CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE LAZIO
ESERCIZIO FINANZIARIO 2020

INTRODUZIONE DEL PRESIDENTE DELLA SEZIONE

Roberto Benedetti

RELAZIONE IN UDIENZA

Ref. Giuseppe Lucarini

Cons. Laura D'Ambrosio (*Gestione sanitaria e Fondi UE*)

Cons. Mauro Nori (*Funzionamento dei controlli interni*)

UDIENZA DEL 21 SETTEMBRE 2021

CORTE DEI CONTI

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE LAZIO
ESERCIZIO FINANZIARIO 2020

INTRODUZIONE DEL PRESIDENTE DELLA SEZIONE

Roberto Benedetti

RELAZIONE D'UDIENZA

Ref. Giuseppe Lucarini
Cons. Laura D'Ambrosio *(Gestione sanitaria e Fondi UE)*
Cons. Mauro Nori *(Funzionamento dei controlli interni)*

Udienza del 21 settembre 2021

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

(personale di Magistratura e amministrativo al 21 settembre 2021)

Roberto BENEDETTI	*Presidente di Sezione*
Antonio MEZZERA	*Presidente aggiunto*
Laura D'AMBROSIO	*Consigliere*
Mauro NORI	*Consigliere*
Alessandro FORLANI	*Consigliere*
Francesco SUCAMELI	*Consigliere*
Carla SERBASSI	*Consigliere*
Ottavio CALEO	*Referendario*
Marinella COLUCCI	*Referendario*
Giuseppe LUCARINI	*Referendario*

STRUTTURA DI SUPPORTO

Aurelio CRISTALLO	*Funzionario preposto*
Carlotta IACUZIO	*Funzionario*
Marta CRISTIANI	*Funzionario*
Raffaella MARRAPESE	*Funzionario*
Antonello BARTOLOMEI	*Funzionario*
Stefano D'AMICO	*Funzionario*
Carla VISCA	*Collaboratore*
Elisa CECERE	*Collaboratore*
Annalisa CORBUCCI	*Collaboratore*
Giuliana SPAGNOLI	*Collaboratore*
Francesca MARINO	*Collaboratore*
Marco LOZZI	*Collaboratore*
Fabio GIOVE	*Collaboratore*
Alessandra PAGANELLI	*Collaboratore*
Simona COCCHI	*Collaboratore*
Lucia Rachele LA PORTA	*Collaboratore*
Paolo POZZOBON	*(Distaccato)*
Giannicola PRESTA	*(Comandato)*
Margherita PERROTTI	*(Comandata)*
Maria Rosaria CARILLO	*Assistente*
Tiziana MATICHECCHIA	*Assistente*
Simona GERARDINI	Assistente
Maria Lucia ROSSI	*Operatore*
Nerina AMOROSO	*Operatore*
Maria Antonietta SCIPIONI	*Operatore*
Emanuela NEGRO	*Operatore*
Sonia LOMBARDO	*Operatore*
Cesare PETRICCA	*Operatore*
Salvatore PITTA'	*Addetto*
Fabrizio PIA	*Addetto*
Michela VALENTINI	*Addetto*
Raffaele VALENTINO	*Addetto*

INTRODUZIONE
all'udienza del giudizio di parifica del rendiconto della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2020

Presidente della Sezione, Roberto Benedetti

Con il giudizio di parifica sul rendiconto generale della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2020 si conclude un ciclo di attività di controllo dedicato alla Regione, caratterizzato sia da verifiche richieste da specifiche disposizioni normative, sia da approfondimenti ritenuti opportuni su particolari aspetti inseriti nel programma annuale dei controlli della Sezione.

Fra le attività di maggior rilievo vanno ricordati (tutte le deliberazioni della Sezione regionale di controllo per il Lazio sono pubblicate sul sito istituzionale):

- i controlli sulla regolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari, previsti da dell'articolo 1, commi 10 e seguenti, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e in particolare, l'articolo 1, commi 9 e seguenti, e l'articolo 2, comma 1, lettere g) e h); **(deliberazione istruttoria n. 21 del 17 marzo 2021 e deliberazioni dal n. 27 al n. 30 del 29 marzo 2021 e dal n. 34 al n. 41 del 26 aprile 2021 sui singoli gruppi esaminati)**
- una verifica delle coperture finanziarie previste nelle leggi di spesa approvate dalla Regione Lazio nell'esercizio finanziario 2020, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, **(deliberazione n. 69/2021/RQ del 22 luglio 2021);**
- l'attività istruttoria svolta sulle società controllate dalla Regione Lazio ai sensi del d. lgs. 19 agosto 2016, n. 175, e s.m.i. **(deliberazione n. 15/2021/VSG del 23 febbraio 2021);**

- l'attività istruttoria relativa a "*La gestione dei servizi informatici nel sistema sanitario della Regione Lazio negli anni 2018-2019*" **(deliberazione n. 70/2021/GEST del 27 luglio 2021).**

Quest'ultima deliberazione costituisce una sorta di premessa per un'attività di controllo più specifica attivata sui singoli enti sanitari del Lazio, recentemente iniziata con le prime richieste istruttorie e che ci proponiamo potrà riguardare tutte le strutture sanitarie pubbliche operanti nella Regione.

Si è trattato di un'attività di controllo intensa, che si è potuta svolgere – pur in un contesto storico inatteso - ricorrendo alle forme di lavoro agile e del miglior utilizzo delle apparecchiature informatiche oggi a disposizione della Corte, cosicché l'emergenza epidemiologica non ci ha creato particolari problemi e quei limitati disagi, pur verificatesi, sono stati sopperiti dalla buona volontà dimostrata da ciascuno da noi, di adattarsi ad una situazione tutta particolare. Ringrazio pertanto colleghi e collaboratori per l'impegno profuso costantemente pur in condizioni non usuali.

Ripercorrendo l'anno 2020 è impossibile non fare un accenno all'emergenza epidemiologica che ha sconvolto la nostra vita quotidiana, allontanandoci da quella quotidianità che all'epoca ci sembrava anche noiosa e di cui oggi avvertiamo intensamente la nostalgia.

Di fronte all'inattesa emergenza epidemiologica, la Regione Lazio ha saputo dare una risposta forte, precisa ed efficace, dimostrando una spiccata resilienza un tempo non facile da immaginare, considerate le condizioni di partenza del sistema sanitario regionale negli anni passati tra commissariamento e piano di rientro.

Desidero qui ricordare, in proposito, anche il contributo che è stato dato dalla Corte dei conti, in collaborazione con la Sanità militare, organizzando prima una campagna vaccinale contro l'influenza, poi ripetuti test sierologi e tamponi ed infine

un hub aziendale (all'epoca novità assoluta) per la vaccinazione anti Covid non appena ci sono state messe a disposizione le dosi necessarie.

Proseguendo sulla strada della tutela del benessere aziendale, la Corte si predispone oggi per la realizzazione di un progetto ancor più ambizioso in ambito sanitario, che speriamo possa trovare nelle altre istituzioni la giusta attenzione.

Relazione d'udienza

Ref. Giuseppe Lucarini

L'esame dello schema di rendiconto 2020, tempestivamente approvato dalla Regione, espone un "**risultato contabile di amministrazione**" di circa 1 miliardo di euro, registrando, per il terzo esercizio consecutivo, un "avanzo" di amministrazione, espressione di un progressivo consolidamento del percorso di graduale risanamento del bilancio regionale.

Il "quadro generale riassuntivo", allegato allo schema di rendiconto, espone accertamenti pari a 30,198 mld di euro ed impegni pari a 29,776 mld a fronte di incassi per 22,357 mld e pagamenti per 21,350 mld. Circa il 70% delle entrate e spese regionali complessive attiene al settore sanitario, per come sarà a breve meglio precisato dalla Collega Laura D'Ambrosio nella relazione sulla spesa sanitaria.

La **gestione di competenza 2020** registra un avanzo di ca 422 milioni di euro.

La **gestione dei residui** presenta, invece, un saldo negativo di 47,90 milioni per effetto di una massiccia cancellazione di residui attivi, effettuata in sede di riaccertamento ordinario, pari a ca 313 mln di euro relativi a crediti ritenuti "assolutamente inesigibili o insussistenti".

All'esito della richiamata attività di riaccertamento, lo stock complessivo di residui attivi al 31.12.2020 risulta pari a circa 3,79 miliardi euro; la consistenza dei residui passivi è invece pari a ca 4,48 miliardi di euro ed entrambi i saldi mostrano un andamento tendenzialmente stabile nel periodo 2015 - 2020.

La Regione dimostra una crescente efficienza nella capacità di pagamento dei propri debiti, come evidenziato dai pertinenti indicatori di tempestività, in continuo miglioramento nel periodo 2015 – 2020, sia per il settore sanitario che, soprattutto, per quello ordinario.

La **gestione di cassa** mostra una consistenza al 31.12.2020 pari a circa 2,4 miliardi di euro, di cui 2 miliardi relativi alla gestione sanitaria e 400 milioni alla

gestione ordinaria. Si consolida, pertanto, una crescente consistenza della liquidità regionale rispetto a quella dei precedenti esercizi.

Alla chiusura del 2020, la consistenza della cassa pignorata è pari a ca 125 milioni di euro, in leggera diminuzione rispetto al dato registrato al 31.12 del precedente esercizio, pari a circa 129 milioni di euro.

In proposito, è opportuno evidenziare che, dall'ottobre 2020, la Regione ha adottato misure organizzative idonee a prevenire la formazione di nuovi pignoramenti, attraverso una razionale gestione dei titoli esecutivi e il riconoscimento mensile dei DBF derivanti da sentenze esecutive attraverso il meccanismo del silenzio - assenso che si forma sulla proposta di riconoscimento effettuata dalla Giunta regionale, per come oggi consentito dall'art. 73, comma 4, del d.lgs. n. 118/2011.

Sotto tale profilo la Regione si è quindi conformata alle indicazioni rese da questa Sezione in occasione del precedente giudizio di parifica, in cui era stata rilevata una eccessiva consistenza della cassa pignorata.

Residuano, tuttavia, alcune criticità nella gestione dei pignoramenti pregressi, specie per quelli maggiormente risalenti nel tempo.

