



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE PER LA CALABRIA

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO
GENERALE DELLA REGIONE CALABRIA
(art. 1, c. 5, D.L. n. 174/2012)

ESERCIZIO FINANZIARIO 2021

**Requisitoria del Procuratore regionale
Romeo Ermenegildo Palma**

UDIENZA DEL 1 DICEMBRE 2022

Requisitoria del Procuratore regionale:

Romeo Ermenegildo Palma

con il contributo alla stesura dei colleghi:

*Giovanni Di Pietro, Federica Pallone, Maria Gabriella
Dodaro, Gianpiero Madeo, Paola Ciccarelli, Maria Ciani*

Premessa

Il giudizio di parifica: natura e funzioni

Il giudizio di parificazione del rendiconto regionale chiude il ciclo di bilancio regionale annuale ed è espressione della funzione di controllo della conformità alla legge di bilancio dei risultati di amministrazione in termini di entrate e di spese - funzione a esito dicotomico (parifica/non parifica) cui accede l'eventuale impugnativa - in vista dell'obiettivo di assicurare la conformità dei fatti di gestione rappresentati nel rendiconto al diritto del bilancio e ai principi della legalità costituzionale in tema di finanza pubblica (Corte costit. sent. n. 184/2022).

Come tale è ascrivibile al novero dei "controlli di legittimità-regolarità" (Corte costit. sentt. nn.101/2018 e 189/2020).

La ratio che accompagna la sua genesi (art. 1, comma 5, del D.L. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito nella Legge 7 dicembre 2012 n. 213, che dispone che il Rendiconto generale della Regione venga parificato dalla Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 121 che disciplinano il giudizio sul Rendiconto generale dello Stato) si richiama al principio guida del coordinamento della finanza pubblica ed al rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

L'ermeneutica successiva alla genesi ha evidenziato che non costituisce procedimento giurisdizionale in senso stretto (orientamento condiviso Cass. SS.UU. sentt. n. 23072/2014 e n. 22245/2016 che qualificano tale giudizio di natura non giurisdizionale, escludendo, nel contempo, che sia atto amministrativo *tout court*) e, nel contempo, che la delibera che formalizza l'esito del giudizio di parificazione delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ha natura sostanziale di atto di controllo (Corte dei Conti, Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione n. 44/2017/EL), natura che non viene meno per effetto della celebrazione della fase conclusiva con le forme della giurisdizione contenziosa

e in udienza pubblica (Corte Costit. sent. n. 121/1966; sent. n. 184/2022) cui partecipa il Procuratore generale, in contraddittorio dei rappresentanti dell'Amministrazione.

Della natura "ibrida" del giudizio di parifica sono espressione due diversi documenti - la decisione di parifica e la relazione che l'accompagna - che, anche se collegati, hanno autonoma rilevanza sia in ordine alla ritualità che nei contenuti e nelle finalità.

Alla decisione di parifica (ancora una volta Corte costituzionale, sentenza n. 184 del 23.06.2022) è attribuita la funzione di rendere intangibili le risultanze del rendiconto generale poi sottoposte all'approvazione dell'organo legislativo (art. 40 del r.d. 1214 del 1934) a fronte dell'accertata assenza di squilibri economico finanziari, dell'integrale copertura di spese e in assenza della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria.

Alla relazione - e alla dettagliata disamina di come la Sezione di controllo ha operato - l'attuale quadro ordinamentale riconnette da un lato la funzione di dare contezza dell'attività istruttoria svolta, degli ambiti di indagine in cui si è operato e delle conclusioni raggiunte, e, dall'altro, di motivare le valutazioni riportate. Al fine l'attività di analisi/verifica posta in essere è funzionale all'accertamento della veridicità ed attendibilità delle scritture contabili e dei saldi, della sostenibilità degli equilibri di bilancio futuri con particolare riferimento all'art. 81 Cost. sull'obbligo di assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico, o di ricorrere all'indebitamento solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e al verificarsi di eventi eccezionali.

Il giudizio di parificazione ha quindi ad oggetto la validazione del risultato di amministrazione, mediante un controllo di legittimità e/o regolarità dei dati contabili (Corte costit. sentt. nn. 184/2022 e 233/2022) e, in definitiva, il riscontro del processo logico matematico che porta ad accertare i saldi di bilancio conformemente agli artt. 81, 97 e 119 Cost.

L'accertamento non si muove, tuttavia, all'interno di un perimetro *strictu sensu* contabile ma - ex art. 100, secondo comma Cost. - prende in esame la legalità finanziaria

dell'azione di governo regionale ed il rispetto dei doveri di finanza pubblica (sovranzionali e nazionali) indicati dall'art. 148-bis del TUEL a fronte degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo in materia di indebitamento (art. 119, c. 6 Cost.), della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti (comma 1).

Nelle intenzioni del Legislatore l'esito del giudizio di parificazione è espressione di "quella funzione certativa" che appartiene alla Corte dei conti in sede di controllo (Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 7/2013), al contempo ausilio qualificato alle Assemblee legislative ed ai Governi locali per un esercizio delle rispettive funzioni.

L'attuale quadro ordinamentale affida, quindi, all'analitica disamina operata dalla Sezione di controllo non solo il ruolo formale di giudicare e accertare la regolarità finanziaria del documento contabile a consuntivo, ma anche la funzione di contributo nel ciclo di valutazione delle assemblee legislative e degli organi di governo, legati alle comunità che rappresentano da un vincolo di funzione e nei confronti dei quali assumono una responsabilità politica per i risultati conseguiti (Corte dei conti, Sezioni Riunite in speciale composizione, sent. n. 38/2014/EL; Corte Costit. sent. n. 184/2022)).

Visione prospettica delineata anche nella giurisprudenza costituzionale dove si valorizza il profilo delle conseguenze della mancata approvazione del bilancio preventivo e di quello successivo e, in ordine a quest'ultimo, si rimarca come tale eventualità determina il venir meno del consenso della rappresentanza democratica (Corte costituzionale, sentenza n. 184/2016).

In altri termini se la redazione del bilancio è scelta politica funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente - sia in ordine all'acquisizione delle entrate che all'individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche - egualmente politica è l'assunzione della responsabilità di chi è chiamato ad amministrare una collettività in occasione del riscontro dei risultati raggiunti, a fronte di un giudizio cristallizzato nell'esito dell'attività di parifica che, tra gli altri aspetti, pone a confronto i risultati della gestione e le previsioni contenute nella programmazione (Corte cost. sentt. n. 80/2017 e n. 184/2016).

Sotto diversa prospettiva (Corte costituzionale sentt. nn. 184/2016, 18/2019 e, in ultimo, n. 184/2022) l'attività di rendicontazione (e la conseguenziale attività di parificazione del rendiconto) si indirizza ai membri della collettività e costituisce presupposto fondamentale che consente l'attivazione del circuito virtuoso democratico rappresentativo - per l'esercizio consapevole della sovranità popolare e della partecipazione democratica - elaborando analisi sulle modalità di impiego delle risorse e sui risultati conseguiti da chi è affidatario del mandato elettorale.

Si tratta di una impostazione dogmatica in funzione della creazione del circuito democratico amministratori - amministrati pienamente confermata di recente (Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo n. 5/SSRRCO/QMIG/22) laddove si ribadisce che il giudizio di parificazione si inserisce, sulla base della previsione costituzionale (art. 100, c. 2, Cost.) in un rapporto dialettico di tono costituzionale, tra Esecutivo, titolare della responsabilità della gestione delle pubbliche risorse, e Assemblea della sovranità, intestataria del potere legislativo.

Peculiare è, poi, la previsione che affida in sede di parifica al Giudice contabile il compito di accertare che, a fronte dei rilievi mossi dalla Sezione di controllo in precedenti analoghe occasioni, e delle prescrizioni date siano stati adottati entro i termini di legge i provvedimenti di rimozione delle irregolarità e di ripristino degli equilibri di bilancio, essendo altrimenti preclusa l'attuazione dei programmi di spesa - c.d. blocco dei programmi di spesa - per i quali sia stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria (art. 148-bis, comma 3 TUEL).

Anche tale potere inibitorio lungi dal costituire espressione di una supremazia statale o di un potere sanzionatorio nei confronti dell'Ente locale regione (Corte costituzionale sent. n. 39/2014) rientra nel più organico assetto dei controlli sui bilanci degli enti locali in funzione degli obblighi che lo Stato italiano ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio e, per quanto qui di interesse (Corte costituzionale, sent. n. 18/2019), è anche esso espressione di una funzione giurisdizionale che consente, se del caso, l'attivazione di giudizi di costituzionalità e, all'ente locale, in funzione del diritto di difesa

sancito dall'art. 24 Cost, l'impugnabilità delle deliberazioni presso le Sezioni Riunite in speciale composizione quale giudice naturale di seconda istanza.

oOoOoOoOoOoOo

Il ruolo del Pubblico Ministero nel giudizio di parifica

L'attività propedeutica al giudizio è in capo alla Sezione di controllo e sconta le modalità dialogiche che pertengono alla attività di controllo.

In tale contesto non è prevista la presenza del PM e, tuttavia, l'opportunità di una condivisione con il Requirente degli esiti dell'interlocuzione con l'Amministrazione istruttoria ed il comune interesse istituzionale del Collegio di controllo e della Procura contabile ad approfondire la disamina delle dinamiche di gestione dell'Ente, trovano spazio nella condivisione dei documenti prodotti e delle informazioni acquisite sullo stato di avanzamento dell'attività istruttoria.

Diversa è la disciplina dettata per la celebrazione del giudizio di parifica che si svolge nelle forme della giurisdizione contenziosa (Corte costituzionale, sentenza n. 121/1966) e in contraddittorio con i rappresentanti dell'amministrazione, ed in cui il Pubblico ministero è parte necessaria (la pronuncia sul rendiconto avviene "previa trattazione in udienza pubblica, con la partecipazione del procuratore generale", C. Cost. sent. cit.).

In sede giudiziale, è affidata al PM la rappresentanza processuale degli interessi collettivi superindividuali dei cittadini, valore costituzionalmente protetto che è posto al centro di ogni azione di amministrazione della *res publica*.

Anche in questa sede - così come nell'ambito di più immediata riferibilità del giudizio di responsabilità dinanzi alla Sezione giurisdizionale competente (Corte costituzionale, sentenza n. 104/1989) - il PM agisce nell'esercizio di una funzione obiettiva e neutrale, e rappresenta l'interesse generale al corretto esercizio da parte degli Organi di governo (anche locale) delle funzioni amministrative e contabili delegate in esito alla manifestazione democratica di selezione della classe politica.

Peraltro, è proprio in considerazione dell'affidamento della tutela dell'interesse generale alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale che si incardina in capo all'Organo requirente (Corte costituzionale, sentenza n. 138/2019) la legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità di leggi suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico - finanziari dell'Ente.

Invero, ciò che appare peculiare nel giudizio di parifica è il modo in cui il PM esercita tale funzione.

Egual è il potere/dovere di assicurare la tutela dell'erario o, *tout court*, di perseguire ed assicurare il rispetto dell'ordinamento giuridico e, tuttavia, nel giudizio di parifica, in assenza di specifiche norme di rango primario, il PM opera non come *dominus* dell'azione istruttoria e di accertamento, ma nell'ambito della qualificata, attenta, analitica e autorevole attività istruttoria e di riscontro operata dalla Sezione di controllo.

Ciò assicura, comunque, che giungano al PM documenti, dati e notizie acquisiti dalla Magistratura addetta al controllo nell'esercizio di una attività di acquisizione e *discovery* di dati e informazioni posta in essere - non è superfluo ribadirlo - nell'esercizio di funzioni giustiziali e realizzata in posizione di terzietà, espressione dell'esercizio di una attività rigorosamente neutrale e non meramente formale, finalizzata, tra le altre, a verificare il rispetto delle regole sull'armonizzazione contabile (Corte costituzionale, sentenza n. 168/2022).

Ciò, a ben vedere, non esclude che nell'esercizio della funzione di autonoma valutazione delle risultanze che emergono dalla produzione documentale il PM non possa sollecitare ulteriori spunti istruttori o la richiesta di chiarimenti. E, tuttavia, in ragione della peculiare natura di attività di controllo della parifica del rendiconto, tale attività si inserisce nell'attività istruttoria della Sezione di controllo e trova veicolo nelle richieste operate dai Magistrati istruttori, naturali interlocutori dell'Amministrazione regionale.

In un tale contesto - certamente peculiare rispetto a quello in cui ordinariamente opera - il PM verifica l'eventuale lesione dei parametri di legittimità e regolarità, e valuta gli esiti della gestione contabile nell'esercizio di una autonoma valutazione e in linea con il ruolo

delineato dalla Consulta (Corte costituzionale, sent. n. 72/2012 e art. 39, R.D. n. 1214/1934).

Si tratta di una autonoma valutazione che viene formulata anche e soprattutto in forza del proprio osservatorio istituzionale privilegiato e della conoscenza delle forme in cui si realizza il danno all'Erario.

Ed è in tale prospettiva che oltre alla verifica di legittimità e regolarità il Procuratore analizza i dati della gestione in funzione critica e/o propositiva laddove siano evidenti - o anche soltanto probabili - scostamenti tra obiettivi programmati e risultati conseguiti, specie se sottendono patologie nella gestione, e fermo restando che in questa sede resta escluso l'accertamento di negligenze individuali.

oOoOoOoOoOoOo

Giudizio di parifica e giudicato e previo contraddittorio

E' stato chiarito (Corte dei conti Sezione Riunite in sede di controllo, delibera n. 7/2013) che la natura "certativa" dell'attività di parifica si svolge in un contesto di natura giurisdizionale tanto che da esso scaturiscono gli effetti del giudicato secondo uno schema che - così come indicato dall'ermeneutica costituzionale - è solo formalmente contenzioso.

E tuttavia, in linea con il principio previsto dall'art. 24 Cost. anche in un contesto così peculiare si perviene alla decisione finale (peraltro impugnabile dinanzi alle Sezioni Riunite in speciale composizione) previo contraddittorio in forza del principio di valenza generale che l'Amministrazione non può essere costretta a subire gli effetti di una decisione di così rilevante valenza per la prosecuzione dell'azione gestionale senza avere avuto la possibilità di partecipare e dedurre così facendo valere le proprie ragioni.

Anche nel giudizio di parificazione opera il principio di civiltà giuridica "*audiatur et altera pars*" dovendosi, al più, ritenere peculiare il modo in cui può svolgersi, e fermo restando che fino al giudizio va assicurata la possibilità di prospettare le proprie ragioni.

Spetta al Presidente della Sezione di controllo (Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 7/2013) indicare le fasi e le modalità del contraddittorio che va

assicurato durante tutto l'iter procedurale, a partire dall'istruttoria, e su tutti i temi sottoposti a verifica.

Dominus dell'istruttoria e di tutti i successivi affinamenti prima dell'udienza pubblica è il Collegio che opera attraverso i Magistrati incaricati degli ambiti di istruttoria.

In forza dell'esito dell'interlocuzione con la Regione, il Collegio circoscrive l'ambito di indagine ai temi e alle questioni di interesse che riporta nella decisione finale e che richiama nella relazione esplicativa.

In tale contesto viene dato atto dell'istruttoria posta in essere e dei relativi riscontri (evidenziandone la piena rispondenza alle esigenze prospettate o la lacunosità, se non, in alcuni casi, la significativa assenza), delle vicende strettamente funzionali alle cadenze del giudizio (scambio di memorie, eventuali convocazioni precedenti alla celebrazione dell'adunanza compreso il confronto finale in sede di pre-parifica, nonché all'esito di quest'ultimo passaggio procedurale e al merito delle deduzioni pervenute), nonché della partecipazione del Pubblico ministero e delle eventuali osservazioni/ricieste formulate per il tramite della Sezione di controllo all'Amministrazione regionale.

oOoOoOoOoOoOo

In sintonia con il rispetto dei principi costituzionali sottesi all'esercizio del diritto di difesa - nella specie, più correttamente, diritto ad una interlocuzione piena e completa - il contraddittorio in occasione della parifica del rendiconto della Regione Calabria per l'anno 2021 ha trovato il momento conclusivo e di decisiva valenza per gli effetti certativi conseguenti al giudizio nella convocazione (CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_CAL-SC_CAL-0005464 - Uscita - 28/10/2022) del Presidente della Regione Calabria e del Dirigente generale del dipartimento bilancio, finanze, patrimonio, società partecipate della Regione Calabria in ordine alle "Prime valutazioni all'esito dell'istruttoria svolta" ed in ordine alle specifiche osservazioni e/o richieste istruttorie e/o chiarimenti con la fissazione del termine per far pervenire deduzioni scritte.

Ne è seguito il formale deposito da parte della Regione di memorie e documenti, a fronte della dettagliata richiesta istruttoria e di chiarimenti formulata dalla Sezione di controllo.

oOoOoOoOoOoOo

Bilancio anno 2022

Le entrate

L'analisi dei dati acquisiti al giudizio evidenzia come il valore di risorse di natura vincolata sia consistente: il 62,4%, per la sanità, il 15,8% per investimenti (POR, PAC, FSC, L. 145/2020 e PNRR) e l'8,2% per altri fondi vincolati.

Le entrate libere da vincoli sono pari al 12,2%.

Si tratta di una disponibilità finanziaria che circoscrive la possibilità di prevedere interventi sul territorio a fronte di frequenti ed imprevedibili esigenze ulteriori rispetto a quelle indicate in programmazione e in ambiti caratterizzati da contingenze e congiunture nazionali e internazionali e da una elevata dinamicità delle esigenze del territorio.

Ciò rappresenta un limite oggettivo all'azione di governo.

Anche per l'anno in esame, così come confermato anche nel DEFR 2022/2024, a fronte delle criticità rilevate dalla Sezione in precedenti analoghe occasioni, il Governo regionale si propone di ampliare il livello di entrate e rimodulare quantitativamente e qualitativamente la spesa regionale.

Al fine declina una serie di misure che indica nella tutela e nel recupero dei crediti vantati nei confronti dei Comuni, nella riduzione del deficit in sanità, nella progressiva riduzione del contenzioso e dei pignoramenti nonché nella riduzione della spesa degli enti sub regionali, nell'accelerazione dei pagamenti delle fatture commerciali, nell'aumento delle entrate e recupero dell'evasione fiscale, nella salvaguardia della disponibilità di cassa nonché negli interventi sull'apparato amministrativo regionale.

Va tutta via preso atto che - come stigmatizzato dalla Sezione di controllo - le azioni indicate dalla Regione sono identiche a quelle riportate da più anni nei vari documenti di programmazione senza che, tuttavia, siano stati conseguiti miglioramenti in termini di maggiori margini di manovra.

E, peraltro, la Procura regionale rileva come costituisca preciso obbligo della Regione dare formale contezza in questa sede - nelle prossime analoghe occasioni - delle iniziative di recupero degli ulteriori margini di disponibilità poste in essere a fronte di quanto indicato

come indirizzo obbligatorio nella programmazione. L'impegno programmato non costituisce mera dichiarazione di intenti, ma è assunto in funzione di scelte avvisate e consapevoli che indirizzano la spesa e la vincolano al loro perseguimento.

D'altra parte, l'intervenuto recupero di margini percentuali di disponibilità, proprio in quanto espressione di interventi di rivisitazione e/o intensificazione di atti di pianificazione e procedimenti certifica l'intervenuta attenzione alla verifica degli esiti della gestione e incrementa il livello di efficacia dell'azione di governo.

oOoOoOoOoOo

Nella relazione tecnica al disegno di legge recante "bilancio di previsione della Regione Calabria per il triennio 2022/2024" si fa rilevare che, oltre ai tagli ai trasferimenti, ulteriori limitazioni all'utilizzo delle risorse autonome sono derivate dalle nuove regole della contabilità armonizzata, dalla necessità di accantonare le risorse per il FCDE, per le perdite delle società regionali, per il rischio di contenzioso, per la copertura dei pignoramenti e per debiti fuori bilancio.

La Procura regionale, in proposito, nel raccomandare il rispetto dei limiti recati da tali prescrizioni osserva che se l'aver accresciuto gli accantonamenti di bilancio comporta certamente l'ulteriore immobilizzo di risorse autonome e introduce un ulteriore fattore di rigidità del bilancio, tale misura, tuttavia, appare necessaria per impedire che fatti di gestione pregiudizievoli per la stabilità finanziaria dell'ente determinino irreversibili condizioni di squilibri di bilancio.

E, d'altra parte, nell'impossibilità di liberare risorse autonome, fin quando le manovre di bilancio saranno improntate al finanziamento del deficit della sanità, al finanziamento di debiti fuori bilancio e ad assicurare disponibilità per pignoramenti conseguenti gestioni non accurate, o, ancora, alla contribuzione verso enti strumentali e organismi partecipati per sopperire a gestioni non in perdita, il rischio di possibili squilibri di bilancio è elevato.

oOoOoOoOoOo

I dati contabili esaminati indicano che gli stanziamenti definitivi delle entrate di competenza dell'esercizio 2021 ammontano complessivamente ad € 10.093.696.462,53 di cui € 2.030.930.692,30 per entrate per conto terzi e partite di giro risultano con un netto di € 8.062.765.770,23, in leggero aumento rispetto all'esercizio 2020 di poco superiore ad € 450.000.000,00.

Gli accertamenti ammontano a oltre € 7 miliardi e 88 milioni e le riscossioni sono pari ad € 5.640.582.011,09 di cui in conto residui risultano riscossi € 660.435.827,49, dato in netto calo rispetto al precedente esercizio per una somma di poco superiore a € 525.000.000,00.

Le entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (tit. 1) accertate nel 2021 ammontano a oltre € 4 miliardi e 585 milioni e rappresentano la maggior parte delle risorse disponibili.

Tali entrate, complessivamente riscosse nell'esercizio 2021, afferiscono per oltre € 3 miliardi e 941 milioni alla gestione di competenza, per oltre € 297 milioni alla gestione in conto residui, per un importo complessivo superiore a € 4 miliardi e 238 milioni, dato in leggero calo rispetto all'anno 2020.

Le entrate accertate derivanti da trasferimenti correnti (tit. 2), comprensive anche dei trasferimenti dello Stato diretti a ristorare le minori entrate connesse all'attuale crisi pandemica, ammontano a oltre € 944 milioni, in aumento di circa 200 milioni rispetto all'esercizio pregresso.

La rilevanza della parte corrente nelle entrate regionale emerge chiaramente in termini percentuali laddove risulta che nell'anno 2021 (al netto delle partite di giro, dell'avanzo di amministrazione e dell'anticipazione di liquidità) rappresentano l'87,00% del totale. Le riscossioni di competenza del titolo 2 ammontano a oltre € 944 milioni, quelle in conto residui a oltre € 410 milioni, per un totale di oltre € 1 miliardo e 355 milioni.

Le entrate in conto capitale (tit. 4) accertate, pari a oltre € 549 milioni, riguardano per il 51%, trasferimenti della Comunità europea e dello Stato (POR, FERS, FSC, PAC) e per il 16% importi trasferiti dallo Stato.

Le entrate riscosse, in conto competenza, ammontano a oltre € 381 milioni, in conto residui a oltre € 136 milioni, per un totale di oltre € 518 milioni.

oOoOoOOOoOo

Le spese

Il Conto di bilancio - Prospetto riepilogativo delle spese evidenzia che gli stanziamenti finali delle spese di competenza dell'esercizio 2021, sono pari ad € 10.093.696.462,53 di cui € 2.030.930.692,50 afferenti al titolo 7 "Uscite per conto terzi e partite di giro" ed € 29.389.711,81 quale quota parte 2021 del disavanzo di amministrazione 2020.

Le spese in conto competenza, al netto delle spese sopra indicate, ammontano quindi a oltre € 8 miliardi, e i relativi impegni (sempre al netto del titolo 7) risultano pari ad € 5.795.080.839,63.

I pagamenti complessivi ammontano ad € 4.846.933.550,84 (sempre al netto del titolo 7) di cui € 4.293.677.857,20, pari circa il 74% degli impegni assunti nel corso dell'anno in conto competenza mentre oltre € 550 milioni di euro in conto residui.

L'analisi della spesa operata dalla Regione nella relazione al Rendiconto evidenzia come il 63% degli stanziamenti finali di competenza sia riferito alla spesa corrente, mentre solo il 33% è riferito alla spesa del titolo 2 in conto capitale.

La forbice percentuale si allarga se si prendono in esame gli "impegni" per l'anno 2021 che sono riferiti per l'86% alla spesa corrente e solo per il 13% alla spesa in conto capitale.

Nell'ambito delle spese correnti impegnate nell'anno 2021, l'80% è destinato alla sanità, il 44% delle spese in conto capitale è destinato agli investimenti relativi ai programmi comunitari e nazionali (risorse POR, FSC e PAC), mentre il 24% afferisce a investimenti effettuati con risorse statali e circa il 19% sia destinato alla copertura dei disavanzi in sanità.

In valori assoluti le spese correnti (tit. 1) impegnate ammontano ad oltre € 4 miliardi e 900 milioni in lieve aumento rispetto ai dati precedenti, quelle complessivamente pagate ad oltre € 4 miliardi e 100 milioni in diminuzione (con più impegni e meno pagamenti) rispetto all'esercizio passato.

Spesa corrente che rappresenta oltre il 90% dei pagamenti effettuati nell'esercizio in esame a fronte del 9% dei pagamenti di spese del titolo 2.

Delle spese correnti pagate, oltre € 3 miliardi e 874 milioni sono in conto competenza e oltre € 288 milioni in conto residui, voci entrambe in diminuzione rispetto al 2020 (rispettivamente pari a oltre € 4,36 miliardi e oltre € 863 milioni).

Le spese in conto capitale (tit. 2) impegnate ammontano ad oltre € 788 milioni (a fronte di € 866 milioni per l'anno precedente), quelle complessivamente pagate ad oltre € 631 milioni di euro (€ 750 milioni lo scorso anno), di cui oltre € 366 milioni in conto competenza e oltre € 264 milioni in conto residui (lo scorso esercizio rispettivamente oltre € 423 milioni in conto competenza e oltre € 327 milioni in conto residui).

La Procura osserva, in proposito, che - come per i due precedenti esercizi - le spese in conto capitale e per investimenti sono di valore decisamente inferiore rispetto a quelle di parte corrente, e, nell'esercizio in esame, registrano anche una lieve diminuzione rispetto all'esercizio 2020.

Critico è il profilo - di particolare interesse per la Procura regionale - della tempestività dei pagamenti nelle transazioni commerciali cui è connesso il tema degli interessi passivi che maturano ai sensi e per gli effetti del d.lgs. 231/2002.

Sul punto la Regione allega alla relazione al rendiconto 2021 l'attestazione, ai sensi dell'art. 41 D.L. 66/2014, nella quale si dichiara che l'ITP, calcolato sulla base dei dati estratti dal sistema di contabilità regionale, è pari a 6,08 e che il numero di fatture pagate dopo i 30 giorni e di n. 462 documenti per un importo totale delle fatture di € 20.695.427,61 (tempo medio ponderato di ritardo, sui dati 2021, è di -11).

