



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER IL LAZIO

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE SUL RENDICONTO
GENERALE DELLA REGIONE LAZIO
Esercizio finanziario 2019

**Requisitoria del Procuratore regionale
Andrea Lupi**

UDIENZA DEL 31 LUGLIO 2020

La Relazione è disponibile sul sito web della Corte dei conti www.corteconti.it

INTRODUZIONE

Autorità e gentili ospiti,

“Volere evitare l’inevitabile può aumentarne il dolore”.
È un pensiero del filosofo confuciano Zhuangzi. Non c’è dubbio, tuttavia, che se l’inevitabile non può essere evitato, è possibile limitare le conseguenze negative che da esso derivano.

Così, ad esempio, in caso di terremoto o di altra calamità naturale, l’operato della protezione civile, delle forze armate e dei vigili del fuoco è volto, non soltanto a salvare le persone rimaste bloccate sotto le macerie, ma anche a organizzare i soccorsi e i ricoveri in modo tale da evitare la diffusione di possibili epidemie.

I greci antichi parlavano di Tukè e Teknè.

La prima è il caso, la fatalità, l’intervento divino che non è possibile evitare, mentre la seconda è la capacità dell’uomo di modificare la direzione presa dal corso delle cose a causa della Tukè.

Euripide, ha scritto *“Non conviene sdegnarsi con le cose, | Che de' nostri dolori non han cura; | Ma ben farà chi riscontrando*

in esse, | Per ventura, ben seppe maneggiarle". La Teknè, appunto.

Riportando l'orologio ai nostri giorni e alla ragione per la quale oggi in quest'aula siamo pochi e distanziati, penso che nessuno più oramai sia convinto che una diversa, magari ancora più tempestiva, azione del Governo avrebbe potuto evitare del tutto la diffusione della pandemia della Covid.

La verità è che, come riconosciuto anche dalle autorità di molti paesi, l'Italia ha affrontato in maniera corretta ed estremamente sollecita il diffondersi della pandemia e si è riusciti a limitarne sensibilmente le conseguenze negative grazie alle misure poste in atto. Del resto, quasi tutti i paesi europei colpiti dalla Covid hanno preso ad esempio le norme e i protocolli adottati dal nostro Stato perché ritenuti i più efficaci per la lotta al virus.

Ora che l'Italia sta ripartendo è certamente necessario semplificare le procedure per far sì che la ripresa dell'economia sia la più rapida ed efficace possibile, ma francamente non riesco a comprendere cosa abbia a che fare con la semplificazione, l'eliminazione - ancorché circoscritta ad un periodo temporale e soltanto per i fatti commissivi - della colpa grave.

La *ratio* della norma sarebbe quella che, in questo momento di grave emergenza, sia giusto limitare l'azione di

responsabilità per danno erariale nei confronti di chi omette di fare in modo gravemente colpevole e non anche nei confronti di chi opera, chi agisce, chi non è inerte.

Sinceramente risulta una giustificazione assai debole, per non dire del tutto incongruente. Chi fa con imperizia, negligenza e imprudenza può produrre danni non solo ingenti, ma spesso permanenti e irreparabili. Si pensi, esemplificativamente, alla costruzione di un'opera che, a causa di errori progettuali e/o in fase di esecuzione, resti incompiuta e inutilizzata.

Ritengo che proprio in questa fase di ripresa in cui saranno tantissimi gli atti gestori di spesa, emessi da tutte le amministrazioni pubbliche, sia necessaria una giurisdizione contabile piena, senza deroghe e vincoli.

Lo svuotamento della giurisdizione contabile proprio nel momento in cui giungeranno molti miliardi di euro costituisce una decisione illogica che potrebbe portare a vedere nei prossimi anni il paesaggio del nostro paese costellato da opere pubbliche inutili, quali cattedrali nel deserto, autostrade verso il nulla, ospedali o reparti inutilizzabili, ecc.

Io credo convintamente che occorra riflettere seriamente sulle conseguenze che potrebbero derivare al nostro

ordinamento dall'art. 21, d.l. 16 luglio 2020, n. 76 e provvedere alla sua eliminazione in sede di conversione.

Si è detto, nelle passate cerimonie di parifica, che il Procuratore regionale nel giudizio di parificazione, assume le vesti di interveniente necessario (art. 127, comma 2, c.g.c.). Come ha rilevato Pelino Santoro (“Le due anime del giudizio di parificazione” in Contabilità.it), la funzione del PM è sbilanciata quasi esclusivamente sulla relazione della Sezione del controllo *“quale osservatore della legalità finanziaria che segnala, non solo i fenomeni di scostamento delle gestioni pubbliche dai parametri di legittimità e di regolarità, ma anche le criticità e la diffusione di eventuali patologie economiche e amministrative in settori della spesa regionale particolarmente sensibili”*.