E' opportuno evidenziare, tuttavia, che la gestione 2020 risulta influenzata dai provvedimenti connessi all'emergenza sanitaria che hanno inciso sulla cassa in termini di maggiori entrate straordinarie e minori spese il cui pagamento è stato rinviato ad un successivo esercizio finanziario.

Conseguentemente, anche il risultato di amministrazione 2020, essendo composto, tra l'altro, dal saldo di cassa al 31.12, risulta influenzato dalle richiamate misure emergenziali.

Come già evidenziato in sede di parifica del rendiconto 2019, tra le principali caratteristiche del bilancio regionale, deve farsi riferimento al **debito finanziario** che registra una consistenza al 31.12.2020 pari a ca 22,706 mld di euro, peraltro in tendenziale aumento nel quadriennio 2017 – 2020.

Una parte dello stock di debito finanziario, pari a ca 9,3 mld di euro, attiene alle anticipazioni di liquidità previste dal D.L. n. 35/2013, incassate dalla Regione per il pagamento dei debiti scaduti al 31.12.2012.

E' importante evidenziare, in proposito, che il rimborso della quota capitale del debito da anticipazioni è sospeso, per il periodo 2017 – 2022, per tre delle quattro Regioni che sono state colpite dal sisma del 2016 (D.L. n. 189/2016).

Ad una elevata consistenza del debito finanziario corrisponde una altrettanto elevata spesa per interessi passivi che, nell'esercizio 2020, è stata pari a circa 648 mln di euro, in aumento di oltre 11 mln rispetto all'omologo saldo registrato nel 2019.

In proposito, già in sede di parifica del rendiconto 2019, questa Sezione ha richiamato l'attenzione dell'Amministrazione regionale sull'elevata consistenza del debito finanziario complessivo e sui conseguenti oneri di rimborso, richiedendo un'efficace gestione attiva dello stesso finalizzata alla riduzione della spesa per interessi, approfittando delle favorevoli condizioni offerte dal mercato monetario.

Nell'aprile 2021 la Regione ha effettuato, in tal senso, un'operazione di parziale ristrutturazione del proprio debito, mediante conversione di un mutuo precedentemente contratto, con un nuovo mutuo a tasso di interesse più basso e conseguente risparmio di spesa corrente.

Le richiamate attività di ristrutturazione dovrebbero invero continuare per produrre ulteriore risparmio di spesa corrente, necessario per il consolidamento degli equilibri di bilancio nel medio e lungo termine.

L'attività istruttoria ha tuttavia evidenziato, in proposito, le difficoltà pratiche che la Regione incontra per il compimento di ulteriori operazioni di conversione e ristrutturazione del proprio debito, non dipendenti dall'Amministrazione regionale che, anzi, dimostra da tempo un'adeguata attenzione per la riduzione delle passività finanziarie complessive, con risultati peraltro incoraggianti.

Ad oggi sembra possibile solo un'ulteriore operazione di conversione di mutui passivi, di importo pari a 1,5 mld di euro, realizzabile nel primo trimestre del 2022.

La rilevante consistenza del debito finanziario si intreccia con il problema del ripristino, a partire dall'esercizio 2023, del pagamento della quota capitale delle anticipazioni di liquidità, come visto sospeso negli esercizi 2017 – 2022.

In proposito, già in sede di parifica del rendiconto 2019, questa Sezione aveva richiamato l'attenzione dell'Amministrazione regionale sul problema della **copertura finanziaria di tale maggiore spesa,** pari a 352,4 mln di euro nel 2023, raccomandando di provvedere tempestivamente al reperimento delle necessarie risorse mediante opportune attività di riduzione della spesa corrente e concorrente incremento della capacità di riscossione, critica specie per i residui extratributari, per evitare il riproporsi degli squilibri di cassa che hanno caratterizzato la gestione finanziaria regionale prima della sospensione del rimborso della menzionata quota capitale del debito da anticipazioni.

Pertanto, facendo seguito a quanto già evidenziato nel precedente giudizio di parifica, l'istruttoria sullo schema di rendiconto 2020 si è soffermata sulla copertura finanziaria di tale spesa futura e, quindi, sull'equilibrio pluriennale di bilancio, anche alla luce della nuova normativa in materia di capacità assunzionali che, dall'esercizio 2020 ed in riferimento ad un orizzonte temporale quinquennale, condiziona la possibilità di incrementare la spesa del personale, tra l'altro, al "rispetto pluriennale" dell'equilibrio di bilancio.

Quanto alle maggiori entrate extratributarie, nel 2020 non sono stati riscontrati miglioramenti nella riscossione dei residui, verosimilmente per gli effetti economici della pandemia.

Inoltre, l'istruttoria svolta in materia di "spesa del personale" ha evidenziato talune criticità in sede di prima applicazione della nuova disciplina sulle capacità assunzionali, anche in riferimento alle modalità di calcolo dei risparmi da *turn over*.

Sul punto, il recente arresto della Corte Costituzionale (sentenza n. 173 del 23 luglio 2021) ha fornito utili indicazioni interpretative che verranno integrate con il presente giudizio di parifica in modo da offrire all'apparato regionale un quadro normativo quanto più chiaro possibile sulle capacità assunzionali effettivamente

disponibili per i prossimi esercizi e, comunque, sino all'obiettivo superamento del problema relativo alla copertura finanziaria della spesa per il rimborso della quota capitale delle anticipazioni di liquidità, di cui si è innanzi riferito.

In un contesto di necessario contenimento della spesa corrente, si sottolinea la concorrente necessità di incrementare la spesa per investimenti, come invero avvenuto nel corso dell'esercizio 2020 in cui detta spesa è stata superiore a 520 mln di euro e che, con i fondi del PNRR, può conoscere un ulteriore e significativo incremento, idoneo a promuovere una crescita dei livelli occupazionali e del gettito regionale, diretto e derivato, necessario per il completamento dell'annoso percorso di risanamento del bilancio regionale.

In disparte le future prospettive del bilancio, tornando ai saldi finanziari che compongono il risultato di amministrazione 2020, l'istruttoria è stata condotta attraverso un esame dei rapporti finanziari reciproci tra Regione e altri soggetti, rappresentati dalle Amministrazioni provinciali e dalle società a controllo regionale.

Un ulteriore esame è stato condotto, a campione, sui rapporti finanziari reciproci intercorrenti tra la Regione e altre Amministrazioni pubbliche, per la verifica della corretta quantificazione del FCDE.

La descritta attività ha fatto emergere alcune criticità nelle riconciliazioni contabili tra la Regione e altri soggetti, con disallineamenti che forniscono informazioni rilevanti per la corretta valorizzazione dei residui attivi, del FCDE e del Fondo Passività Potenziali (FPP), per come appostati nello schema di rendiconto 2020.

I più rilevanti disallineamenti sono emersi nei rapporti con la società controllata "Lazio Innova S.p.a." e con la Città Metropolitana di Roma Capitale, per la soluzione dei quali l'Amministrazione regionale si è opportunamente attivata conseguendo, sin qui, alcuni risultati di parziale riconciliazione.

Nel complesso, è emerso un inadeguato dimensionamento della parte accantonata del RDA, con particolare riferimento al FCDE ed al FPP, per come peraltro riconosciuto dalla stessa Amministrazione regionale in sede di

controdeduzioni. E' inoltre emersa l'insussistenza di residui attivi per 15 mln di euro, peraltro cancellati dalla Regione a seguito dell'adunanza pubblica di pre – parifica, senza attendere la chiusura dell'esercizio 2021 per la connessa attività di riaccertamento.

Si osserva, in proposito, che l'accantonamento al FCDE assume una accresciuta importanza dall'esercizio 2020, perché il suo saldo concorre a determinare la capacità assunzionale prevista dall'art. 33, del D.L. n. 34/2019 ed il suo sottodimensionamento provoca una impropria amplificazione della richiamata capacità assunzionale, concorrendo, in tal modo, a produrre squilibri di bilancio.

Da ultimo, l'analisi del fondo rischi contenzioso si è basata su una complessa attività di mappatura effettuata dall'Avvocatura regionale, tuttavia priva di una base conoscitiva sufficientemente certa per consentire a questa Sezione le opportune valutazioni sulla congruità dell'accantonamento appostato nello schema di rendiconto 2020.

Si registra, in ogni caso, un crescente dimensionamento del fondo rischi contenzioso nell'ultimo triennio e questa tendenza, unitamente al crescente dettaglio della mappatura del contenzioso, rappresenta un aspetto positivo da incoraggiare, attesa l'elevata consistenza finanziaria del contenzioso passivo pendente ed il conseguente rilievo della gestione dei connessi rischi finanziari mediante congrui accantonamenti.

Infine, alcune criticità sono emerse nella gestione del personale eccedentario della società a controllo regionale "Lazio Ambiente" S.p.a., derivanti da norme regionali che hanno spiegato i propri effetti nell'esercizio 2020 e che l'Amministrazione regionale ha provveduto ad abrogare nell'agosto 2021.

Relazione d'udienza

La spesa dei Fondi europei e la Gestione sanitaria

Cons. Laura D'Ambrosio

LA SPESA DEI FONDI EUROPEI

La capacità di spesa dei fondi comunitari da parte della regione Lazio **è buona per quanto riguarda il FSE** (in parte anche grazie alla riprogrammazione regionale dovuta all'emergenza sanitaria) e **più critica con riferimento al FESR** che mostra ancora livelli di impegno e pagamento piuttosto ridotti. Lo stato di avanzamento è pari al 65,39% per quanto attiene alla spesa impegnata e 40,23% per i pagamenti effettuati (Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze- Monitoraggio politiche di coesione, Programmazione 2014-2020, situazione al 31 dicembre 2020).

Significativo che la riprogrammazione emergenziale per il FESR abbia **diminuito** drasticamente i fondi destinati alla **digitalizzazione** (asse 2 importi ridotti al **64**% rispetto a quelli originariamente assegnati).

I controlli posti in essere **risultano adeguati** alla disciplina europea sia come organizzazione sia da un punto di vista numerico.