Patologico e fonte di costi rilevanti è il ritardo nei pagamenti per la gestione del SSR.

Critico è anche l'andamento della spesa di investimento finanziata con fondi comunitari.

Per entrambi i rilevati appena formulati si rinvia alla trattazione specifica.

oOoOoOOOoOo

I residui

All'esito dell'attività di riaccertamento ordinario dei residui nonché della ricognizione dei residui attivi e passivi relativi ai capitoli della gestione sanitaria (dlgs. n. 118/2011), la Giunta regionale (delib. n. 262 del 30.6.2022) ha determinato la consistenza dei residui al 31.12.2021 nell'importo di € 3.635.842.717,48, al netto delle contabilità speciali (pari a € 361.356.788,26), di cui € 2.505.530.181,30 (al netto delle partite di giro) provenienti da esercizi precedenti al 2021, ed € 1.130.312.536 (al netto delle partite di giro) di nuova formazione; i residui attivi eliminati ammontano complessivamente a € 587.550.671,98.

Il totale dei residui passivi al 31 dicembre 2021 è pari a € 2.897.738.319,32 (al netto delle contabilità speciali ammontanti a € 9.884.515,42), di cui € 1.501.402.982,43 (al netto delle partite di giro) originati dalla gestione di competenza ed € 1.396.335.336,89 (al netto delle partite di giro) originati dalla gestione di esercizi precedenti.

Sono stati annullati complessivamente residui attivi per € 587.550.671,98, di cui € 265.999.024,28 derivanti da esercizi precedenti ed € 321.551.647,70 relativi alla gestione sanitaria, sono stati portati per esigibilità negli esercizi successivi residui attivi per € 878.564.310 e sono stati eliminati accertamenti assunti nell'anno 2021 per € 166.404.999,55.

oOoOoOoOoOo

A riguardo l'Ufficio del Requirente deve ricordare come il corretto riaccertamento dei residui sia determinante per l'attendibilità del rendiconto e del risultato di amministrazione.

E' stato più volte segnalato in chiave collaborativa e propositiva che le operazioni di verifica funzionali al mantenimento delle scritture contabili di residui (attivi o passivi) non può limitarsi ad un mero controllo di carattere formale, ma deve concretizzarsi nella verifica dell'effettiva riscuotibilità del credito o dell'effettiva permanenza - attualità dell'obbligo che genera debito.

Vieppiù allorquando la mancata tempestiva gestione delle posizioni debitorie e creditorie è contabilmente rilevante in termini di equilibrio di bilancio in quanto determina,

tra gli altri effetti, l'aumento della spesa e l'incremento del contenzioso che la Regione deve valutare anche ai fini di accantonamenti di carattere prudenziale secondo quanto prescritto nei principi contabili.

Particolare criticità prospetta la mole di residui attivi, rilevati in aumento, nonché la carenza di iniziative strumentali alla definizione certa delle voci iscritte a residuo in particolare sotto il fronte della lotta all'evasione tributaria.

La Procura regionale ribadisce in proposito che la Regione è obbligata ex lege al perseguimento dell'equilibrio della gestione corrente, non soltanto attraverso un'efficiente azione ordinaria, ma anche attraverso la rigorosa verifica delle voci classificate tra i residui.

oOoOoOOOoOo

I residui attivi

Elevata è la mole dei residui attivi, rilevati in aumento.

Va premesso che, a fronte della cancellazione di residui per circa € 580 milioni, l'attività della Regione non risulta connotata dalla incentivazione della riscossione, attività di evidente rilevanza che appare essere, peraltro in forte calo, passando da oltre un miliardo di euro a poco più di € 660 milioni.

Si tratta di un dato significativo e da leggere alla luce della consistenza dell'accumulo di residui attivi datati e risalenti a gestioni finanziarie pregresse, circostanza che di per sé rappresenta un grave elemento di criticità.

oOoOoOoOoOo

All'1.1.2021 le scritture contabili registrano residui attivi per €3.583.778.916,38 al netto delle contabilità speciali (pari ad €213.845.981,60), mentre al 31.12.2021 la consistenza è pari ad € 3.635.842.717,48 al netto delle contabilità speciali (pari ad € 361.356.788,26). Come sopra fatto cenno, in occasione della chiusura dell'esercizio finanziario 2021, con

deliberazione della Giunta regionale n. 262 del 30/06/2022 sono stati eliminati, complessivamente, residui attivi per € 587.550.671,98.

La Regione ha indicato la metodologia utilizzata ed i criteri che hanno presieduto all'attività di riaccertamento.

In sede istruttoria la Sezione di controllo ha tuttavia approfondito il tema della sussistenza dei presupposti giuridici per il mantenimento, stralcio o cancellazione nelle scritture contabili della Regione Calabria al 31.12. 2021, in particolare in ordine alla vetustà, alla mancata movimentazione, alla natura di entrate vincolate alla copertura di specifiche spese.

In particolare ha preso in esame i residui attivi relativi a:

A) Accordi di programma "Società dell'informazione" e "Accelerazione della spesa nelle aree urbane" e, in particolare, su due crediti:

- capitolo di entrata E4412002300 (€ 8.049.702,53 di cui € 13.481,55 provenienti dall'esercizio 2006 ed € 8.036.220,98 dall'esercizio 2008), finalizzato all'attuazione dell'accordo di programma quadro inerente il settore della Società dell'Informazione, al fine di chiarire le motivazioni per cui la suddetta entrata era stata stralciata dal conto del bilancio 2021 senza provvedere alla sua riscossione, nonostante in sede di parifica del rendiconto 2020 la Regione avesse certificato le ragioni del suo mantenimento nelle scritture contabili;

- capitolo di entrata E4412002200 (€ 2.987.467,92 proveniente dall'esercizio 2006 finalizzato all'attuazione dell'accordo di programma quadro "Accelerazione della spesa nelle Aree urbane") al fine di chiarire e documentare i presupposti per il mantenimento nelle scritture contabili dell'esercizio 2021, atteso che nell'esercizio 2020 a fronte di un residuo iniziale di € 4.737.586,67 l'importo di € 1.750.118,76 è stato stralciato dal conto del bilancio e l'importo di € 2.987.467,92 riportato a residui attivi all'01/01/2021.

La Regione sul punto ha chiarito che:

- i residui attivi in argomento riguardano assegnazioni a valere sul FAS 2000/2006 e sugli strumenti attuativi (APQ) dell'Intesa Stato-Regione (Intesa), per cui sono state registrate modalità di riscossione non costanti nel tempo;

- nei primi anni di attuazione dell'intesa, i trasferimenti sono stati erogati separatamente per ciascuno strumento di programmazione (APQ), e, invece, successivamente le somme sono state erogate congiuntamente, secondo l'avanzamento complessivo di tutti gli APQ previsti nell'Intesa.

Ciò premesso la Regione ha segnalato che le discrasie contabili relative ai residui attivi in esame sono conseguenza della erronea contabilizzazione delle voci. E' stato chiarito che per:

- l'APQ "Società dell'Informazione" sono stati effettuati pagamenti totali per l'importo di € 26.071.386,63 e sono state registrate riscossioni complessive per l'importo di € 17.046.185,61, con un differenziale di € 9.025.201,02 (maggiori pagamenti rispetto alle riscossioni);

- l'APQ "Ciclo integrato delle acque" (Del. Cipe 84/2000), sono stati registrati riscossioni (annualità dal 2003 al 2011) per € 71.362.124,48 a fronte di pagamenti per € 60.713.382,53, con una differenza di € 10.648.741,95 (maggiori riscossioni rispetto ai pagamenti).

In esito all'ulteriore supplemento istruttorio, con nota del 17 novembre 2022 prot. 510611, la regione a correzione di quanto indicato nella precedente nota istruttoria, ha precisato che *"le somme sono state eliminate nel corso dell'anno 2021 in quanto a seguito di ulteriore approfondimento è emerso che, in ragione delle modalità di riscossione registrate nel corso degli anni in relazione agli APQ (per come dettagliatamente descritte nelle precedenti note) la Regione non aveva alcun titolo a riscuotere i residui sul capitolo in questione. Le contestuali eliminazioni in parte spesa di residui passivi "di stanziamento" presenti tra le quote vincolate del risultato di amministrazione afferenti all'APQ "Ciclo integrato delle Acque" non sono state espunte in ragione di ulteriori e complessive verifiche in corso su tutta la Programmazione FSC. Pertanto, a conclusione delle stesse, nell'anno in corso si procederà a ridurre i residui di stanziamento, anche su altri Accordi di Programma, non esigibili in ragione della conclusione della programmazione di riferimento";*

B) "Tassa smaltimento rifiuti solidi urbani"

La verifica istruttoria - in ragione della vetustà e dell'entità nonché del rilevante

contenzioso insorto con alcuni enti locali – muove dalla scelta della regione di confermare i residui attivi a fronte di servizi puntualmente erogati, per i quali i dipartimenti competenti hanno confermato l'esistenza e l'attualità del credito. In tal senso il Dipartimento "Territorio e tutela dell'ambiente" della Regione ha ribadito le condizioni di certezza del credito in questione, escludendo, in termini consequenziali, qualsivoglia forma di accantonamento a fondo rischi e a fondo crediti di dubbia esigibilità".

Dall'esame del progetto di legge relativo al rendiconto 2021 emerge che al capitolo di entrata E1103000301 (risorse vincolate), i residui attivi iniziali all'01/01/2021 ammontano ad € 210.594.891,88, riscossi al 31/12/2021 per € 21.375.734,68 riaccertati per € -17.358.544,96 riportati a residuo attivo da esercizi precedenti al 31/12/2021 per un importo di € 171.860.612,24.

Con riferimento al "Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (art. 2, del DPR 10.9.82, n. 915 e art. 3, commi da 24 a 40, della legge 28/12/95, n. 549 - art. 15 della legge regionale 23 dicembre 2011, n. 47)", si riscontrano residui attivi, di remota provenienza (esercizio 2016), all'01/01/2021 e al 31/12/2021 pari a € 13.648.495,68, mentre nessuna attività in termini di riscossioni è intervenuta nel corso dell'esercizio 2021.

La Regione ha chiarito che l'assenza di riscossioni nel corso dell'esercizio 2021 deriva dal fatto che i crediti sono vantati da società per le quali sono in corso procedure concorsuali e per i quali l'Avvocatura regionale sta ponendo in essere le necessarie azioni giudiziarie. I relativi importi sono inseriti nel Fondo crediti di dubbia esigibilità, accantonamento, peraltro, prudenzialmente previsto anche per il credito relativo agli anni 2016/2017 a titolo di conguaglio tariffario per l'importo di € 4.903.044,31, vantato nei confronti del Comune di Reggio Calabria pur non risultando instaurato ancora alcun contenzioso.

La Sezione ha evidenziato anche il notevole scarto tra i residui attivi al 31.12.2021 pari ad € 171.860.612,24 iscritti al cap. E1103000301 rispetto ai correlati residui passivi € 12.378.012,27, riconducibile alle peculiarità di funzionamento del servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani che vede l'Ente regionale pagare alle scadenze contrattuali i gestori, per cui l'importo dei residui passivi è esiguo mentre gran parte dei Comuni non pagano l'importo della tariffa alle scadenze previste.

Nel concordare con la lettura della Sezione di controllo la Procura regionale non può non rilevare che lo scostamento tra residui attivi e passivi, oltre che dallo sfasamento temporale tra riscossioni e pagamenti, è conseguente al delta che esiste tra valori effettivi e stimati.

L'entrata vincolata relativa alla tariffa conferimento rifiuti è accertata ex ante sulla base di stime che fanno riferimento a parametri diversi (produzione totale di rifiuti urbani; percentuale di raccolta differenziata) che esprimono il costo annuo presunto del servizio. Di contro l'incasso effettivo, ovvero la somma effettivamente dovuta può essere determinata solo a consuntivo, sulla base dei quantitativi effettivamente conferiti e delle percentuali di raccolta differenziata raggiunta, a seguito della certificazione dell'Arpacal.

Tuttavia, non è superfluo richiamare all'attenzione che nella prospettiva di stime attendibili esercita un ruolo non controvertibile l'esame delle serie storiche dei dati a consuntivo, c.d. serie storiche dei dati accertati, dati percentuali che devono prudenzialmente guidare l'azione di pianificazione e programmazione.

Quanto ai residui attivi dichiarati inesigibili (€ 3.792.373,05), la Regione ha documentato che in corrispondenza dell'inesigibilità del residuo attivo è stato dichiarato economia di spesa il correlato residuo passivo stante la natura dell'entrata e della spesa (vincolata), per l'importo di € 3.792.373,05.

La Procura regionale, in forza dell'analisi dei dati acquisiti, raccomanda alla Regione di porre in essere un costante monitoraggio negli esercizi futuri e di accertare con definitiva chiarezza la persistenza delle ragioni della reale sussistenza del credito;

C) Forniture idropotabili

Per i crediti per fornitura idropotabile le scritture contabili evidenziano nel corso dell'esercizio 2021 una contrazione delle riscossioni, che sono passate da € 14.139.740,75 dell'esercizio 2020 ad € 7.434.354,64 dell'esercizio 2021.

L'istruttoria ha riguardato la bassa capacità di riscossione dei crediti da fornitura idropotabile rispetto agli obiettivi prefissati, nonché i crediti oggetto di rateizzazione con il debitore.

La Regione, a riscontro, ha richiamato la condizione di difficoltà strutturale in cui versano molti comuni calabresi, aggravata, non solo in termini finanziari ma anche di efficienza gestoria, dalla pandemia da Covid-19. Nel contempo, ha ricordato che è stato operativo il blocco della riscossione coattiva introdotto dalla legislazione di emergenza che non ha consentito di recuperare le somme per cui è stata richiesta l'iscrizione a ruolo

Quanto, poi, ai crediti oggetto di accordo di rateizzazione con il debitore, è stato specificato che sono stati stralciati dal conto di bilancio dell'esercizio 2021 e accertati nei rispettivi esercizi di esigibilità, con riserva, di implementare il FCDE di pari importo in occasione dell'assestamento del bilancio di previsione 2022-2024.

Nel prendere atto di quanto evidenziato la Procura regionale raccomanda di monitorare con attenzione la movimentazione di tali capitoli con riferimento alle riscossioni e agli accertamenti e all'accantonamento a FCDE, anche in considerazione del fatto che nel DEFR per il 2021/2023 il rafforzamento delle riscossioni dei crediti vantati nei confronti dei comuni e, più in generale, la tutela dei medesimi, è stato individuato come obiettivo per consentire di alleviare il grado di rigidità della spesa.

Nel contempo, vanno riscontrate positivamente le iniziative - prospettate dalla Regione con riferimento ai crediti non riscossi ed oggetto di rateizzazione - di implementazione del Fondo per le passività potenziali nell'ipotesi in cui i Comuni siano decaduti a seguito di morosità per due annualità consecutive. Egualmente apprezzabile è la circostanza che la Regione si sia riservata di implementare il Fondo crediti di dubbia esigibilità, per l'importo pari alla rata iscritta nelle singole annualità di esigibilità con riferimento ai crediti per i quali la rateizzazione è in corso e per i quali solo episodicamente si è realizzato il mancato pagamento della rata.

In ordine, altresì, ai crediti riportati a residuo attivo al 31/12/2021 (€ 111.959.327,47) per i quali sono stati dichiarati accantonamenti al Fondo Contenzioso per euro 34.373.437,21 e al Fondo passività potenziali per complessivi euro 25.702.579,11, la Regione:

- ha riferito che l'importo di € 22.993.519,30 è stato accantonato per fare fronte ai rischi derivanti dal mancato recupero del 50% del credito da parte degli enti in dissesto;

- ha proseguito evidenziando che gli ulteriori € 1.579.347,03 afferiscono alle somme dei comuni morosi decaduti dalla rateizzazione, l'ulteriore l'importo di € 1.129.712,78, pari alle somme dovute dai comuni che hanno in corso procedure di rateizzazioni non ancora formalmente concluse alla data di approvazione del Rendiconto generale. Gli accantonamenti ammontano ad oltre 60,07 milioni euro, pari ad oltre il 53,6% dei residui attivi.

Ed ancora, premesso che il valore dei crediti vantati verso gli enti locali è pari ad € 173.790.464,30 l'importo prudenzialmente non iscritto in bilancio, pari ad € 61.831.136,83, è superiore di circa € 9,5 milioni rispetto alle somme a fronte delle quali non sono stati effettuati accantonamenti nell'anno 2021.

Ciò evidenziato, tuttavia, la normativa di riferimento prevede espressamente la costituzione di accantonamenti separati per il FCDE e per il fondo passività potenziali, in quanto destinati a far fronte a finalità diverse.

Va ricordato, al fine, che il FCDE è posto a garanzia della mancata o difficile escussione dei crediti, per evitare che partite creditorie di dubbia e difficile esazione vadano a finanziare spese esigibili. La funzione, in altri termini, è quella di tutelare un'obbligazione attiva la cui esigibilità è incerta o di difficile realizzazione.

Inoltre, l'accantonamento a titolo fondo crediti di dubbia esigibilità non è oggetto di impegno e genera un'economia di bilancio che confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata. La parte del risultato di amministrazione così accantonato non può essere utilizzata ovvero applicata al bilancio di previsione dell'esercizio successivo a cui il rendiconto chiuso si riferisce, ma solo previa verifica di congruità del fondo può essere ridotta sulla base di crediti divenuti inesigibili e definitivamente cancellati dalle scritture contabili.

Pertanto, il fondo crediti di dubbia esigibilità limita la capacità dell'ente regionale di utilizzare le proprie quote accantonate, vincolate e destinate del risultato di amministrazione conseguito, a differenza di quanto avviene per il fondo passività potenziali.

Ciò premesso, in adesione alla prospettazione della Sezione di controllo occorre che la Regione ponga a garanzia dei propri crediti apposito FCDE.

D'altra parte, la scelta di operare attraverso il fondo passività potenziali e/o fondo contenzioso è da ritenersi ammessa solo per le eventuali spese e oneri e /o contenziosi a cui l'Ente risulti soccombente, oltre alla mancata escussione del credito che si traduce nell'eliminazione definitiva del residuo attivo;

D) Diga "Esaro e Cameli" (residui in conto capitale)

Nell'ambito delle verifiche, effettuate a campione in sede di giudizio di parifica relativo all'esercizio 2018 su residui attivi e passivi di remota provenienza, la Sezione ha riscontrato che al capitolo di entrata E0230526600, all'1.1.2018, era riportato un residuo attivo di € 40.417.673,14 di remota provenienza (esercizio 2002), non movimentato in termini di riscossioni denominato "Assegnazione di fondi dallo Stato per l'attuazione dell'accordo di programma quadro inerente al settore ciclo integrato delle acque-completamento del progetto n.26/3100 inerente alla diga Esaro e Cameli trasferito alla Regione ai sensi dell'art.9 del d.lgs 3.4.1993,n.96 (decreto del Commissario ad acta del Ministero deli LL.PP.n.6033 del 10.7.1996-Accordo di programma quadro del 27.10.1999)."

Anche in sede di verifica sul rendiconto relativo agli esercizi 2019 tale residuo è risultato non movimentato, ma è stato mantenuto nelle scritture contabili.

Le successive interlocuzioni hanno determinato la Sezione a ritenere che i residui attivi relativi potessero permanere nelle scritture contabili al 31.12.2020 (dalla documentazione prodotta non era emerso il definanziamento dell'opera, anzi risultava in corso una richiesta da parte dell'Amministrazione erogatrice di una relazione aggiornata sullo stato di realizzazione dell'opera nonché dei pagamenti eseguiti e dei contributi ricevuti, e gli accantonamenti a contenzioso risultavano sufficienti) con riserva di ulteriori riscontri richiesti con nota istruttoria del 15 luglio 2022 prot. n. 4190/2022.

In ultimo la Regione con nota del 17 novembre 2022 prot. 510611 ha informato dell'avvenuta notifica in data 29 settembre 2022 del ricorso dinnanzi al Tar Calabria, e ha fornito riscontri in relazione agli aggiornamenti sulle attività effettuate a seguito dell'incontro del 7.04.2022 con il MIT al quale è stata trasmessa una relazione tecnico contabile dell'intervento unitamente agli allegati e con i cui rappresentanti è in corso di definizione la vertenza.

La Procura regionale si riserva in proposito la verifica dell'esito delle interlocuzioni in atto per le evidenti refluenze che l'entità del credito appostato ha sugli equilibri di bilancio per l'esercizio finanziario 2022;

E) crediti vantati nei confronti della So.Ri.Cal s.p.a.

Nella relazione allegata alla decisione sul giudizio di parifica relativo al rendiconto 2020, la Sezione aveva rilevato, nell'ambito della verifica dei rapporti debito/credito intercorrenti tra Regione e So.Ri.Cal s.p.a., l'emersione di un maggior credito verso la società per € 10.500.000,00 quale "differenza determinata dalla contabilizzazione per intero nel bilancio della società partecipata della restituzione delle anticipazioni concesse dalla Regione Calabria sulla base della l.r. n 15/2007 (Investimenti Sorical s.p.a. 2005,2009) ancora da accertare sul bilancio regionale per effetto della diversa contabilizzazione tra la società (contabilità economica patrimoniale) e la Regione Calabria (contabilità finanziaria)".

La Sezione ha espresso le proprie perplessità sulla circostanza che lo scostamento *ab origine* determinato da una differente contabilizzazione dell'operazione tra i due enti da imputarsi ai diversi sistemi contabili non ha trovato piena rappresentazione nelle risultanze contabili regionali, considerato che nel bilancio della So.Ri.Cal s.p.a., al 31.12.2020 risultava un debito da rimborsare pari a € 24,5 milioni, di cui € 21,5 esigibili entro l'anno, mentre il correlativo credito verso So.Ri.Cal s.p.a., iscritto dalla Regione nel rendiconto ammontava a soli 14 milioni.

Dall'esame del rendiconto 2021 si conferma della presenza di somme da accertare ed impegnare per complessivi 10.500.000,00 (annualità 2013, 2018 e 2020), nonché di residui attivi allocati in bilancio per € 17.500.000,00, che non trovano riscontro nelle scritture contabili, in quanto risultano eliminati al 31/12/2021.

Attesa la natura vincolata dell'entrata l'istruttoria è stato quindi mirata a conoscere i motivi della mancata equivalenza tra accertamenti e impegni di competenza, specificando altresì le risorse utilizzate per l'intervenuto pagamento, in assenza delle correlate riscossioni.

Nella risposta la Regione ha chiarito che la situazione contabile oggetto di indagine istruttoria è antecedente alle operazioni di riaccertamento dei residui nonché alla sottoscrizione di una nuova Convenzione da parte della Regione Calabria - nella duplice

veste di socio di maggioranza e di ente concedente dell'anticipazione ex L.R. 15/2007 - con la So.Ri.Cal. S.p.A., e che i residui in esame sono stati eliminati e accertati nell'esercizio di esigibilità. Da cui la rilevata differenza tra gli accertamenti e gli impegni della correlata spesa.

La Procura regionale osserva in proposito che la gestione contabile dei rapporti credito/debito tra la Regione e So.Ri.Cal s.p.a., caratterizzata dall'assenza di riscossioni da parte della Regione e dalla erogazione, al contempo, di anticipazioni, non è conforme al dettato normativo ed ha inciso sulla rappresentazione della realtà contabile.

Peraltro, a seguito della stipula della nuova convenzione nel mese di giugno 2022, la Regione ha cancellato crediti per complessivi 17 milioni di euro che, di fatto, avevano concorso a migliorare i risultati di amministrazione fino all'esercizio 2020, nonché quello di gestione dell'esercizio 2021. Ed è sempre in forza della convenzione che la Regione ha autorizzato l'erogazione di ulteriori somme alla società So.Ri.Cal s.p.a., pur in presenza di crediti di remota provenienza ancora da riscuotere invece cancellati, al fine di essere imputati in bilancio in ciascun esercizio a far data dell'esercizio 2026 di fatto, rinviando ulteriormente la riscuotibilità delle stesse.

A riguardo la Regione con nota del 17 novembre 2022 prot. 510611 ha sottolineato che, rispetto alle annualità precedenti, nel corso dell'annualità 2021, si è registrata una proficua attività istruttoria che ha permesso di definire le posizioni intercorse fra la Regione e la società partecipata, precisando che l'organo di revisione, pur in assenza di asseverazione, non ha espresso alcun rilievo sulle risultanze contabili del bilancio come formulato.

Va dato atto che in sede di riscontro istruttorio la Regione ha assunto l'impegno in sede di assestamento del Bilancio di previsione 2022-2024, di iscrivere entrate complessivamente pari ad € 7.521.632,27 - di cui € 2.000.000 relative ai crediti vantati nei confronti di So.Ri.Cal s.p.a., per canoni d'uso degli acquedotti regionali per le annualità 2019/2022 ed € 5.521.632,27 relative alle somme dovute da So.Ri.Cal s.p.a., per i canoni di concessione di derivazione di acque pubbliche - e contestualmente di stanziare le necessarie risorse su appositi capitoli di bilancio a garantire l'eliminazione delle ulteriori discrasie rilevate.

oOoOoOoOoOo

I residui passivi

I residui passivi all'inizio dell'esercizio 2021 risultano di ammontare pari a € 2.369.951.024,90 euro, al netto delle partite di giro, mentre al termine del medesimo esercizio finanziario risultano incrementati e, anch'essi al netto delle partite di giro, di valore corrispondente ad € 2.897.738.319,32 con una differenza in aumento di € 527.787.294,42.

La Regione ha rendicontato di avere determinato i suddetti importi dopo avere verificato la sussistenza delle condizioni per il mantenimento dei residui e al ricorrere dei presupposti richiesti dalle norme sulla contabilità armonizzata, verificando la necessità della cancellazione definitiva o ancora, in ragione dell'accertata esigibilità, della reimputazione ad un determinato e diverso esercizio finanziario.

L'attività rendicontata dalla Regione ha riguardato differimenti dell'esigibilità in relazione ad impegni assunti nell'esercizio 2021 per € 1.237.520.342,94, l'eliminazione di impegni assunti nell'anno 2021 di importo pari a € 225.681.648,04, la verifica dell'attuale inesistenza di obbligazioni giuridicamente vincolanti assunte in esercizi antecedenti al 2021 e la conseguente eliminazione dei residui passivi di importo pari a € 95.998.543,01, la ricognizione dei residui passivi afferenti al perimetro sanitario e l'individuazione dell'insussistenza di obbligazioni giuridicamente vincolanti pari a € 324.361.451,36.

Le suddette operazioni hanno consentito di quantificare l'ammontare complessivo degli impegni per l'esercizio 2021 nell'importo di € 6.765.802.697,49, la determinazione del Fondo Pluriennale Vincolato nell'importo di € 393.898.387,74 e l'ammontare complessivo dei residui passivi per l'esercizio in esame, compresi quelli riferiti alle partite di giro, di valore corrispondente a € 2.907.622.834,74.