Se questa è la funzione del Procuratore regionale in questo giudizio, oggi, con l'entrata in vigore nell'ordinamento di una norma che autorizzerà l'archiviazione della stragrande maggioranza dei fascicoli istruttori che saranno aperti nei prossimi mesi, non riesco a trovare alcun senso alla mia presenza qui.

Mi limiterò pertanto a ripercorrere le linee tracciate nella pregevole relazione della Sezione soffermandomi soltanto su alcuni punti essenziali.

A proposito del giudizio di parificazione, ricordo la sentenza n. 112 del 2020 con cui la Corte Costituzionale, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di alcune norme della legge della Regione Basilicata n. 7 del 2001 ("Disciplina delle attività di informazione e comunicazione"), relative al progressivo aumento dell'aggregato di spesa afferente al personale giornalistico, ha ritenuto ammissibile che una questione di costituzionalità venga sollevata non soltanto con riferimento alla violazione dei parametri finanziari desumibili dagli artt. 81 e 97 della Costituzione, ma anche con riferimento alla violazione di parametri non finanziari quali quelli, nella specie, di cui all'art. 117, comma 2, della Costituzione.

PRINCIPALI RISULTANZE CONTABILI

Le risultanze contabili dell'esercizio finanziario 2019 non mostrano variazioni di grande rilievo rispetto al 2018, pur confermando il *trend* positivo degli ultimi anni.

Il saldo della gestione di competenza, calcolato aggiungendo al saldo tra accertamenti e impegni (pari a 220.247.549,70 euro) il saldo negativo del Fondo pluriennale vincolato (pari a -17.369.401,76 euro), espone un valore positivo pari a 202.878.147,94 euro.

Considerando, in entrata, anche l'importo della voce "utilizzo avanzo di amministrazione" riferita all'avanzo accantonato e vincolato applicato in bilancio (al netto delle anticipazioni di liquidità), pari a 243.082.108,23 euro e, in spesa, la quota ripianata del disavanzo, pari a 31.385.495,22 euro, le entrate e le spese complessive dell'esercizio determinano un risultato di competenza di 414.574.760,95 euro. L'equilibrio di bilancio è pari a 96.071.436,16 euro e l'equilibrio complessivo è pari a 82.706.642,12 euro.

Il fondo di cassa alla chiusura dell'esercizio risulta pari a 1.394.932.837,02 euro, di cui 1.191.004.953,74 euro relativi al

conto della Gestione Sanitaria Accentrata (GSA) e 203.927.883,28 euro relativi al conto ordinario.

L'indicatore di tempestività dei pagamenti è risultato pari a -25,06% (il valore scende a -27,37 al netto della GSA, il cui valore è pari a -1,55%)¹, evidenziando un miglioramento rispetto al 2018, il cui indicatore era pari al -23,60%, per l'intero bilancio, e al -24,87%, al netto della GSA.

Nell'esercizio finanziario 2019 l'Ente non ha fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria.

Il saldo della gestione dei residui è pari a -35.326.577,90 euro.

Lo *stock* totale dei residui attivi ammonta a 4.391.647.549,92 euro, quello dei residui passivi a 4.171.182.423,22 euro. Lo *stock* totale dei residui perenti è pari a 1.211.771.736,01 euro, valore di poco inferiore rispetto a quello registrato nel 2018, (in cui era risultato pari a 1.331.780.841,74 euro). Al riguardo, sulla scia di quanto già segnalato in occasione dei precedenti giudizi di parificazione, si sottolinea nuovamente il valore ancora ingente dello *stock* di perenzione amministrativa presente come voce di disavanzo sostanziale a carico del bilancio regionale.

¹ Un indicatore di tempestività dei pagamenti negativo sta a significare che le fatture sono state pagate in media prima della scadenza delle stesse, mentre un indicatore positivo evidenzia che le fatture sono state pagate in media dopo la scadenza delle stesse.

Si concorda con la Sezione circa la non più procrastinabile necessità di procedere a una ricognizione puntuale e attenta delle partite perenti, al fine di verificare, con sufficiente grado di veridicità, le ragioni giuridiche del persistente mantenimento, sia pure nel conto del patrimonio, di residui risalenti nel tempo, assai verosimilmente derivanti, in ispecie per quelli di natura corrente, da ormai vetusti trasferimenti erariali o comunitari, con conseguente immobilizzazione di equivalenti risorse del bilancio a relativo accantonamento.

Il grado di copertura dei residui perenti, dato dal rapporto tra l'entità del fondo "*Accantonamento per residui perenti*", pari a 531.239.973,14 euro, e l'ammontare dei residui perenti, pari a 1.211.771.736,01 euro, si attesta al 43,84%, più elevato rispetto a quello del 2018 (che si attestava sul 41,30%) nonché del 2017 (che aveva fatto registrare una percentuale del 38,72%), ma ancora al disotto della soglia del 70% prevista dall'art. 60, comma 2, del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118.