Non sono state rilevate frodi nel periodo di programmazione 2014-2020, mentre è presente un solo caso di frode, a valere sul periodo di programmazione 2007-2013 ma di importo piuttosto rilevante, oggetto di de-certificazione e la cui possibilità di recupero appare minima stante la situazione dei soggetti creditori.

LA GESTIONE SANITARIA

Il 2020 è stato l'anno dell'emergenza sanitaria per l'Italia e, per la regione Lazio, anche l'anno di uscita dal commissariamento (avvenuto il 26 giugno 2020). Perciò, la relazione allegata al giudizio di parifica con riguardo alla sanità ha trattato 1) la gestione dei fondi emergenziali, 2) le prime azioni di esecuzione del Piano di rientro, 3) l'analisi della gestione sanitaria nel suo complesso.

1) La gestione dei fondi emergenziali

La valutazione della gestione dei fondi emergenziali risulta complessivamente positiva, seppur con alcune notazioni critiche.

Le risorse a disposizione della regione Lazio per l'emergenza COVID19 sono state pari a **707 milioni** di euro. Di questi **343 milioni** sono stati erogati attraverso i diversi decreti emergenziali, mentre **346 milioni** sono risorse regionali in parte dovute a riprogrammazione di fondi europei in parte dovuti ad "anticipazioni" a valere sui fondi del Commissario per l'emergenza e che dovranno perciò essere rimborsati (circa 145 milioni di euro rendicontati).

La Regione ha anche ricevuto **3 milioni e 700.000 euro di donazioni** da soggetti privati.

Per quanto riguarda l'effettiva spesa (cioè i pagamenti, visto che le risorse risultano impegnate, come accade nel settore sanitario, al 100%) la percentuale al 31.12.2020 è di poco superiore al 50%. Tuttavia, poiché l'emergenza è proseguita nel 2021 i pagamenti raggiungono la percentuale dell'85% (dato riferito a giugno 2021).

Il **Programma Operativo** per la gestione dell'emergenza è stato trasmesso al MEF e Min. Salute a giugno 2020, ma, a seguito di osservazioni nel parere rilasciato il 29 aprile 2021, è stato necessario procedere ad aggiornamenti e la versione finale del PO è ancora in corso di approvazione da parte della Regione alla data dell'udienza. In generale, i ministeri vigilanti hanno chiesto di evidenziare i ricavi e costi Covid in termini incrementali rispetto a quanto previsto sulla base della situazione pre Covid.

Le principali azioni messe in campo dalla regione hanno riguardato l'organizzazione dell'esecuzione dei tamponi e del successivo tracciamento dei contatti, il ricovero di soggetti positivi che non necessitano di cure (residenze/alberghi covid), il potenziamento dell'assistenza domiciliare per persone già in assistenza domiciliare o malati covid presso il proprio domicilio, e la ristrutturazione dell'assistenza ospedaliera con l'individuazione di ospedali dedicati alla cura di malati covid 19 (nonché con specifici percorsi assistenziali in tutti i

presidi). Infine, più di recente, è stato attivato un servizio di recupero delle liste di attesa per l'erogazione di prestazioni sospese durante il periodo emergenziale.

Una parte consistente di risorse emergenziali è stata finalizzata **all'assunzione di personale o all'erogazione di trattamenti straordinari al personale in servizio**. Le nuove assunzioni hanno riguardato **5.979 unità** (dato al 4 marzo 2021). Una parte di tale personale è stato assunto con forme di contratto flessibile o a tempo determinato.

Per quanto riguarda la ristrutturazione dei servizi ospedalieri la regione ha organizzato **282 posti letto** aggiuntivi di Terapia Intensiva **e 412 posti letto** aggiuntivi di terapia semi intensiva. Inoltre, sono state previste Aree e percorsi dedicati all'emergenza, l'implementazione dei mezzi dedicati o dedicabili ai trasferimenti secondari tra strutture Covid-19, alle dimissioni protette e ai trasporti intra-ospedalieri no-Covid-19.

	DL 34 art. 2 - Importi Attribuiti alla Regione Lazio	Importo Piano di cui al DCA 96 del 21.07.2020 approvato dal Ministero della Salute	Importo Piano Aggiornato di cui alla DGR 671 del 06.10.2020	Importi a carico della Regione Lazio - Cap. H22527 Annualità 2020
	(a)	(b)	(c)	(d)=(c) -(a)
Terapia Intensive e Semi-intensive	106.123.396,00 €	106.123.396,00 €	107.264.241,21 €	1.140.845,21 €
Pronto Soccorso	12.136.252,00 €	12.136.252,00 €	12.136.252,00 €	0,00 €
Mezzi di Trasporto	301.796,00 €	1.200.000,00 €	1.200.000,00 €	898.204,00 €
TOTALE	**118.561.444,00 €**	**119.459.648,00 €**	**120.600.493,21 €**	**2.039.049,21 €**

Per quanto attiene ai rapporti con **privati accreditati** la Regione aveva preventivato nel 2020 la spesa di euro **2.780.947.751,20**. A tale spesa vanno sottratti i costi per prestazioni non erogate e aggiunti i costi per prestazioni Covid.

Considerati i costi sostenuti per l'acquisto delle prestazioni ordinarie rese nel 2020 (**2.404.982.262,39**), congiuntamente ai costi sostenuti per la gestione dell'emergenza COVID-19 (euro **144.229.070,32**), agli ulteriori costi sostenuti per l'applicazione delle disposizioni di cui alla DGR n. 614/2020 (euro **17.598.007,02**) e al contributo una tantum assegnato a ristoro dei maggiori costi fissi sostenuti dalle strutture private accreditate (euro **84.600.938,87**), è stato registrato un complessivo

risparmio di euro **129.537.472,60** rispetto alla spesa preventivata per l'acquisto di prestazioni da privato nel 2020.

2) L'attuazione del Piano Operativo

Come ricordato la regione Lazio è uscita dal Commissariamento nel giugno 2020. La contestuale presenza dell'emergenza sanitaria, come era prevedibile, non ha facilitato l'attuazione del Piano Operativo che ha scontato diversi ritardi che potranno essere recuperati una volta normalizzata la situazione.

Si segnala che il Tavolo Tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e il Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza hanno sollecitato **la modifica della Legge regionale n. 7/2018 al fine di reintrodurre, per le autorizzazioni alle realizzazioni, la verifica di compatibilità rispetto al fabbisogno per le strutture che erogano prestazioni di assistenza specialistica in regime ambulatoriale**, come previsto dall'art. 8-ter del decreto legislativo n. 502/1992. La modifica di legge non è ancora stata apportata. Si tratta di un adempimento della regione che non necessariamente sconta l'impatto della pandemia e che dunque dovrebbe essere calendarizzato.

L'investimento infrastrutturale nel Lazio, da operarsi in attuazione del piano, si attesta a **803 milioni già attivati e 1.715.759.159,38 da attivare.** Indubbiamente, in questo settore anche le risorse del PNRR potranno essere di rilievo, visto l'ingente quota di investimenti sanitari ancora da realizzare.

3) La Gestione sanitaria

Nel 2020 le entrate sanitarie di competenza della Regione Lazio **ammontano a 12,278 miliardi di euro in termini di accertamento, con un grado di incidenza sull'entrate complessive pari al 68,38%, mentre gli incassi sanitari complessivi, sono risultati pari a 13,188 miliardi di euro e rappresentano il 72,03% degli incassi regionali complessivi**.

La spesa sanitaria ammonta a 12,777 miliardi di euro in termini di impegno, arrivando a rappresentare il 72,06% degli impegni totali del Bilancio regionale, mentre i pagamenti sanitari di competenza sono pari a 12,795 miliardi di euro, con un grado di incidenza del 73,46% sul totale complessivo dei pagamenti regionali. Le spese correnti del titolo I hanno un'incidenza preponderante rispetto alla spesa complessivamente impegnata e pagata.

Il valore iscritto in entrata tra le **partite di giro** del perimetro sanitario risulta pari a 2.447 milioni di euro, mentre in uscita il valore impegnato risulta pari a 2.347 milioni. Sul punto è stata condotta specifica istruttoria poiché tale notevole ammontare è presente nel "perimetro sanitario" ma non nella missione 13, che quindi risulterebbe sotto dimensionata di circa il 10%.

In sede di adunanza per il contraddittorio lo scorso 13 settembre, la Regione ha chiarito che il perimetro sanitario ha contenuto solo informativo ma, contabilmente, le risorse disponibili e le spese erogate sono quelle indicate nella "missione 13".

Occorre, tuttavia, rilevare che questa significativa differenza tra "perimetro sanitario" e "missione 13" non sembra conforme al principio di trasparenza e a quanto indicato dall'art. 20 del decreto 118/2011 ove si prevede: "*Nell'ambito del bilancio regionale le regioni garantiscono un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonchè un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l'esercizio in corso*." La perimetrazione, ai sensi di legge, comprende anche le partite di giro. Ciò indica che potrebbero essere disponibili per la sanità più risorse di quelle contabilmente ricondotte alla Missione 13.

Ne consegue che per garantire piena confrontabilità dei dati e la dovuta trasparenza di entrata e di spesa andrebbe definito in modo contabilmente evidente se le partite di giro rientrano o meno nelle risorse disponibili per la spesa sanitaria o

se costituiscono esclusivamente un conto di transito (nel qual caso, però, la loro inclusione nel perimetro sanitario non appare del tutto chiara). Il punto sarà oggetto di ulteriori approfondimenti nelle prossime attività istruttorie. Si segnala la necessità che l'Amministrazione conduca una verifica sulla correttezza dell'attuale impostazione contabile.