I residui riferiti all'ambito sanitario hanno una consistenza corrispondente al 65% dell'intero ammontare dei residui passivi dell'esercizio in esame.

Il complessivo ammontare dei residui passivi rendicontato a fine esercizio finanziario, come già descritto pari a € 2.907.622.834,74, ricomprende residui passivi

provenienti da esercizi precedenti al 2021 di importo pari a € 1.399.712.050,85 e residui passivi di nuova formazione pari a € 1.507.910.783,89.

I residui passivi di annualità precedenti al 2021 evidenziano la prevalenza dei residui relativi al titolo II, che sono di importo corrispondente a € 744 milioni, mentre quelli riferiti al titolo I sono pari a € 651 milioni.

Una diversa connotazione caratterizza i residui di nuova formazione, di importo complessivo pari a € 1,5 milioni, che presentano una considerevole predominanza dei residui riferiti al titolo I (pari a poco più di € 1 milione) rispetto ai residui relativi al titolo II (€ 421 milioni).

Nell'ammontare complessivo dei residui riferiti alle annualità antecedenti al 2021 è significativo il dato della sussistenza di una quota considerevole di residui relativi alle annualità antecedenti al 2016 (€ 306 milioni).

Con specifico riferimento ai residui afferenti al perimetro sanitario il riaccertamento ha comportato una ricognizione condotta secondo le regole specifiche dettate dall'articolo 20 del decreto legislativo n.118/2011 ed ha determinato l'eliminazione di residui attivi e accertamenti assunti nel 2021 per € 321.551.647,70 e di residui passivi e impegni per € 324.361.451,36.

La quota più considerevole di residui passivi eliminati ha riguardato le operazioni di mobilità passiva ed attiva (c.d migrazione sanitaria) che nel territorio calabrese hanno una significativa incidenza.

oOoOoOoOoOo

Il risultato di amministrazione

Il disavanzo al 31.12.2021

Il Rendiconto generale della Regione Calabria, esercizio 2021, di cui alla deliberazione di Giunta n. 265 del 30 giugno 2022 ("Progetto di legge: Approvazione del rendiconto generale relativo all'esercizio 2021. Proposta al Consiglio regionale") indica un risultato di amministrazione quantificato al 31.12.2021 nell'importo di euro 1.447.675.450,96 (parte A del Risultato di amministrazione). Nel risultato di amministrazione è rappresentata per dati ed in sintesi la situazione finanziaria dell'Ente e, in particolare, l'avanzo e/o il disavanzo complessivo al termine dell'esercizio.

Il risultato di amministrazione ha considerato in una prima fase il saldo della gestione di cassa, quantificato sulla base del fondo cassa al 1° gennaio 2021, delle riscossioni e dei pagamenti complessivi riferiti all'esercizio (residui e competenza) nell'importo di € **751.997.167,70**.

Successivamente sono stati computati i residui attivi e passivi (residui e competenza) e le quote del Fondo Pluriennale Vincolato. In considerazione del computo di tali voci il risultato di amministrazione al 31.12.2021 è stato determinato nell'importo di € **1.447.675.450,96** (parte A del Risultato di amministrazione).

Tale risultato - mero avanzo contabile - è stato valutato, secondo le regole della contabilità armonizzata, a fronte degli accantonamenti, dei vincoli e degli investimenti.

Il computo degli accantonamenti (parte B) (€ **950.279.137,46**) e dei vincoli (parte C) (€**572.414.794,27**), tenuto conto della mancanza di quote per investimenti (parte D), ha consentito di determinare il risultato di amministrazione quale disavanzo effettivo ($E = A - B - C - D$) nell'importo di - € **75.018.480,77 euro** registrando un miglioramento rispetto al risultato del precedente esercizio (-€ **81.099.846,60 euro**).

Di seguito il prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione 2021:

Tab. n. 1 - Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione 2021

RISULTATO AMMINISTRAZIONE REGIONE CALABRIA 2021				
		GESTIONE 2021		
		RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
FONDO CASSA AL 1° GENNAIO				274.740.650,67 €
RISCOSSIONI	(+)	660.435.827,49 €	5.640.582.011,09 €	6.301.017.838,58 €
PAGAMENTI	(-)	565.869.407,95 €	5.257.891.913,60 €	5.823.761.321,55 €
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			751.997.167,70 €
PAGAMENTI PER AZIONI ESECUTIVE NON REGOLARIZZATE AL 31 DICEMBRE	(-)			- €
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			751.997.167,70 €
RESIDUI ATTIVI	(+)	2.549.638.398,51 €	1.447.561.107,23 €	3.997.199.505,74 €
DI CUI DERIVANTI DA ACCERTAMENTI DI TRIBUTI EFFETTUATI SULLA BASE DELLA STIMA DEL DIPARTIMENTO DELLE FINANZE				
RESIDUI PASSIVI	(-)	1.399.712.050,85 €	1.507.910.783,89 €	2.907.622.834,74 €
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI (1)	(-)			91.185.782,21 €
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE (1)	(-)			302.712.605,53 €
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2021	(=)			1.447.675.450,96 €
Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2021:				
Parte accantonata				
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2021				407.744.049,93 €
Accantonamento residui perenti al 31/12/2021 (solo per le regioni)				100.956.337,24 €
Fondo anticipazioni liquidità				215.355.692,75 €
Fondo perdite società partecipate				4.632.225,57 €
Fondo contenzioso				165.484.245,68 €
Altri accantonamenti				56.106.586,29 €
Totale parte accantonata (B)				950.279.137,46 €
Parte vincolata				
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili				16.087.162,16 €
Vincoli derivanti da trasferimenti				418.857.433,75 €
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui				5.952.733,47 €
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente				16.801.445,07 €
Altri vincoli				114.716.019,82 €
Totale parte vincolata (C)				572.414.794,27 €
Parte destinata agli investimenti				- €
Totale parte destinata agli investimenti (D)				- €
		Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)		- 75.018.480,77 €

Nel risultato di amministrazione (parte B) sono esposti i seguenti accantonamenti prudenziali al 31/12/2021:

Fondo crediti dubbia esigibilità di	407.744.049,93
Accantonamento residui perenti di	100.956.337,24
Fondo Anticipazione liquidità di	215.355.692,75
Fondo perdite società partecipate di	4.632.225,57
Fondo contenzioso di	165.484.245,68
Altri accantonamenti	56.106.586,29

La parte vincolata (parte C) ammonta ad € 572.414.794,27.

Di seguito il prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione 2020:

Tab. n.2 – Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione 2020

RISULTATO AMMINISTRAZIONE REGIONE CALABRIA 2020				
		GESTIONE 2020		
		RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
FONDO CASSA AL 1° GENNAIO				300.234.220,47 €
RISCOSSIONI	(+)	1.529.355.504,79 €	6.357.719.415,24 €	7.887.074.920,03 €
PAGAMENTI	(-)	1.580.604.847,60 €	6.331.963.642,23 €	7.912.568.489,83 €
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			274.740.650,67 €
PAGAMENTI PER AZIONI ESECUTIVE NON REGOLARIZZATE AL 31 DICEMBRE	(-)			
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			274.740.650,67 €
RESIDUI ATTIVI	(+)	2.602.514.649,60 €	1.243.697.629,43 €	3.846.212.279,03 €
DI CUI DERIVANTI DA ACCERTAMENTI DI TRIBUTI EFFETTUATI SULLA BASE DELLA STIMA DEL DIPARTIMENTO DELLE FINANZE				
RESIDUI PASSIVI	(-)	1.163.773.519,88 €	1.222.167.933,29 €	2.385.941.453,17 €
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI (1)	(-)			74.175.401,55 €
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE (1)	(-)			371.437.939,09 €
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2020	(=)			1.289.398.135,89 €
Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020:				
Parte accantonata				
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2020				393.896.654,53 €
Accantonamento residui perenti al 31/12/2020 (solo per le regioni)				103.214.484,07 €
Fondo anticipazioni liquidità				138.399.842,14 €
Fondo perdite società partecipate				5.338.202,83 €
Fondo contenzioso				136.610.745,86 €
Altri accantonamenti				49.750.527,32 €
Totale parte accantonata (B)				827.210.456,75 €
Parte vincolata				
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili				53.798.868,71 €
Vincoli derivanti da trasferimenti				301.618.913,06 €
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui				8.254.665,78 €
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente				17.840.483,24 €
Altri vincoli				161.774.594,95 €
Totale parte vincolata (C)				543.287.525,74 €
Parte destinata agli investimenti				- €
Totale parte destinata agli investimenti (D)				- €
			Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)	- 81.099.846,60 €

Nell' esercizio 2020 gli accantonamenti (parte B del risultato di amministrazione) erano i seguenti:

Fondo crediti dubbia esigibilità di	393.896.654,53
Accantonamento residui perenti di	103.214.484,07
Fondo Anticipazione liquidità di	138.399.842,14
Fondo perdite società partecipate di	5.338.202,83
Fondo contenzioso di	136.610.745,86
Altri accantonamenti	49.750.527,32

Il raffronto tra i dati relativi all'esercizio precedente evidenzia come alcuni accantonamenti risultano incrementati (FCDE, Fondo Anticipazione Liquidità, Fondo

Contenzioso e altri accantonamenti) mentre, al contrario, altre poste vengono, nell'esercizio in esame, ridimensionate (fondo residui perenti).

La parte vincolata (parte C), che nell'esercizio 2020 ammontava ad € 543.287.525,74, registra nel 2021 un incremento delle relative poste, che risultano pari ad € 572.414.794,27, in particolare di quelle riferite ai vincoli da trasferimenti che risultano pari a € 418.857.433,75 (nell'esercizio 2020 erano pari ad € 301.618.913,06).

In conclusione, anche per l'esercizio 2021, come emerge dal risultato di amministrazione (tabelle n. e), si rinviene un disavanzo parte E disponibile.

oOoOoOoOoOo

In forza degli accantonamenti (parte B) (€ 950.279.137,46) e dei vincoli (parte C) (€ 572.414.794,27), e tenuto conto della mancanza di quote per investimenti (parte D) il risultato di amministrazione 2021 in termini di disavanzo effettivo ($E = A - B - C - D$) ammonta a € -75.018.480,77 euro al 31 dicembre 2021 a fronte dell'importo di € -81.099.846,60 relativo all'analogo dato al 31 dicembre 2020.

oOoOoOoOoOo

Il ripiano del disavanzo

Anche per il 2021 la Regione - in prosecuzione a decorrere dall'anno 2015 - ha continuato nel ripiano del disavanzo registrato alla chiusura dell'esercizio 2014 a seguito del riaccertamento straordinario dei residui (deliberazione della Giunta regionale n. 504 del 3 dicembre 2015).

Contestuale è stata la costituzione del Fondo Anticipazione Liquidità in sanità - FAL (deliberazione di Giunta regionale n. 548 del 21 dicembre 2015).

Il Consiglio regionale ha stabilito, con la delibera n.80/2015, le modalità di recupero del disavanzo esistente alla chiusura dell'esercizio 2014 e alla data del riaccertamento straordinario dei residui.

Le modalità di recupero del disavanzo derivante dall'errata contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità in sanità sono previste dal D.L. n.179/2015.

In particolare, è stato previsto che il disavanzo complessivo dovesse essere così ripianato:

- il disavanzo effettivo alla data del 31 dicembre 2014 di 32.376.843,55 di euro milioni in sette esercizi dal 2015 al 2021 con rate annuali di 4.625.263,36 di euro;

- il disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui di 102.044.432,73 di euro in trenta anni a decorrere dal 2015, in rate annuali di 3.401.481,09 di euro;

- il disavanzo da anticipazione di liquidità in sanità di cui al DL n.35/2013 di 85.955.808,90 di euro, al netto delle due quote annuali già rimborsate nel 2014 e nel 2015, in trenta anni a decorrere dal 2016.

oOoOoOoOoOo

Nel dettaglio, il disavanzo da ripianare alla data del rendiconto 2020 ammontava ad € 104.849.291,74, tenuto conto anche del maggiore disavanzo pari a € 23.749.445,14 risultante a seguito della parifica come stabilito con la legge regionale 27.12.2021 n.35.

Il disavanzo accertato con il rendiconto 2021 ammonta ad € 75.018.480,77, la quota di disavanzo da ripianare nell'esercizio 2021 ammonta ad € 5.640.266,67, mentre quello effettivamente ripianato ammonta ad € 6.081.365,83.

Secondo la Regione, quindi, si è avuta una riduzione del disavanzo in misura superiore al valore atteso (€ 507.550,85), ove si consideri che il valore che la Regione non doveva superare, al fine di ottemperare alle vigenti disposizioni, era pari ad euro - € 75.526.031,62, mentre il risultato di amministrazione realizzato per effetto della gestione dell'anno 2021, è stato di - € 75.018.480,77.

oOoOoOoOoOo

Quota ripiano disavanzo 2014

Nella relazione sulla gestione 2021 la Regione ha precisato di avere, come per il decorso esercizio, proceduto ad un ripiano più rapido del disavanzo rispetto al piano di rientro e,

quindi, che restavano da ripianare solo la quota di disavanzo da riaccertamento straordinario e il disavanzo da FAL.

La Sezione di controllo ha rilevato che:

- la quantificazione del disavanzo nel triennio 2021/2023 non risulta correttamente determinata come anche quella riferita agli esercizi successivi in quanto:

- per l'**esercizio 2021** non risulta considerata la quota di euro 4.625.263,36 derivante dal maggiore disavanzo come determinato alla data del 31.12.2014 nell'importo complessivo di euro 32.376.843,55 per il quale era stato programmato un piano di rientro in sette anni dal 2015 al 2021;

- per l'**esercizio 2022** risulta una minore quota di ripiano del disavanzo, pari a 1.978.289,74 euro, riferita al riaccertamento straordinario dei residui all'01.01.2015 di importo complessivo pari a 102.044.432,73 euro da ripartire in trenta anni con una quota annua prevista di 3.401.481,09 euro;

- per l'**esercizio 2023** la quota annua di ripiano del disavanzo riferita al riaccertamento straordinario dei residui di importo pari ad euro 3.401.481,09 non risulta prevista;

- per gli **esercizi successivi** non risulta prevista la quota annua di ripiano del disavanzo relativo al riaccertamento straordinario dei residui di importo pari a 3.401.481,09 euro.

La Regione, con la presentazione delle proprie deduzioni, ha evidenziato che per la mancata iscrizione nella quota di disavanzo per l'esercizio 2021 della quota di euro 4.625.263,36 si è conformata all'indirizzo espresso dalla Ragioneria Generale dello Stato che ha precisato che il ripiano di un disavanzo già ripianato, come riscontrato per la regione Calabria in relazione a quello accertato al 31.12.2014, costituisce un'operazione che si pone in contrasto con i principi generali di veridicità, attendibilità, correttezza e comprensibilità del bilancio.

La Ragioneria Generale dello Stato ha anche rilevato la necessità di opportune correzioni, con specifico riferimento a quanto previsto nel bilancio di previsione 2021/2023, in considerazione dell'individuazione, con riguardo al disavanzo scaturente dal riaccertamento straordinario dei residui, di quote costanti di ripiano pari ad euro

3.401.481,09, pur risultando il suddetto disavanzo già ripianato e permanendo una quota residua di 753.322,46 euro.

L'indirizzo espresso dalla Ragioneria Generale dello Stato ha comportato la conseguente modifica attuata con la successiva legge di assestamento e l'iscrizione della sola quota effettivamente da ripianare.

La Regione ha comunque attestato di avere incrementato lo stanziamento del capitolo U9200301501, in relazione al ripiano del disavanzo al 31.12.2014, e di avere aumentato quello riferito al capitolo U9200302801, in relazione a quello derivante dal riaccertamento straordinario dei residui, per le annualità 2022 e 2023, con stanziamenti che, sommati a quanto già previsto nel capitolo di competenza annuale, sono comunque pari all'importo di 3.401.481,09.

Per i suddetti capitoli (missione 20) con riguardo agli accantonamenti disposti non è possibile assumere impegni e il relativo utilizzo può avvenire solo con uno specifico provvedimento normativo.

Il dato, tuttavia, presenta profili di criticità.

Al fine pienamente condivisa è la notazione critica operata dalla Sezione che rileva che il dato contabile sulla quantificazione del disavanzo nel triennio 2021/2023, - come pure quella degli esercizi successivi - non risulta correttamente determinato (per l'**esercizio 2021** non risulta considerata la quota di euro 4.625.263,36 derivante dal maggiore disavanzo come determinato alla data del 31.12.2014 nell'importo complessivo di euro 32.376.843,55 per il quale era stato programmato un piano di rientro in sette anni dal 2015 al 2021; per l'**esercizio 2022** risulta una minore quota di ripiano del disavanzo, pari a 1.978.289,74 euro, riferita al riaccertamento straordinario dei residui all'01.01.2015 di importo complessivo pari a 102.044.432,73 euro da ripartire in trenta anni con una quota annua prevista di 3.401.481,09 euro; per l'**esercizio 2023** la quota annua di ripiano del disavanzo riferita al riaccertamento straordinario dei residui di importo pari ad euro 3.401.481,09 non risulta prevista; per gli **esercizi successivi** non risulta prevista la quota annua di ripiano del disavanzo relativo al riaccertamento straordinario dei residui di importo pari a 3.401.481,09 euro).

Fondo Anticipazione di liquidità

Alla data del 31.12.2020 (Programma 03, Missione 20 “Fondi e accantonamenti”), risultava iscritto un importo di € 140.315.92,53 , confluito poi nella parte accantonata del risultato di amministrazione, a titolo di FAL, per il minor importo di € 138.399.842,14, con una differenza di € 1.916.080,38.

Allo stesso modo alla data del 31.12.2021 risulta iscritto un importo pari a 217.321.380,45 euro successivamente confluito nella parte accantonata del risultato di amministrazione (FAL) per il minore importo di euro 215.355.692,75, con la differenza di € 1.965.687,70.

In entrambi gli esercizi, pertanto, gli importi accantonati nel risultato di amministrazione risultano minori di quelli che avrebbero dovuto essere per le quote di € 1.916.080,38 nel 2020 ed € 1.965.687,70 nel 2021 e, tuttavia, non risultano riportati con queste decurtazioni in parte entrata dell’esercizio successivo.

Condivisibili sono quindi i rilievi operati dalla Sezione di controllo sulle anomalie delle modalità di ricostruzione del disavanzo in bilancio e delle modalità di utilizzazione del FAL conseguente alla circostanza che tali somme sono impegnate e pagate al titolo 4, spesa rimborso prestiti (U1204092601) e risultano incluse nello stanziamento di competenza a titolo di FAL non sanità (U1204092401) tra i fondi e gli accantonamenti e, purtuttavia, non risultano confluite nella parte accantonata del risultato di amministrazione dei rispettivi esercizi.

La Regione, in sede di deduzioni, ha rilevato che la discrasia accertata tra l’importo stanziato nella missione 20 e quanto risultante tra le quote vincolate del risultato di amministrazione è conseguente all’errata contabilizzazione nella parte spesa di un importo che non risulta depurato dalla quota di ammortamento riferita all’esercizio precedente.

La Procura regionale non può quindi non rilevare che eventuali irregolarità attinenti alle modalità di ripiano del disavanzo - o comunque riferite al computo degli accantonamenti e dei vincoli - influiscono in modo diretto sul risultato di amministrazione compromettendone l’attendibilità e determinano l’effetto pregiudizievole di legittimare una capacità di spesa superiore a quella effettivamente esercitabile.

oOoOoOoOoOo

Fondo crediti di dubbia esigibilità

Va premessa la particolare rilevanza della finalità cautelativa che caratterizza il Fondo a fronte del rischio della futura inesigibilità di determinati crediti. I relativi accantonamenti devono gravare sul risultato di amministrazione.

Il Fondo si determina secondo i criteri di cui al punto 3.3 dell'allegato 4/2 del d.lgs. n.118/2011 ed ai sensi dell'art. 46, commi 1 e 2, del d.lgs. n.118/2011 e, pertanto, sulla base dei residui attivi totali - sia di competenza dell'esercizio al quale si riferisce il rendiconto sia degli esercizi precedenti - tenuto conto delle percentuali di riscossione delle entrate individuate dall'Ente come di dubbia e di difficile esazione.

La Regione ha evidenziato di avere escluso dal computo alcune tipologie di residui attivi, come previsto dai principi contabili richiamati, in particolare quelli che afferiscono a somme da riceversi da parte di pubbliche amministrazioni e quelli relativi ai trasferimenti di parte capitale dello Stato e della Comunità europea.

oOoOoOoOoOo

L'analisi dei dati di raffronto (bilancio di previsione 2021 nel quale l'accantonamento Missione 20 - Programma 02, ai sensi dell'art. 46, comma 1 d.lgs. 23/06/2011 n. 118 è stato determinato in € 106.698.200,85 e rendiconto 2021 che riporta un corrispondente valore di € 407.741.049,93 in incremento rispetto all'esercizio 2020 per 13 milioni di euro) evidenzia un trend di crescita.

La composizione del Fondo consente di individuare una quota pari a € 297.812.754,81 relativa alle entrate correnti di natura tributaria (titolo I), un'ulteriore quota pari ad € 86.271.445,54 relativa alle entrate di natura extratributaria (titolo III) ed una quota pari a € 23.659.851,58 euro riferita alle entrate in conto capitale (tipologia 500, altre entrate in conto capitale).

In considerazione del richiamato *trend* di crescita e delle finalità di garanzia degli equilibri di bilancio a fronte del rischio della futura inesigibilità di determinati crediti o della maggiore spesa la Sezione di controllo ha attivato specifica istruttoria a campione.

Le risposte alle richieste di chiarimenti fornite dall'Amministrazione (relative a partite di credito riferite al servizio idropotabile e al credito vantato nei confronti dei comuni per l'approvvigionamento idrico, crediti di origine remota relativi a risorse vincolate e risorse autonome, riferiti al recupero di somme affidate a soggetti attuatori e amministrazioni locali per interventi a carico del POR 2007/2013) anche a seguito dell'integrazione istruttoria richiesta con la nota prot. 5464/2022, hanno consentito di superare i rilievi formalizzati.

oOoOoOoOoOo

Fondo rischi contenzioso

I dati contabili evidenziano un valore del fondo contenzioso per € 165.484.245,68 con una variazione di +21% rispetto al 2020 che tuttavia copre nella sola percentuale del 16,35% il rischio stimato (sono indicate n. 29.721 controversie per un importo di € 1.012.213.239,68).

La misura ridotta di tale percentuale presenta elevati livelli di criticità.

Nel richiamare la funzione di garanzia del Fondo per gli equilibri di bilancio a fronte del rischio di eventi negativi che realizzandosi determinino il pagamento di spese, sia legali che risarcitorie, la Procura regionale sottolinea che l'esigenza di assicurare una idonea dotazione risponde all'esigenza di conciliare la garanzia degli equilibri finanziari futuri con l'opportunità di non aumentare la rigidità del bilancio, così evitando il sottrarsi di risorse più opportunamente destinate a finanziare la spesa.

Inoltre, nel ricordare che l'ordinamento contabile presuppone una particolare attenzione al tema, ed una azione costante di ricognizione e aggiornamento dei dati relativi, occorre ribadire che le *best practises* del settore che presiedono alla verifica della congruità degli accantonamenti si concretizzano anche nella suddistinzione tra debiti certi, passività probabili, passività possibili e passività da evento remoto (OIC 31 "Fondi per rischi ed

oneri” – Organismo Italiano Contabilità; IAS 37 “*Accantonamenti, passività e attività potenziali*” - International Accounting Standards Committee) in una attività attenta e costante di acquisizione e monitoraggio dei dati.

Ciò premesso, e all’esito dell’istruttoria della Sezione di controllo, non può che confermarsi la criticità della mancata adozione da parte della Regione Calabria delle misure correttive richieste in occasione della parifica esercizio 2020, specificamente orientate ad evitare eventuali sottovalutazioni del contenzioso gravante sull’ente a causa di carenze di informazione, con la conseguente sottostima degli accantonamenti disposti. Il richiamo è alle c.d. fattispecie analoghe per le quali si era già riscontrata l’inadeguata quantificazione degli accantonamenti previsti.

Permangono, infatti, anche se in percentuale ridotta, le criticità sia sulla incapienza del fondo a fronte delle soccombenze registrate, sia sulla esatta ricognizione delle fattispecie che concorrono a determinarlo il contenzioso.

Nel registrare l’entrata in funzione presso l’Avvocatura regionale del nuovo sistema di rilevazione (26 aprile 2021) va preso atto della dichiarata difficoltà di acquisire dati completi relativi ai contenziosi pendenti conseguenti alla messa in esercizio del sistema e delle difficoltà di dialogo tra vecchio e nuovo sistema informatico, aggravata dalla mancata collaborazione per l’esatta individuazione delle fattispecie pendenti da parte dei singoli dipartimenti regionali.

E tuttavia, non può che raccomandarsi il massimo impegno per il superamento di tale criticità.

L’esito della puntuale istruttoria operata dalla Sezione di controllo ha quindi evidenziato che la quantificazione del Fondo è avvenuta considerando il contenzioso pendente al 2021, dando rilievo al valore della causa determinato sulla base della richiesta della parte attrice, con l’esclusione delle cause pendenti innanzi alla Magistratura amministrativa, contabile, penale e tributaria e con riferimento ai pignoramenti nei quali la Regione è terzo processuale.

Di contro, pienamente condivisibile è l’osservazione della Sezione di controllo che ha rilevato come l’esclusione dei giudizi pendenti innanzi alla magistratura amministrativa o

tributaria non può riguardare nella sua interezza l'insieme delle controversie dal momento che dovrebbero comunque essere considerati quei giudizi risarcitori proposti nei confronti dell'amministrazione pubblica e, in materia tributaria, i contenziosi rivolti ad ottenere agevolazioni o esenzioni o la restituzione di tributi già versati con l'onere conseguente all'eventuale soccombenza. E peraltro, in sede di presentazione di deduzioni, la Regione, in adesione all'osservazione, si è impegnata a tenere conto per il futuro anche di questi giudizi per la quantificazione del Fondo.

L'esito istruttorio evidenzia, inoltre, che la Regione ha escluso taluni giudizi per i quali risulta il soddisfacimento della pretesa della controparte, ovvero per i quali esistono specifici capitoli per fare fronte alle relative spese e che la quantificazione del Fondo è avvenuta con il preventivo aggiornamento, per ciascun giudizio, del grado di rischio di soccombenza, dell'esigua utilizzazione negli anni delle relative disponibilità e dell'opportunità - in considerazione dei tempi dilatati di definizione delle controversie in sede giudiziaria - di evitare inutili appesantimenti del bilancio regionale con accantonamenti integrali, così privilegiando una distribuzione dell'onere cautelativo su diverse annualità.