La regione Lazio ha conseguito il pareggio di bilancio di competenza e di cassa.

A fronte di un risultato "contabile" di amministrazione (lettera A) pari a 898.033.315,26 euro - in miglioramento rispetto al saldo contabile della precedente gestione, pari a 730.481.745,22 euro (con un differenziale positivo di

167.551.570,04 euro), la gestione finanziaria 2019 registra un risultato di amministrazione “effettivo” (lettera E) di - 7.745.089.688,90 euro, derivante dalla somma algebrica tra il saldo di lettera A), per 898.033.315,26 euro, e il totale della parte accantonata, per 8.093.575.910,30 euro, e della parte vincolata, per 549.547.093,86 euro.

Nel 2018 l’omologo dato registrava un valore di - 7.824.489.866,74 euro.

Le evidenze contabili esposte nel prospetto del risultato di amministrazione 2019 dettagliano le componenti accantonate e vincolate in base alla relativa natura, di parte corrente o in conto capitale. Dette componenti, coincidenti con altrettante quote di sostanziale disavanzo finanziario da ripianare, espongono, quanto al disavanzo di parte corrente, un valore pari a -369.274.604,16 euro, coincidente con il residuo disavanzo di parte corrente accertato al 1° gennaio 2015, ammesso a ripiano con le tempistiche e le modalità di cui all’art. 9, comma 5, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122 .

Il detto dato presenta un differenziale positivo rispetto all’omologo dato accertato in sede di rendiconto 2018 (pari a - 448.674.782,00 euro) coincidente con una riduzione di 79.400.177,84 euro.

Il risultato di amministrazione effettivo risultante dal conto del bilancio non è ancora esaustivo dell'intero *stock* di disavanzo finanziario sostanziale gravante sul bilancio regionale. Al riguardo, deve essere infatti computato anche il debito da anticipazioni di liquidità per il quale non è stato costituito il Fondo di accantonamento ex art. 1, comma 692, l. 28 dicembre 2015, n. 208, avendo la Regione proceduto alla relativa sterilizzazione secondo le modalità consentite dal successivo comma 697, pari a 1.924.465.523,59 euro.

Deve altresì computarsi il residuo *stock* di perenzione "libera", ovvero il differenziale dell'intero *stock* di perenzione presente nel conto del patrimonio al 31/12/2019, pari a 1.211.771.736,01 euro, per la cui reiscrizione non è stato implementato nessun fondo. Il dato, risultante anch'esso dalle scritture contabili allegate alla proposta di rendiconto, nonché dagli atti determinativi con cui l'Amministrazione ha provveduto alla relativa gestione (cfr. Decreto del Presidente n. T00078 del 17 aprile 2020), risulta pari a 680.531.762,87 euro.

Aggiungendo al risultato di amministrazione "effettivo", da conto del bilancio (pari a -7.745.089.688,90 euro), l'ulteriore disavanzo presente nel conto del patrimonio (il debito da anticipazioni di liquidità per il quale non è stato costituito il Fondo di accantonamento, pari a euro 1.924.465.523,59 euro, e

lo *stock* di perenzione “*libera*”, pari a 680.531.762,87 euro) si perviene a un dato pari a -10.350.086.975,36 euro, rappresentativo del disavanzo complessivo, da conto del bilancio e da conto del patrimonio, gravante, al termine dell’esercizio finanziario 2019, sul bilancio regionale.

L’omologo dato, al termine dell’esercizio finanziario 2018, era pari a -10.530.728.605,03 euro.

Si tratta di un dato che registra variazioni minimali.

Al riguardo, si sottolinea che la gran parte del disavanzo a carico del bilancio regionale è quello riconducibile al ricorso alle anticipazioni di liquidità, concesse dal Mef ai sensi del d.l. 8 aprile 2013, n. 35, convertito con modificazioni dalla l. 6 giugno 2013, n. 64, la cui restituzione risulta “congelata” per effetto della sospensione disposta dalla normativa sul sisma che ha colpito le regioni centrali nel 2016 (d.l. 17 ottobre 2016, n. 189, convertito con modificazioni dalla l. 15 dicembre 2016, n. 229).

L’esposizione debitoria regionale complessiva (comprensiva delle anticipazioni di liquidità e degli accantonamenti *bullet*) è pari a 22.575.021.714,57 euro; ammonta, invece a 22.561.691.279,88 euro, se si considera al netto degli accantonamenti *bullet*.

Dallo stato patrimoniale, che espone nell'attivo e nel passivo, un pari valore di 7.551.175.844,43 euro, si evidenzia un patrimonio netto negativo, pari a - 21.076.909.129,89 euro.

Dal conto economico si evidenzia un risultato dell'esercizio positivo, pari a 498.164.467,77 euro.