MISSIONE 13						
	Programmi di spesa	Previsioni definitive di competenza	Impegni	Pagamenti in c/competenza	Economie di competenza	Residui passivi da gestione competenza
Rendiconto 2020	01 SSR finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA	12.176.956.540,83	11.991.171.160,63	10.933.537.580,27	185.785.380,20	1.057.633.580,36
	04 SSR ripiano di disavanzi sanitari relativi ad esercizi pregressi	596.213.561,45	448.156.931,08	403.156.931,08	148.056.630,37	45.000.000,00
	05 SSR - investimenti sanitari	685.632.910,92	144.461.816,24	3.195.046,61	541.171.094,68	141.266.769,63
	07 ulteriori spese in materia sanitari	78.679.417,61	68.761.443,54	30.955.315,91	9.917.974,07	37.806.127,63
	08 Politica unitaria regionale per la tutela della salute	108.970.868,70	108.970.868,70	0,00	0,00	108.970.868,70
	Totale missione 13	**13.646.453.299,51**	**12.761.522.220,19**	**11.370.844.873,87**	**884.931.079,32**	**1.390.677.346,32**

Come si evince dai dati riportati, il programma di spesa che incide maggiormente sulla missione 13 è quello dedicato al finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA che assorbe, in fase programmatoria, ben **il 92,94% delle risorse**.

Il programma che riguarda il ripiano dei disavanzi pregressi assorbe il **5,58%,** in incremento percentuale rispetto al dato dell'anno precedente.

Le somme definitivamente stanziate sul programma 5, relativo agli investimenti sanitari, in fase gestionale risultano impegnate in misura modesta rispetto agli stanziamenti definitivi (144,46 mln su 685,63). Ancora più esigui risultano i pagamenti effettuati confrontati con gli impegni.

Nella missione 13 dell'anno 2020 è stato inserito il programma di spesa 08 "Politica unitaria regionale per la tutela della salute" in cui risulta stanziato l'importo di euro 108.970.868,70 milioni, relativo ai fondi derivanti dalla programmazione del POR FESR, cui si è fatto cenno nei paragrafi precedenti e impegnati per fronteggiare l'emergenza Covid-19.

Essendo la regione Lazio in piano di rientro le aliquote delle imposte sono state aumentate a fini di ripiano del disavanzo. Tuttavia**, la quota di disavanzo annuale da coprire è pari a 91,091 milioni di euro**.

Il risultato di esercizio è stato complessivamente rideterminato in euro -3,8 mln prima della fiscalità aggiuntiva. Considerando anche il valore della fiscalità aggiuntiva vincolata alla copertura dei disavanzi sanitari e pari ad euro 91,091 mln (fiscalità 2021 a copertura del risultato di esercizio 2020), il risultato di esercizio al pre-consuntivo è stato rideterminato in euro **+87,3 mln circa**

Poiché il gettito della fiscalità aggiuntiva è maggiore, una parte dello stesso (cd extragettito) viene svincolato e può essere destinato, ai sensi del d.l. 120/2013, ad altre finalità. Per l'anno 2020 l'extragettito, pari a euro **640.762.000,00,** è stato destinato per euro 350.157.135,92 a spese inerenti al Trasporto Pubblico Locale, per euro 236.825.621,41 per il pagamento dei mutui sanità non riferibili a d.l. 35/2013 - d.l. 66/2014, ed infine, per euro 53.779.242,67 per oneri dell'assistenza sociosanitaria.

Tuttavia, la quota destinata al ripiano dei mutui non riferibili al d.l. 35/2013 non appare coerente con la disposizione di legge che espressamente si riferisce alla spesa dell'extragettito per finalità di **servizi pubblici e per ripagare le anticipazioni di cui al d.l. 35/2013**. E' noto che attualmente almeno il rimborso della quota capitaria delle anticipazioni di liquidità ex decreto 35 è sospeso; ciò non di meno la prassi di impegnare le risorse dell'extragettito su mutui sanitari diversi da quelli di cui al decreto 35 è piuttosto risalente ed è stata osservata anche nelle precedenti relazioni di parifica. Occorre ricordare che in presenza di una notevole quota di extragettito sarebbe possibile per la regione abbassare le aliquote tributarie, oppure le somme eccedenti andrebbero impiegate nei servizi pubblici. La diversa allocazione di queste risorse comporta che potrebbero essere state sottratte risorse destinate direttamente alla popolazione, al fine, invece, di coprire indebitamento pregresso (per quanto generato da servizi sanitari erogati nel passato). Si ritiene che il mancato rispetto del vincolo di destinazione definito per legge comporti la non parifica della quota di extragettito destinata al pagamento di mutui non riferibili al d.l 35 (pari a euro

236.825.621,41). La non parifica, tuttavia, non comporta un obbligo di recupero della spesa già effettuata, ma la necessità per l'Amministrazione di intervenire sul bilancio per ripristinare il vincolo di destinazione.

Con riferimento alla valutazione dei LEA il 13 luglio 2021, il Tavolo di verifica ha attribuito alla **Regione Lazio un punteggio per l'anno 2019 pari a 203 punti** (soglia minima di riferimento tra 140 e 160).

In conclusione, si osserva che la gestione sanitaria è ancora gravata di un notevole indebitamento, dovuto al sommarsi di disavanzi pregressi da ripianare, e questo comporta certamente una certa rigidità del bilancio.

Relazione d'udienza

Il Funzionamento dei controlli interni della Regione Lazio nell'esercizio 2019

Cons. Mauro Nori

Il sistema dei controlli interni della regione Lazio, così come rappresentato dalla Relazione del Presidente della Regione per l'esercizio 2019, presenta in linea generale una modellizzazione coerente con le linee guida formulate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti.

L'indagine sul funzionamento del sistema dei controlli interni, effettuato in contraddittorio con gli uffici amministrativi della regione, presenta il seguente quadro complessivo.

Dall'esame dei risultati del controllo di regolarità amministrativa contabile condotto dagli uffici amministrativi della regione emerge un quadro normativo e regolamentare ben strutturato ed un funzionamento dei controlli preventivi di regolarità contabile puntuale ed adeguato, come mostrano i risultati dei controlli effettuati sugli atti degli uffici.

STRUTTURE	Numero Atti Prodotti	Numero Atti Restituiti	% Restituiti
SEGRETARIATO GENERALE	25	10	40,0
AG. REGIONALE DI PROTEZIONE CIVILE	109	46	42,2
AUDIT FESR FSE E CONTROLLO INTERNO	6	2	33,3
CENTRALE ACQUISTI	409	101	24,7
AGENZIA REGIONALE DEL TURISMO	112	26	23,2
LAVORI PUBBLICI STAZ. UNICA APP RIS IDRICHE E DIFESA DEL SUOLO	435	101	23,2
INFRASTRUTTURE E MOBLITA'	332	72	21,7

Al riguardo, l'esistenza di una elevata difettosità in sede di redazione degli atti che per alcuni uffici arriva al 40% del complesso, merita comunque una rinnovata

attenzione tenuto conto che la correzione della difettosità - ancorché in via preventiva - genera dei "*ricicli*" amministrativi che comportano variazioni incrementali dei costi.

Sotto il profilo strategico, i controlli utilizzati per valutare l'impatto delle politiche regionali attuate appaiono anche in questo caso ben inquadrati nell'analisi delle criticità e nella scelta degli strumenti.

Al riguardo, infatti, si può esprimere una valutazione positiva sull'intenzione manifestata dall'amministrazione regionale, di ampliare la misurazione delle performance interne, con meccanismi di misurazione della soddisfazione del cittadino e più in generale degli Enti e delle rappresentanze associative.

L'adozione di un compiuto sistema di *customer satisfaction,* nella valutazione dell'impatto delle politiche regionali però, non può limitarsi ad indagini a campione sulla misurazione della soddisfazione di specifiche attività, ma dovrebbe dar luogo, più in generale, ad un'organizzazione complessiva orientata al servizio, attraverso il ricorso ad una diffusa misurazione del grado soddisfazione degli utenti interni ed esterni siano essi cittadini o Enti e rappresentanze associative.

Sul funzionamento del sistema di controllo di gestione necessario per misurare l'efficienza e l'efficacia delle risorse utilizzate per la realizzazione delle politiche regionali ed attivare conseguentemente il sistema premiante per il personale della Regione, si prende positivamente atto dei risultati conseguiti - su tutti si segnala la performance dei dirigenti regionali per il 91% dei quali è stato erogato il 95% dei premi, dando conto di percentuali di realizzazione degli obiettivi degli uffici al più alto standard.

Per contro si condivide la considerazione espressa dagli stessi uffici regionali che il sistema di controllo di gestione per obiettivi, basati su attività quantitativamente definite apriori -*Programma annuale direzionale PAD* – non è pienamente rispondente a comprendere la totalità dell'azione amministrativa regionale, ancorché quando si abbandonano criteri quantitativi per criteri o obiettivi

qualitativi, la misurabilità dell'azione amministrativa perde importanti elementi di oggettività.

Pertanto, nel prendere atto dei risultati conseguiti, si segnala la necessità di una compiuta realizzazione di un efficace e pervasivo sistema di *customer satisfaction* che consentirebbe, allo stato attuale, di coniugare efficacemente l'efficienza e la misurabilità dell'azione amministrativa ed il conseguente sistema premiante del personale, con la qualità espressa nella soddisfazione del cittadino come del "cliente interno".

Riguardo al modello di monitoraggio sulle società controllate dal sistema regionale, si rappresentano le seguenti considerazioni.

Per ciò che riguarda il controllo strategico appare ben definito il modello standard di riferimento, ancorché l'articolazione proposta non sia omogenea per tutte le società oggetto di monitoraggio in relazione alle differenti prescrizioni previste per le società in esame.

Ad ogni buon modo, ogni società esaminata trasmette entro il 31 luglio di ciascun anno una rendicontazione concernente lo stato di attuazione sugli indirizzi deliberati con i piani di attività.

Il controllo di gestione e della qualità dei servizi resi appare ben definito nella sua modellizzazione, ma non è presente alcun report sui risultati o quantomeno non sono stati evidenziati risultati strutturati sulla qualità dei servizi erogati dalle società oggetto di monitoraggio, da parte dei singoli uffici regionali deputati al controllo.

Più strutturato invece appare il controllo sulla situazione economica, finanziaria e patrimoniale delle società che attraverso il sistema informativo di monitoraggio sulle società controllate (SIMOC) effettua un controllo quadrimestrale degli andamenti economici.

Al riguardo, si ritiene utile sottolineare che nell'esercizio finanziario 2019 le società partecipate, soggette a monitoraggio con il citato sistema, non presentano disavanzi contabili.