Con riferimento alle specifiche materie l'Avvocatura regionale ha precisato di non avere eseguito accantonamenti per i giudizi inerenti alla mobilità in deroga stante la prevalenza di pronunce di inammissibilità e/o comunque di condanna dell'INPS e non della Regione, come anche per il contenzioso derivante dai rapporti instaurati dal soppresso Ufficio del Commissario delegato per l'emergenza ambientale in quanto le sentenze di condanna della Regione vengono soddisfatte tramite risorse attinte alla contabilità speciale.

A tale riguardo deve rilevarsi che, sulla base degli accertamenti compiuti dalla Sezione di controllo è emersa la limitata disponibilità di risorse riferite alla contabilità speciale con il conseguente rischio per la Regione di dovere sostenere i possibili costi scaturenti da future soccombenze.

La Regione ha anche precisato che, per mitigare il rischio di soccombenza, la difesa della Regione usualmente richiede la manleva nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In ordine al contenzioso inerente alla Fondazione Tommaso Campanella l'Avvocatura ha ribadito quanto già precisato l'anno scorso in ordine all'esistenza delle prime pronunce favorevoli che fanno ritenere presumibile il buon esito anche dei giudizi ancora pendenti.

In materia sanitaria si è evidenziata la sussistenza di alcuni giudizi proposti per il silenzio sulle istanze dei privati per i quali non sussistono oneri, mentre si registra un orientamento favorevole con riguardo alle richieste di remunerazione delle prestazioni in assenza delle relative convenzioni, come anche in riferimento alle prestazioni extra budget.

Quanto ai giudizi di opposizione alle ordinanze ingiunzioni emesse nei confronti dei Comuni per la fornitura idropotabile i relativi giudizi, di lunga durata, recano precedenti favorevoli per la Regione e, con specifico riferimento alla gestione del Fondo, deve rilevarsi che tali giudizi trovano attualizzazione nella quantificazione del fondo passività potenziali.

Quanto al contenzioso in materia di trasporto pubblico locale - incentrato sulle richieste di pagamento dei contributi di esercizio a fronte del disavanzo formatosi per la gestione del servizio in anni pregressi - si è ribadito che le decisioni fin qui pronunciate hanno respinto le richieste proposte, precisando che alcune posizioni sono state comunque definite e che, in ogni caso, sono stati previsti appositi accantonamenti all'interno del fondo rischi.

La Procura regionale condivide in proposito l'osservazione della Sezione di controllo che rileva come in ordine a tali controversie appare carente l'informazione di dati specifici riferiti alle posizioni definite, alle risorse disponibili e alla distribuzione delle stesse, nonché alla consistenza degli accantonamenti al fondo rischi. E, peraltro, le deduzioni trasmesse dalla Regione non sono pienamente idonee per valutare la congruità degli accantonamenti previsti.

La relazione prodotta ha anche evidenziato l'esistenza di numerosi giudizi relativi alle domande risarcitorie presentate per i danni subiti dalla fauna selvatica che, seppure di modesto valore, incidono in chiave statistica significativamente e si concludono, nella gran parte dei casi, con esito sfavorevole per l'amministrazione regionale. Invero va dato atto che la Regione ha dato rilievo anche a tali giudizi nella quantificazione del Fondo.

Si è inoltre rilevato che i giudizi proposti innanzi agli uffici del Giudice di Pace per l'impugnazione dell'estratto di ruolo esattoriale per cartelle afferenti al mancato versamento del bollo auto, pur risultando di modico valore, sono tuttavia rilevanti dal punto di vista numerico. Tali giudizi, comunque, non vengono valorizzati sul Fondo atteso che si tratta di vertenze a fronte delle quali, in caso di soccombenza, non si registra un esborso ma una riduzione di entrata.

oOoOoOoOoOo

Da segnalare all'attenzione della Regione è anche ciò che risulta dalla puntuale istruttoria della Sezione di controllo che ha fatto emergere come esistano diversi capitoli sui quali vengono a gravare gli esiti di azioni giudiziarie (indicativamente ma non in via esaustiva spese per oneri accessori, spese di giudizio, i debiti fuori bilancio).

La circostanza che l'insieme degli oneri che gravano sulla Regione per la gestione del contenzioso non trova copertura soltanto nel Fondo Contenzioso ma anche in diversi altri capitoli del bilancio induce la Procura regionale a rilevare che tale modo di operare comporta l'elusione del principio contabile che prescrive di fare esclusivo ricorso al Fondo Contenzioso per la gestione del rischio.

L'elusione realizzata, peraltro, costituisce un vulnus al sistema di costante monitoraggio degli andamenti di bilancio e, in concreto, viola il principio che alloca obbligatoriamente ogni voce di spesa nel Fondo allo scopo di dare copertura del rischio di soccombenza.

Ciò ha effetti impattanti sulla parte disponibile del risultato di amministrazione. Ferma restando la conclusione che la riferibilità esclusiva al Fondo consente una visione più attendibile dell'effettivo utilizzo delle quote accantonate nel risultato di amministrazione.

Ne consegue l'incompletezza del dato contabile relativo al valore dei pagamenti tratti sul Fondo e la necessità che la Regione si adoperi prontamente a che il Fondo sia l'unico strumento in forza del quale procedere al pagamento degli oneri correlati al contenzioso.

oOoOoOoOo

Significativo è il dato che per i pignoramenti, a fronte di un onere a valere sul Fondo pari a € 4.893.546,89, mentre risultano impegni complessivi per € 36.076.488,57, i pagamenti sono stati € 3.910.736,11 a fronte di pagamenti per complessivi € 35.170.330,84.

Perdura, inoltre, la criticità originata dal valore dei vincoli conseguenti ai pignoramenti gravanti sull'ente che, nell'anno 2021 ha un andamento crescente risultando pari ad € 118.378.751,43 rispetto al dato dell'anno precedente (€ 103.559.194,23). Va, al fine raccomandata alla Regione, una verifica analitica della natura dei vincoli, con particolare riferimento alla definitiva ricognizione delle procedure ancora esistenti attraverso le necessarie interlocuzioni, specie con gli Uffici di cancelleria del Tribunale di Catanzaro non essendo in alcun modo condivisibile che tale attività sia condizionata dalla

prospettata assenza di collaborazione dalla Cancelleria civile del Tribunale di Catanzaro.

La Procura regionale preso atto che le cennate condizioni di criticità risultano sostanzialmente confermate anche dopo la trasmissione delle deduzioni da parte della Regione (sono state attestate alcune iniziative assunte ma non è stata comprovata l'adozione di alcuna azione mirata a chiarire l'effettiva perduranza di tali vincoli) segnala la necessità di provvedere con immediatezza tenuto conto delle evidenti refluenze di tali criticità sui valori indicati nella contabilità regionale.

oOoOoOoOoOo

Fondo pluriennale vincolato (FPV)

Il Fondo pluriennale vincolato assicura (quando i cespiti sono legittimamente accertati) la copertura certa delle spese programmate (Corte Cost. n.101/2018).

Ad esso è riconosciuta la funzione di garanzia per l'efficace programmazione delle spese (Sezione Autonomie n.4/2015 e n.9/2016) a copertura degli oneri imputati agli esercizi

successivi a quello in corso in conseguenza dell'esigenza di ottemperare al principio della competenza finanziaria, e di rendere evidente la distanza temporale tra l'acquisizione dei finanziamenti e l'effettivo impiego di tali risorse.

Per l'evidente rilevanza della funzione è formato solo da entrate correnti vincolate e da entrate destinate al finanziamento di investimenti, accertate e imputate agli esercizi precedenti a quelli di imputazione delle relative spese.

Al 31.12.2021 il FPV della Regione Calabria è di €393.898.387,74, di cui €91.185.782,21 di parte corrente e €302.712.605,53 di parte capitale; al 31.12.2020 il FPV era di importo pari a € 445.613.340,64, di cui € 74.175.401,55 di parte corrente ed € 371.437.939,09 di parte capitale.

Ciò premesso, anche a seguito delle ulteriori deduzioni della Regione, i rilievi critici della Sezione appaiono superati solo in parte.

L'esito dell'istruttoria mette in evidenza l'inottemperanza a quanto previsto nel punto 5.4 dell'All. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 in conseguenza dell'eliminazione di maggiori spese rispetto alle entrate correlate (ne consegue la configurazione per la differenza di spese prive di copertura), ed alla carenza

di adeguati cronoprogrammi di spesa (risulta allegato un elenco tratto dal sistema informatico contabile regionale nel quale è indicato il cronoprogramma complessivo dei differimenti ma non sono riportate le motivazioni del differimento, invece indispensabili per accertarne motivazioni e operare le relative verifiche),

Ulteriore conseguenza è la potenziale compromissione della funzione di garantire la copertura di spese imputate agli esercizi successivi a quello in corso connessa al Fondo in esame.

La Procura regionale osserva in proposito che il finanziamento del FPV deve avvenire sul presupposto dell'esistenza di entrate regolarmente accertate ed imputate in applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata e rileva come proprio la richiamata predisposizione di dettagliati cronoprogrammi in linea con i principi che presiedono all'armonizzazione contabile consente di ripartire gli interventi di investimento programmati secondo le diverse annualità e di giustificare la reimputazione degli impegni.

Il permanere di tale criticità conferma quanto già emerso nei precedenti giudizi di parificazione, ed evidenzia il mancato adeguamento della Regione ai vincoli e alle specifiche disposizioni che costituiscono la struttura portante della nuova contabilità armonizzata.

oOoOoOoOoOo

Fondo residui perenti

Nella vigenza del d.Lgs. n.118/2011 l'istituto della perenzione amministrativa opera fino all'esercizio 2014.

Il Legislatore ha motivato tale scelta sulla scorta della incompatibilità dell'istituto contabile con i principi dell'armonizzazione contabile, e ha stabilito che non è più consentita la cancellazione dei residui passivi per perenzione.

A fronte della permanenza dell'obbligo al 31.12.2014, per garantire la copertura dei residui perenti esistenti è stato previsto l'accantonamento di una quota del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014, pari ad un importo determinato sulla base dell'incidenza delle richieste di reiscrizione negli ultimi tre esercizi rispetto all'ammontare dei residui perenti, con la possibilità di incrementare annualmente la quota accantonata di almeno il 20% e fino al 70% dell'ammontare dei residui perenti.

Ciò premesso per l'esercizio 2021 l'accantonamento è stato di circa € 101 milioni, pari approssimativamente al 70% dei residui perenti il cui importo è poco più di €144 milioni (144.223.338,92), dei quali oltre €25 milioni di parte corrente, pari al 17,6 % dell'ammontare totale, e circa € 119 milioni di parte capitale - con un lieve decremento, rispetto all'esercizio 2020, nel quale l'accantonamento era di oltre € 103 milioni.

Sul Fondo nel corso del 2021 su richiesta dei creditori sono state tratte somme pari a € 3,2 milioni, corrispondenti a quasi il 2% del valore iniziale dei residui.

In sede istruttoria è stato verificato il rispetto dell'articolo 52 della legge regionale n.8/2002, che prevede espressamente la perenzione agli effetti amministrativi dei residui passivi relativi a spese correnti e in conto capitale non pagati rispettivamente entro il primo ed il quinto esercizio successivo a quello in cui l'impegno si è perfezionato, nonché l'iscrizione delle relative somme, per la quota

che si prevede possa essere reclamata dai creditori, in appositi fondi speciali di parte corrente e di parte in conto capitale.

La norma stabilisce, inoltre, una specifica procedura per regolamentare i prelievi dai suddetti fondi di riserva prevedendo che l'iscrizione delle somme ai relativi stanziamenti di bilancio viene disposta con decreto del dirigente generale del dipartimento bilancio su esplicita richiesta del dirigente del dipartimento competente previo rilascio di apposita attestazione in ordine all'avvenuta acquisizione agli atti di tutti i documenti che comprovano il diritto del creditore.

L'istruttoria espletata ha consentito di accertare che la riallocazione dei residui è avvenuta nel rispetto delle disposizioni come sopra riassunte.

oOoOoOoOoOo

Spese per il personale

Piano triennale del fabbisogno del personale

Va premesso che la spesa del personale, quale aggregato finanziario di rilevante interesse per la spesa corrente, insiste sugli equilibri della gestione ed è stato oggetto di particolare attenzione in funzione degli equilibri di spesa a fronte dell'evidenza che la dotazione organica di personale appare indispensabile per assicurare il regolare svolgimento delle funzioni intestate all'Ente.

La politica di vincolo alle assunzioni per il rispetto del patto di stabilità (articolo 1, commi 557 ss. l. n. 296/2006) legittimata alla luce del potere statale di coordinamento della finanza pubblica - così come confermato dal Giudice delle leggi (Corte costituzionale, sentt. n. 191/2017, 72/2017) - è stata mitigata dal 1° gennaio 2020 all'entrata in vigore della normativa a favore delle politiche di assunzione stabilita dall'art. 33 del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34, in attuazione della quale sono state adottate le *"Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato delle regioni"* (decreto ministeriale 3 settembre 2019).

Tale disposizione normativa rappresenta un'inversione di tendenza rispetto ai pesanti limiti alla assunzione di nuovo personale imposti in precedenza e prevede che le Regioni a statuto ordinario possono assumere a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale, e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'Organo di revisione.

Il D.Pres. Cons. Min - Dip. Pubbl. Ammne 3 settembre 2019, Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato delle regioni all' 4 ha individuato i valori soglia di massima spesa per le regioni a statuto ordinario e, in base al criterio della "sostenibilità finanziaria" della spesa e tenuto conto della capacità regionale di entrata, ha fissato un valore soglia dell'11,5% per l'anno 2021 per la Regione Calabria.

Il decreto presidenziale n. 179 del 5 novembre 2021 - in conformità alle indicazioni recate dalla normativa di rango primario e dalla disciplina amministrativa di attuazione e dettaglio e delle prescrizioni ricevute dal Collegio dei revisori (verbale n 56 del 28 settembre 2021) ha approvato il programma triennale di fabbisogno del personale per il triennio 2021/2023 della Regione Calabria.

Accertata la disponibilità per il 2021 pari ad € 2.110.704,95 la Giunta Regionale ha adottato (DGR n. 518 del 26 novembre 2021) il piano delle assunzioni prevedendo l'ingresso di n. 20 collaboratori professionali amministrativi, 7 istruttori amministrativi e 4 istruttori direttivi amministrativi.

L'oggettiva rilevanza che l'assunzione di personale riveste nella gestione delle procedure serventi alla spesa di una ponderosa disponibilità finanziaria da realizzarsi a cadenza serrata, nel pieno rispetto della legittimità degli atti e della legalità sostanziale della spesa, impone comunque alla regione una riflessione di metodo.

La Procura regionale in proposito, forte del proprio osservatorio istituzionale privilegiato sulle patologie dell'agire all'interno della pubblica amministrazione che conducono alla realizzazione del danno all'erario, non può non rilevare, come non appaia pienamente in linea con il disegno e le linee evolutive di una pubblica amministrazione sempre più impegnata in settori di iniziativa ad altissima

specializzazione la mancata predisposizione di piante organiche che prevedano figure tecnico-professionali altamente specializzate che, unitamente al personale amministrativo, sono necessarie per garantire che l'immediata attuazione dei programmi di spesa.

E ciò sia in funzione della maggiore fluidità dell'azione gestionale, sia del più pervasivo livello di monitoraggio connesso a competenze specialistiche.

Prospettiva, quest'ultima, necessaria in funzione delle nuove tendenze della spesa unionale mirate a settori di alta specializzazione.

E d'altra parte il sistematico ricorso a collaborazioni certamente qualificate, ma esterne all'amministrazione, determina il rischio di spostare al di fuori dell'amministrazione il focus della verifica concomitante sulla gestione che costituisce invece fattore di conoscenza/controllo dello stato delle procedure e del corretto avanzamento della spesa.

Risulta, infine, chiarito in sede di ulteriore istruttoria (nota del 3 novembre 2022 del Dipartimento Organizzazione Risorse Umane) mirata ad ottenere chiarimenti in ordine ai valori di spesa per "soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego in strutture ed organismi variamente denominati o comunque facenti capo all'Ente Regione" che all'importo di € 2.384.718,64 precedentemente indicato per le spese del personale impiegato in strutture speciali, ausiliarie ed assimilate della Regione per l'anno 2020 deve aggiungersi l'ulteriore importo di € 667.865,49 riferito al personale a tempo determinato nominato nelle strutture speciali e nell'ufficio stampa del Presidente e degli Assessori, per un complessivo importo di € 3.052.584,13.

oOoOoOoOoOo

Rispetto dei vincoli di contenimento della spesa

Come più volte posto in evidenza dalla Corte costituzionale (in ultimo sent. n. 210/2022) questa spesa nel suo complesso è una delle più frequenti cause del disavanzo pubblico per cui le norme statali limitative della spesa del personale delle Regioni e

degli Enti locali costituiscono principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Dall'istruttoria compiuta risulta il rispetto dei vincoli normativi di contenimento della spesa presi in esame:

- art.1, commi 557 e 557 quater, della legge n. 296/2006 s.m.i.

- art. 9, comma 28, del D.L. N. 78/2010, convertito dalla L. n. 122/2010 (Spesa per le forme di lavoro flessibili)

- art. 23, comma 2, D.Lgs. n. 75/2017 (Fondo salario accessorio del personale).

Analogamente, a nessun rilievo ha dato corso l'analisi operata in ordine:

1) al Fondo salario accessorio del personale non dirigenziale del Consiglio regionale

2) al Fondo salario accessorio personale dirigenziale del Consiglio regionale

3) al Fondo salario accessorio personale non dirigenziale della Giunta regionale

4) al Fondo salario accessorio personale dirigenziale della Giunta regionale a seguito dei chiarimenti forniti dal Collegio dei revisori e della certificazione rilasciata.

oOoOoOoOoOo

Risultati della gestione di cassa

Fondo di cassa

Alla chiusura dell'esercizio 2021 la gestione di cassa, presenta un risultato positivo pari a €751.997.167,70, di cui €282.680.519,41 relativi alla gestione sanitaria e €469.316.648,29 alla gestione ordinaria.

Oltremodo evidente è il peso del flusso di cassa della gestione sanitaria: riscossioni e pagamenti della gestione sanitaria rappresentano, rispettivamente, il 65% ed il 63% del flusso di cassa in entrata e in uscita registrato nel 2021.

Le riscossioni complessive ammontano ad € 6.301.017.838,58 e rispetto a tale dato l'ammontare delle entrate sanitarie risulta pari ad € 4.088.256.513,79.

L'importo dei pagamenti è pari ad € 5.823.761.321,55 di cui € 3.811.294.313,30 relativi alla gestione sanitaria.

Ne consegue un saldo positivo della gestione ordinaria pari a € 200.294.316,54, e della gestione sanitaria pari a € 276.962.200,49 che determinano in € 477.256.517,03 il valore differenziale positivo per l'anno 2021. Valore che, cumulato al valore dell'importo del fondo cassa già esistente alla data dell'01.01.2021 (€ 274.740.650,67), determina il valore della quantificazione del fondo cassa alla data del 31.12.2021 (€ 751.997.167,70).

L'analisi dei dati di cassa riferiti alla gestione di competenza consentono di rilevare che, nell'esercizio in esame, le riscossioni effettuate in riferimento agli accertamenti di competenza sono risultate pari a € 5.640.582.011,09 e i pagamenti effettuati sulla base degli impegni di competenza sono stati pari a € 5.257.891.913,60. Il conseguente risultato di cassa per la gestione di competenza indica l'importo positivo di € 382.690.097,49.

La considerazione dei dati riferiti alla gestione di cassa in conto residui per l'esercizio in esame evidenzia anch'essa un andamento positivo, contrariamente a quanto rilevato nel precedente esercizio nel quale il dato riscontrato consentiva di accertare un valore negativo di poco superiore a 51 milioni di euro.

Nell'esercizio in esame, infatti, le riscossioni effettuate in riferimento ai residui attivi sono risultate pari a € 660.435.827,49 mentre i pagamenti effettuati in rapporto ai residui passivi sono stati pari a € 565.869.407,95 con un conseguente saldo positivo pari a € 94.566.419,54.

oOoOoOoOoOo

Conciliazione dei flussi di cassa - Conto del bilancio, conto del tesoriere, Siope - Banca d'Italia

Una particolare notazione merita l'attività istruttoria posta in essere dalla Sezione di controllo in ordine alla verifica della conciliazione dei flussi di cassa e che ha preso in esame i dati contabili tratti dal conto del bilancio, dal conto del tesoriere e dal sistema "Siope - Banca d'Italia".

Le verifiche condotte hanno evidenziato alcuni disallineamenti contabili riguardanti il valore degli incassi così come indicato nel conto del bilancio rispetto ai flussi SIOPE della Banca di Italia, situazione peraltro già segnalata nella precedente relazione sulla parifica dell'anno 2020 e, nonostante le sollecitazioni al riallineamento dei dati formulate dal settore ragioneria generale al tesoriere, ad oggi ancora non oggetto di specifiche ed opportune iniziative.

In proposito, e fermo restando che le discrasie riscontrate non hanno pregiudicato la corrispondenza dei dati riferiti al valore totale del fondo cassa alla data del 31.12.2021 che è risultato uniformemente determinato nell'importo di € 751.997.167,70, la Procura regionale concorda con la rilevazione critica della Sezione di controllo e sulla notazione che tali disallineamenti rischiano di compromettere la veridicità e l'attendibilità dei dati contabili, nonché la correttezza e comprensibilità .

Ne consegue il rischio che sia pregiudicato il disegno unitario volto a delineare in un'ottica unitaria di implementazione delle reti telematiche pubbliche funzionale ad assicurare il raccordo contabile ed informatico tra lo Stato e gli enti territoriali consentendo di acquisire informazioni finanziarie, contabili e gestionali con un unico strumento dato dalle disposizioni di incasso o di pagamento.

E ciò anche nell'ottica che la conformità nei dati è necessaria per la rilevazione dei valori strumentale all'accertamento del rispetto dei vincoli imposti al nostro paese in ambito sovranazionale.

oOoOoOoOoOo

Composizione del fondo cassa

Per il 2021 l'importo è pari a € 118.378.751,43.

Tale dato, in linea con il costante incremento registrato negli ultimi esercizi, pur considerando la sussistenza alla data del 31.12.2021 di un considerevole fondo cassa positivo pari a € 751.997.169,70, ha comunque una incidenza significativa tenuto anche conto che, per la determinazione del fondo cassa complessivo alla fine di ogni esercizio concorre anche la quota relativa alla gestione della sanità che, in realtà, è destinata a specifici pagamenti.

La Procura regionale richiama l'attenzione della Regione in ordine alla circostanza che la quota vincolata incide sulla quantificazione dell'effettiva quota libera e riduce le disponibilità necessarie per fronteggiare le obbligazioni assunte dalla Regione.

La quota vincolata del fondo di cassa risulta essere costantemente in incremento negli ultimi esercizi e, nell'anno 2021 risulta di importo pari a € 118.378.751,43.

Tale dato, pur considerando la sussistenza alla data del 31.12.2021 di un considerevole fondo cassa positivo pari a € 751.997.169,70, ha, tuttavia, un'incidenza significativa tenuto anche conto che, alla determinazione del fondo cassa complessivo al termine di ogni esercizio concorre anche la quota relativa alla gestione della sanità che, tuttavia, è destinata a specifici pagamenti.

Nell'esercizio in esame la quota riferita alla gestione sanitaria risulta pari a € 282.680.519,41 euro che, cumulata con la quota vincolata, determina la quantificazione della quota libera del risultato di cassa al 31.12.2021 che si riduce conseguentemente al valore positivo di € 350.937.898,86 euro in una misura corrispondente a circa il 46% dell'importo complessivo del risultato rendicontato a fine esercizio di € 751.997.169,70 euro.

oOoOoOoOoOo

Equilibri di bilancio

Sulla base della previsione contenuta nella legge costituzionale n.1/2012 è stato riformulato l'articolo 81 della Costituzione e con la successiva legge n.243/2012 si è previsto che i bilanci delle Regioni si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza tra entrate e spese finali.

L'aggiornamento dei principi contabili disposto dal MEF con il decreto del 1° agosto 2019 ha previsto la necessità di pervenire a tre equilibri:

1) l'equilibrio di competenza ovvero il risultato di competenza non negativo pari agli accertamenti di competenza, comprensivi dell'avanzo di amministrazione applicato al

bilancio e del FPV in entrata meno gli impegni di competenza, comprensivi dell'eventuale disavanzo dell'esercizio precedente e del fondo pluriennale di spesa;

2) l'equilibrio di bilancio quale somma algebrica del risultato di competenza e degli stanziamenti definitivi a titolo di accantonamenti e vincoli nel bilancio di previsione dell'esercizio in considerazione;

3) l'equilibrio complessivo pari alla somma algebrica dell'equilibrio di bilancio e delle variazioni degli accantonamenti effettuate in occasione dell'approvazione del rendiconto.

Ciò premesso, la Sezione di controllo ha in sede istruttoria formulato alcuni rilievi in ordine al prospetto redatto dalla Regione ritenendo che i dati non fossero correttamente esposti.

In sede di risposta al rilievo la Regione (nota prot. 510611 del 17.11.2022) nell'argomentare in ordine ai rilievi, ha convenuto sulla necessità di modificare l'allegato a/1 nelle parti relative alle variazioni derivanti dal FCDE concludendo tuttavia che dall'applicazione delle corrette modalità di calcolo dei valori contenuti nell'allegato "a/1 - risultato di amministrazione - risorse accantonate", non deriva la variazione del valore che identifica l'equilibrio complessivo che continua ad attestarsi sul valore positivo di € 52.661.515,27.

Nel ribadire che le modifiche "afferiscono unicamente a tecnicismi espositivi (valori singoli: + € 106.698.200,85 e € -98.679.163,68, o saldi: € 8.019.037,17) che comportano mutamenti sulla composizione dei saldi intermedi senza peggiorarli" la regione conferma che nessuna refluenza ha tale nuova conformazione contabile sul saldo complessivo, sia di parte corrente che in conto capitale e, in definitiva, sul valore dell'equilibrio complessivo.

Indica, al fine, nel prospetto degli equilibri di bilancio per l'esercizio 2021 rielaborato a seguito dei rilievi istruttori riporta i seguenti dati:

A/1 risultato di competenza parte corrente	283.231.945,77 E
A/2 equilibrio di bilancio parte corrente	191.109.099,48 E
A/3 equilibrio complessivo parte corrente	161.424.507,75 E
B/1 risultato di competenza conto capitale	76.361.032,42 E

B/2 equilibrio di bilancio conto capitale	- 84.592.919,16 E
D/1 risultato di competenza (A1+B1)	359.592.978,19 E
D/2 equilibrio di bilancio (A2+B2)	106.516.180,32 E
D/3 equilibrio complessivo	52.661.515,27 E

oOoOoOoOoOo

Contabilità economico patrimoniale

Conto economico e Stato patrimoniale

L'art. 2, del d.lgs n. 118/2011, come modificato dal d.lgs. n. 126/2014, prevede che le Regioni e gli Enti locali di cui all'art.2 del d.lgs n. 267/2000 adottano la contabilità finanziaria cui affianca, a fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico - patrimoniale così consentendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico - patrimoniale.

