dell'Ente, seppur è innegabile una riduzione delle esternalizzazioni dei patrocini legali rispetto al ricorso massivo che in passato si registrava (di cui costituiscono testimonianza i pagamenti legittimati attraverso la procedura di riconoscimento di debiti fuori bilancio), ancora una volta questa Procura segnala la necessità di ridurre l'esternalizzazione dei patrocini non solo da parte della Regione, ma anche dei singoli Enti che compongono il SSR, e raccomanda di avvalersi, a invarianza dei ruoli esistenti, della possibilità, già prevista a legislazione vigente, del ricorso al patrocinio gratuito dell'Avvocatura erariale.

Dette iniziative appaiono rispondere non soltanto all'obiettivo, da tempo parimenti segnalato, di ridurre la spesa per prestazioni professionali, ma, più pregnantemente, alla cogente necessità di riportare nel solco della legittimità e della legalità finanziaria la gestione in concreto dell'attività defensionale della Regione e dei vari enti che la compongono nei numerosi contenziosi che li vedono, a diverso titolo, coinvolti.

## **5. I livelli essenziali di assistenza**

In questa cornice di sistema e di dinamici rapporti tra i diversi livelli di governo nell'esercizio di competenze auspicabilmente convergenti verso medesimi obiettivi di efficaci ed effettivi livelli di appropriatezza delle prestazioni erogate ai cittadini utenti, si è privilegiato, nell'analisi degli andamenti e degli esiti della gestione considerata, un approccio sostanziale, volto prioritariamente a lumeggiare, ove possibile e sulla base delle evidenze contabili e finanziarie rendicontate, nonché delle risultanze gestionali emerse, il grado di effettività dei LEA.

Come già osservato in sede di parificazione dei precedenti rendiconti, rimane attuale la premessa per la quale il raggiungimento di un determinato livello di prestazioni essenziali di assistenza sanitaria è influenzato non solo dall'ammontare del finanziamento erogato ma anche e, si aggiunge, soprattutto, dalle modalità di gestione dello stesso, essendo palese come un pur equo finanziamento in entrata (ben calibrato in base ai reali costi e fabbisogni standard, modalità ad oggi non ancora attuata continuandosi ad applicare il solo criterio della quota capitaria) potrebbe essere in parte reso incongruo a causa di inefficienti gestioni.

In tal senso si ritiene utile riportare alcuni passi della recente sentenza della Corte costituzionale n. 62/2020<sup>7</sup> che, riprendendo un filone ormai consolidato, (pur senza trascurare la necessità di adeguati finanziamenti<sup>8</sup>) considerano il delicato intreccio di funzioni tra lo Stato e le Regioni in quanto tenuti, in una doverosa cooperazione e una adeguata programmazione, ad assicurare il miglior servizio possibile alla collettività.

---

<sup>7</sup> Riguardante il giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 31, commi 4° e 5°, 45 e 99, commi da 2° a 17° e 25° della legge della Regione siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), promosso dal presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato in data 10-16 luglio 2018.

<sup>8</sup> Cfr. anche la Sentenza della Corte costituzionale n. 91 del 7 aprile 2020 nella quale si ribadisce che "...le affermazioni di questa Corte secondo cui, dove sono in gioco funzioni e diritti costituzionalmente previsti e garantiti, è indispensabile superare la prospettiva del puro contenimento della spesa pubblica per assicurare la certezza del diritto ed il buon andamento della spesa pubblica" vanno inquadrate "proprio nell'ottica bidirezionale del principio di uguaglianza e della previa programmazione".

La Corte costituzionale, nel sottolineare come l'intreccio tra profili costituzionali e organizzativi comporti che la funzione sanitaria pubblica venga esercitata su due livelli di governo (quello statale, che stabilisce le prestazioni da fornire ai cittadini e quello regionale, cui pertiene il compito di organizzare e garantire le prestazioni sul territorio), statuisce che: *“È evidente che se un programmato, corretto e aggiornato finanziamento costituisce condizione necessaria per il rispetto dei citati parametri costituzionali, la piena realizzazione dei doveri di solidarietà e di tutela della dignità umana deve essere assicurata attraverso la qualità e l'indefettibilità del servizio...”*; *“...La separazione e l'evidenziazione dei costi dei LEA devono essere simmetricamente attuate, oltre che nel bilancio dello Stato, anche nei bilanci regionali e in quelli delle aziende erogatrici. Ciò al fine di garantire l'effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi, la quale (...) ...deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie”*.