A ben vedere il controllo finanziario sulle grandezze economico-patrimoniali delle società partecipate, così come strutturate mediante il sistema SIMOC, non da conto delle poste contabili oggetto di correzione in sede di riconciliazione con il bilancio regionale, attività questa che potrebbe alterare la percezione dell'andamento finanziario delle singole partecipate.

Sotto il profilo del controllo analogo, peraltro, sono emerse le seguenti carenze e non conformità, relative alla mancata presentazione della relazione sul governo societario, da parte di alcune società sottoposte al controllo regionale - predisposta a norma dell'art. 6, commi 2 e 4, D LGS n. 175/2016 (TUSP) -, relazione che rende conto e contiene il programma di valutazione del rischio aziendale.

Sul punto:

- la SANIM Spa, ha motivato la mancata predisposizione della citata relazione per la esigua dimensione aziendale;
- la soc. Autostrade del Lazio Spa (ADL), in quanto nella Nota informativa riferita al bilancio d'esercizio 2019, sono contenute, in specifici paragrafi, le informazioni richieste seppur in modo semplificato;
- il Centro Agroalimentare di Roma (CAR) Scpa, in quanto - secondo l'interpretazione degli uffici regionali che richiamano una articolata e variegata giurisprudenza amministrativa e contabile corredata da autorevole parere di dottrina civilistica -, il CAR Spca non sembrerebbe rientrare nel perimetro delle *"società a controllo pubblico"*.

Le giustificazioni addotte al mancato adempimento in questione che può avere concreti riflessi contabili sul bilancio della Regione, non sono condivisibili.

In particolare, l'affermazione degli uffici amministrativi regionali, relativa al CAR Spa che una società controllata al 91,02 % da enti pubblici – Camera di commercio di Roma 33,02%, Regione Lazio 26,80%, Roma capitale e Città metropolitana 31,20% - non rientri nel perimetro delle *"società a controllo pubblico"* appare non solo non condivisibile, ma francamente paradossale.

Pertanto, si chiede che la componente regionale della compagine sociale del CAR Spca, si faccia carico e parte diligente nei confronti degli altri soci, del rispetto delle disposizioni che regolano le società pubbliche.

Per ciò che riguarda, l'assenza di un report sul controllo sulla qualità dei servizi erogati da parte delle società partecipate a cura dei singoli uffici deputati al relativo controllo, si auspica che questa carenza sia in futuro superata, anche e soprattutto per avere un quadro più completo – non solo finanziario e contabile - delle attività e dei servizi resi attraverso le società controllate.

Una considerazione a parte la merita il controllo sulla gestione del servizio sanitario regionale (SSR), con particolare riferimento alle criticità rappresentate dai controlli sulla qualità e sull'appropriatezza delle prestazioni sanitarie rese dalle strutture accreditate.

Dall'esame dei numeri rappresentati dal sistema dei controlli regionali, emerge un quadro estremamente critico delle percentuali di inappropriatezza delle prestazioni sanitarie rese dalle strutture accreditate.

TIPOLOGIA STRUTTURE	**Anno**	**Totale cartelle cliniche**	**Cartelle cliniche monitorate**	**%**	**Numero Prestazioni Inappropriate**	**%**
		A	**B**	**B/A**	**C**	**C/B**
PRIVATE	2018	165.122	21.559	13	11.147	52
PUBBLICHE	2018	183.406	42.710	23	20.506	48

Al riguardo, infatti, si evidenziano risultati pari al 52 % delle prestazioni classificate come inappropriate rese dalle strutture private e analoghi risultati (48%) per quelle rese dalle strutture pubbliche.

La Sezione acclarati questi risultati anche in contraddittorio con gli uffici regionali, segnala la propria preoccupazione per una attività che riguarda tutte le tipologie di prestazione sanitaria – volume dei ricoveri, tariffe fuori standard, ect. - che sottolinea, sulla scorta dell'ultimo rapporto disponibile del 2019, un settore fuori controllo sotto il profilo della qualità e dei costi dei servizi erogati.

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

CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER IL LAZIO

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE LAZIO

Esercizio finanziario 2020

Requisitoria del Procuratore regionale Pio Silvestri

UDIENZA DEL 21 SETTEMBRE 2021

CORTE DEI CONTI

CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER IL LAZIO

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE LAZIO

Esercizio finanziario 2020

Requisitoria del Procuratore regionale
Pio Silvestri

UDIENZA DEL 21 SETTEMBRE 2021

CORTE DEI CONTI

INTRODUZIONE

Autorità e gentili ospiti un cordiale buongiorno ed un ringraziamento per aver onorato con la Vostra presenza l'udienza per il giudizio di parificazione del bilancio della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2020.

Purtroppo anche questa udienza si svolge nel contesto delle limitazioni imposte dalla terribile pandemia, che penalizza da quasi due anni la vita economica e sociale del nostro Paese e del mondo intero. In Italia e nella nostra Regione i risultati assai lusinghieri raggiunti dalla campagna vaccinale stanno consentendo una graduale ripresa della "vita normale" e con essa delle attività economiche per cui non si può che auspicare una rapida uscita dal tunnel della crisi che ci consenta di cogliere appieno le opportunità, che non possiamo assolutamente sprecare, connesse all'utilizzo dei fondi del PNRR.

In questo contesto l'attività della Procura regionale, pur con i limiti imposti dalla disposizione dell'art. 21 del decreto legge n. 76 del 2020, la cui portata è stata prorogata al 2023, sarà finalizzata alla costante verifica della corretta gestione dei fondi europei per garantirne il miglior utilizzo ed evitare che si aggiungano altre opere inutili alle tante già presenti nel nostro Paese.

ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE 2020

1. Considerazioni generali e di sintesi

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

Il Conto del bilancio è il documento contabile in cui sono esposti i dati finanziari della gestione svolta nel corso del 2020, assumendo come dato di partenza le risultanze contabili approvate con il bilancio di previsione relativo al medesimo anno.

Nella gestione di competenza a fronte di previsioni definitive di entrata per euro 29.862.153.557,70 sono state accertate somme per euro 23.375.228.143,26, di cui euro 21.888.099.325,66 al netto del riaccertamento ex articolo 3, comma 4, del d.lgs. n. 118/2011 (per crediti non esigibili nell'anno 2020 euro 1.308.550.026,59; per crediti assolutamente inesigibili o insussistenti euro 178.578.791,01).

Il grado di realizzazione annuale delle entrate risulta pari al 73,30% e la capacità di riscossione, a fronte di incassi di euro 19.958.289.218,91, è stata del 91,18%.

A fronte di previsioni definitive di spesa per euro 38.171.709.443,91 sono state impegnate somme per euro 23.542.831.344,90, di cui euro 21.663.623.754,42 al netto del riaccertamento ex articolo 3, comma 4, del d.lgs. n. 118/2011 (per debiti non esigibili nell'anno 2020 euro 1.622.447.754,35; per debiti insussistenti euro 256.759.836,13).

La capacità di realizzazione della spesa è stata pari al 56,75% degli stanziamenti definitivi, mentre la percentuale dei pagamenti (euro 18.896.883.037,53) sugli impegni è dell'87,23%[1].

[1] Per l'esercizio 2020 la Sezione non ha effettuato a causa dell'emergenza coronavirus l'attività di campionamento su specifiche poste di spesa del bilancio regionale, attività diventata parte integrante del processo di controllo ai fini della parificazione del Progetto di Rendiconto regionale. Si tratta di una sperimentazione portata avanti dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti fin dall'esercizio 2014 in ordine alle verifiche di affidabilità dei dati contabili con metodo campionario. Le verifiche in oggetto sono dirette ad accertare la regolarità dei procedimenti di spesa sottostanti alle risultanze di rendiconto e finalizzate alla dichiarazione di affidabilità dei dati contabili esposti nel conto del bilancio con riferimento ai pagamenti (sia sulla competenza che sui residui). Analogamente a quanto effettuato dalle Sezioni Riunite per il bilancio dello Stato, la spesa ritenuta "area di interesse" viene sottoposta a campionamento attraverso modelli statistici consolidati in ambito europeo, in grado,

Nella Relazione al progetto di legge sul rendiconto 2020 della Regione Lazio il Collegio dei revisori dà notizia di aver verificato sia la regolarità delle procedure per la contabilizzazione delle entrate e delle spese che la corrispondenza tra i dati riportati nel conto del bilancio con quelli risultanti dalle scritture contabili, utilizzando "*… ove consentito e da remoto, motivate tecniche di campionamento, basate su campioni statistici. In particolare, per il campionamento relativo ai mandati di spesa ed il successivo controllo sulle fasi autorizzative e contabili connesse, ha utilizzato il campionamento casuale basato su estrazione sull'universo delle operazioni di spesa eseguite durante l'esercizio…*". La Procura rileva che non risultano esplicitati i criteri di campionamento utilizzati, la cui corretta determinazione incide direttamente sull'esito delle verifiche sopraindicate.

Con riferimento alla gestione dei residui, a fronte di residui attivi iniziali al 1/1/2020 per euro 4.391.647.549,92 nel corso della gestione 2020 sono stati riscossi euro 2.399.010.014,62, mentre sono stati oggetto di riaccertamento con eliminazione dalle scritture contabili residui per euro 134.526.048,26. L'ammontare complessivo di residui attivi ancora conservati nel conto del bilancio al 31/12/2020 ammonta ad euro 3.787.921.593,79, di cui euro 1.858.111.487,04 rimasti da riscuotere sugli esercizi 2019 e precedenti.

A fronte di residui passivi iniziali di euro 4.171.182.423,22, risultano pagati al 31/12/2020 euro 2.452.776.666,69 e cancellati euro 8.435.086,81. L'ammontare complessivo di residui passivi ancora conservati nel conto del bilancio è pari ad euro 4.476.711.386,61, di cui euro 1.709.970.669,72 da pagare sui residui passivi degli esercizi 2019 e precedenti.

Dalla gestione di competenza sono stati prodotti residui attivi per euro 1.929.810.106,75 e residui passivi per euro 2.766.740.716,89.