Ai sensi dell'art. 63 del d.lgs. n. 118 del 2011, il Conto Economico "evidenzia i componenti positivi e negativi della gestione di competenza economica dell'esercizio considerato, rilevate dalla contabilità economico patrimoniale" (co. 6), mentre lo Stato Patrimoniale "rappresenta la consistenza del patrimonio al termine dell'esercizio. Il patrimonio delle regioni è costituito dal complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza della Regione, ed attraverso la cui rappresentazione contabile è determinata la consistenza netta della dotazione patrimoniale comprensiva del risultato economico dell'esercizio" (c. 7).

All'esito dell'istruttoria sono emerse talune anomalie dei dati rappresentati i cui effetti insistono sui valori esposti.

oOoOoOoOoOo

Conto economico

In limine, il PM condivide il rilievo di metodo formulato dalla Sezione di controllo che ha evidenziato come la relazione sulla gestione prodotta in uno al rendiconto non può limitarsi a descrivere la composizione delle singole voci e l'eventuale incremento o decremento rispetto all'esercizio precedente, ma deve fornire elementi di maggiore dettaglio dai quali avere contezza delle ragioni degli scostamenti. E ciò, viepiù, in assenza di alcuna descrizione degli elementi di raccordo con il conto del bilancio o di alcun prospetto di riconciliazione.

Stante, pertanto, la difformità dell'operato della Regione da quanto espressamente stabilito dal documento n. 12 dell'OIC - Composizione e schemi del bilancio d'esercizio (§§ 106 e 107 sulla funzione della nota integrativa e sulla ratio ad essa sottesa che ne indica la funzione nel fornire un commento esplicativo dei dati sintetici e quantitativi presentati nello stato patrimoniale e nel conto economico e un commento delle variazioni rilevanti intervenute nelle voci tra un esercizio e l'altro (funzione integrativa e funzione esplicativa) la Sezione ha operato in via istruttoria a richiedere informazioni ulteriori.

In proposito la Procura regionale in occasione delle prossime analoghe occasioni raccomanda alla Regione il rispetto del surrichiamato documento n. 12 dell'OIC - Composizione e schemi del bilancio d'esercizio (§§ 106 e 107) e l'adozione di autonome iniziative di implementazione dei dati nell'ottica dell'avvio di prassi virtuose di collaborazione.

oOoOoOoOo

Il conto economico presenta un valore positivo pari a € 39.230.383,71 con un sensibile incremento rispetto all'esercizio precedente che registrava un valore negativo pari a € - 97.125.856,53.

Tale risultato si determina in considerazione del dato registrato con riferimento ai componenti positivi della gestione che risultano pari a € 5.990.613.202,10 con un incremento pari al 5,23% rispetto al precedente esercizio (€ 5.692.804.835,20) e con particolare riferimento

ai proventi da tributi pari a € 4.530.152.507,55 con un incremento di € 195.677.231,58 pari al 4% rispetto all'esercizio precedente in conseguenza delle maggiori attività di accertamento e di riscossione dei tributi riferiti alla lotta all'evasione tributaria e, comunque, dell'incremento delle riscossioni spontanee ad opera dei contribuenti.

Un ulteriore significativo incremento si registra con riguardo ai proventi da trasferimenti correnti (prevalentemente trasferimenti da amministrazioni pubbliche) che registrano nel 2021 un ammontare pari a € 845.048.621,34 con un aumento rispetto al 2020 di € 118.038.556,81 superiore del 16%.

Di segno opposto è il dato relativo ai ricavi delle vendite e prestazioni e proventi da servizi pubblici che, nell'esercizio in esame, risultano di importo corrispondente a € 8.541.945,47 con un significativo calo rispetto al dato dell'anno precedente (€ 13.778.628,97) corrispondente al 38%.

La Sezione di controllo ha poi rilevato come, con riferimento ai ricavi e ai proventi derivanti dalla prestazione di servizi per € 5.449.451,58 - in sensibile calo rispetto all'anno precedente (€ 9.527.375,55) - non appaia condivisibile la motivazione addotta dalla Regione che richiama a fondamento della differenza in negativo la riduzione della riscossione spontanea della tariffa per lo smaltimento RSU e per il conferimento nell'impianto o nella discarica.

Peraltro, il dubbio sulla corretta indicazione di tali poste nel conto economico discende dalla considerazione che le stesse appaiono contraddistinte da una realizzabilità remota che non ne avrebbe giustificato l'esposizione nella contabilità economica e finanziaria dell'ente.

Ciò premesso, con riferimento ai ricavi e ai proventi derivanti dalla prestazione di servizi, la Procura regionale segnala che non appare in linea con i principi che presiedono ad una gestione virtuosa che la Regione non abbia dato contezza dell'adozione di tempestive iniziative di recupero delle somme relative alla riscossione della tariffa RSU, in presenza del permanere dell'obbligo di versamento in capo al destinatario del servizio prestato e dell'onere in capo al titolare del credito fiscale di richiedere l'attivazione delle procedure di recupero coattivo, così scongiurando il rischio della decorrenza dei termini decadenziali e/o prescrizionali

I componenti negativi della gestione evidenziano un incremento pari al 3% rispetto al dato dell'esercizio precedente pari a € 167.697.667,81 e con la prevalenza della voce "trasferimenti e contributi" che risulta pari a € 5.043.967.268,37 per una porzione pari all'88% dell'importo complessivo.

L'acquisto di materie prime e beni di consumo registra, rispetto al 2020, un decremento pari a € 592.219,79, mentre, con riferimento alle prestazioni di servizi, si evidenzia un incremento pari a € 254.635.599,48 e la Regione, senza ulteriori specificazioni, attesta che la maggiore parte dei costi è riferibile a risorse eterofinanziate.

Anche in ordine a tale voce la Procura regionale deve richiamare l'attenzione della Regione al rispetto del principio della chiarezza che rimanda alla necessità che il dato contabile di sintesi sia giustificato alla luce della analitica indicazione delle voci che concorrono a formarlo.

Quanto all'utilizzo dei beni di terzi nel 2021 si registra un decremento pari al 33%, ma le più significative variazioni riguardano i trasferimenti e i contributi con l'aumento dei trasferimenti correnti in prevalenza destinati alle amministrazioni pubbliche (€ 140.706.462,24), l'incremento dei contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche rivolti a favorire gli investimenti delle amministrazioni locali (€ 21.849.863,68) mentre per i contributi agli investimenti di altri soggetti che riguardano i contributi a imprese e istituzioni private (€ 91.189.807,12), si registra un decremento pari a quasi il cinquanta per cento rispetto all'esercizio precedente.

La voce personale indica nell'esercizio in esame un lieve decremento e risulta pari a € 111.541.207,85, mentre un lieve incremento si riscontra per gli ammortamenti e le svalutazioni che risultano pari a € 87.200.893,97.

Ancora, a fronte delle rilevazioni delle ulteriori componenti negative della gestione (variazione delle rimanenze e/o beni di consumo, accantonamenti per rischi e oneri diversi di gestione) la differenza tra i componenti positivi e quelli negativi risulta pari a € 270.779.362,55 con un evidente miglioramento rispetto al precedente esercizio (+ € 130.110.699,09).

I proventi e gli oneri finanziari evidenziano, con riferimento al saldo, un valore negativo (- € 42.986.518,01) che tuttavia manifesta un miglioramento rispetto al 2020 (+16,75%).

I proventi finanziari aumentano di € 3.438.990,57 e riguardano interessi attivi di mora e interessi bancari, mentre gli oneri finanziari, gli interessi passivi correlati a mutui e anticipazioni di liquidità, gli interessi di mora e gli altri interessi passivi risultano in diminuzione di € 46.425.508,58.

Le rettifiche di valore di attività finanziarie (svalutazioni e rivalutazioni) ammontano a zero nel 2021, il totale dei proventi e degli oneri straordinari risulta pari al valore di € - 180.922.173,19 euro con un lieve peggioramento rispetto al dato dell'esercizio precedente.

I proventi straordinari risultano di importo pari a € 568.877.973,50 in aumento del 30% rispetto all'esercizio precedente, come anche gli oneri straordinari che risultano pari a € 749.802.146,69 rispetto al dato del 2020 (€ 615.348.763,60).

oOoOoOoOo

Stato patrimoniale

L'esame dei dati contabili evidenzia che i crediti verso i clienti e gli utenti risultano quasi completamente azzerati rispetto al dato dell'esercizio precedente. Nell'esercizio 2020 la Regione ha rendicontato un ammontare complessivo di crediti pari a € 60.924.683,41, dei quali la porzione prevalente risultava costituita dai crediti verso le imprese derivanti da attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti (€ 56.679.712,64).

L'azzeramento per l'anno in esame, oggetto di specifica richiesta istruttoria, è stato motivato in sede di deduzioni come conseguenza di una diversa contabilizzazione dei suddetti crediti operata nell'esercizio in esame con l'imputazione tra i crediti tributari (1/b).

L'attivo patrimoniale registra un significativo incremento rispetto all'esercizio precedente in quanto il valore complessivo risulta pari a € 7.817.817.017,56 rispetto al valore del 2020 (€ 7.138.147.156,03).

Le immobilizzazioni, sia quelle materiali come anche quelle immateriali e quelle finanziarie, risultano di valore complessivo pari a € 3.489.682.155,71 con un incremento rispetto all'esercizio precedente di € 71.367.507,90 pari al 4,54%.

Il collegio dei Revisori dei conti, nella relazione al rendiconto 2021, ha attestato che la valutazione effettuata ha rispettato le disposizioni contenute nel decreto legislativo n.118/2011, e che i valori iscritti trovano una perfetta corrispondenza con i dati delle scritture contabili e con quelli riportati nell'inventario.

Con specifico riferimento alle immobilizzazioni immateriali si riporta un incremento del valore dal momento che nell'esercizio 2020 l'importo rendicontato risultava pari a € 33.443.412,32 e, nell'esercizio successivo, tale dato risulta incrementato del 7,85% e di valore pari a € 36.068.052,72.

Le immobilizzazioni materiali evidenziano un valore incrementato rispetto al 2020 di € 115.494.206,00, e ricomprendono i beni demaniali, i beni patrimoniali disponibili e indisponibili.

oOoOoOoOoOo

Specifica attenzione è stata riservata in sede istruttoria alle concessioni demaniali.

Alla contestazione relativa alla carenza dei dati operata dalla Sezione di controllo ha fatto riscontro la deduzione della Regione che ha chiarito che i dati forniti dalle articolazioni regionali, benché completi per la parte relativa alla valorizzazione dei canoni concessori, risultano sommari in quanto talvolta generici, ossia, non direttamente collegati agli identificativi catastali degli immobili in concessione.

Nella risposta al rilievo istruttorio, ancora, la Regione ha evidenziato che poiché la carenza di informazioni non consente di associare i canoni ai cespiti presenti nel conto del patrimonio e che ciò - sebbene non infici l'attendibilità del conto dove i beni sono indicati complessivamente - fa venir meno la visione unitaria della gestione dei beni. Ha quindi assunto l'impegno ad adottare specifiche iniziative a partire dall'anno in corso per consentire una rilevazione uniforme dei dati necessari alla redazione del conto.

La Regione ha anche fornito l'elenco delle concessioni a titolo gratuito ed oneroso, con i relativi canoni e l'elenco delle concessioni per le quali è stato avviato il procedimento di recupero dei canoni non versati, con indicazione dei decreti di risoluzione della concessione ed ingiunzione del pagamento.

In proposito la Procura regionale ricorda che è specifico obbligo della Regione adottare ogni iniziativa di costante monitoraggio dello stato delle procedure di recupero, fermo restando l'onere di aggiornamento dei canoni e il rispetto delle regole unionali in ordine alla necessità di assoggettare il rinnovo delle concessioni a gara. Il PM sollecita quindi all'aggiornamento di tali dati ricordando l'immediata refluenza di tale adempimento sugli esiti della contabilità regionale, e rileva che l'eventuale omissione è valutabile per l'accertamento di responsabilità amministrativa.

Con riferimento ai terreni, per i quali il valore complessivo risulta incrementato rispetto all'esercizio precedente in misura pari al 3,3 per cento (+€ 12.051.066,00), la Sezione ha svolto, con esito positivo, attività istruttoria tramite la quale sono stati richiesti chiarimenti all'Azienda Calabria Verde e alla So.Ri.Cal s.p.a. che gestiscono i terreni regionali e si è anche delineato il modello della gestione degli usi civici.

Quanto ai fabbricati il valore complessivo riportato nel rendiconto risulta uguale a € 327.151.781,16 euro con un incremento rispetto al precedente esercizio pari a € 7.988.032,00.

In sede istruttoria sono stati acquisiti dati più specifici sulla gestione e sull'utilizzazione dei fabbricati da parte della Regione. Ciò, tra l'altro, ha consentito di evidenziare il valore degli oneri manutentivi per gli immobili in uso e destinati agli uffici regionali (€ 2.042.825,69), l'esistenza di n. 14 immobili dati in concessione a titolo oneroso e n. 44 immobili dati a titolo gratuito a favore di pubbliche amministrazioni.

La Procura rileva che permane l'anomalia della persistenza del titolo di proprietà in capo alla Regione per n.173 abitazioni di tipo economico allocate nel comune di Cardinale per le quali non risulta ancora formalizzato il passaggio di proprietà a favore dell'ente locale pur avendone la disponibilità già dall'anno 1986 a seguito di un'alluvione.

Infine, sempre con riferimento ai fabbricati, deve essere ulteriormente verificato il dato dell'esistenza di n. 5 immobili per i quali risulta l'assegnazione con patto di futura vendita

(la Regione al fine di ricostruire gli accadimenti e definire i procedimenti si è impegnata ad effettuare le necessarie verifiche documentali presso i Comuni interessati e a compiere specifici sopralluoghi) mentre sono stati forniti riscontri in ordine alla destinazione dei beni in assegnazione confiscati alla mafia (è stato fornito un elenco con i riferimenti identificativi topografici e catastali, gli estremi del decreto di assegnazione e del verbale di consegna, nonché la finalità/destinazione).

oOoOoOoOo

Con riguardo al patrimonio mobiliare il valore determinato, al netto dei fondi di ammortamento e comprensivo delle immobilizzazioni in corso, è pari a € 331.852.855,55 e il medesimo valore, al lordo degli ammortamenti, risulta di importo pari a € 351.272.773,94 con un incremento rispetto all'esercizio precedente pari al 9,67%.

Le immobilizzazioni finanziarie ricomprendono le partecipazioni, i titoli ed i crediti concessi che, secondo il principio contabile 6.1.3, devono essere iscritti al valore del costo di acquisto tenuto conto delle perdite di valore che, a fine esercizio, si ritengono durevoli.

Le partecipazioni regionali indicano un complessivo asset di valore pari a € 48.866.364,23, con un incremento, rispetto al precedente esercizio, pari a circa il 4%, pur registrando un decremento del numero complessivo degli organismi partecipati in considerazione della cancellazione dal registro delle imprese della società Somesa.

La Regione risulta avere complessivamente sedici organismi partecipati, quattordici società e due fondazioni: il valore complessivo delle partecipazioni si determina considerando il valore delle imprese partecipate (€ 14.671.003,76), quello delle imprese controllate (€ 30.557.371,47) e quello delle partecipazioni in altri soggetti (€ 3.637.989,00).

L'attivo circolante ricomprende i crediti, le rimanenze, le disponibilità liquide e le attività finanziarie non oggetto di immobilizzazione.

Nell'esercizio in esame il valore complessivo dell'attivo circolante risulta pari a € 4.328.110.815,56 con un incremento ragguagliato all'esercizio precedente pari al 16,35% e con

un'incidenza rispetto al valore complessivo della componente attiva dello stato patrimoniale pari al 55,36%.

Una componente fondamentale dell'attivo circolante è costituita dai crediti che, nell'esercizio 2021, al netto della considerazione del Fondo svalutazione crediti, risultano pari a € 3.544.914.045,34 con un modesto incremento rispetto al precedente esercizio pari al 3,44% e pari - in rapporto al complessivo attivo dello stato patrimoniale - alla ragguardevole quota del 45% del valore totale.

Una specifica notazione critica riguarda la voce "altri crediti" - che ricomprende al proprio interno i c.d. crediti diversi - che hanno nell'esercizio in esame un valore pari a € 542.726.847,12, corrispondente a circa il 77% della voce complessiva, e per i quali risultano carenti le informazioni e generica la descrizione che non consente di valutare le componenti ricomprese e la loro corretta appostazione.

Il Fondo Svalutazione Crediti ha un valore di € 510.671.998,26 e risulta di maggiore consistenza rispetto al valore del Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità che, come già in precedenza descritto, nell'esercizio in esame ha un valore di € 407.744.049,93.

Il maggiore valore che si evidenzia, pari a € 120.427.948,33, si giustifica per una quota di valore pari a circa € 40 milioni con riferimento ai residui attivi stralciati dal conto del bilancio poiché privi di obbligazioni giuridicamente perfezionate e per una quota pari a circa 80 milioni di euro in considerazione della necessità di operare gli accantonamenti a seguito della reimputazione dei residui attivi. In tale ultimo importo sono ricompresi i 63 milioni di euro relativi ai crediti vantati dalla Regione nei confronti del comune di Reggio Calabria in riferimento al servizio idropotabile per i quali, per effetto della rateizzazione concordata, è stata differita l'imputazione alle diverse annualità del piano di ripartizione del credito.

Le disponibilità liquide indicano, nell'esercizio in esame, un valore complessivo pari a € 783.086.630,42, tenuto conto di quanto indicato nel conto corrente del tesoriere (€ 751.997.167,70) e di quanto conservato nei conti correnti postali (€ 31.089.462,72).

Tale valore si incrementa nella misura del 167% rispetto all'esercizio precedente allorquando si registrava un ammontare totale pari a € 292.906.658,90.

In riferimento ai ratei e ai risconti a fronte della anomalia segnalata dalla

Sezione di controllo - il dato riferito ai ratei attivi che, come nell'esercizio precedente, risulta pari a zero - la Regione ha chiarito che la voce "proventi derivanti dalla gestione di beni" è composta da due voci ("Proventi da concessioni su beni" per € 3.008.568,52 e "Noleggi e locazioni di beni mobili" per € 66.654,24) per le quali è stato chiesto ai settori competenti di segnalare eventuali tipologie di entrate correlate a voci di ricavo a manifestazione finanziaria futura da attribuire per competenza, all'esercizio 2021. Nell'informare che non è pervenuto alcun riscontro alla richiesta la Regione ha assunto l'impegno a predisporre specifica circolare per sensibilizzare gli Uffici e segnalare a tutti i dipartimenti regionali la necessità di inserire nel sistema informatico contabile le necessarie rilevazioni.

Il passivo dello stato patrimoniale nell'esercizio in esame risulta pari a € 2.561.809.345,15 con un incremento pari a circa il 6% rispetto al dato dell'esercizio precedente (€ 2.410.218.513,41).

Il fondo di dotazione, come nell'esercizio 2020, presenta un valore pari a € 1.335.728.045,83, le riserve registrano, rispetto all'esercizio precedente, un incremento pari in valore assoluto a € 112.360.448,03 che riguarda in modo specifico il complessivo ammontare delle riserve indisponibili.

Il risultato economico dell'esercizio registra un valore positivo pari a € 39.230.383,72, mentre, con riferimento agli esercizi precedenti, il dato che si evidenzia assume un significativo valore negativo essendo pari a - € 1.769.511.369,61.

Il Fondo per rischi ed oneri indica nel 2021 un incremento pari al 37% dal momento che risultano accantonamenti pari a € 221.590.831,97 rispetto al dato del 2020 che registrava € 161.523.337,27 a titolo di poste accantonate.

Tale incremento è motivato principalmente dalla maggiore valorizzazione dei rischi connessi alla gestione del contenzioso che coinvolge la Regione mentre, come già rilevato nel 2020, anche in tale ultimo esercizio non risulta valorizzato il fondo per la copertura delle perdite delle società partecipate.

Con specifico riferimento ai debiti, che costituiscono la porzione più consistente del passivo patrimoniale, è indicato un valore complessivo pari a € 4.549.199.328,47, maggiore rispetto al dato del 2020 in misura pari al 13%.

Le principali voci di debito sono quelle riferite ai debiti per trasferimenti e per contributi che risultano di importo complessivo pari a € 2.493.152.662,37, con un incremento di € 538.023.899,68 in raffronto al 2020, ed i debiti di finanziamento che hanno un valore corrispondente a € 1.497.353.154,81 quasi in linea con il dato dell'esercizio precedente (- € 12.195.509,38).

I ratei ed i risconti passivi, che costituiscono rispettivamente le quote di costi e oneri e le quote di ricavi per i quali è possibile evidenziare una manifestazione finanziaria futura e una parziale imputazione all'esercizio in esame, hanno una consistenza pari a € 9.823.920,98 e a € 475.393.591,69.

I ratei risultano incrementati rispetto al 2020 in considerazione della quota di FPV relativa al salario accessorio dei dipendenti mentre

I risconti pari a € 475.393.591,69 ricomprendono i contributi agli investimenti da parte dei ministeri e i contributi ed i ricavi stornati per il principio di correlazione tra costi e ricavi.

I conti d'ordine nell'esercizio in esame risultano pari a € 535.450.306,10, con un sensibile decremento rispetto all'esercizio passato (-€ 386.449.833,58), ma evidenziano la grave criticità del mancato inserimento del FPV di importo pari a € 393.898.387,74 con il conseguente pregiudizio per la veridicità delle informazioni esplicitate nelle scritture economico patrimoniali.

oOoOoOoOo

Debiti fuori bilancio

Nell'anno in esame va dato atto che la Regione Calabria ha adottato le linee guida in materia di debiti fuori bilancio, linee guida puntuali che offrono uno strumento operativo immediato per gestire le procedure correlate all'ipotesi - puntualmente aggettivata come "eccezionale" - di riconoscimento con onere a carico del bilancio regionale e che, nell'incipit, ricordano come sia costante richiamo della Magistratura contabile alla circostanza che la formazione delle fattispecie in esame è sintomatica di patologie nella gestione e indice di possibile danno all'erario.

La Regione ha comunicato alla Sezione di Controllo che il totale dei debiti fuori bilancio riconosciuti nell'esercizio 2021 dalla Regione Calabria è pari ad € 782.010,62 di cui € 226.977,36 riferito ad acquisizioni di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa (art. 73, comma 1, lett. e) del d.lgs. 118/2011) ed € 555.033,26 riferito a sentenze esecutive (art. 73, comma 1, lettera a) del d.lgs. 118/2011, in diminuzione rispetto al valore precedente (3 milioni e 373 mila euro).

oOoOoOoOo

In forza di legge regionale (leggi n. 9, 26, 47 e 48/2021) ed in relazione alla fattispecie regolata dall'art. 73, comma 1, lettera e) ("acquisizione di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa") si è determinato il riconoscimento per fattispecie di importo complessivo pari a €226.977,26.

La Procura regionale, in proposito, in linea con le raccomandazioni formulate dal Collegio dei revisori, raccomanda che la Regione adotti ogni misura procedimentale, organizzativa e gestionale necessaria ad evitare il formarsi di debiti fuori bilancio e che verifichi che i soggetti beneficiari delle somme relative ai decreti di riconoscimento del debito non abbiano, al contempo, una posizione debitoria nei confronti della Regione.

Il PM ricorda, ancora, che è specifico obbligo della Regione ricostruire il percorso di formazione dei debiti fuori bilancio, verificare le modalità di realizzazione e i soggetti che hanno concorso alla formazione anche al fine di individuare le eventuali responsabilità personali di funzionari e/o amministratori funzionali alla attivazione di eventuali azioni di rivalsa.

oOoOoOoOo

Per l'importo di complessivo di € 555.033,26 relativo al riconoscimento dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive ed atti equiparati sono state adottate n. 11 deliberazioni della Giunta regionale.

Si richiama quanto già evidenziato dal Collegio dei revisori che, pur esprimendo parere favorevole ha rilevato che il riconoscimento ha avuto ad oggetto fattispecie per le quali l'esercizio in cui il debito è divenuto certo, liquido ed esigibile non coincide con quello di imputazione e che nei decreti dirigenziali non si evince la causa di formazione del debito.

Ciò premesso il PM ricorda che così operando la Regione non chiarisce il contesto da cui poter desumere l'impossibilità da parte del Responsabile del Procedimento di poter assumere l'atto che ha dato luogo alla formazione del debito, fatto che, di per se stesso, sollecita l'accertamento di profili di responsabilità.

Ancora, la Procura regionale intende richiamare l'attenzione dei Dipartimenti sul rispetto dei tempi, previsti dall'art. 14, 1° comma, del d.l. n. 669/1996 convertito con modificazioni dalla L. 28 febbraio 1997, n. 30, secondo il quale le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici non economici hanno un termine di 120 giorni per completare l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali (e dei lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva) che li obbligano al pagamento di somme di denaro, dalla notificazione del titolo esecutivo". I ritardi, peraltro, generano ulteriori spese.

oOoOoOoOo

Gli atti giudiziari di pignoramento quietanzati dal Tesoriere nel 2021 risultano pari a € 37.831.776,82 mentre al 31 dicembre 2021 l'importo delle ammontava a € 118.378.751,43 in aumento rispetto all'anno precedente (€ 103.559.194,23).

Indicativo della rilevanza contabile del fenomeno è il dato contabile relativo al periodo 2014 - 2021 nel quale risultano pagati atti giudiziari di pignoramento per complessivi € 293.593.751,73.

Ciò premesso dalla documentazione acquisita in sede istruttoria (delibera di Giunta n. 424 del 14/09/2021) emerge che, a fronte del dato che nel primo bimestre 2021 sono stati pagati e quietanzati dal Tesoriere regionale, Ubi Banca, atti di pignoramento presso terzi per un importo pari a € 14.684.645,56 a seguito della notifica della relativa ordinanza giudiziale di assegnazione somme, non risultano adottati i correlati decreti dirigenziali di

riconoscimento giuridico amministrativo delle spese relative alle procedure esecutive concluse con il prelievo di somme sul conto di Tesoreria.

Il conseguente disallineamento dei dati contabili - già rilevante in ordine all'entità del fenomeno - è indicativo della violazione dei principi contabili in tema di fedele rappresentazione delle operazioni contabili relative all'impiego di denaro pubblico e della violazione delle specifiche direttive formulate nella delibera di Giunta di adozione della variazione al bilancio di previsione. Nello stesso documento tecnico di accompagnamento e nel bilancio finanziario gestionale 2021-2023 si indica, infatti, la necessità di provvedere e di verificare la documentazione contabile relativa alle somme oggetto di pignoramento al fine di evitare eventuali duplicazioni di pagamenti, fermo restando, ancora un volta, il richiamo ad accertare le eventuali responsabilità.