Viene infine ribadito che *“L'effettività del diritto alla salute è assicurata dal finanziamento e dalla corretta ed efficace erogazione della prestazione, di guisa che il finanziamento stesso costituisce condizione necessaria ma non sufficiente del corretto adempimento del precetto costituzionale... In sostanza, la determinazione, il finanziamento e l'erogazione dei LEA compone un sistema articolato il cui equilibrio deve essere assicurato dalla sinergica coerenza dei comportamenti di tutti i soggetti coinvolti nella sua attuazione”*.

In sostanza, una gestione delle risorse coerente con i postulati costituzionali di programmazione e proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate, che la stessa Corte costituzionale declina come componenti intrinseche del principio del buon andamento (ex art. 97 Cost.)<sup>9</sup>, consentendo di eliminare progressivamente sprechi e inefficienze, riveste un ruolo

---

<sup>9</sup> Cfr. Corte cost. n. 169/2017 e n. 10/2016.

fondamentale nel garantire adeguati livelli essenziali di assistenza sanitaria, e ciò anche oltre la pur necessaria equa ripartizione di risorse tra le regioni e il miglioramento dei sistemi di misurazione degli stessi LEA.

In merito alle presenti osservazioni relative, in particolare, al livello di appropriatezza, un cenno pare quanto mai calzante sul profilo specifico della rilevazione delle liste di attesa. Preso atto del sistema di rilevazione che la Regione ha riferito di aver adottato, è comunque evidente che un grado di valutazione sostanziale di appropriatezza (intesa come adeguatezza degli esami diagnostici e delle visite specialistiche rispetto alle reali necessità dei pazienti) necessita di elementi quali un adeguato ruolo dei professionisti medici che operano sul campo e che, a partire dalla correttezza delle diagnosi, possano seguire il paziente con efficacia e accuratezza delle cure, prescrivendo loro i giusti accertamenti.

## *Concessioni demaniali marittime*

Il tema delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative, ampiamente dibattuto e oggetto di continui sviluppi, anche recenti, sotto il profilo normativo e giurisprudenziale, sollecita in questa sede l'interesse della Procura contabile in relazione a due profili: il primo attiene alla ormai inveterata prassi, invero diffusa su tutto il territorio nazionale, di disporre la proroga delle concessioni in essere e l'affidamento di nuove concessioni senza gara, in contrasto con il principio euro-unitario di concorrenza. Il secondo, invece, riguarda la mancata predisposizione di misure idonee ad assicurare l'integrale riscossione dei canoni concessori, ovvero ad attivare adeguati strumenti di monitoraggio sulle entrate e l'eventuale recupero degli importi non versati.

Le problematiche emerse si collocano all'interno di un quadro di frammentarietà, sia della normativa di riferimento sia delle competenze amministrative, dovuta, tra l'altro, alla scelta di affidare agli enti territoriali la gestione delle concessioni, in virtù del principio del decentramento amministrativo, pur permanendo la titolarità dei relativi proventi in capo allo Stato.

Quanto al tema della proroga delle concessioni in essere, dai numerosi esposti pervenuti alla Procura regionale rispetto ai beni demaniali marittimi del litorale laziale è emerso che, nonostante le ripetute raccomandazioni della Commissione europea e la successiva apertura di procedure di infrazione, i provvedimenti concessori continuano a essere prorogati senza l'espletamento del necessario confronto concorrenziale per la scelta del concessionario; in un caso, addirittura, nonostante la gara fosse stata regolarmente bandita ed espletata, culminando con la formazione di una graduatoria, la procedura è

stata annullata in autotutela dal Comune, il quale ha dunque disposto l'ennesima proroga ai gestori correnti. In seguito ai suddetti esposti sono state avviate, presso la Procura, numerose istruttorie, ancora in corso, in relazione all'ipotesi di danno derivante dall'affidamento senza gara delle concessioni.

Altra ipotesi di illegittimità segnalata attiene al rilascio di nuovi provvedimenti abilitativi a soggetti individuati in assenza di procedure di scelta del concessionario. Dal raffronto tra i dati riportati sull'Albo delle Concessioni demaniali marittime presso la Regione Lazio, nella versione aggiornata, da ultimo, con Determinazione direttoriale n. G05332 del 4 maggio 2022, contenente la scheda riepilogativa delle concessioni certificate dai Comuni alla data del 31 dicembre 2021, e i dati riportati nel *"Piano regionale di Utilizzazione delle Aree del demanio marittimo per finalità turistiche e ricreative - legge regionale 6 agosto 2007 n. 13 - articolo 46 dicembre 2019"*, approvato con deliberazione del consiglio regionale del 26 maggio 2021, n. 9, relativi al 2017, risulta un aumento del numero complessivo delle concessioni di 32 unità (comprendenti stabilimenti balneari, spiagge libere con servizi, noleggio imbarcazioni e attrezzature balneari, attività ricreative e sportive) a fronte della mancata indizione di procedure competitive per la scelta del contraente.