Rispetto ad un fondo di cassa iniziale pari ad euro 1.394.932.837,02, si sono registrate riscossioni in conto competenza pari ad euro 19.958.289.218,91 e in conto residui per euro

quindi, di esprimere i rischi tecnici insiti nel modello di controllo e la sua percentuale di affidabilità. Il metodo campionario adottato è in linea con il sistema MUS (*Monetary Unit Sampling*) che la Corte dei conti europea utilizza per gli accertamenti nel contesto della dichiarazione annuale di affidabilità (*Déclaration d'assurance* – DAS) con particolare attenzione alla spesa avente natura discrezionale, non prendendo, invece, in considerazione quella di carattere obbligatorio o diretta ad altre amministrazioni pubbliche e la spesa sanitaria, in quanto oggetto di specifici controlli.

2.399.010.014,62 e pagamenti in conto competenza per euro 18.896.883.037,53 e in conto residui per euro 2.452.776.666,69.

L'anticipazione di tesoreria nel 2020 è stata pari a zero, mentre sono stati registrati trasferimenti in entrata ed in uscita tra conto della gestione ordinaria e conto della gestione sanità per euro 300.000.000,00, senza oneri a carico dell'Amministrazione, rispettando, nel contempo, la tempestività dei pagamenti (94,55% dei pagamenti 2020).

La sospensione dell'obbligo di rimborso della quota capitale dell'anticipazione di liquidità, (pari a ca 350 milioni di euro/anno) disposta dall'art. 44 del d.l. n. 189/2016 per le Regioni coinvolte nel sisma del 2016, ha consentito anche per l'esercizio 2020 alla Regione Lazio di evitare l'utilizzo di anticipazioni di cassa.

Il fondo cassa alla chiusura dell'esercizio in esame risulta essere di euro 2.402.572.366,33. Come evidenziato dalla Sezione di controllo, l'ammontare della giacenza di cassa disponibile deve essere calcolata al netto della cassa pignorata presso il tesoriere regionale per debiti della Regione, che al 31.12.2020 è pari a 125.317.366,34 euro, dato contabile che denota criticità nella gestione delle procedure di pagamento dei titoli esecutivi, ricondotte dalla Regione alla mancanza di coordinamento con il Tesoriere dell'Ente ed ai ritardi procedurali, acuiti dal momento pandemico in atto, della procedura di rilascio della certificazione di avvenuta estinzione della procedura esecutiva da parte della cancelleria del Tribunale civile di Roma.

A tal proposito, la Procura evidenzia che ai sensi dell'art. 14, 1° comma, del d.l. n. 669/1996, come modificato dall'art. 147 della l. n. 388/2000 (che ha elevato l'originario termine di 60 giorni), le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici non economici dispongono, per procedere al pagamento in via amministrativa, di un termine "lungo" pari a 120 giorni a decorrere dalla notifica del titolo esecutivo (anche se non munito di formula esecutiva, cfr. Tar Lazio, n. 10127/2012), proprio al fine di evitare l'aumento di spesa derivante dai costi connessi all'attivazione di procedure esecutive che rappresenta una ingiustificata maggiore spesa per l'Erario ed è fonte di potenziale responsabilità erariale, in quanto non connessa ad alcuna utilità per la collettività amministrata.

2. Il riaccertamento dei residui

L'insieme delle operazioni di riaccertamento, effettuate ai sensi dell'art. 3 comma 4 del D. Lgs. n. 118/2011, è stato definito con deliberazione n. 205 del 20 aprile 2021, con cui la Giunta regionale ha provveduto al riaccertamento ordinario dei residui della gestione finanziaria 2020, previa acquisizione del parere favorevole reso dal Collegio dei revisori dei conti.

All'esito del riaccertamento ordinario per quanto riguarda i residui generatisi nell'esercizio, si registra una variazione negativa di 179 milioni di euro circa per i residui attivi, mentre sui residui passivi si registra uno stralcio di 257 milioni di euro circa.

Con riferimento alla gestione di residui provenienti da anni precedenti al 2020 sono stati cancellati per insussistenza residui attivi per 134 milioni di euro circa e residui passivi per 8 milioni circa.

Nel parere reso in data 16 aprile 2021 sul riaccertamento ordinario dei residui (adottato con atto della Giunta Regionale n. 205 del 20 aprile 2021) il Collegio dei revisori ha riferito di aver effettuato con metodologia campionaria *"effettuata sulla base di significatività finanziaria e temporale"* la verifica delle ragioni del mantenimento, cancellazione e reimputazione dei residui; sul punto si ritiene che sarebbe stato opportuno renderne noti gli esiti analitici e i criteri di campionamento impiegati, elemento quest'ultimo di assoluta rilevanza ai fini di una corretta valutazione delle operazioni compiute dagli Uffici regionali, nonché con effetti diretti sulla corretta quantificazione a FCDE dei residui attivi per i quali l'esigibilità risulta incerta o dubbia.

3. I risultati della gestione

Il risultato finanziario della gestione di competenza dell'anno 2020, da progetto di rendiconto 2020 redatto secondo gli schemi di cui al DM 1° agosto 2019, è pari ad euro 242.457.275,83, in miglioramento rispetto al risultato di competenza 2019, pari ad euro 202.878.147,94. Il dato rappresenta il saldo tra entrate di competenza accertate (euro 21.888.099.325,66), meno le spese di competenza impegnate (euro 21.663.623.754,42), cui va aggiunta la differenza tra Fondo Pluriennale Vincolato in entrata (euro 717.364.648,46) e Fondo Pluriennale Vincolato in uscita (euro 699.382.943,87).

4. Gli equilibri di bilancio

Nell'ambito della verifica dei risultati della gestione 2020, rilevanza assume il risultato di amministrazione, che esprime in maniera sintetica l'intera gestione finanziaria dell'esercizio.

Il progetto di rendiconto 2020 espone un risultato di amministrazione "contabile" (lett. A) di euro 1.014.399.629,64[2], in miglioramento rispetto al corrispondente saldo della precedente gestione, pari ad euro 898.033.315,26, con un differenziale positivo di euro 116.366.314,38 (riconducibile, tuttavia, ai maggiori afflussi di cassa erogati dallo Stato in applicazione della normativa emergenziale adottata nel corso del 2020 per fronteggiare la pandemia da Covid – 19).

Il risultato di amministrazione "effettivo" 2020 (lett. E), risulta pari a -7.702.760.506,24 euro, pari al saldo contabile di lett. A), pari ad euro 1.014.399.629,64, integrato con il totale della parte accantonata, pari ad euro 8.172.113.043,55, e di quella vincolata, pari ad euro 545.047.092,33, con un miglioramento della parte disponibile di euro 42.329.182,66 rispetto all'esercizio precedente.

La Sezione di controllo, in continuità con l'impostazione delle precedenti parifiche, evidenzia come il dato contabile, rappresentato dal risultato di amministrazione "effettivo", non sia esaustivo dell'intero stock di disavanzo finanziario sostanziale della Regione Lazio, in quanto ad esso deve essere sommato l'ulteriore disavanzo presente nel conto del patrimonio (il debito da anticipazioni di liquidità non confluito nel FAL, pari a euro 1.924.465.523,59, e lo stock di perenzione "libera", pari a euro 619.976.411,94), così pervenendo a un saldo pari a –10.247.202.441,77 euro, rappresentativo del disavanzo finanziario complessivo, gravante, al termine dell'esercizio finanziario 2020, sul bilancio regionale, anch'esso in miglioramento rispetto all'omologo dato 2019 (–10.350.086.975,36 euro).

[2] Tale dato è la risultante del saldo tra il risultato di amministrazione dell'esercizio precedente, pari ad euro 898.033.315,26, più il saldo della gestione di competenza 2020, pari ad euro 242.457.275,83, e della gestione dei residui, pari ad euro – 126.090.961,45.

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

a) *Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)*

Per la determinazione del FCDE, previsto dall'art. 46 del decreto legislativo n. 118/2011, l'Amministrazione ha comunicato di aver escluso, dai crediti di dubbia e difficile esazione, oltre ai crediti da altre amministrazioni pubbliche e alle entrate tributarie accertate per cassa, anche i crediti garantiti da fideiussione in applicazione della specifica normativa (principio contabile applicato della contabilità finanziaria, allegato n. 4/2 al richiamato decreto legislativo n. 118/2011). A tal proposito la Procura raccomanda in ogni caso di valutare con prudenza i crediti con maggiori rischi di inesigibilità, procedendo ad adeguati accantonamenti anche oltre il livello minimo e di operare una puntuale ed analitica verifica sulla validità di tutte le fideiussioni in essere relative a rapporti che non si siano ancora conclusi positivamente, al fine di scongiurare ipotesi di garanzie, a favore della Regione, rilasciate da soggetti non più esistenti o falliti.

Riguardo alle modalità di contabilizzazione del FCDE, quantificato per il 2020 in euro 95.970.339,66, la Sezione ha espresso motivati e condivisibili dubbi.

In particolare, perplessità destano i mancati accantonamenti per i crediti (residui attivi) vantati nei confronti di Lazio Innova SpA, in merito ai quali la Regione Lazio, preso atto dei rilievi della Sezione di controllo, ha dichiarato la volontà di procedere sia ad incrementare l'ammontare del FCDE per 45 milioni di euro, che a cancellare residui attivi per 15 milioni di euro.

Sotto altro aspetto, l'importanza di una corretta quantificazione del FCDE è amplificata, a partire proprio dall'esercizio 2020, dalla innovata normativa in materia di capacità assunzionali (art. 33, comma 1, d.l. n. 34/2019), giacché il FCDE è considerato tra le componenti finanziarie da computare, ai fini del mantenimento dell'equilibrio pluriennale di bilancio, per il calcolo di detto limite ed assurge, quindi, a presupposto di legittimità per l'incremento della spesa di personale per assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel 2020, di cui si dirà in seguito.

In ragione dei rilievi che precedono questa Procura chiede alla Sezione di valutare l'esclusione dalla parificazione della corrispondente posta contabile.

b) Fondo per le perdite delle società partecipate

L'ammontare del fondo al 31.12.2020 è pari ad euro 4.299.664,00, per la potenziale copertura delle perdite delle seguenti società partecipate:

- Autostrade per il Lazio s.p.a. euro 81.048,00;
- EP Sistemi s.p.a. euro 2.291.369,00;
- Investimenti s.p.a. euro 1.927.247,00.