Peraltro l'assenza di una valida strategia tesa ad arginare il fenomeno a fronte della incompleta conoscenza degli elementi che concorrono a rendere rilevante tale fatto non legittima alcuna aspettativa di superamento dell'impasse gestionale, specie perdurando l'ulteriore prassi omissiva di non procedere al tempestivo riconoscimento dei debiti fuori bilancio, e in presenza, non ultima considerazione, delle soluzioni tampone prospettate

La Procura regionale, in proposito, condivide le osservazioni critiche formulate dalla Sezione di controllo che ha evidenziato come la gestione non virtuosa della massa debitoria/pignoramenti trova conferma, sotto il profilo contabile, nel dato relativo alla non corretta quantificazione ed utilizzazione del Fondo contenzioso in relazione ai pignoramenti pagati e quietanzati dal Tesoriere nell'anno 2021.

In tale sede di analisi il dato contabile indica che per pignoramenti, a fronte di impegni per € 36.076.488,57, il totale pagato a carico del fondo contenzioso è stato pari a € 4.893.546,89.

Va ribadito, dunque, che l'uso limitato del Fondo rischi, e il riferire la spesa invece a ulteriori e singoli capitoli di bilancio, influisce sulla corretta determinazione della parte disponibile del risultato di amministrazione e, nel contempo, conferma la frammentazione dei dati che determinano la non integrale conoscenza del fenomeno pignoramenti da parte della Regione, notazione critica già oggetto di precedenti occasioni di parifica del rendiconto.

oOoOoOoOo

Quanto agli accordi transattivi a seguito delle puntuali richieste istruttorie della Sezione di controllo alla Regione è risultato, per il 2021, la stipula di n. 2 accordi transattivi extragiudiziali del Settore "Tasse auto e del Dipartimento "Turismo, Marketing territoriale e mobilità". Per entrambi gli accordi la Sezione di controllo ha acquisito, altresì, completa documentazione a corredo.

Il primo prevede il pagamento all'ACI, dell'importo complessivo di € 7.904.186,77 (più iva in regime di split payment mediante versamento diretto all'Agenzia delle Entrate), per complessivi € 8.063.130,10 pagati in due tranches nel 2021.

La seconda transazione è stata stipulata con la Viola Film S.r.l e ha ad oggetto l'affidamento alla suddetta società della realizzazione di un cortometraggio del regista e sceneggiatore Gabriele Muccino dal titolo "Calabria Terra Mia e ha portato alla liquidazione del primo acconto pari ad € 1.382.729,90, IVA inclusa e la liquidazione del saldo pari ad € 148.146,65, IVA inclusa.

Infine, per quanto qui di interesse, il Dipartimento Turismo, Marketing territoriale e Mobilità in merito alla richiesta inerente alla sussistenza di debiti fuori bilancio non ancora riconosciuti, comunica al Dipartimento Bilancio Finanze e Patrimonio che "sono in corso approfondimenti istruttori per la sussistenza di un probabile debito fuori bilancio nei confronti di RAI Com. Spa".

oOoOoOoOo

L'indebitamento

Il rispetto del vincolo di indebitamento

L'indebitamento e il pieno rispetto dei relativi limiti costituiscono specifici profili la cui indagine fornisce indicatori significativi (Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, del. n. 6 /SEZAUT/2021/INPR, Linee guida per le relazioni dei revisori dei conti in materia di rendiconti regionali).

D'altra parte verificare l'ammontare, la composizione e la qualità del debito consente di fondare l'analisi costi - benefici e di rilevare quali sono gli oneri che - nell'esercizio finanziario e a regime pluriennale - impegnano esercizi futuri con ogni conseguente effetto nel lungo periodo sulle collettività.

Ciò premesso l'analisi dei dati evidenzia che il totale dei debiti al termine dell'esercizio 2021 ammonta complessivamente a € 4.549.199.328,47.

A fronte del puntuale quadro normativo sotteso alla disciplina dell'indebitamento (art. 119, comma 6, della Costituzione e obbligo del pareggio di bilancio; art. 10, legge n. 243/2012 per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio; art. 75, d.lgs 118/2011 e art. 3, comma 17, legge 350/2003, sulle le fattispecie consentite di debito; art. 1, comma 789, legge n. 178/2020 che esclude interventi modificandolo sull'articolo 3, comma 17, della legge n. 350/2003 innovando e stabilendo che non costituiscono indebitamento le operazioni di revisione, ristrutturazione o rinegoziazione dei contratti di approvvigionamento finanziario che determinano una riduzione del valore finanziario delle passività totali; art. 62, comma 6 d.lgs n. 118/2011; art. 111 del d.l. n. 18/2020; art. 32 - *quater* comma 1, d.l. n. 137/2020) la Regione ha rispettato il limite posto dall'art. 62 comma 5 del d.lgs. 118/2011, così accedendo alla possibilità di accendere nuovi mutui o comunque fruire di altre forme di indebitamento nell'esercizio di riferimento.

Il rispetto del limite ha consentito di garantire il cofinanziamento del Programma operativo POR FESR 2014-2020 e del FEASR nell'ambito del Piano di Sviluppo Rurale 2014-2020 per un importo massimo complessivo per il periodo 2016 - 2022 di € 282.987.775,00,

attraverso un prestito ordinario senza preammortamento ad erogazione multipla già perfezionato con Cassa Depositi e Prestiti Spa.

oOoOoOoOo

Garanzie prestate

Quanto alle garanzie principali o sussidiarie dalla Regione a favore di altre amministrazioni pubbliche e altri soggetti la Procura regionale evidenzia che, così come rilevato dalla Sezione di controllo, desta perplessità la garanzia prestata dal Dipartimento "Agricoltura e Risorse Agroalimentari" nei confronti del Consorzio di Bonifica della Piana di Sibari e della Media Valle del Crati, in misura pari al 50% della rata di ammortamento del mutuo contratto dal commissario liquidatore.

La risposta alla specifica richiesta di chiarimenti non consente, infatti, di avere piena contezza della copertura della garanzia prestata e delle risorse con le quali far fronte all'eventuale richiesta di escussione da parte dell'Unicredit.

E ciò anche a fronte della constatazione che nelle risultanze del rendiconto 2020 al TITOLO 3 - Spese per incremento attività finanziarie U9160102901 Risorse Vincolate (Capitolo: E9503110001) denominato: "Spese per far fronte ad un'eventuale escussione della garanzia escussoria rilasciata e azionabile ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge regionale 20.11.2006, n. 12 (Art. 11 della legge di stabilità regionale 2020)" si rinvencono impegni e pagamenti pari a zero euro a fronte di uno stanziamento definitivo in competenza e cassa per € 1.553.671,39 con un'economia di competenza per lo stesso importo.

oOoOoOoOo

Il nuovo debito autorizzato

Con la nota istruttoria n. 3900 del 28 giugno 2022 la Sezione regionale di controllo ha chiesto di "produrre l'elenco di eventuali nuovi mutui contratti nell'esercizio 2021 e di

certificare che gli oneri futuri di ammortamento, relativi all'eventuale nuovo debito autorizzato, trovino copertura nell'ambito del bilancio di previsione".

La Regione ha riscontrato la richiesta con la nota prot. n. 319838 dell'8 luglio 2022 (assunta al protocollo della Sezione al n. 4131 dell'11 luglio 2022), con la quale ha fornito la rappresentazione del debito autorizzato "per l'esercizio in corso", quantificandolo in 68.342.106,03 euro.

L'assunzione del nuovo debito appare in linea con le prescrizioni normative vigenti.

oOoOoOoOo

I fondi comunitari

Livello di spesa: criticità

Il livello di spesa registrato al 31.12.2021 a valere sul POR 2014 - 2020 appare critico in prossimità della chiusura del programma fissata al 2023.

I parametri finanziari, registrati sul Sistema fondi comunitari (SFC) al 31 dicembre 2021, riportano un costo totale di operazioni selezionate pari ad € 2.237.555.017 (99% del complessivo finanziamento), una spesa ammissibile delle operazioni selezionate pari ad € 1.097.623.351, corrispondente al 48,6% del finanziamento totale, e un numero di 4.960 operazioni selezionate.

La differenza indicata dal Comitato di sorveglianza (Verbale VIII seduta del 5 novembre 2021) è di un miliardo di euro, spesa da certificare particolarmente elevata che lascia presagire il mancato raggiungimento nel 2023 del target del 100%.

In tal senso depone anche l'ulteriore osservazione che il livello di spesa 2020 è stato raggiunto grazie ai regolamenti di flessibilità adottati a marzo 2020 per fare fronte alla pandemia, alla semplificazione delle procedure di modifica del Programma e alle procedure di modifica degli aiuti di stato concessa con il *temporary framework* di facilitazione della spesa.

La Procura regionale, pur nella coscienza che la conclusione dei programmi operativi è sempre connotata nel biennio finale da una accelerazione della spesa in concomitanza con la definizione delle iniziative programmate, deve esprimere via preoccupazione non soltanto in funzione del basso livello di spesa realizzato nel 2021 ma anche per la circostanza che a tale livello si è pervenuti in forza di misure straordinarie e contingenti di accelerazione della spesa che, ciò nonostante, hanno prodotto effetti evidentemente inidonei a incidere in modo significativo sul livello di spesa.

oOoOoOoOoOo

Nel contempo va dato atto che gli ulteriori approfondimenti istruttori inviati in uno alle deduzioni difensive elaborate dal Dipartimento economia e finanze il 17.11.2022 se

forniscono chiarimenti su alcuni rilievi formulati dalla Sezione di controllo confermano l'attualità delle criticità evidenziate.

Due le principali notazioni:

- nei primi nove mesi del 2022 gli impegni assunti hanno fatto registrare un incremento di poco inferiore a 197 mln di euro, mentre i pagamenti hanno registrato un incremento pari a circa 148 mln di euro determinando in termini percentuali, un aumento dal 48,6% al 55,09% (30.09.2022), mantenendo il livello percentuale oggettivamente critico pur in presenza di nuove previsioni di spesa per il 2022 (di cui non viene, peraltro, fornita indicazione) e nella consapevolezza che per le previsioni di spesa per il 2023 è maggiore l'alea;

- è stata ulteriormente procrastinata la riprogrammazione delle risorse del PO da sottoporre all'approvazione dei componenti del Comitato di Sorveglianza.

I dati, nonostante le integrazioni al 30 settembre dell'anno in corso, non legittimano una effettiva inversione di tendenza rispetto alle criticità evidenziate.

La Regione nel contempo prospetta novità regolamentari dell'Unione europea che, sulla scorta degli effetti che riverbera sull'economia comunitaria il conflitto bellico in atto, allentano i vincoli delle scadenze temporali che presiedono alla spesa unionale.

Le fattispecie (che comunque richiedono approfondimenti che la Procura regionale si riserva) che la Regione riferisce riguardano:

a. Regolamento (UE) n. 2039 del 19 ottobre 2022, "*recante modifica dei regolamenti (UE) n. 1303/2013 e (UE) 2021/1060 per quanto concerne la flessibilità addizionale per affrontare le conseguenze dell'aggressione militare da parte della Federazione russa FAST (assistenza flessibile ai territori) - CARE*", che introduce una maggiore flessibilità in fase di chiusura del Programma;

b. terza proposta di emendamento al quadro temporaneo di aiuti di Stato, di cui alla Comunicazione della Commissione Europea C(2022) 7945 final del 28 ottobre 2022 per sostenere l'economia europea nel contesto dell'invasione russa dell'Ucraina (c.d. TFC) che, in considerazione del perdurare del conflitto e dell'aggravarsi degli effetti diretti e indiretti sul contesto economico europeo, prevede la proroga al 31 dicembre 2023, di tutte le misure previste dal quadro temporaneo di crisi, nonché una modifiche di sezioni preesistenti e

l'introduzione di nuove sezioni che ampliano le possibilità di intervento degli Stati Membri per il sostegno all'economia.

oOoOoOoOoOo

Le variazioni al POR

Nell'anno in esame il POR Calabria FERS FSE 2014-2020 è stato interessato da importanti variazioni adottate alla fine del 2020 per fronteggiare l'emergenza COVID nell'ambito delle direttive unionali "*Coronavirus response investment initiative (CRII)*" e "*Coronavirus response investment initiative plus (CRII+)*" e dei testi regolamentari di attuazione (regolamento UE 2020/460 del 30 marzo 2020 e regolamento UE 2020/558 del 23 aprile 2020).

Dei 500 ME resi disponibili per fronteggiare la pandemia 340 ME sono stati tratti a valere sul Programma FESR e 160 ME a valere sul FSE.

L'istruttoria esperita ha evidenziato che tale disponibilità ha dato corso all'attivazione di procedure per 360 ME e ad una spesa di 181 ME, dato e significativamente basso in ragione delle urgenze connesse al momento pandemico ed inferiore all'impegno assunto in sede di Comitato di sorveglianza del 5 novembre 2021.

Peraltro, l'esame della natura delle iniziative concluse per le quali è stato dato corso alla spesa palesa che non si tratta di spese correlate ad azioni di investimento con effetti duraturi, ma di aiuti *tantum* a lavoratori ed imprese e aiuti per mantenere i livelli di occupazione.

oOoOoOoOoOo

Lo stato di attuazione

Alla chiusura della gestione 2021 le risorse non programmate e non ancora oggetto di bandi/avvisi che residuavano, c.d. risorse disponibili erano pari ad € 265.449.156 (11,74% del totale disponibile), dato rilevante e che palesa - a regole invariate - un rischio elevato di perdita delle disponibilità ancora non utilizzate.

Né a diversa conclusione in ordine al rischio prospettato la Procura regionale può pervenire alla luce delle indicazioni fornite dalla Regione circa la presenza di 70ME di risorse programmate e, tuttavia, prive di obbligazioni giuridicamente vincolanti da destinare all'emergenza Covid non apparendo decisiva per il superamento del rischio la rimodulazione programmata tra luglio e settembre 2022 dei flussi di disponibilità e lo spostamento in altri Assi appartenenti allo stesso fondo dove migliore è la prospettiva di spesa.

In proposito è appena sufficiente richiamare l'argomento che le procedure ancora da finanziare sono comunque soggette alla stessa cadenza non comprimibile che sconta il percorso amministrativo funzionale alla spesa (bando, partecipazione, selezione, aggiudicazione, stipula del contratto e garanzie, consegna e avvio dei lavori, conclusione e rendicontazione).

Non ultimo valga l'argomento che vige per l'anno 2023 la previsione che le somme non spese entro tre anni dalla data di impegno da parte della UE sul proprio bilancio saranno oggetto di disimpegno automatico e, quindi, definitivamente sottratte alla disponibilità della Regione (c.d. regola "n+3").

In particolare, il Comitato di sorveglianza (riunione del 5 novembre 2021) ha segnalato che secondo una prima stima, ed in assenza di azioni per la messa in sicurezza, la Regione corre il rischio di non spendere al 31 dicembre 2023 circa il 9% delle risorse complessive.

Né a diverse prospettive sull'elevato livello di rischio per la perdita degli ingenti finanziamenti in disponibilità conduce la presa d'atto delle risposte fornite dalla Regione in sede istruttoria.

In disparte il dato positivo che vede raggiunto il target di spesa per n. 812 progetti completati con un incremento nell'anno in esame di n. 84 progetti portati a definizione, per quanto qui di interesse, la Procura rileva che appare considerevole il numero di progetti (n. 883, e, quindi, superiore a quello di tutti i progetti avviati e conclusi durante la vigenza del POR 2014 - 2020) che non presentano né impegni, né pagamenti.

Egualemente critico è il dato che evidenzia che per un altrettanto considerevole numero di progetti, n. 380, risulta che siano stati assunti i relativi impegni di spesa e che, contestualmente, riporta indicatori che non mostrano alcun avanzamento di spesa.

Infine, va segnalato alla Regione come sia particolarmente rilevante il dato relativo agli importi da recuperare a valere sui Fondi FESR, FSE e FEASR della Programmazione 2014-2020 in ordine alle irregolarità riscontrate (censite al sistema gestione irregolarità IMS e comunicate all'Ufficio europeo antifrode-OLAF) che certificano che per il 2021 gli importi da recuperare ammontano alla considerevole cifra di € 58.762.400,98.

oOoOoOoOoOo

Agende urbane regionali 2014/2020.

Anche lo stato di avanzamento delle Agende urbane regionali è caratterizzato da indicatori negativi.

L'iniziale strategia di sviluppo urbano sostenibile fondata su 8 progetti è stata ridimensionata a 3 progetti relativi alle aree urbane di Cosenza-Rende, Catanzaro e Reggio Calabria mentre sono stati definanziate le operazioni relative ai c.d. "Poli urbani di dimensione inferiore" Crotona, Vibo Valentia, Lamezia Terme, Corigliano-Rossano, Gioia Tauro.

Tuttavia, in ordine alle azioni in corso l'esito dei riscontri operati ha evidenziato indicatori allarmanti:

- l'assenza di certificazione di spesa al 30 giugno 2021 e la mancanza di alcuna previsione di spesa al 31.12.2021 (progetto "Social housing" della città di Catanzaro);
- l'avvio dell'iter funzionale alla spesa solo nel 2021 con la predisposizione degli incarichi di progettazione solo nel primo trimestre del 2022 cui è conseguito l'inutilizzo al 31 dicembre 2021 delle risorse assegnate (strategia di sviluppo urbano sostenibile dei Comuni di Cosenza e Rende);
- l'attivazione soltanto nell'ultimo scorcio del 2020 degli adempimenti per l'attuazione delle strategie di sviluppo urbano sostenibile con selezione degli interventi ricompresi

nell'Investimento Territoriale Integrato conclusi nell'ottobre del 2021 e l'avvio delle procedure per l'affidamento della progettazione (Reggio Calabria).

La Procura regionale deve in proposito segnalare che l'alta probabilità di mancato raggiungimento degli obiettivi sottesi alla promozione dello sviluppo urbano sostenibile priva i territori prescelti di effettive condizioni infrastrutturali e sociali di sviluppo e di investimenti, di promozione del risparmio energetico e di utilizzo di fonti rinnovabili, nonché delle prerogative per un contrasto concreto al disagio e alla povertà e per l'espansione e il miglioramento dei servizi sociali in aree marginali o per fasce fragili di cittadinanza, tutti obiettivi strategici dichiarati.

Né può legittimare un diverso avviso la rassicurazione che comunque le iniziative pianificate, nonostante la scadenza del POR 2014-2020, continueranno a valere sulla programmazione 2021/2027, scelta di per se stessa espressione del fallimento dell'obiettivo programmato e finanziato già il sessennio precedente e che, con la riallocazione sul nuovo programma operativo, sottrae risorse alla nuova progettualità.

oOoOoOoOoOo

Collegamento ferroviario metropolitano nuova stazione FS di Catanzaro in località Germaneto e stazione di Catanzaro Sala - III Lotto strada di collegamento veloce Gallico-Gambarie.

Nell'ambito della valutazione critica in ordine alla gestione delle risorse del POR 2014 - 2020 la Procura regionale segnala lo stato di attuazione di due opere infrastrutturali complesse ascritte per l'importo iniziale dei lavori alla categoria del "grandi progetti", già avviate sotto il vigore del precedente POR 2007-2013 denominate rispettivamente "Collegamento ferroviario metropolitano tra la nuova stazione FS di Catanzaro in località Germaneto e l'attuale stazione di Catanzaro Sala e opere connesse per la creazione del Sistema metropolitano Catanzaro-Città Germaneto" e "III Lotto strada di collegamento veloce Gallico-Gambarie".

Il primo a fronte di lavori di importo complessivo pari a 142 ME (130 ME + 11,5 ME per l'acquisto di materiale rotabile) registra ad oggi pagamenti per 69,8 ME di cui 9 ME per

l'acquisto di materiale rotabile fornitura per la quale è in corso il collaudo tecnico-amministrativo.

L'istruttoria evidenzia quindi che a fronte di un'opera ad oggi incompleta e che registra un avanzamento complessivo della spesa per opere pari al 46% è stata già completata la fornitura del materiale rotabile asservita alla realizzazione di un'opera non in esercizio e che, comunque, per la restante considerevole percentuale di spesa da effettuare sconta il termine finale del 31 dicembre 2023.

Il secondo appare caratterizzato dalla proroga della ultimazione dell'intervento al 30 giugno 2023 a fronte di un avanzamento di spesa al 31 dicembre 2021 pari al 50,08% (32,40 ME spesi a fronte di un costo finanziato di 64,70 ME).

In entrambi i casi perdura la carenza infrastrutturale a fronte della quale i progetti erano stati ritenuti strategici e finanziati a decorrere dal 2007 e la violazione degli obiettivi per i quali le opere sono state finanziate.

oOoOoOoOoOo

Calabria Verde

Con la nota istruttoria n. 3119 del 26 maggio 2022 la Sezione ha chiesto aggiornamenti sulle azioni di recupero dei fondi comunitari erogati all'Azienda Calabria Verde, ente strumentale della Regione.

Si tratta di fondi europei, stanziati a favore dell'Azienda Calabria Verde con D.G.R. n. 286 del 11.08.2016 per le finalità di cui all'obiettivo 3.2 -Asse III del POR Calabria FESR 2007/2013; nello specifico, sono stati assegnati € 70.626.099,34 a valere sulla linea d'intervento 3.2.1.2 (azioni per la rimozione di condizione di criticità lungo i corsi di acqua) ed € 31.431.473 sulla linea d'intervento 3.2.2.1 (azione di consolidamento per la mitigazione del rischio da frana).

Più precisamente, la Regione Calabria ha erogato a Calabria Verde € 79.604.906,42, in assenza di rendicontazione e a titolo di anticipazione per la realizzazione del programma.

Successivamente, attesa la mancata rendicontazione delle spese entro i termini di legge, il Dipartimento ai Lavori pubblici ha chiesto in restituzione le somme erogate.

L'azienda Calabria Verde ha restituito solo la somma di € 10.435.959,50 (ordinativi n. 15895/2016 e 15896/2016) così che il Dipartimento, con DDG del 28 febbraio 2017, ha ordinato il recupero dell'ulteriore ammontare di € 69.168.946,92, oltre interessi e rivalutazione, fissando il termine per la restituzione in giorni 30 dalla data di notifica del provvedimento.

Tale vicenda è stata già esaminata nella requisitoria dello scorso anno l'Ufficio del requirente ha concluso concordando con le indicazioni della Sezione di Controllo circa la necessità dell'accantonamento da parte della Regione, in apposito fondo rischi, di un importo pari alla somma da recuperare non apparendo possibile alcuna restituzione nel breve periodo.

Il rilievo non appare superato neanche a seguito dell'invio dell'ulteriore chiarimento da parte dell'Azienda Calabria Verde del 17.11.2022 dove si prospetta che l'importo da restituire è inferiore a quello richiesto, si informa che l'Azienda ha provveduto ad effettuare accantonamenti per 20.781.819,42 euro funzionali alla restituzione e che l'importo ad oggi accantonato è stato così determinato nelle more della definizione del piano di rientro e del riconoscimento degli importi relativi a "lavorazioni" effettuate.

La Procura regionale, pertanto, ribadisce la necessità che le somme siano accantonate nel Fondo rischi in attesa dell'adozione di un piano di restituzione del debito da parte dell'Ente, anche attesa la notevole incidenza che tale importo può riversare sul risultato finanziario.

oOoOoOoOoOo

Politica Agricola Comune (PAC)

Al dato positivo del Fondo FEASR ed al conseguimento da parte del PSR Calabria del target annuale e, in anticipo, il target 2022 si affianca tuttavia il dato critico relativo al FEAGA

dai quali si rileva che la dotazione finanziaria disponibile richiesta dai beneficiari al 31.12.2021 è stata pari ad € 188.489.313,08, che sono stati effettuati pagamenti per € 180.679.967,60 pari al 95,85% della dotazione disponibile.

È stato, nel contempo, chiarito in sede istruttoria che i pagamenti effettuati entro il 31/12/2021 si riferiscono alla campagna 2020, in quanto la campagna 2021 terminerà il 30/06/2022.

Per quanto di particolare interesse, la Procura regionale deve rilevare che l'ARCEA ha dato informazione in ordine alle misure adottate mirate migliorare l'efficienza dell'azione di controllo e funzionali a rendere più celeri e puntuali le procedure di recupero delle somme irregolarmente percepite. Tuttavia, permane critica l'attuale condizione di recupero caratterizzata alla data del 31.12.2021 dalla presenza di posizioni complessivamente irregolari pari ad oltre 45 milioni di euro, a fronte di recuperi alla stessa data per soli €. 2.014.900,05 pari al 4,45% dell'intero importo indebitamente erogato.

A tale preoccupante indice di recupero, si deve aggiungere che, quanto al Fondo FEAGA i recuperi, già molto contenuti, si riferiscono alla sola quota UE.

Rimangono, pertanto, invariate, rispetto alle annualità precedente, le evidenti difficoltà di ARCEA nelle procedure di recupero delle somme irregolarmente percepite a valere sui Fondi in esame.

Ancora, assai consistenti (pari complessivamente ad € 144.692.581,08) risultano, sulla base degli accertamenti effettuati dalla Sezione di Controllo, le somme da recuperare per irregolarità verificatesi nel POR 2007-2013 e 2014-2020, alle quali si deve aggiungere il recupero degli importi dovuti da Calabria Verde.

In conclusione, preso atto degli elevatissimi importi relativi ad indebite corresponsioni di finanziamenti operate a valere sui fondi unionali, la Procura regionale raccomanda alla Regione di adottare con assoluta immediatezza le formali iniziative di recupero anche quanto, ove possibile, all'attivazione delle garanzie assicurative di cui andrà, altresì, monitorata puntualmente, la validità in relazione alle obbligazioni assunte.

oOoOoOoOoOo

Le società partecipate

La Regione redige il bilancio consolidato con i propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate (art. 11 bis, d.lgs n. 118/2011 e succ. m. e i. "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi") .

La scelta di perseguire le strategie di governo attraverso la partecipazione a soggetti societari (pubblici o privati) determina oneri a carico dell'Erario.

La diffusione di patologie nell'utilizzo di tale - peraltro legittimo - strumento di perseguimento di pubblici interessi e le conseguenze economiche dell'accollo da parte del bilancio pubblico di gestioni bocciate dal mercato, prospettano la necessità di una particolare cura nell'uso di tale prerogativa di amministrazione e pongono cautele nella scelta di agire attraverso strumenti di diritto privato.

Il recente intervento del legislatore (legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 n. 118 del 5 agosto 2022) tende a rafforzare tale indirizzo modificando il Testo Unico delle Società a partecipazione pubblica (art. 5) e prevedendo, tra le altre iniziative, l'intervento della Corte dei conti che verifica la sostenibilità finanziaria e la compatibilità delle scelte in materia con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

Il tema è, quindi, di particolare rilevanza.

L'esito dell'istruttoria formalizzata dalla Sezione di controllo evidenzia che l'onere a carico del bilancio regionale è consistente ed in aumento rispetto all'esercizio finanziario 2020.