La stratificata normativa nazionale e regionale di riferimento e, in particolare, l'art. 47 L.R. 6 agosto 2007, n. 13, nella versione modificata dalla L.R. 26 giugno 2015, n. 8, confermano l'attribuzione ai Comuni, da parte della Regione Lazio, del potere di rilascio delle concessioni nonché di dichiarazione della decadenza e della revoca delle stesse; trattasi di funzioni e compiti amministrativi delegati, come precisato dall'art. 5, comma 2, della stessa L.R. n. 13/2007, nella versione antecedente alla modifica introdotta dalla L.R. 24 maggio 2022, n. 8. In seguito a quest'ultimo provvedimento normativo, ispirato alla necessaria riallocazione delle competenze tra i vari livelli territoriali di

Governo, il riformulato art. 7 della L.R. n. 13/2007 ha espressamente chiarito che la Regione, in caso di inerzia o inadempimento nell'esercizio delle funzioni conferite ai Comuni e a Roma Capitale, esercita i poteri sostitutivi ai sensi dell'art. 49 dello Statuto.

Gli enti municipali, ai sensi dello stesso art. 47, comma 2, sono altresì tenuti, da un lato, a curare l'aggiornamento dei dati relativi alle concessioni e a comunicarlo alla Regione tramite la Piattaforma informatica "SID - Il Portale del Mare", aggiornamento che, come risulta dalla relazione sulla gestione delle entrate derivanti dai beni demaniali marittimi, approvata dalla Sezione Centrale di Controllo sulla Gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti con Deliberazione 21 dicembre 2021, n. 20/2021/G, non si è finora rivelato regolare ed esaustivo; dall'altro, a trasmettere annualmente alla Regione stessa una relazione, relativa all'anno precedente, riferita all'esercizio delle relative funzioni.

La Regione è a sua volta tenuta, ai sensi dell'art. 46 della sopra richiamata L.R. n. 13/2007, ad adottare un piano di utilizzazione del demanio marittimo che individui le aree destinate all'utilizzazione turistico-ricreativa e stabilisca i criteri per l'utilizzo di tali aree, nel rispetto delle norme urbanistiche, di tutela ambientale e della materia del demanio in particolare, dettando anche precise linee di indirizzo sulle modalità di predisposizione del Piano di Utilizzazione degli Arenili comunale. Il Piano di Utilizzazione degli Arenili (PUA) regionale è antecedente necessario ai fini dell'emanazione del PUA comunale, a sua volta presupposto indispensabile per l'avvio della procedura a evidenza pubblica per la scelta del concessionario.

Alla luce del quadro normativo appena delineato si osserva che, sebbene la funzione amministrativa di rilascio delle concessioni sia affidata ai Comuni, in attuazione del principio costituzionale del decentramento

amministrativo, il ruolo della Regione continua a collocarsi in una fase preliminare e necessaria del relativo procedimento, nonché in una fase successiva di controllo e vigilanza.

La Regione dispone, in altre parole, di un potere regolatorio finalizzato, attraverso l'elaborazione di criteri unitari per l'utilizzo delle aree demaniali, al coordinamento dei singoli PUA comunali. È dunque compito dell'Ente sovraordinato effettuare una precisa ricognizione accertativa in ordine allo stato dei beni demaniali oggetto di concessione e all'utilizzo che di tali beni sia stato fatto dai gestori precedenti (eventuale realizzazione di opere abusive da abbattere, ovvero instaurazione di non consentiti rapporti di sub-concessione), nonché vigilare in ordine alla conformità dei PUA comunali al PUA regionale e alla corretta attuazione, da parte dei primi, delle linee di indirizzo dettate a livello regionale, nazionale e internazionale, segnalando ed eventualmente sollecitando la correzione di eventuali difformità. La funzione della relazione annuale sull'esercizio delle competenze comunali non può che rappresentare un ulteriore strumento conoscitivo della Regione per l'esercizio dei poteri di vigilanza e controllo, al fine di assicurare l'attuazione dei principi euro-unitari in tutto il territorio nazionale.

Alla complessità delle funzioni svolte dalla Regione nell'ambito della materia delle concessioni demaniali non corrisponde, tuttavia, un apparato organizzativo adeguato e una puntuale enunciazione dei compiti effettivamente intestati all'Ente territoriale. La declaratoria delle competenze della Direzione regionale per lo Sviluppo economico, le attività produttive e la ricerca si limita, infatti, a precisare che la struttura *“cura gli adempimenti amministrativi di competenza regionale in materia di concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative”*.