Poiché tra la data di approvazione del progetto di rendiconto 2020 ed il termine ultimo fissato dalla normativa di settore per l'approvazione dei bilanci della società partecipate sussiste un fisiologico scostamento, differito ulteriormente per l'esercizio 2020 a causa dell'emergenza epidemiologica da Covid-19[3] dall'art.106 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18 e ss.mm. e ii., la Procura evidenzia l'esigenza di apportare, in sede di assestamento, le opportune variazioni di bilancio, valutando la legittimità degli interventi a copertura di perdite o di ricapitalizzazione negli organismi partecipati. A tale proposito richiama il consolidato orientamento contabile in materia[4], recepito dall'art. 14 del decreto legislativo n. 175 del 2016, secondo cui eventuali operazioni di ricapitalizzazione di società partecipate devono essere autorizzate previa verifica circa la capacità di ritornare in attivo sulla base di un apposito piano industriale, nonché con riferimento all'economicità ed all'efficacia della gestione del servizio tramite il predetto organismo.

c) Fondo per rischi da contenzioso

L'ammontare del fondo al 31.12.2020 risulta pari ad euro 62.726.431,84, mentre per le cause afferenti al settore sanitario è iscritto nella GSA un fondo rischi pari per l'ultimo esercizio approvato (2019) ad euro 442.682.610[5].

---

[3] L'art. 106 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, come modificato dalla l. 26.02.2021 n. 21, dispone che le società di capitali e le società cooperative potranno convocare l'assemblea ordinaria per l'approvazione del bilancio entro 180 giorni dalla chiusura dell'esercizio. Allo stesso articolo sono riportate anche le nuove modalità consentite per lo svolgimento delle assemblee e l'espressione del voto.

[4] Corte dei Conti, Sez. reg. di controllo per la Lombardia, 5 febbraio 2014, n. 42/2014/PAR; Corte dei Conti, Sez. di controllo per la Regione siciliana, 7 maggio 2014, n. 59/2014/PAR; Corte dei Conti, Sez. reg. di controllo per il Piemonte, 21 aprile 2015, n. 99/2015/PRSE; Corte dei Conti, Sez. reg. di controllo per l'Abruzzo, 21 ottobre 2015, n. 279/2015/PAR; Corte dei Conti, Sez. reg. di controllo per la Campania, 26 ottobre 2016, n. 333/2016/PAR; Corte dei Conti, Sez. reg. di controllo per la Lombardia, 2 settembre 2016, n. 224/2016/PRSE; Corte dei Conti, Sez. reg. di controllo per la Lombardia, 21 dicembre 2016, n. 419/2016/VSG.

[5] Sul punto vedi anche il successivo paragrafo relativo al contenzioso sanitario.

Deve, in primo luogo, evidenziarsi come non sia stata operata alcuna valutazione da parte del Collegio dei revisori, né con riferimento alla quantificazione operata dall'Amministrazione di tale fondo, né riguardo alla corretta applicazione dei criteri di "stima di soccombenza" del contenzioso in essere.

Tanto premesso, a fronte di aspetti di criticità relativi ai criteri di quantificazione del fondo medesimo, il cui ammontare viene per difetto stimato dalla Sezione di controllo in un importo "*non inferiore a 81,67 mln di euro*", l'Amministrazione ha accantonato a rendiconto 2020 circa 63 mln di euro, evidenziando, tuttavia, che, accogliendo le sollecitazioni della Sezione, detta somma, unitamente agli stanziamenti del bilancio pluriennale 2021-2023, aumenterà sino a circa 152 mln di euro a fronte di una stima di rischio di soccombenza, operata dall'Avvocatura regionale, di circa 145 mln di euro per il prossimo quinquennio 2021/2025.

La Procura, preso atto di quanto dichiarato dall'Amministrazione, osserva che la congruità dell'accantonamento in esame non può mai compiutamente essere valutata distintamente rispetto al fenomeno di riconoscimento di debito derivante da sentenze esecutive o transazioni nonché spese legali per patrocini e consulenze tecniche[6].

d) Fondo residui perenti

L'ammontare del fondo a copertura dei residui passivi perenti al 31.12.2020 è pari ad euro 523.518.456,81, in diminuzione rispetto all'accantonamento all'1.1.2020 pari ad euro 531.239.973,14 e pari al 45,78% dell'ammontare dello stock dei residui perenti di euro 1.143.494.868,75, quindi inferiore alla percentuale prudenziale di copertura del 70% indicata

[6] A tal proposito, il Collegio dei Revisori, nel ricognire i riconoscimenti di debiti effettuati nel corso dell'esercizio 2020 con legge regionale (L.R. n. 18 del 2020, avente ad oggetto acquisizione di beni e servizi in difformità da procedure contabili di spesa, per euro 706.215,74 e L.R. n. 19 del 2020, avente ad oggetto sentenze esecutive, per un ammontare di euro 2.768.191,33) dà notizia nella sua relazione che alla data del 24 giugno 2021 risulta in corso l'*iter* di approvazione di ulteriori due proposte di legge aventi ad oggetto riconoscimento di debiti fuori bilancio (Proposta di legge regionale n. 255 del 9 novembre 2020 con nuovi e maggiori oneri a carico della finanza regionale, di parte corrente, pari ad euro 1.652.273,87 sulla competenza 2020 e proposta di legge regionale n. 259 del 4 dicembre 2020, che ha previsto nuovi e maggiori oneri a carico della finanza regionale, di parte corrente, pari ad euro 4.984.105,88, per l'anno 2021). In realtà, questi ultimi riconoscimenti di debito fuori bilancio risultano effettuati secondo la modalità cd. "per silenzio-assenso" di cui al richiamato art. 73, comma 4, del D. Lgs. 118/2011, il cui procedimento risulta dalla circolare del Segretario generale della Giunta regione Lazio del 1° ottobre 2020.

dalla sentenza n. 70/2012 della Corte costituzionale e dall'art. 60, comma 3, d.lgs. 118/2011 e ss.mm.

L'Amministrazione, pur evidenziando l'intenzione di effettuare ulteriori accantonamenti per implementare l'ammontare del fondo sino alla percentuale prevista per legge, ha rappresentato che nel 2020 l'importo degli impegni relativi alla reiscrizione dei residui perenti è stato pari al 2,2% dell'ammontare dello stock di perenzione al 31.12.2019.

e) Fondo Passività Potenziali

La quantificazione operata dalla regione Lazio, pari a complessivi 109,783 mln di euro (20,28 mln di euro per il pagamento delle perdite potenziali derivanti da spese correnti; 79,57 mln di euro per perdite potenziali derivanti da spese in conto capitale; 9,93 mln di euro per garanzie prestate dalla Regione in favore di imprese controllate) non appare, alla luce dell'approfondita istruttoria svolta dalla Sezione, idonea a garantire completa copertura alle passività che dovessero emergere all'esito delle numerose procedure di riconciliazione delle posizioni debito/credito, essendo detto fondo finalizzato alla copertura finanziaria di eventuali pretese creditorie di altri soggetti (pubblici e privati) nei confronti della Regione.

La Procura, preso atto della dichiarata intenzione dell'Amministrazione di incrementare il fondo per un importo complessivo di 40 milioni di euro da iscriversi nel bilancio di previsione 2021-2023, auspica, comunque, la conclusione in tempi contenuti dei suddetti "tavoli di riconciliazione contabile" con le controparti creditrici (società *in house*, amministrazioni territoriali, ecc.) evidenziando che l'ingiustificato ritardo di tali procedure, ove comporti il pagamento di oneri accessori a carico dell'Amministrazione regionale, è causa di responsabilità erariale in capo ai competenti uffici regionali.

Ai fini del presente giudizio questa Procura chiede alla Sezione di valutare l'esclusione dalla parificazione della corrispondente posta contabile.

f) Fondo anticipazione di liquidità

Il fondo anticipazione di liquidità di cui all'articolo 1, commi da 692 a 700 della legge 28 dicembre 2015 n. 208, pari a euro 7.375.815.094,74, inserito nella parte accantonata del prospetto del risultato di amministrazione, rappresenta il residuo fondo trentennale relativo alle anticipazioni di liquidità ottenute ai sensi del d.l. 8 aprile 2013 n. 35 e ss. mm. e rifinanziamenti, acquisendo una liquidità pari a circa 9,786 miliardi di euro dal complesso dei nove contratti conclusi con il MEF. L'art. 44 del d.l. n. 189/2016 ha sospeso fino al 2021, poi prorogato dal d.l. n. 162/2019 al 2022, il rimborso della quota capitale delle anticipazioni di liquidità.

Pertanto, dall'esercizio 2023 riprenderà il pagamento della rata capitale, pari a 352,4 mln di euro, che secondo l'Amministrazione regionale sarà coperto mediante l'azzeramento, a decorrere dalla medesima annualità, del fondo per la riduzione della pressione fiscale ed il ripristino della massimizzazione delle aliquote al 3,33% per tutti gli scaglioni di reddito successivo al primo, come già disposto dalla normativa regionale, oltre ai risparmi di spesa corrente derivanti dalla parziale ristrutturazione del debito regionale effettuata a marzo 2021. La Procura invita ad un puntuale e costante monitoraggio circa l'effettiva realizzazione della copertura finanziaria in esame e, più in generale, sulla sussistenza del requisito del "rispetto pluriennale" dell'equilibrio di bilancio, che rappresenta il presupposto, richiesto dall'art. 4, comma 2, del D.M. 3.9.2019, per la legittimità dell'aumento (circa 21 mln di euro) della spesa di personale a tempo indeterminato effettuata dall'amministrazione regionale nel 2020.

La quota vincolata dell'avanzo di amministrazione, pari ad euro 545.047.092,33 si riferisce ad entrate accertate e incassate con vincolo di destinazione, ma non ancora impegnate e precisamente euro 52.701.873,03 riferiti a vincoli derivanti da leggi e principi contabili ed euro 492.345.219,30 a vincoli derivanti da trasferimenti.