Il complesso dei versamenti effettuati dalla Regione alle società partecipate nel 2021 (in conto competenza e in conto residui) è pari ad € 155.221.725,61 (€ 85.507.999,84 in conto competenza ed € 69.713.725,77 in conto residui) e in tale cifra sono ricompresi contributi per € 3.551.548,35 di cui € 3.514.294,34 in conto competenza e € 37.254,01 in conto residui a favore di società in liquidazione o fallimento.

oOoOooOoOoOoOo

Ciò premesso è ancora in corso nell'anno 2021 l'attività connessa al processo di definizione del perimetro delle società a partecipazione pubblica alla luce delle disposizioni recate dal Testo Unico Società Partecipate (d.lgs n. 175/2016) già operato dalla Regione, e che vede per l'anno 2021 il portafoglio azionario della Regione Calabria composto da n. 14 partecipazioni dirette in Società, una in meno rispetto all'anno 2020.

Il piano di razionalizzazione delle partecipazioni possedute approvato con la Deliberazione della Giunta regionale n. 594 del 27/12/2021, in coerenza con quanto stabilito in sede programmatica con il DEFR 2022-2024, ha previsto di mantenere le partecipazioni nelle 6 società il cui oggetto sociale è stato ritenuto conforme alle finalità di interesse generale di cui all'art. 4 TUSP (Banca Popolare Etica spa; Ferrovie della Calabria srl; Fincalabra spa; Sacal spa; Sorical spa; Terme Sibarite S.p.A.).

Le procedure di fallimento o di liquidazione che interessano le ulteriori 8 società direttamente partecipate dalla Regione Calabria - oggettiva espressione di gestioni non avviate e nella logica del mercato - non segnalano variazioni ad eccezione della chiusura della procedura di liquidazione della Somesa S.r.l.

L'istruttoria ha dato conferma della complessità delle fattispecie e delle procedure funzionali alla gestione delle partecipazioni societarie.

oOoOooOoOoOoOo

Criticità si rilevano sia in ordine alle modalità di gestione ed all'utilizzo di schemi funzionamento non in linea con le previsioni di legge, sia in ordine alla sola partecipazione alla gestione.

Delle società di cui la Regione detiene la partecipazione, al di là dell'entità delle quote, gli esiti dell'istruttoria danno atto che solo una (Fincalabra spa) è in *house providing* - con ogni effetto sulla gestione e sul controllo diretto da parte della Regione conseguente alla attivazione del c.d. controllo analogo - mentre per la altre non risulta in atti sia stato dato corso all'obbligo che vige per tutte le società a partecipazione pubblica di attuare, e

formalizzare, misure e strumenti coordinati di controllo, quali la stipula di apposti patti parasociali e/o la modifica delle clausole statutarie così come stigmatizzato da Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo deliberazione n. 11 del 20/06/2019.

Permane, quindi - laddove non sia stato adempiuto l'obbligo di formalizzare specifiche previsioni statutarie e prevedere misure operative di controllo - l'alto rischio che il bilancio regionale subisca gli effetti di gestioni adottate dal management della società che si rivelino in concreta distonia con gli obiettivi pubblici sottesi alla scelta di operare attraverso soggetti di diritto privato.

Permane, altresì, l'elevato rischio che - fatto ancor più rilevante e di immediato effetto contabile - una gestione non all'altezza della mission aziendale determini esiti negativi sul bilancio regionale o attraverso la perdita di valore della quota di partecipazione o, come già verificatosi, con la perdita integrale del valore della quota correlata al verificarsi dello stato di insolvenza e, non ultimo, con la partecipazione agli oneri di ripiano o di ricapitalizzazione necessari a consentire l'erogazione di servizi spesso essenziali per il territorio.

Di contro la Procura regionale deve ribadire la necessità che, nel rispetto dei principi di corretta gestione delle Società controllate ed al fine di non incorrere in ipotesi di responsabilità amministrativa-contabile, la Regione eserciti con diligenza, costanza, immediatezza e fermezza i propri poteri di direzione e coordinamento ai sensi dell'art. 2497 cc. al fine di evitare l'irreversibile squilibrio economico - finanziario della Società accollandosene effetti e costi.

oOoOooOoOoOoOo

Nel contempo l'Ufficio del Pubblico Ministero ritiene di segnalare la necessità di prestare particolare attenzione agli effetti recati dalla l.r. n. 43/2021 che, in disparte l'autorizzazione alla acquisizione di azioni di SACAL spa espressamente indicata dal Legislatore come strategica e correlata all'interesse generale alla gestione degli aeroporti calabresi, prevede all'art. 3, comma 1 la modifica dell'art. 3, comma 5 legge regionale n. 9/2007 e l'attribuzione a Fin.Calabria spa della possibilità di assumere partecipazioni

finanziarie e strumentali di carattere strategico nell'ambito di servizi di interesse generale finalizzati allo sviluppo socio economico del territorio, previsione cui accede il DGR n. 6/2021.

E' evidente che tale prerogativa va coniugata con quanto dispone il TUSP, e occorre vigilare a che non sia funzionale alla elusione dei principi ivi recati ed alla ratio della legge che, nell'ambito del principio guida di assicurare la razionalizzazione e la riduzione delle partecipazioni pubbliche secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, ha ridefinito la disciplina specificando condizioni e limiti per la costituzione di società, nonché per l'assunzione e il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche.

oOoOooOoOoOoOo

Egualemeritevole di massima attenzione appare il tema della mission affidata alla Sorical spa in liquidazione volontaria e, ciò nonostante, in esercizio essendo commessa alla società la gestione del servizio idrico regionale per continuare a garantire l'erogazione nelle more dell'affidamento del servizio a terzi.

Due i dati indicativi al 31 dicembre 2021:

- la gara della procedura di affidamento della nuova concessione di gestione del Servizio Idrico Integrato ad un soggetto gestore unico è stata adottata con DGR n. 552/2016;
- il DEFR 2022 - 2024 evidenzia criticità in quanto "il quadro dell'intero progetto è incompleto e non adeguatamente documentato e diverse attività prodromiche allo stesso non risultano ancora avviate".

Il tema appare oltremodo rilevante attenendo la gestione alla erogazione di un servizio essenziale per tutta la popolazione regionale in cui appare indispensabile e prioritario porre in essere le misure compositive degli interessi sociali e la sostenibilità economica assicurando un modello di gestione stabile e a costi sostenibili, ferma restando la possibilità - stante l'evidenza dell'interesse pubblico a garantire il servizio - di realizzare il piano di infrastrutture necessario con finanziamenti pubblici.

oOoOooOoOoOoOo

La Procura regionale, ancora, richiama all'attenzione del Governo regionale il tema del ritardo nell'erogazione delle somme agli organismi partecipati da parte della Regione.

Si tratta di un profilo critico rilevante per la gestione: il trasferimento dei fondi assicura infatti a tali soggetti le risorse per il corretto funzionamento e consente una gestione ordinaria della mission aziendale.

Diversamente il ritardo interviene sulla normalità dei cicli aziendali e incide sui costi di gestione.

Il riscontro istruttorio fa emergere che la Regione motiva il ritardo con riferimento a "ragioni procedurali" correlate alla verifica amministrativo-contabile della rendicontazione delle spese in quanto è in forza di tale rendicontazione che si legittimano la liquidazione ed il pagamento delle somme destinate a società partecipate ed enti sub-regionali.

La Procura regionale rileva in proposito come tale modo di operare non solo concorra all'aumento della massa di residui passivi nel bilancio regionale, ma determina l'effetto dell'aumento dei costi correlati al ricorso ad anticipazioni del tesoriere per sopperire al mancato trasferimento delle somme e alla temporanea mancanza di liquidità.

oOoOooOoOoOoOo

Sotto il profilo strettamente contabile dall'istruttoria posta in essere dalla Sezione di controllo emergono frequenti disallineamenti contabili anche per valori consistenti tra la Regione e Organismi partecipati, la mancata asseverazione dei revisori contabili, l'impossibilità per la Regione di avere contezza di fatti ed elementi da cui acquisire conoscenza della gestione.

Certamente da stigmatizzare è la circostanza che tali elementi di valutazione non sono stati trasmessi dagli enti a seguito della richiesta da parte degli uffici regionali, fatto già di per se stesso indicativo di comportamenti da censurare laddove tali soggetti operino impiegando risorse pubbliche.

L'incompleta e lacunosa azione amministrativa di riscontro e certificazione degli esiti della gestione in capo ai soggetti societari, tuttavia, non esclude la violazione dell'obbligo di vigilanza diretta, continua e pervasiva che pertiene alla Regione ed ai propri Dipartimenti, che hanno l'onere istituzionale di porre in essere con continuità e pervasivamente iniziative in funzione dei necessari interventi sui processi gestionali delle Società/Enti.

Fermo restando che permane la necessità di garantire l'erogazione delle prestazioni secondo standard di efficienza, efficacia, economicità e qualità come ribadito dalla Regione con DGR 28 dicembre 2021, n. 615.

Al fine la Procura regionale non può non esprimere preoccupazione per la mancata adozione ad oggi di misure organizzative e/o sistemi dedicati di trasferimento dati dagli Organismi partecipati al sistema regionale, funzionali a consentire un costante e tempestivo flusso di informazioni tra la Regione ed i propri organismi partecipati.

Va da se che il monitoraggio dei costi di gestione e la certezza delle posizioni di credito/debito darebbero un contributo indispensabile al mantenimento degli equilibri di bilancio.

E ciò, peraltro, in un contesto caratterizzato dalla rilevanza strategica dell'utilizzo degli strumenti societari in settori di diffuso interesse e della circostanza che assicurano prestazioni la cui interruzione in ipotesi di disfunzioni e patologie nella gestione determinerebbe uno shock nel sistema ed evidenti riflessi diretti sulla finanza regionale e sul perseguimento degli obiettivi di governo.

Il servizio sanitario regionale

Anche l'esercizio 2021 è stato caratterizzato dalla presenza della gestione commissariale ed è proseguito il piano di riorganizzazione e riqualificazione del servizio sanitario per il triennio 2010-2012 reso operativo a seguito dell'accordo con i Ministeri dell'economia e della salute con D.G.R. n. 845 del 16 dicembre 2009.

Nell'ultimo scorcio dell'anno 2021 il Consiglio dei Ministri (Delib. 4 novembre 2021) ha nominato il Presidente della Giunta della Regione Calabria Commissario ad acta per la prosecuzione del Piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della regione Calabria confermando - e, successivamente, ampliando - il mandato commissariale già conferito con deliberazione 27 novembre 2020.

Ne consegue che nel territorio regionale già anteriormente all'avvio dell'anno cui si riferisce l'odierna parifica l'Organo straordinario di nomina governativa pro tempore ha avuto poteri amplissimi che coprono l'intero ventaglio di azioni strumentali a garantire la prosecuzione del Piano di rientro e la normalizzazione del sistema e che, prioritariamente, garantiscono, in maniera uniforme sul territorio regionale, l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza.

Per quanto qui di interesse la gestione commissariale già alla fine del 2020 aveva il compito di operare il puntuale monitoraggio di quanto previsto dal Titolo II del decreto legislativo 118/2011 con riferimento alle rilevazioni del bilancio regionale riferite alle risorse destinate al Servizio sanitario regionale, nonché l'ordinato trasferimento da parte del bilancio regionale al SSR delle risorse ad esso destinate e la conclusione della procedura di regolarizzazione delle poste debitorie relative all'ASP di Reggio Calabria e delle ulteriori poste debitorie eventualmente presenti negli altri enti del Servizio Sanitario Regionale.

Il Commissario pro tempore era incaricato della riconduzione dei tempi di pagamento dei fornitori ai tempi della direttiva europea 2011/7/UE, recepita con decreto legislativo n. 192/2012 e, non ultimo della ricognizione, quantificazione e gestione del contenzioso attivo e passivo in essere, e della verifica dei fondi rischi aziendali e consolidato sanitario regionale.

Nonostante la concessione di poteri straordinari l'anno 2021 non è connotato da alcuna inversione del trend negativo degli anni precedenti.

oOoOoOoOoOo

Permane la grave criticità dell'effettiva determinazione dell'ammontare del debito, in assenza - ormai non più giustificabile - del bilancio consolidato del settore sanità.

Tale non tollerabile ed illegittima condizione in violazione dei più elementari principi che vigono in materia di contabilità pubblica può invero trovare moratoria soltanto in considerazione della vigenza di una gestione commissariale plenipotenziaria espressione della necessità di affrontare e superare un'emergenza conseguente alla insipiente e devastante gestione della sanità regionale che giustifica la stessa emergenza.

Non si tratta, tuttavia, di una moratoria che ammette un lungo termine in quanto strettamente collegata alla transitorietà dell'emergenza ed alla conclusione della stessa, ferma restando, comunque, la riserva della Procura di verificare l'eventuale contributo causale degli autori delle eventuali omissioni nella determinazione di un possibile danno erariale.

Come reiteratamente segnalato dagli Organi interni di revisione la gestione delle Aziende sanitarie è connotata dalla non attendibilità dei dati in conseguenza del disordine nella amministrazione degli ingenti flussi finanziari dedicati all'assistenza sanitaria e al mantenimento dei LEA.

Significativa è in proposito la conclusione cui perviene (nota prot. 4874 del 2/9/2022) il Collegio dei revisori della ASP di Reggio Calabria - la stessa ASP per la quale il Commissario è stato incaricato di regolarizzare le poste debitorie - che dopo avere premesso che l'ente "non riesce a redigere uno stato patrimoniale con dati certi ed attendibili" e dopo avere elencato le irregolarità riscontrate conclude che tutto ciò "fa emergere una criticità anomala e sistemica caratterizzata da una scarsa trasparenza e da inadeguate procedure amministrativo/contabili correlate ad una probabile mancanza di organicità tra le varie

strutture organizzative dell' Azienda che espone l' Azienda al rischio di incorrere in uno stato irreversibile di insolvenza".

oOoOoOoOoOo

L'esito dell'attività di indagine segnala peraltro la violazione dell'obbligo di approvazione dei bilanci non soltanto da parte della menzionata ASP di Reggio Calabria, ma anche da parte della ASP di Cosenza, e, comunque, una condizione di disordine contabile che non consente di definire le procedure di accertamento funzionali alla approvazione.

L'istruttoria evidenzia in particolare che diverse Aziende a seguito dell'attività di riconciliazione hanno accertato disallineamenti consistenti tra saldi debitori e saldi creditori, facendo emergere debiti di cui non conoscevano l'esistenza o crediti inesistenti che credeva di vantare.

L'Ufficio del Pubblico ministero non può non evidenziare che la particolare gravità di tale disordine contabile e degli effetti che reca sulla gestione del bilancio risulta oltremodo grave pur in presenza della prerogativa prevista dall'art. 6 del decreto legge c.d. Calabria bis (d.l. n. 150/2020 convertito in legge n. 181/2020) che ha messo a disposizione della Regione una specifica dotazione finanziaria proprio per consentire il potenziamento dei sistemi di rilevazione e controllo della spesa sanitaria. In particolare, tale dotazione non risulta fruita per la mancata approvazione nell'anno 2021 del programma operativo di prosecuzione del piano di rientro, invero appositamente richiesta.

In considerazione dei rilevanti ed immediati effetti per il riordino contabile del settore ed in funzione del necessario ritorno alla ordinarietà/normalità sarà oggetto di specifica analisi l'effettiva attivazione della possibilità (dl 21 ottobre 2021, n. 146, art. 16 septies, comma 2, lett b) offerta agli enti del SSR di reclutare personale a tempo determinato per 36 mesi a supporto alle funzioni delle unità operative deputate al processo di controllo, liquidazione e pagamento delle fatture, per la gestione corrente e per il pregresso.

Si tratta, invero, di previsione subordinata alla previa circolarizzazione obbligatoria dei fornitori in relazione al debito iscritto fino al 31 dicembre 2020 il cui iter è stato oggetto di specifica informazione sullo stato delle procedure in sede di contraddittorio istruttorio e dalle informazioni rese in quella sede è ancora in corso.

Eguale attenzione sarà riservata agli effetti per il bilancio regionale laddove non venga dato riscontro da parte dei fornitori entro il 31 dicembre 2022 cui consegue l'estinzione dell'obbligo a carico del SSR.

oOoOoOoOoOo

La mobilità sanitaria passiva

Il debito da mobilità sanitaria passiva che per l'anno in esame ammonta a 46.728.109 euro, cifra significativa che, purtuttavia, non comprende gli ulteriori costi che misurano l'impatto economico complessivo sul reddito individuale e delle famiglie coinvolte (oneri per spostamenti e oneri indiretti anche a carico dei datori di lavoro).

Gli importi quantificati sono considerevoli, quelli non quantificati altrettanto ingenti e comunque misurabili in termini di proiezioni percentuali e serie statistiche.

La Procura regionale richiama all'attenzione la circostanza che, al di là della immediata rilevanza economica del costo che la Regione sostiene, è evidente l'effetto disarmonico che il fenomeno della mobilità passiva determina sulla allocazione delle risorse in contabilità e sulla specifica destinazione al pagamento di un costo i cui importi potrebbero concorrere al miglioramento della offerta territoriale regionale di sanità.

Senza tacere che proprio in ordine all'offerta di sanità l'elevato ricorso alla mobilità passiva è indice o di una offerta locale di sanità inadeguata a fronte di patologie la cui cura richiede strutture altamente specializzate, o, comunque, di una offerta regionale non assistita da una positiva casistica di risultati, circostanza di per se stessa idonea, comunque, a generare sfiducia nel servizio sanitario territoriale.

Ciò detto, proprio in considerazione dell'opportunità che l'analisi dei dati ricavati dalla mobilità offre per ripensare l'offerta e parametrare investimenti in infrastrutture e

professionalità, la Procura regionale sollecita la Regione e, in atto, la Struttura commissariale, a una particolare attenzione al tema della mobilità sanitaria passiva ed alla implementazione di quei servizi – specie se di alta specializzazione – che operano nei settori dove più alta è la domanda di mobilità.

Specie in considerazione della disponibilità di fondi straordinari Covid e della prerogativa che tale disponibilità straordinaria offre per riprogettare reti di emergenza e sistemi ospedalieri produttivi ed autosufficienti e la definizione di un SSR moderno e per poli di eccellenza. Opportunità per la quale proprio la gestione commissariale in deroga fornisce prospettive destinate a cessare.

oOoOoOoOoOo

La rete ospedaliera e i posti letto

Il ritardo nell'attuazione dei piani di normalizzazione della gestione del SSR fotografa una offerta di posti letto ampiamente al di sotto del limite fissato in forza dei parametri dettati dal Ministero della salute.

Il riscontro all'istruttoria della Sezione di controllo evidenzia che i posti letto in Calabria al 31/12/2020, sono n. 5.721 valore inferiore a quello (n. 6.504) individuato dal stesso Ministero, previsto dal PO 2019/2021 e definito con il DCA n 64/2016.

Il "delta" quantitativo è numericamente importante e la mancata attivazione comporta la violazione dei Livelli Essenziali di Assistenza e della loro funzione di garantire il raggiungimento dell'equità e dell'efficienza sul territorio nazionale, così come misurata in forza degli indicatori (100) individuati per il monitoraggio e la valutazione dell'assistenza sanitaria.

A conferma si richiama l'esito dell'ultimo monitoraggio LEA (maggio 2021) in ordine alla "Metodologia e Risultati dell'anno 2019" che vede la Regione Calabria all'ultimo posto tra le regioni d'Italia, in peggioramento netto rispetto al dato 2018.

A fronte dei dati forniti dalla Regione in ultimo con la nota prot. 507939 del 16.11.2002 il dato integrato prevede per l'anno 2021 n. 3862 posti letto presso il sistema ospedaliero

pubblico (di cui n. 3224 relativi alla degenza ordinaria, n. 361 relativi al *day hospital*, n. 169 per *day surgery* e n. 108 relativi alla lungodegenza) e n. 1988 posti letto presso le strutture private accreditate (di cui n. 1639 degenza ordinaria, n. 123 relativi al *day hospital*, n. 111 per *day surgery* e n. 115 relativi alla lungodegenza) per un totale di 5850 posti letto, numero inferiore di ben 654 unità rispetto a quanto previsto nel Programma operativo 2019/2021.

Ciò premesso la Procura regionale ritiene di richiamare l'attenzione della Regione sul tema della eccezionalità, transitorietà e, comunque, dell'avvenuta cessazione della particolare previsione emergenziale che - per far fronte al picco di domanda di sanità registrata in periodo pandemico - ha consentito al SSR di avvalersi delle prestazioni di strutture private autorizzate ex art. 8-ter del d.lgs n. 502/1992, ma non accreditate, in deroga al limite di spesa previsto a legislazione vigente per l'acquisito di prestazioni e servizi (ex art. 45, comma 1-ter d.l. n. 124/2019).

E' oltremodo evidente che l'accreditamento alla gestione di posti letto per conto del SSR se determina l'accollo dei costi per l'erogazione della prestazione a carico del bilancio pubblico, sconta precise procedure di concessione e di conferma - previo accertamento - dell'idoneità della struttura autorizzata a mantenere la titolarità del "posto letto". E, peraltro, proprio l'accreditamento è un atto a valenza plurima comportando non soltanto l'idoneità delle strutture private a erogare prestazioni con costi a valere sul bilancio pubblico, ma anche l'unico (necessario) atto formale che conferisce lo status di creditore del Servizio Sanitario Nazionale per le prestazioni erogate.

oOoOoOoOoOo

La gestione sanitaria accentrata (G.S.A.)

La Regione Calabria gestisce direttamente una quota del finanziamento del proprio servizio sanitario attraverso la "Gestione sanitaria accentrata - GSA" (art. 22 del d.lgs. n. 118/2011) che è istituzionalmente delegata a rilevare "in maniera sistematica" le relazioni tra la Regione e tutti i soggetti che intrattengono con essa rapporti (Stato, altre regioni, aziende sanitarie e altri enti pubblici) e che costituisce un nuovo centro di responsabilità con

il compito di assicurare la corretta rappresentazione economico-patrimoniale e finanziaria dei fatti gestionali. Nelle finalità del legislatore la GSA è chiamata ad assicurare il raccordo tra i bilanci di esercizio delle aziende sanitarie e il bilancio consolidato del SSR, anche al fine di operare correzioni da apportare a quest'ultimo in forza delle indicazioni contabili che provengono dai bilanci aziendali.

Ciò premesso la Procura regionale rileva che anche per l'anno in esame la Regione Calabria, perdurando il Commissariamento e l'incertezza sui dati contabili a consuntivo forniti da alcune Aziende territoriali, non ha creato le condizioni per la piena operatività della struttura della GSA.

Permane la grave criticità del mancato svolgimento da parte dell'Organo ex art. 22 d.lgs n. 118/2011 delle rilevanti funzioni assegnate, con particolare riferimento alla funzione di *reductio ad unitatem* degli esiti delle diverse gestioni territoriali, di compendiarne gli esiti, così consentendo attraverso il riallineamento di competenza la piena corrispondenza tra gestione dei flussi finanziari indirizzati ai territori e l'esito dell'attività svolta presso le Aziende Ospedaliere e le Aziende sanitarie, in funzione della redazione di un bilancio consolidato del SSR attendibile.

L'istruttoria evidenzia non solo che le scritture contabili sono aggiornate al mese di giugno 2021, ma anche che è parziale la ricostruzione di tutta la documentazione per l'adozione dei bilanci dal 2015 al 2020 e che è ancora in corso di implementazione l'applicativo informatico SEC-SISR.

Peraltro, proprio l'adozione di un applicativo informatico non idoneo a dialogare con le Aziende territoriali che hanno in uso diversi sistemi di gestione dei dati contabili pone un reale allarme per la possibilità che ciò determini sicuri margini di errore nella registrazione dei pagamenti con la possibilità (già riscontrata in passato) di duplicazione dei pagamenti.

Diversamente operando, alla perdita della chance di governare i processi di spesa monitorandone l'andamento attraverso i flussi contabili acquisiti al sistema, seguirà anche l'effetto di concorrere al perdurare delle patologie accertate nella spesa, concorso valutabile in termini di responsabilità amministrativa per gli effetti che l'omissione determina nel probabile danno all'erario.

oOoOoOoOoOo

I tempi di pagamento - Indicatore Tempestività Pagamenti (I.T.P.)

L'indicatore di ritardo medio annuo nei pagamenti introdotto a seguito delle indicazioni unionali (Direttiva 2011/7/UE) e delle prescrizioni nazionali (legge n. 145/2018, art.1, comma 859 e seguenti e ss.mm e ii.) evidenzia che i pagamenti effettuati oltre i termini fissati (DPCM 22/09/2014 Definizione dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni) sono di importo rilevante e corrispondono a € 589.329.931,69, pari al 41% del totale dei pagamenti effettuati.

L'esame dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti (ITP) riscontrato a seguito di specifica richiesta istruttoria della sezione di controllo per gli anni 2017-2021, palesa che, ad eccezione dell'AO di Cosenza, tutte le aziende del SSR calabrese non hanno rispettato la direttiva europea 2011/7/UE, con significativi picchi di ritardo frutto di evidenti inefficienze per l'AO Pugliese Ciaccio di Catanzaro (81%) e l'AOU Mater Domini di Catanzaro (90%).

oOoOoOoOoOo

Gli oneri finanziari

Al ritardo nei pagamenti consegue il maturarsi di interessi passivi e l'aumento del livello di indebitamento.

A tale onere concorre in aumento la crisi di liquidità fronteggiata attraverso le anticipazioni di tesoreria che determinano un ulteriore aggravio finanziario e maggiori costi.

Ciò premesso l'analisi dei dati acquisiti segnala la frequenza dello squilibrio tra titoli all'incasso e disponibilità di cassa, frequenti squilibri di cassa e la necessità delle Aziende Sanitaria di ricorrere a reiterate e onerose anticipazioni di tesoreria.

La Procura regionale osserva che, invero, i dati trasmessi mettono in luce un trend positivo nell'ultimo triennio - che ha visto ridursi l'importo da euro 32.041.181 del 2019, all'importo di euro 13.950.030 del 2020 e a quello di euro 10.335.880 del 2021 -, ma osserva

come tali dati vadano letti alla luce del perdurante stato di disordine finanziario delle Aziende territoriali.

Al di là della constatazione che, a tutto concedere e a volere ritenere i dati trasmessi pienamente indicativi, resta oggettivamente alto il costo degli effetti della violazione di norme contabili che presiedono ad una spesa virtuosa.

Oltremodo indicativo degli effetti e dei costi di tale disordine è l'indicazione (verbale n. 7 de 28.6.2022) del Collegio sindacale dell'ASP di RC che, nel richiamare il perdurante squilibrio economico finanziario che costringe l'Azienda ad accedere continuamente ad anticipazioni di cassa e al pagamento dei relativi interessi, informa che nel bilancio preventivo 2022 è stato previsto un importo complessivo pari a € 6.130.000,00 a titolo di interessi passivi per l'anticipazione bancaria del tesoriere BNL ed € 4.100.000,00 a titolo di commissioni bancarie.