Criticità in grado di impattare pesantemente sugli equilibri del bilancio regionale, anche in una visione prospettica, sono emerse dall'analisi condotta quest'anno dalla Sezione con riferimento, non solo all'ammontare di residui passivi, ma anche sul versante dei residui attivi contabilizzati dalla regione, sia nei confronti degli enti locali (il controllo è stato eseguito con riferimento ai bilanci dei Comuni capoluogo di provincia), sia nei confronti del bilancio statale (Mef/Rgs).

Di questi residui, particolarmente risalenti nel tempo, ne sono risultati alcuni esistenti nei confronti dello Stato: un primo credito pari a 5,5 milioni di euro della Regione nei confronti dello Stato è stato confermato da Cassa depositi e prestiti, e dunque ne è corretta la conservazione nel bilancio regionale. Come pure è stato segnalato un credito di 28 milioni di euro del 2003 in perenzione nel conto del patrimonio dello Stato, ma non prescritto. Rimane invece incerta un'ulteriore massa di crediti vetusti per un

ammontare stimato dalla Sezione in complessivi 14 milioni di euro.

Altra criticità rilevata dalla Sezione è quella sull'assoluta inadeguatezza del fondo contenzioso. La somma di 40 milioni di euro appostata è del tutto priva di effettività atteso che il valore del contenzioso si aggira intorno ai 3,8 miliardi di euro.

In merito alla gestione dell'elevato debito regionale, questo Procuratore condivide le considerazioni della Sezione circa la necessità per l'Ente di esplorare ogni possibilità di rinegoziazione del proprio debito per tentare di ridurre la spesa per interessi, specialmente nell'attuale contesto monetario, connotato da un costo del denaro particolarmente basso; ciò affinché, sottolinea la Sezione, sia assicurata la copertura finanziaria al rimborso della quota capitale delle anticipazioni di liquidità che, attualmente sospeso, riprenderà dall'esercizio 2023 sino al 2045, con un costo annuo di circa 350 milioni di euro.

Accanto a questo, la Sezione ha osservato la necessità, da parte della Regione, di valutare ulteriormente le possibilità di riduzione di spesa corrente, non solo in riferimento a quella per interessi passivi, nonché di procedere, in modo costante e continuo, alla riqualificazione della spesa regionale, individuando spese non necessarie o poco

produttive da convogliare in investimenti infrastrutturali di medio e lungo termine.

Tuttavia, le perplessità più forti emergono dalle spese in tema di personale e, nello specifico, della spesa per la dirigenza regionale a tempo determinato.

Al riguardo la Sezione ha condotto approfondimenti con riferimento, in particolare, agli incarichi conferiti ai sensi dell'art. 19, comma 5-bis, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, su cui la Regione è intervenuta con propria norma (art. 3, comma 1. L.R. n. 13/2018), con cui ha istituito, a partire dall'esercizio 2019, un nuovo contingente di dirigenti regionali a tempo determinato, in aggiunta a quelli previsti dalla normativa statale.

La Sezione così si esprime *“la Corte rileva un possibile contrasto con norme costituzionali atteso che il rapporto tra dirigenti a tempo indeterminato e determinato è regolato dalla normativa dello Stato e, in particolare, dall'art. 19, commi 5bis, 6 e 6bis, espressione della potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile. Si dubita, in altre parole, che la fonte regionale possa modificare i contingenti previsti dall'art. 19 del TUIPI, come fatto dalla Regione Lazio, che, in aggiunta ai due contingenti di dirigenti a termine previsti dall'art. 19, ne ha aggiunto un terzo.*

Conseguentemente, si dubita della regolarità della spesa sostenuta nel 2019 per questo terzo contingente di dirigenti a tempo”.

La Sezione osserva inoltre la dubbia compatibilità tra la norma regionale innanzi richiamata e l'art. 23 bis, comma 7, d.lgs. n. 165/2001 che, nel soddisfare esigenze di mobilità del personale pubblico, subordina le stesse ad appositi protocolli di intesa, limita la mobilità a trasferimenti solo temporanei di personale e, soprattutto, non sembra consentire l'istituzione di un nuovo contingente di dirigenti che viene in generale fissato dall'art. 19 del medesimo Testo.

Al riguardo, questa Procura, condividendo i dubbi di legittimità costituzionale della norma regionale di cui all'art. 3, comma 1 legge regionale n. 13/2018, atteso il possibile contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera g) della Costituzione che riserva alla competenza esclusiva della legislazione statale l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali, con conseguenti effetti negativi sugli equilibri di bilancio di cui agli artt. 91 e 97 Costituzione, sollecita la Sezione a valutare la possibilità di proporre apposita questione di legittimità costituzionale.

Altro rilievo inerisce al Fondo regionale di integrazione del trattamento fine servizio (TFS) dei dipendenti (ovvero dei dipendenti assunti in epoca antecedente al 31.12.2000).