Con riferimento alla questione della quantificazione e del recupero dei canoni, le segnalazioni pervenute alla Procura regionale hanno in generale evidenziato l'inerzia dei Comuni non solo rispetto all'obbligo di determinare correttamente il *quantum* degli oneri concessori, ma anche con riferimento al compito di attivarsi al fine di ottenere l'integrale incameramento degli stessi.

È, infatti, onere degli enti municipali determinare la misura del canone e verificare che il concessionario abbia adempiuto ai propri obblighi, pronunciando, se del caso, la decadenza dal rapporto per mancato pagamento delle rate e segnalando l'inadempienza all'Agenzia del Demanio, che, a fronte di espressa richiesta dei primi, procede alla riscossione coattiva mediante ruolo della somma, maggiorata degli interessi, non versata spontaneamente dal gestore; tale somma sarà poi riversata nell'apposito capitolo del bilancio dello Stato dalla stessa Agenzia del Demanio. All'Agenzia del Demanio, così come alle Capitanerie di Porto, spetta altresì il potere di accertare il corretto utilizzo dei beni dello Stato, nonché di vigilare sulla riscossione dei canoni degli indennizzi, comunicando l'esito dell'ispezione (effettuata ai sensi del D.P.R. 367/1998) all'ente gestore in caso di avvenuto riscontro di una irregolarità.

Sulla complessa ripartizione e attuazione delle illustrate competenze incidono, infine, i periodici interventi del legislatore volti a contenere il contenzioso, che hanno introdotto una sorta di "condono" sui procedimenti pendenti, finanche definiti, inerenti al pagamento dei canoni, anche in seguito a riscossione coattiva, come disposto, da ultimo, dall'art. 100, comma 5, d.l. 14 agosto 2020, n. 104.

In conclusione, la gestione decentrata delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative e la relativa parcellizzazione delle funzioni tra diversi attori istituzionali non ha raggiunto i parametri di efficienza sufficienti a fondare la scelta di una allocazione delle funzioni

amministrative al livello di governo più vicino ai cittadini e ha inciso negativamente sia sulla razionale gestione del territorio, sia sulle entrate statali. È dunque auspicabile una rimeditazione della suddetta scelta e, nelle more, l'assunzione di specifiche e tempestive iniziative, da parte della Regione, sia sotto il profilo organizzativo, sia sotto il profilo della valutazione in ordine all'esercizio dei poteri sostitutivi ad essa spettanti.

\*\*\*\*\*

Consentitemi, prima di concludere, ancora una notazione che vuole essere un auspicio per la nostra Regione.

Tra circa due anni, sostanzialmente dopodomani, si aprirà a Roma l'anno giubilare che richiamerà nella Capitale e nella Regione pellegrini da tutto il mondo. È evidente che il perno centrale dell'organizzazione dell'evento sarà nell'amministrazione capitolina tanto che il suo vertice è stato, non a caso, nominato commissario straordinario, oltre che nella società pubblica all'uopo costituita. Come sappiamo, però, anche il Lazio, e non solo Roma, è ricco di tanti siti legati alla cristianità che pure verranno certamente visitati dai fedeli.

Si pone quindi anche per l'amministrazione regionale il tema di come intervenire nella gestione dell'evento.

Il pensiero va immediatamente alla riorganizzazione della rete sanitaria che dovrà garantire adeguati servizi di assistenza ad un numero assai superiore di utenti. La Regione dovrà poi spendere al meglio le sue prerogative per una sistemazione, auspicabilmente definitiva, del ciclo dei rifiuti, per l'ammodernamento del sistema del trasporto regionale e la sistemazione della rete viaria della Regione che dovrà sopportare un surplus di flussi di traffico.

L'auspicio, quindi, è che la nuova amministrazione regionale, fin da subito, sappia mettere in campo tutte le risorse necessarie per dare la giusta cornice di servizi ai pellegrini che arriveranno a Roma e nel Lazio in occasione del Giubileo.

\*\*\*\*\*

In conclusione, sulla base delle considerazioni che precedono, dovendosi ritenere corrette le risultanze del Conto del Bilancio per l'esercizio finanziario 2021

### **Il Procuratore Regionale**

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

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

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

### **Chiede**

alla Sezione regionale di controllo la parificazione del rendiconto generale della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2021, nelle componenti del conto finanziario e del conto del patrimonio.

Roma 10 novembre 2022

Il Procuratore Regionale

Pio Silvestri

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