L'Ufficio del Requirente, in proposito, deve rilevare che, sebbene il dato sia relativo alla previsione della spesa per il 2022, costituisce evidenza di gravi patologie gestionali che la spesa per interessi della sola Asp di RC sia di ammontare tale da eguagliare - anche se potenzialmente - il dato contabile di sintesi di tutte le altre ASP territoriali per il 2021 così come comunicato alla Sezione di controllo.

oOoOoOoOoOo

Le anticipazioni di liquidità

La Regione Calabria ha fruito della prerogativa consentita ai sensi della L. 178/2020 (art. 1 commi 833-842), di richiedere tramite Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. un'anticipazione di liquidità per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti del SSR, maturati alla data del 31 dicembre 2019 e relativi a somministrazioni, forniture, appalti e obbligazioni per prestazioni professionali (debiti commerciali), nonché a obblighi fiscali, contributivi e assicurativi (debiti non commerciali).

Ad oggi, tuttavia, nonostante sia rilevante in termini contabili la finalità di ridurre l'esposizione debitoria delle aziende del S.S.R. e sia acclarato l'importo complessivo trasferito agli enti del SSR in disponibilità (€ 81.160.323,89) non è stata fornita alcuna

informazione sul tempestivo e corretto impiego dell'anticipazione di liquidità, circostanza che costituisce ulteriore elemento di incertezza sulla già complessa attendibilità dei dati relativi alla reale situazione debitoria degli enti del SSR.

oOoOoOoOoOo

Gli accantonamenti a fondo rischi

A fronte dei dati acquisiti desta viva preoccupazione l'effettiva congruità degli accantonamenti per rischi e oneri esposta in bilancio in considerazione dell'incremento del contenzioso registratosi negli ultimi anni nel SSR calabrese.

E ciò, va rilevato, nonostante l'analisi della dotazione della voce di bilancio abbia visto già da qualche anno un deciso incremento.

L'ASP di Cosenza registra un incremento considerevole di accantonamenti per rischi da € 9.158.597 nel 2017 a € 19.858.537,68 nel 2021 (181%) con "accantonamenti per interessi di mora" in aumento da "0" nel 2018, a € 5.000.000,00 nel 2019, a € 7.081.700,48 nel 2020 e nel 2021, valori che lo stesso responsabile della UOC Servizi finanziari (nota n. 3713 del 10/6/2022) evidenzia essere sottostimati essendo incomplete la ricognizione e la quantificazione del contenzioso attivo e passivo in essere al 31.12.2021.

Eguualmente l'ASP di Crotone, incrementa gli "accantonamenti per rischi" da € 1.500.000 nel 2017 a € 5.200.000 nel 2021 (345%) con "accantonamenti per interessi di mora" in variazione da € 300.000,00 nel 2017 a 1.500.000 nel 2021 (500%).

Ancora più rilevante appare la dichiarazione di inadeguatezza della dotazione del fondo rischi dell'Asp di Reggio Calabria del Responsabile dell'Ufficio Economico-Finanziario attesa l'ingente mole di decreti ingiuntivi emessi contro l'Azienda nel corso degli anni per pagamenti non eseguiti ai fornitori a fronte del rilievo del Collegio sindacale (verbale n. 4712 del 24.8.2022) secondo cui l'Azienda non è in grado di rappresentare una situazione debitoria veritiera e corretta; l'azienda non è in grado di valutare e quantificare il contenzioso in essere e quello potenziale e non si è dotato di un accantonamento per contenzioso.

Immediata è la diretta refluenza della sottostima e dell'inadeguatezza degli accantonamenti sulla correttezza del risultato di esercizio delle Aziende e sull'avanzo di amministrazione in violazione dell'art. 29 comma 1 lett. g) del d.lgs. n. 118/2011, e della prescrizione che lo stato dei rischi aziendali sia valutato dalla Regione verificando l'adeguatezza dei relativi accantonamenti a bilancio.

oOoOoOoOoOo

I bilanci pregressi delle Aziende del SSR

Il quadro normativo riferimento prescrive espressamente il termine di adozione del bilancio di esercizio degli enti del SSR e lo indica nel 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento intendendone ex art. art. 31 del d.lgs. n. 118/2011 la titolarità in capo al Direttore generale - Commissario straordinario.

La prescrizione è, anche, in funzione dell'invio al responsabile della Gestione sanitaria accentrata (GSA) presso la Regione dei documenti di programmazione per la predisposizione del bilancio d'esercizio consolidato del Servizio sanitario regionale (art. 32 comma 7 del Dlgs 118/2011).

Analogo obbligo vige in capo ai Commissari straordinari che sono tenuti ad approvare i bilanci aziendali relativi agli esercizi già conclusi entro 12 mesi dalla nomina (art. 2 comma 4 del DL 150/2020).

Ciò premesso anche per l'anno in esame gli obblighi di legge risultano violati.

L'esito dell'istruttoria evidenzia che l'Azienda Sanitaria provinciale di Cosenza non adotta il bilancio di esercizio dal 2018, mentre l'ASP di Reggio Calabria non adotta il bilancio di esercizio dal 2013.

Dalle interlocuzioni in fase istruttoria con il Dipartimento della Salute emerge poi che l'attività di approvazione dei bilanci pregressi (a decorrere dal 2012) appare complessa in considerazione delle partite debitorie verso i singoli fornitori, verso il personale dipendente, verso gli istituti previdenziali e l'erario ancora aperte e non definite.

La Procura regionale richiama ancora una volta la segnalazione del Collegio sindacale della ASP di Reggio Calabria (verbale n. 7 del 28/6/2022) che premette che non è stata

effettuata alcuna sistemazione delle cosiddette poste debitorie pregresse e che stigmatizza come *“la mancanza di uno Stato Patrimoniale e quindi di dati certi attendibili e veritieri, impedisce qualsiasi controllo sulla massa creditoria e debitoria, l'impossibilità di valutare la presenza di crediti vetusti e scarsamente movimentati fa ritenere incerta l'effettiva riscuotibilità che è condizione indispensabile al loro mantenimento in bilancio anche a fronte di una eccessiva esposizione debitoria correlata al contenzioso in essere”*.

oOoOoOoOoOo

Il disavanzo

Il dato contabile positivo relativo alla copertura del disavanzo + 146 ME, lungi dall'essere espressione di efficienza gestionale, è frutto della contingenza originata dalla maggiore disponibilità di risorse trasferite nel biennio 2020, 2021 nell'ambito delle misure straordinarie per il contrasto al COVID19 (€ 115,059 MLN nel 2020 e € 134,133 MLN nel 2021) e, nel contempo, al ritardo degli interventi che avrebbero dovuto essere messi in atto per l'erogazione dell'assistenza sanitaria.

In altri termini il dato contabile in miglioramento è conseguente ad una non corretta gestione delle risorse assegnate dallo Stato per l'erogazione dei LEA.

Peraltro il dato contabile che fotografa un avanzo di gestione nel CE IV trimestre al 31.12.2021 non può non tenere in debito conto la grave situazione in cui versano talune Aziende sanitarie calabresi che a causa della mancata conclusione della procedura di circolarizzazione, non sono in condizione di valutare e di quantificare correttamente in bilancio i crediti di dubbia esigibilità e/o i crediti estinti.

E ciò rende non attendibile il dato relativo alla entità delle poste attive.

Condivisibilmente poi la Sezione di controllo evidenzia che anche la mancata o incompleta ricognizione dell'esatto ammontare dei debiti e del contenzioso, non consente di quantificare correttamente le poste passive con ogni immediata conseguenza in termini di sottostima delle stesse.

E ciò al netto della situazione debitoria dell'ASP di RC i cui dati non sono noti .

Il patrimonio

Quanto al patrimonio mobiliare ed immobiliare per il quale l'art. 5 del d.lgs. n. 502 del 1992 attribuisce alle aziende la disponibilità secondo il regime della proprietà privata la l. r. 29/2002 ha proceduto alla classifica dei beni appartenenti alle aziende in beni patrimoniali indisponibili (beni direttamente strumentali all'esercizio delle funzioni istituzionali, quali definiti dall'art. 826, terzo comma, del Codice civile, e quindi gli edifici destinati a uffici pubblici con gli arredi e gli altri beni destinati a pubblico servizio) e beni patrimoniali disponibili (quelli destinati a produrre un reddito costituito da frutti, e comunque tutti i beni non ricompresi tra i beni patrimoniali indisponibili).

La norma ha altresì disposto che le Aziende sanitarie ed ospedaliere dovranno adottare un piano di disinvestimento del loro patrimonio disponibile o da reddito per finanziare in tutto o in parte investimenti strutturali e/o in attrezzature scientifiche o, comunque, indicare forme alternative di finanziamento non escludendo il ricorso a forme di project - financing.

Ciò premesso, l'analisi dei dati acquisiti prospetta una situazione di diffusa irregolarità con evidenza di palesi illegittimità.

La puntuale attività istruttoria posta in essere dalla Sezione di controllo ha rilevato fenomeni di *mala gestio* e profili di concreta omissione nella adozione di atti di specifica competenza delle Aziende sanitarie.

Il riferimento è alla acquisizione del patrimonio pubblico alla sfera privata a seguito dell'intervenuta usucapione di terreni per svariate decine di migliaia di metri quadri (a titolo indicativo mq 92.450 nella ASP di RC e mq 14.110 nella AO di Cosenza).

Sempre dall'istruttoria risulta anche che per altri terreni la procedura funzionale all'usucapione risulta attivata e ad oggi non conclusa (nella ASP di RC per 26.975 mq).

Infine, l'istruttoria segnala, poi, non meglio identificate situazioni di occupazione *sine titulo* di altri terreni (nella ASP di RC per 34.701 mq) non accompagnata da alcuna attività ricognitiva funzionale ad interrompere l'eventuale decorso dei termini di usucapione.

La Procura regionale, in proposito, nell'invitare la Regione ad impartire immediate direttive in ordine alla interruzione dei termini di usucapione di beni immobili formalmente in disponibilità mediante la realizzazione di atti di ricognizione che diano formale contezza

della appartenenza al pubblico erario, si riserva ogni indagine per i profili di stretta competenza.

oOoOoOoOoOo

Le locazioni attive

Ad ulteriori osservazioni muove l'analisi delle locazioni attive a fronte del possesso di n. 120 immobili (fabbricati e terreni) locati dagli enti del SSR, per un totale di mq 749.351.

I canoni annui da contratto ammontano a € 1.770.705,45 che in una stima di massima attestano il valore di concessione a terzi in euro 1,56 a mq per anno, dato di per se stesso indicativo del mancato aggiornamento dei canoni stessi.

Il dato appare comunque diverso da quello formalizzato alla voce "Fitti attivi" contabilizzati nel CE IV trimestre 2021 indicato in € 1.180.011,00 con una differenza negativa di € 590.694,45.

Anche tali immobili sono caratterizzati da una gestione non in linea con l'interesse pubblico e, comunque, connotata dal mancato rinnovo dei contratti, dall'inadempienza dei locatari nel versamento del canone e dal mancato recupero dei canoni maturati, e, non ultimo, dal valore irrisorio dei canoni rispetto alla superficie disponibile, tutte circostanze che la Procura regionale segnala quali fenomeni di *mala gestio*.

Eguale da stigmatizzare è il profilo dell'inutilizzo degli immobili che comporta non solo una mancata entrata, ma anche la sopportazione di un costo di mantenimento o, ipotesi più frequente, il depauperamento del patrimonio aziendale per abbandono dell'immobile.

Analogamente da segnalare alla Regione per il necessario intervento è il tema della dismissioni degli immobili inutilizzati anche al fine di recuperare risorse finanziarie utili da destinare al potenziamento dei servizi ospedalieri e del territorio.

oOoOoOoOo

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)

L'esercizio finanziario 2021 non ha registrato attività gestionali a valere sul PNRR.

Nell'ultimo scorcio del 2021 la Regione (DGR n. 540 del 7 dicembre 2021) ha scelto di operare per l'attuazione del PNRR attraverso un organo regionale di coordinamento e monitoraggio, una Cabina di regia per il coordinamento delle iniziative di ripresa e resilienza tra la regione e gli enti territoriali calabresi.

Nella previsione tale organo straordinario è chiamato ad operare in stretto raccordo con il Dipartimento Programmazione.

Nel corpo dell'allegato all'atto di creazione della Cabina di regia è declinato un ventaglio di 17 diverse attività affidate a tale organo.

In disparte le iniziative di impulso alla condivisione delle linee strategiche di sviluppo territoriale con il sistema delle Autonomie locali funzionali ad assicurare il raccordo ed il coordinamento, la mission dichiarata è quella di assicurare al sistema degli Enti Territoriali il supporto tecnico per la realizzazione delle attività di competenza.

Al fine è prevista la predisposizione di un servizio di assistenza e supporto a favore degli Enti Territoriali della Calabria (piccoli comuni di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 6 ottobre 2017, n. 158, e comuni delle zone montane) che garantisca livelli di qualità, tempestività, efficienza e omogeneità alle progettualità per gli investimenti previsti dal PNRR, dal POR e dal PSC.

Nell'ambito di tali finalità, al di là della possibilità di avvalersi del personale della Giunta regionale, nel decreto di costituzione è previsto un affiancamento tecnico dedicato ("Supporto Tecnico") funzionale alle politiche di miglioramento e crescita della Capacità Istituzionale previste nel POC Calabria 2014-2020 e nel POR Calabria 2014-2020 e nell'asse 14 del POC Calabria riformulato nel PSC regionale, cui è affidata l'attività di assistenza e supporto agli enti territoriali, con particolare riferimento ai piccoli comuni di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 6 ottobre 2017, n. 158, e ai comuni delle zone montane.

E' del "Supporto tecnico" l'assistenza alla Cabina di Regia per il monitoraggio della gestione degli interventi finanziati e per l'analisi degli impatti dei finanziamenti pubblici erogati sul sistema territoriale.

Ciò premesso la Procura regionale, nel richiamare le criticità già rilevate nelle requisitorie degli anni precedenti e le osservazioni critiche in ordine alla capacità delle strutture amministrative a supportare la tempestiva realizzazione degli obiettivi unionali e a garantire l'avanzamento della spesa indicato nei cronoprogrammi, raccomanda alla Regione di attivarsi con immediatezza per predisporre la sollecita definizione delle procedure di contrattualizzazione del personale da destinare a "Supporto tecnico".

La complessità delle procedure, la stringente tempistica di conclusione dei programmi di finanziamento ed il ritardo iniziale nell'avvio dei progetti, a fronte della insufficiente dotazione organica degli Uffici tecnici degli enti locali costituiscono elevati fattori di rischio per l'insuccesso delle iniziative programmate.

Ed il dato storico che misura analoghe esperienze gestionali (Programmi Operativi regionali) impone un deciso impulso in questa direzione, in presenza di una alta probabilità di fallimento delle politiche programmate.

oOoOoOoOo

L'istruttoria della Sezione di controllo, nel contempo, ha fatto emergere come l'Ente non abbia ancora adottato iniziative necessarie ad assicurare il rispetto delle scadenze di rendicontazione, tali da consentire la presentazione delle richieste di pagamento all'UE secondo il calendario stabilito dall'Accordo operativo, in violazione della prescrizione recata dall'art. 7 comma 2 del D.MEF 11/10/2021 che detta le "Procedure relative alla gestione finanziaria delle risorse previste nell'ambito del PNRR".

E ciò in disparte l'operatività del principio posto alla base dell'attuazione del Piano *Next Generation Eu* che valorizza il conseguimento degli obiettivi e si fonda sul raggiungimento dei traguardi intermedi predefiniti senza essere necessariamente ancorato alla rendicontazione delle spese da parte delle Autorità nazionali, circostanza che tuttavia non prescinde dal rispetto dei principi contabili nazionali e dal rispetto del principio della legalità dell'azione amministrativa e della valutazione delle *performance*.

oOoOoOoOo

Ancora, non emerge in atti che l'Ente si sia dotato, ai sensi dell'art. 8, comma 6, del D.MEF 11.10.2021, di un responsabile dell'esecuzione del PNRR, né che abbia emanato direttive specifiche, indirizzate agli organi di controllo interno in materia di audit finanziario contabile e di monitoraggio della gestione.

Né emerge in atti che il sistema di contabilità direzionale in uso alla Regione sia stato implementato con nuove piste di controllo dedicate al PNRR e alla gestione degli ingenti flussi di denaro che sono state rese disponibili pela Regione Calabria.

oOoOoOoOo

In ultimo, ma non ultimo, la Procura regionale richiama all'attenzione del Governo regionale la necessità di adoperarsi anche attraverso la Cabina di regia ad aggiornare costantemente la Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia (Bdna) istituita per assicurare tutela ai flussi finanziari del Pnrr dalle aggressioni criminali.

Non è superfluo ricordare la rilevanza strategia per il contrasto alle mafie che riveste tale banca dati per la "mappatura" degli operatori economici coinvolti nel ciclo realizzativo degli interventi inclusi nel perimetro del Pnrr.

Ne è espressione proprio l'opera di aggiornamento del sistema informatico con l'inserimento di nuove "voci" appositamente dedicate al PNRR, ciascuna delle quali riferita a singole fattispecie contrattuali o ai casi di erogazione di finanziamenti pubblici.

Peraltro, la scoperta di infiltrazioni criminali successiva all'affidamento dei lavori ed all'avvio delle opere comporta un effetto immediato sulla prosecuzione dell'iniziativa finanziata - destinata a subire temporanee sospensioni, se non, in alcuni casi, il blocco - con ogni effetto consequenziale in termini di dilazione della spesa con frequenti conseguenze in tema di inutilità delle risorse investite (qualora non sia più possibile far ripartire l'iniziativa

interrotta) o di maggiori costi collegati al ritardo nella attuazione dei lavori ed alle variazioni dei prezziari ufficiali di riferimento.

In proposito, la Procura regionale ribadisce che l'aggiornamento in tempo reale della c.d. informazioni traccianti relative alla annotazione dell'appartenenza dell'intervento e degli operatori economici coinvolti nella attuazione degli interventi, al di là degli aspetti di rilevanza penale coinvolti, se costituisce strumento indispensabile per l'emersione di interessi illeciti, è, al contempo, sicuro elemento di valutazione dell'eventuale concorso dei responsabili della mancata annotazione nella realizzazione del danno erariale connesso, nell'ambito della omissione di attività obbligatorie e dovute.

oOoOoOoOoOo

Conclusioni

L'esito della gestione 2021 è caratterizzato dal permanere della Regione Calabria all'interno dell'area delle Regioni europee meno sviluppate nonostante l'ingente flusso di risorse messe a disposizione per colmare le differenze strutturali con le altre regioni d'Europa.

Lenta e non al passo con le emergenze si palesa per l'anno 2021 la gestione dei flussi finanziari in disponibilità alla Regione.

Il contestuale esame degli esiti di una contabilità finanziaria e di una contabilità economico patrimoniale funzionale alla rilevazione - a fini conoscitivi - degli effetti economici e patrimoniali dei fatti gestionali, offre strumenti potenti ed oggettivi di analisi che consentono di evidenziare disallineamenti e ritardi rispetto a quanto programmato, offrendo lo spunto per l'adozione delle necessarie iniziative di riallineamento.

E ciò, va puntualizzato, anche a fronte dell'accertamento della regolarità formale della gestione.

Diffusa è la violazione del "Parametro "T"/Fattore tempo" che nella strategia aziendale cui le moderne amministrazioni devono modellare la loro attività dopo il ponderoso ciclo di riforme degli anni 90' è fattore della produzione decisivo del successo o dell'insuccesso di una iniziativa in considerazione dei ritmi di produzione e della rapidità di posizionamento del prodotto nel mercato, e, se del caso, in funzione della rivisitazione delle decisioni strategiche e dell'adozione di atti che evitino il fallimento delle scelte operate.

Peraltro, le cronache giudiziarie evidenziano che il rallentamento della spesa innesca meccanismi clientelari e di malaffare penalmente rilevanti con ogni effetto negativo anche in materia di credibilità dell'Istituzione interessata e di immagine, specie in contesti sovranazionali con l'effetto di inibire scelte di investimento di operatori nazionali ed esteri.

oOoOoOoOoOo

Legalità finanziaria e tempestivo andamento della spesa sono grandezze interdipendenti e sono fattori critici che influiscono direttamente su ogni aspetto della

crescita economica, compresa la stabilità del sistema che consente a singoli e imprese di investire in sicurezza e che innesca circuiti virtuosi di crescita senza porre oneri ulteriori a carico del sistema pubblico.

Nella attribuzione di un rating di affidabilità l'indice di velocità della spesa pubblica e la tempestiva realizzazione degli obiettivi programmati, così come la puntualità nella realizzazione di ogni adempimento di competenza sono condizioni ineludibili di valutazione.

Ed è evidente che il cambiamento di passo nella gestione degli interessi sociali e collettivi locali non può prescindere dalla valorizzazione del fattore tempo e, in termini strettamente economici, dalle indubbie utilità che ne conseguono.

Ed il tema, proprio in funzione dell'analisi dei dati di sintesi del rendiconto della Regione Calabria, è ancora oggi attuale.

oOoOoOoOoOo

L'analisi delle criticità esposte, al di là delle peculiari motivazioni tecniche che le caratterizzano, è in se indice di una conduzione non efficiente delle procedure amministrative e, sulla scorta dei parziali risultati conseguiti, della inefficacia dell'azione realizzata rispetto ai cronoprogrammi di spesa, comprovata dal procrastinarsi dell'esito dell'azione programmata.

Nel contempo deve essere rilevato che sull'inefficienza incide direttamente l'inadeguatezza della dotazione organica della struttura amministrativa regionale inidonea a fornire adeguata copertura amministrativa all'azione di governo attraverso la gestione delle complesse procedure in carico (l'istruttoria, peraltro, fotografa impietosamente anche analoghe, se non più gravi, situazioni anche in altri enti territoriali).

Tanto l'osservatorio istituzionale della Procura regionale e le fattispecie di illecito all'esame, quanto i dati rilevati dalla istruttoria compiuta dalla Sezione di controllo palesano un deficit di capitale umano cui, tra gli altri motivi, ma con ogni evidenza, è significativamente riconducibile la realizzazione o il fallimento della programmazione.

In particolare, l'istruttoria della Sezione di controllo ha dato contezza di realtà amministrative in sofferenza rispetto alla complessità o all'elevato numero di procedure gestite e, ancor più, in considerazione della formazione prevalentemente giuridica e non diversificata del personale in servizio, una dotazione organica rigida rispetto all'offerta di programmi di finanziamento ed opportunità di sviluppo nell'ultimo periodo particolarmente dinamica.

E' un collo di bottiglia che occorre eliminare pena la perdita di opportunità di sviluppo non ripetibili.

Inoltre non è soltanto una carenza numerica, ma è anche carenza delle qualità del sapere che connotano le professionalità richieste dal mercato e che, non possono non essere assicurate anche all'interno di una pubblica amministrazione che fa dell'interlocuzione con i privati in ambiti altamente specializzati il proprio campo di iniziativa istituzionale.

L'Amministrazione deve essere in grado di parlare e comprendere lo stesso linguaggio dei suoi interlocutori.

E, d'altra parte, la normalizzazione di un sistema in forte, evidente e ormai datata criticità non può prescindere dal contributo di operatori formati in ambiti tecnici altamente specializzati.

Pertanto, sulla base delle risultanze contabili e delle considerazioni che precedono,

IL PROCURATORE REGIONALE PER LA CALABRIA

VISTI gli artt. 97, 100 c. 2 e 103 c. 2 della Costituzione;

VISTI gli artt. 40 e 72 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214;

VISTO l'art. 1 c. 5 del D.L. 10 ottobre 2012 n. 174 convertito in Legge 7 dicembre 2012 n. 213;

VISTO il D.lgs. 23 giugno 2011 n. 118 e s.m.i.;

VISTO il Rendiconto generale della Regione Calabria per l'esercizio finanziario 2021;

PRESO ATTO delle risultanze contabili e degli esiti dell'istruttoria a seguito degli accertamenti compiuti dalla Sezione regionale di controllo, nonché dei chiarimenti forniti dalla Regione Calabria e della documentazione prodotta, ed impregiudicate le fattispecie di responsabilità amministrativa e contabile correlate all'istruttoria

CHIEDE

a codesta Ecc.ma Sezione di controllo per la Calabria:

- 1) di voler parificare il rendiconto della Regione Calabria nelle sue componenti del conto del bilancio, del conto economico e dello stato patrimoniale relativo all'esercizio finanziario 2021 ad eccezione delle poste contabili relative:
 - alla quota di recupero del disavanzo iscritta in bilancio come prima voce di spesa per l'importo di € 29.389.711,82, in luogo di € 34.014.975,17 a causa della mancata iscrizione dell'ultima quota del ripiano del disavanzo sostanziale al 31.12.2014, quantificato nel piano di rientro approvato con delibera del consiglio regionale n. 80/2015 nell'importo di €4.625.263,36, da iscriversi al capitolo U820104400, con conseguente impatto sul risultato di amministrazione della gestione di competenza;
 - alla non corretta quantificazione dell'utilizzo fondo anticipazioni liquidità all'1.1.2021 in € 217.321.380,45, in luogo di € 136.474.167,63;
 - alla non corretta determinazione al 31.12.2021 del rimborso prestiti fondo anticipazione di liquidità in € 217.321.380,45 in luogo di € 213.430.028,23;

- conseguentemente, al risultato di amministrazione della lettera A che passa da € 1.447.675.450,96 a € 1.445.015.875,21 con un peggioramento di € - 2.659.575,75 con conseguente impatto sulla parte disponibile del risultato di amministrazione lett. e, e sugli equilibri di bilancio.

Catanzaro, 30 novembre 2022

Il Procuratore Regionale
Romeo Ermenegildo Palma

INDICE

PREMESSA	1
BILANCIO ANNO 2022 - LE ENTRATE	10
BILANCIO ANNO 2022 - LE SPESE.....	13
BILANCIO ANNO 2022 - I RESIDUI.....	15
BILANCIO ANNO 2022 - I RESIDUI ATTIVI	16
BILANCIO ANNO 2022 - I RESIDUI PASSIVI	26
IL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	28
IL RIPIANO DEL DISAVANZO	31
FONDO ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITA'	35
FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA'	36
FONDO RISCHI CONTENZIOSO.....	37
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO.....	42
FONDO RESIDUI PERENTI.....	44
SPESE PER IL PERSONALE.....	45
RISPETTO DEI VINCOLI DI CONTENIMENTO DELLA SPESA	47
RISULTATI DELLA GESTIONE DI CASSA.....	48
EQUILIBRI DI BILANCIO	51
CONTABILITA' ECONOMICO PATRIMONIALE.....	53
CONTO ECONOMICO	54
STATO PATRIMONIALE	57
DEBITI FUORI BILANCIO	63
L'INDEBITAMENTO	68
I FONDI COMUNITARI	71
IL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE	86
IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR).....	100
CONCLUSIONI	104