Si tratta di questione analoga a quella per cui lo scorso anno la Sezione regionale di controllo dell'Emilia-Romagna ha sollevato questione di legittimità costituzionale che verrà decisa nel mese di ottobre prossimo.

Tuttavia, per la Regione Lazio la strada della questione di legittimità costituzionale appare di dubbia percorribilità, atteso che la norma regionale è di rango regolamentare.

Ci si riferisce ad un costo annuo di circa 2 milioni e mezzo di euro che sembrerebbe non dovuto perché la Regione non può statuire al riguardo, trattandosi anche in questo caso di materia (previdenza sociale) che l'art. 117, comma 2, lett.o), della Costituzione riserva alla competenza esclusiva della legislazione statale.

Questa Procura chiede alla Sezione di valutare l'esclusione dalla parificazione del corrispondente capitolo di spesa.

SANITÀ

La nostra Regione non è stata tra le più colpite dall'epidemia della Covid 19, ma, per restare dentro il *mood* delle premesse, non è stato un caso. I dati dimostrano che il sistema sanitario della Regione non soltanto ha retto

all'impatto dell'onda della Covid, ma è pure riuscito con le sue strutture di eccellenza (prima fra tutte l'Istituto nazionale malattie infettive Lazzaro Spallanzani) ad essere punto di riferimento nella lotta al virus. Moltissimi sono stati i malati provenienti dall'Italia e dal mondo che sono stati curati negli ospedali di questa Regione. Ma il sistema sanitario regionale è stato anche importantissimo per i risultati ottenuti nella ricerca, basti ricordare il *team*, di sole donne, che, dopo la scoperta di positività di due pazienti provenienti dalla Cina, è riuscito, in pochissime ore, ad isolare il virus. Questa premessa era per me doverosa, non tanto come magistrato della Corte dei conti, quanto piuttosto come cittadino di questa regione e utente del SSR.

In ordine al livello di prestazioni essenziali di assistenza sanitaria (i cosiddetti LEA) si condividono le considerazioni della Sezione circa il fatto che il raggiungimento di un determinato livello di efficienza è influenzato non solo dall'ammontare del finanziamento erogato ma, 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 sciupato a causa di inefficienti gestioni.

La Sezione, in tal senso, ricorda che la Corte costituzionale, nella recentissima sentenza 62/2020², 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), ha rilevato che *“è evidente che se un programmato, corretto e aggiornato finanziamento costituisce condizione necessaria per il rispetto dei parametri costituzionali, la piena realizzazione dei doveri di solidarietà e di tutela della dignità umana deve essere assicurata attraverso la qualità e l'indeffettibilità dei servizi. [...] 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 [...] in sostanza, la determinazione, il finanziamento e l'erogazione dei LEA compone un sistema articolato il cui equilibrio deve essere assicurato dalla sinergica*

² 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.

coerenza dei comportamenti di tutti i soggetti coinvolti nella sua attuazione”.

Per l'anno 2018 il punteggio griglia LEA, assegnato dagli organi competenti in materia alla Regione Lazio, è pari a “190”, confermandosi la tendenza in costante aumento³.

Gli edifici in cui si svolgono i servizi sanitari hanno bisogno di continua manutenzione, nonché di opere di ammodernamento, trattandosi in molti casi di strutture antiche concepite per altri tipi di cure mediche.

La relazione della Sezione dedica un capitolo ai lavori programmati e al loro stato di avanzamento.

Tra il secondo semestre dell'anno in corso e il primo semestre del prossimo anno, la Regione stima di far partire 234 cantieri per l'importo complessivo di oltre 230 milioni di euro; di questi 234 cantieri, cinquantuno sono partiti nel corso di questo primo semestre, per l'importo complessivo di oltre 27 milioni di euro, e 183 cantieri entro il primo semestre 2021, per oltre 245 milioni di euro.

Certamente la complessità delle procedure, a competenza mista, divise tra Stato, regioni e aziende

³ Cfr. verbale riunione del Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di appropriatezza ed efficienza nell'utilizzo delle risorse, del 28 gennaio 2020.

sanitarie, è una delle cause della lentezza con la quale si conducono e si concludono i lavori.

Peraltro, la gestione è aggravata dalla carenza di adeguate risorse tecniche di ruolo (ingegneri, architetti, periti e geometri) negli uffici tecnici delle aziende sanitarie, tenuto conto che l'intervento del professionista può avvenire in sede di progettazione, direzione dei lavori, collaudo e rendicontazione dei finanziamenti assegnati. Emerge, dunque, la necessità di un doveroso rafforzamento delle figure tecniche, sia a livello aziendale che regionale; la Regione, a tal riguardo, riferisce che sono stati esperiti tentativi di mobilità, che però non hanno dato esito positivo.

Tuttavia, indipendentemente da questi profili, dal rendiconto della regione Lazio 2019, risulta del tutto residuale l'ammontare delle somme destinate agli investimenti sanitari.

A tal riguardo, è apprezzabile che la Regione, al fine di superare le criticità emerse abbia deciso di intraprendere nuove iniziative quale quella di avviare la nuova "Azienda Lazio.0", (come da proposta di legge del 21 febbraio 2019), quale azienda sanitaria snella, che non dovrebbe erogare servizi sanitari alle persone, ma servizi tecnici alle ASL e agli ospedali (compiti specifici di tale azienda dovrebbero essere soprattutto quelli di contenere l'effetto dei costi crescenti, con

il ruolo di centralizzare la programmazione e il monitoraggio degli acquisti, nonché snellire e rendere più efficiente la gestione della rete logistica e distributiva e coordinare e sviluppare i sistemi informativi).

Si è deciso inoltre di prevedere, entro la fine dell'anno in corso, la predisposizione di un documento regionale di indirizzo, (in tema di analisi e stima dei fabbisogni, negoziazione con i produttori, valutazione e controllo delle attività in termini di appropriatezza), volto a promuovere l'esercizio di funzioni di committenza nei confronti di tutti i soggetti erogatori, pubblici e privati, di prestazioni sanitarie e socio-sanitarie presenti sul territorio, nonché di un atto di indirizzo finalizzato alla revisione degli assetti organizzativi aziendali e, conseguentemente, degli atti aziendali, entro il 31 dicembre 2020.

Altra rilevante novità, nell'ottica della razionalizzazione delle procedure per l'assegnazione delle risorse disponibili, è l'adozione, con delibera giunta regionale del 24 settembre 2019, n. 667, del nuovo regolamento del Nucleo di valutazione regionale per l'esame degli interventi in edilizia e tecnologie sanitarie, che consente la semplificazione delle procedure di trasmissione, di valutazione e di controllo dei progetti trasmessi dalle aziende, in sintonia con programmi operativi fino ad ora adottati, snellendo la documentazione

da sottoporre all'esame del Nucleo, che può esprimere parere favorevole, favorevole con prescrizioni, non favorevole.

LE LISTE DI ATTESA

La Sezione si sofferma sul sistema di rilevazione dei tempi di attesa (TDA) predisposto dalla Regione che ha la funzione di monitorare ogni settimana le visite e gli esami diagnostici riferiti alle prime visite e agli esami strumentali, divisi per classe di priorità: urgente, breve e differibile. Per ogni prestazione viene indicata la percentuale di prenotazioni effettuate con tempo di attesa entro gli standard regionali rappresentati da:

- 72 ore per le urgenti;
- 10 gg. per le brevi;
- 30 gg. per le visite differibili;
- 60 gg. per le prestazioni strumentali differibili.

Dai dati relativi all'indice TDA, rappresentato dal rapporto tra il numero delle prenotazioni, aggregate a livello regionale, evase nei tempi prestabiliti rispetto al numero totale delle prenotazioni relative agli anni 2018 e 2019, emerge per il 2019 il miglioramento dell'indice per il 93% delle visite specialistiche.

Per le prestazioni strumentali si è assistito ad un miglioramento nel 50% delle prestazioni indicate, ad una stabilità nel 20% ed un peggioramento per il 30%.

Al fine di ridurre i tempi di attesa, la Regione Lazio ha previsto, a partire dall'anno 2019, un *budget* "dedicato" alle prestazioni critiche di cui al piano nazionale di governo delle liste di attesa 2019-2021, per assicurare i percorsi di tutela nell'ambito degli accordi contrattuali sottoscritti annualmente con le case di cura, gli ospedali classificati (istituti ecclesiastici che esercitano l'assistenza ospedaliera), gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) privati, i policlinici universitari privati e le aziende sanitarie di riferimento territoriale.

In particolare, per governare il fenomeno dei tempi e liste di attesa, sono stati previsti, da un lato, un *budget* dedicato alle prestazioni critiche per ciascuna azienda sanitaria e, dall'altro, che le case di cura che nel corso dell'anno 2018 non avessero erogato prestazioni critiche, benché ne avessero titolo, debbano avere un *budget* "dedicato" pari al 10% del budget 2019. Per le case di cura, ospedali classificati, IRCCS privati e policlinici universitari non statali, qualora in sede di remunerazione il *budget* "indistinto" di altra specialistica e laboratorio analisi non sia stato completamente utilizzato e qualora le prestazioni

critiche abbiano eroso completamente il *budget* “dedicato”, potrà essere utilizzata la parte disponibile del *budget* indistinto per la remunerazione delle prestazioni critiche. Viceversa, non sarà possibile remunerare prestazioni non critiche con il *budget* “indistinto” eventualmente disponibile.

Poiché, inoltre, l'erogazione delle prestazioni critiche deve essere garantita al cittadino da parte del SSR, le ASL sono state sollecitate a programmare la propria offerta, per le diverse tipologie di prestazioni, valutando la quota di attività che sono in grado di produrre attraverso le proprie risorse e quella che può essere acquistata dalle aziende ospedaliere (AO, AOU, IRCCS pubblici) e dalle strutture private accreditate attraverso specifici accordi di fornitura.

Ad oggi settantasei strutture hanno sviluppato la parte tecnologica per integrare la propria piattaforma con i sistemi regionali e sedici di queste sono già in esercizio a partire dal 2018. Le integrazioni attualmente utilizzate saranno compatibili anche con la nuova piattaforma, anche se poi dovranno comunque essere adeguate alle necessità regionali.

Nei piani attuativi aziendali per il governo delle liste di attesa, relativamente alle prestazioni critiche, sono previste misure per il recupero di efficienza, quali l'ottimizzazione dell'uso dei macchinari, l'ottimizzazione dei turni del personale, l'incremento delle prescrizioni con ricetta

dematerializzata e la separazione dei canali di primo accesso e di controllo, sia per le visite specialistiche sia per le prestazioni strumentali, per le branche critiche.

In relazione all'emergenza epidemiologica da SARS-CoV-2, in particolare nelle strutture pubbliche, non poteva non evidenziarsi, com'era ovvio, una riduzione delle visite specialistiche nel primo trimestre 2020, rispetto allo stesso periodo del 2019, almeno pari a 41%, mentre nella diagnostica la riduzione è stata di circa il 46%.

Ad ogni buon conto, si concorda con la Sezione circa il fatto che l'adeguatezza degli esami diagnostici e delle visite specialistiche rispetto alle reali necessità dei pazienti, dipende anche, e soprattutto, dalla correttezza della diagnosi, e dall'efficacia e accuratezza delle cure, e conseguente prescrizione di giusti accertamenti.

Così come è imprescindibile, per un sano funzionamento dei sistemi di prenotazione e fruizione di visite ed esami diagnostici, un buon livello di controlli interni di ogni singola struttura, in grado di evitare abusi in termini di mancati incassi o di ritardi nella fornitura di servizi per alcuni a favore di altri, e di pertinenti controlli da parte della Regione.

A tal riguardo, la Sezione ha svolto un esame approfondito della problematica che ha consentito di verificare lo scarso grado di adeguamento degli enti ai rilievi formulati nel tempo dai Collegi sindacali.

In sintesi, ha rilevato la sussistenza di innumerevoli criticità tra cui il ritardo con cui la Regione Lazio ha trasmesso il documento relativo al concordamento del bilancio economico di previsione 2019 (decreto commissario ad acta del 25 ottobre 2019, n. 441). La consistenza e ricchezza di contenuti di tale documento (composto dal conto economico preventivo, dal piano dei flussi di cassa prospettici, dal conto economico di dettaglio, dalla nota illustrativa, dal piano degli investimenti e dalla relazione del direttore generale) evidenzia la gravità del ritardo nell'approvazione e della sua incompletezza, con evidente riflesso negativo sulla verifica dei risultati rispetto al programmato, sulla correzione degli scostamenti e su una migliore successiva programmazione.

Le relazioni degli organi di controllo, inoltre, rilevano da una parte l'inesistenza di un generale sistema di contabilità analitica aziendale, dedicato all'attività sanitaria svolta in regime di *intramoenia*, come pure alla sostanziale sua inadeguatezza a consentire le valutazioni cui la stessa è finalizzata. È chiaro che l'assenza di un tale sistema rende

impossibile il controllo di gestione basato sui *budget*, con conseguenze negative sul raggiungimento degli obiettivi economico - finanziari assegnati ai singoli enti, nonché sulla tenuta degli equilibri di bilancio, non consentendosi l'analisi settoriale e la correzione delle singole devianze.

Un altro aspetto rilevato dai controlli interni e oggetto di approfondimento da parte della Sezione è quello relativo all'elevato numero di contenziosi per prestazioni erogate da operatori privati accreditati e/o da fornitori. Peraltro dalla lettura dei bilanci di alcuni enti si evince un ancor maggior ammontare ad altri titoli, quali quello relativo a rapporti con i pazienti-utenti, ai fornitori di beni e servizi, al personale dipendente e non dipendente, le cui cause sono state in parte sopra esposte.

È evidente a tutti che una buona programmazione e un attento controllo delle procedure siano i passi fondamentali per evitare il più possibile i contenziosi da parte delle strutture accreditate. A ciò si aggiunga la necessità di limitare molto la remunerazione a rimborso e prevedere per il più alto numero di prestazioni un *budget* che sia il tetto entro il quale le AAssll possano liquidare le fatture emesse dai soggetti erogatori privati.

In merito agli acquisti di beni e servizi appartenenti alle categorie merceologiche individuate dal d.p.c.m. 24 dicembre 2015, per le quali è prevista l'acquisizione mediante ricorso alla Consip ovvero alle centrali regionali di committenza, risultano sia casi di acquisto diretto da parte dei singoli enti, sia adesione alle centrali di committenza solo nell'anno 2018. Al contrario di quanto rilevato dai questionari distribuiti dalla Sezione negli anni precedenti, evidenziando contraddittorietà nella elaborazione. Non emergono in alcun caso, inoltre, commenti specifici in merito alla convenienza delle relative scelte.

A tal riguardo si rammenta che l'art. 1, comma 548, della citata legge di Stabilità per il 2016 prevede che la violazione degli adempimenti previsti in materia di acquisti e forniture costituisce illecito disciplinare ed è causa di responsabilità per danno erariale.

La costituzione da parte della Regione Lazio di una specifica centrale acquisti, gestita da una apposita direzione regionale, nel cui ambito opera l'area pianificazione gare per gli enti del SSR, certamente va nella direzione di una razionalizzazione degli acquisti. Eppure, per un'effettiva realizzazione del sistema, occorrerebbe che anche a livello centrale si ponessero in essere azioni informative, ad esempio per rendere disponibili a tutti gli operatori gli elementi

essenziali delle forniture in essere, affinché ogni attore coinvolto possa avvantaggiarsi dalla conoscenza di dati strutturati ed elaborati in maniera organica.

Vanno anche sottolineate le osservazioni della Sezione in merito all'attività *intramoenia*, per la quale i collegi sindacali hanno rilevato, nella maggior parte dei casi, l'assenza o l'incompletezza di una contabilità separata. Peraltro, si rileva una gestione che non consente la verifica esatta dei ricavi e dei relativi costi diretti e indiretti sostenuti dall'Azienda, ivi comprensivi di quelli del personale utilizzati per tale attività, e le criticità riscontrate in merito alla verifica della compatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio e la costituzione dei fondi destinati al trattamento accessorio del personale.

In alcuni casi risulta, infatti che il Collegio sindacale non ha potuto verificare la compatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio nell'anno 2018, e che non sono state effettuate verifiche sui contratti di servizio eventualmente utilizzati ai fini dell'elusione delle norme relative al contenimento della spesa di personale.

Per quando riguarda l'adozione, da parte delle aziende, di un generalizzato sistema di controllo dei costi, sovente risulta che il Collegio sindacale non ha potuto procedere alla verifica dell'adeguatezza delle misure adottate.

Si concorda con la Sezione nell'auspicio che l'Amministrazione ponga in atto, conformemente ai criteri indicati dai Collegi sindacali e da questa Corte, azioni congiunte per riportare nell'alveo della regolarità la gestione della spesa sanitaria.

GESTIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE E TUTELA DEL TERRITORIO REGIONALE.

Due su tutte le vicende da segnalare: innanzitutto il recupero dell'ospedale Forlanini, storica struttura costruita nei primissimi anni '30 come polo d'eccellenza e di avanguardia per la cura delle malattie polmonari, definitivamente chiuso come presidio ospedaliero nel 2015. A seguito dell'atto di indirizzo adottato dalla Giunta regionale nel febbraio 2018, è stato previsto un progetto di recupero e riqualificazione urbanistica nell'ambito di un più vasto programma di valorizzazione di compendi immobiliari di pregio. Ora emerge l'esigenza di dare attuazione, quanto prima, a tale progetto per scongiurare il rischio di degrado e di definitivo abbandono non solo del compendio immobiliare, ma anche del pregevolissimo Parco botanico di 12 ettari e del Museo anatomico.

L'altra vicenda, inerente alla tutela del territorio, concerne il fenomeno dell'erosione del litorale romano.

Ogni anno la Regione finanzia con ingenti somme gli interventi manutentivi ordinari, ma anche di urgenza, per limitare tale erosione, quale ad esempio il ripascimento della costa (in particolare, tra Fregene e Focene).

Tuttavia, gli interventi ad oggi non hanno ottenuto risultati di rilievo a parte l'impegno di notevolissime risorse finanziarie. La procura ha aperto un fascicolo istruttorio sulla vicenda.

Questo è un momento storico per il nostro paese e per l'Europa. Dopo i mesi bui del *lockdown* la ripresa economica comporterà la ripartenza dei lavori pubblici e l'avvio di nuovi cantieri.

“Gli uomini che fanno la storia, generalmente non sanno che storia fanno” Io, al contrario di quello che diceva Karl Marx, penso che in questa fase storica tutti noi dobbiamo avere piena coscienza del cambiamento epocale in atto, e che dobbiamo essere consapevoli che non è possibile affrontare questa fase con uno dei protagonisti dell'Ordinamento Costituzionale grandemente limitato nella sua potestà di azione.

Con questo auspicio, chiedo, pertanto, alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 40 del T. U. n. 1214 del 1934, di voler dichiarare la regolarità contabile del Rendiconto generale della Regione Lazio per l'anno 2019, con l'eccezione della posta al Fondo regionale di integrazione del TFS dei dipendenti.