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

tre nuove voci (a/1, a/2 e a/3), che dovranno fornire il dettaglio sulla composizione delle quote accantonate, vincolate, destinate e libere.

Il "quadro generale riassuntivo" degli equilibri di bilancio relativi all'esercizio 2020 della regione Lazio espone un equilibrio di bilancio pari ad euro 116.075.286,19 e un equilibrio complessivo pari ad euro 106.279.559,49.

Inoltre, l'andamento finanziario dell'esercizio 2020 della regione Lazio non ha necessitato di far ricorso a debito autorizzato e non contratto.

5. Il pareggio di bilancio

Anche per il 2020 le Regioni hanno partecipato alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica perseguendo il pareggio di bilancio, in applicazione dell'articolo 9, della Legge 24 dicembre 2012, n. 243.

La regola del pareggio, dopo essere stata anticipata per le sole Regioni a decorrere dal rendiconto 2015 ad opera dell'articolo 1, comma 463, della legge n. 190 del 2014, è stata introdotta nel 2016 dai commi 707- 734 della legge n. 208/2015 (legge di stabilità 2016) sia per le Regioni stesse che per gli enti locali, stabilendo che ai fini del concorso al contenimento dei saldi di finanza pubblica, le regioni a statuto ordinario devono conseguire un saldo non negativo (cioè come livello minimo pari a zero), in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali.

Come verificato dalla Sezione sulla base delle risultanze del monitoraggio al 4° trimestre 2020, nonché della successiva certificazione finale, la Regione Lazio ha conseguito gli obiettivi posti dalla disciplina sul pareggio di bilancio per l'esercizio finanziario 2020, in quanto a fronte di un obiettivo di saldo concordato in sede di Conferenza Stato-Regioni fissato in 98.050 migliaia di euro, la gestione dell'esercizio 2020 ha registrato un saldo netto di competenza tra entrate e spese finali pari a 360.179 migliaia di euro (con una differenza positiva di 262.129 migliaia di euro) e un saldo positivo di cassa tra entrate e spese finali, pari a 755.736 migliaia di euro.

Il Collegio dei revisori ha dichiarato di aver verificato, in occasione della sottoscrizione del "Prospetto per la certificazione della verifica del rispetto degli obiettivi di saldo 2020", la rispondenza dei dati certificati con quelli del bilancio dell'Ente.

6. Spesa del personale

Con specifico riferimento alla spesa di personale 2020, la Sezione ha correttamente attenzionato già nella deliberazione n. 15/2021/VSG le criticità connesse alla ricollocazione "in mobilità" presso gli uffici regionali del personale eccedentario della società partecipata Lazio Ambiente spa, evidenziando, altresì, un possibile contrasto della normativa regionale con gli articoli 117 e 97 della Costituzione.

Questo Ufficio di Procura, tenuto conto dell'intervenuta abrogazione, ad opera della L.R. 11 agosto 2021 n. 14, dell'art. 22, commi 114 e 116, L. R. n. 1 del 2020, e della dichiarata volontà di abrogare anche l'art. 5, comma 2 bis, della L.R. n. 6/2002, tuttora vigente, *"con il primo provvedimento legislativo utile"* valuta, sul piano sostanziale, non rilevanti i dubbi di legittimità costituzionale prospettati dalla Sezione, anche considerando che non sussiste "ultrattività" delle DGR [7] attuative della suddetta normativa e alla data odierna tutto il personale eccedentario di Lazio Ambiente spa, "comandato" nel 2020 presso la regione Lazio, risulta ricollocato presso altre società partecipate.

Sotto altro aspetto, la correlata spesa di personale (impegni per circa 580.000 euro e pagamenti per circa 210.000 euro), sostenuta nell'esercizio in esame sulla base della richiamata normativa regionale, risulta ininfluente ai fini della valutazione degli equilibri del bilancio regionale 2020 e neutra con riferimento ai costi complessivi del bilancio consolidato della regione Lazio 2020, in corso di approvazione.

Di particolare interesse per questo Ufficio requirente risulta quanto emerso dall'istruttoria della Sezione relativamente all'assegnazione ad "Ufficio di Staff del Direttore" di 9 unità aventi qualifica di "operaio", con erogazione di emolumenti stipendiali non corrispondenti al profilo professionale "addetto guardiania" (3 unità); "addetto ad attività di pulizie" (2 unità); "addetto qualificato spazzamento e raccolta" (1 unità), nonché la legittimità dell'erogazione di incentivi per lavoratori esodati ammontante a circa 215.000 euro, aspetti che risultano meritevoli di ulteriori approfondimenti, nonostante i chiarimenti forniti dall'Amministrazione sull'argomento.

[7] D.G.R. n. 71 del febbraio 2020; D.G.R. n. 1026 e n. 1047 del dicembre 2020.

7. L'indebitamento

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

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

Sulla base delle verifiche effettuate in sede istruttoria risultano rispettati per l'esercizio 2020 sia il limite massimo di spesa annuale per rate di ammortamento di mutui e prestiti (pari al 20% delle entrate non vincolate, ammontanti ad euro 617.516.011,13), sia il livello di spesa annuale consentita, che risulta nei limiti del livello di indebitamento teorico complessivo pari ad euro 12.350.320.222,60.

Tuttavia, al fine di implementare risparmi strutturali di spesa per interessi, la Sezione, preso atto del livello del debito regionale da finanziamento, pari a circa 23 miliardi di euro[8] al 31.12.2020, ha reiterato l'invito, già formulato in sede di parifica del progetto di rendiconto 2019, all'implementazione dell'attività di gestione attiva del debito e ristrutturazione del debito finanziario già contratto.

[8] Il debito "da finanziamento" della Regione Lazio, pari a circa 23 miliardi al 31.12.2020, rappresenta solo una parte del complessivo stock del debito regionale, rappresentato nella sua interezza nel passivo dello Stato patrimoniale che riporta l'importo di circa 28,330 miliardi di euro.

LA GESTIONE SANITARIA: ANDAMENTI GESTIONALI E DINAMICHE FINANZIARIE

Come di consueto, si sono esaminati ai presenti fini gli andamenti di maggiore significatività della gestione sanitaria - inseriti in una cornice più ampia sul grado di efficienza delle prestazioni sanitarie nell'attuale riparto di competenza in materia tra Stato e Regioni – mentre ampio spazio si è ritenuto di dedicare a tematiche di attualità, tenuto conto della risposta che il sistema sanitario regionale nel suo complesso ha dato all'emergenza sanitaria per il contrasto all'epidemia da Covid-19.

1. La gestione sanitaria dell'emergenza da Covid-19

Con riguardo alla gestione dell'emergenza sanitaria per contrasto all'epidemia da Covid-19, come noto, numerosi sono stati gli interventi finalizzati a realizzare il potenziamento del Servizio Sanitario Nazionale nel suo complesso, nonché a sostenere le attività produttive e i settori economicamente più colpiti dagli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica.

Tra gli interventi del livello di governo statale, si fa riferimento a quelli emanati attraverso gli atti della decretazione d'urgenza succedutisi a partire dal marzo 2020 (d.l. n. 14/2020, come confluito nel successivo d.l. n. 18/2020 cd."*Cura Italia*"; d.l. n. 34/2020 cd."*Rilancio*"; d.l. n. 137/2020; d.l. n. 194/2020).

Con i detti interventi legislativi sono stati disposti stanziamenti di risorse in favore delle Regioni e, segnatamente per la regione Lazio, fondi complessivi, a valere sul livello di finanziamento sanitario corrente, pari a 343,437 milioni di euro.

Ulteriori risorse per contrastare in via immediata la pandemia sono state anticipate dalla Regione a valere sulle risorse del Fondo sanitario indistinto, per sostenere spese straordinarie diverse e ulteriori rispetto a quelle finanziate dalle fonti normative statali sopra citate e rendicontate alla struttura del Commissario straordinario all'emergenza Covid-19.

Sulle spese rendicontate dalla Regione (ammontanti a complessivi 145.521.087,33 euro) ne risultano riconosciute da parte della struttura commissariale euro 38.344.723,00.

Le ulteriori spese sostenute dalla Regione e dalle Aziende sanitarie trovano copertura a valere sui finanziamenti dei programmi operativi dei Fondi Strutturali europei 2014-2019, in attuazione delle previsioni contenute al d.l. n. 18/2020 e successivamente riprese agli artt. 241 e 242 del d.l. n. 34/2020.

Le risorse riprogrammate a copertura delle spese per l'emergenza sanitaria risultano essere pari a 229,29 milioni di euro (interamente finanziati dal POR FESR).

Sulle spese per acquisti effettuati in particolare nei primissimi mesi della pandemia sono in corso indagini di questa Procura, ed, in particolare, per spese finalizzate all'acquisto di dispositivi medici di protezione individuale.

Il Programma operativo adottato dalla Regione e funzionale all'attuazione delle disposizioni recate dall'art. 18, comma 1, del d.l. n. 18/2020 sull'apertura di un'apposita contabilità, distinta rispetto alla contabilità generale per l'anno 2020, per la tenuta degli accadimenti contabili legati alla gestione dell'emergenza, è tuttora in fase di approvazione da parte dei Ministeri affiancanti (Min. Salute e MEF).

La gran parte delle risorse stanziate con i decreti emergenziali è stata finalizzata a sostenere spese di personale[9].

Con riguardo ai reclutamenti relativi alla costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, pare opportuno ricordare che i medesimi, comportando un costo strutturale per l'Ente datoriale, una volta superato il periodo emergenziale, rileveranno ai fini della corretta definizione del piano dei fabbisogni di personale.

Con riferimento alle spese di investimento per potenziamento della rete ospedaliera previste e finanziate con il d.l. n. 18/2020 e il d.l. n. 34/2020, si tratta di risorse in larga parte a carico dello Stato e per la parte residuale a carico del bilancio dell'Ente regionale.

Quanto alle risorse previste dall'art. 8 del d.l. n. 18/2020, dei 50 milioni complessivi sono stati assegnati 5.095.918,95 euro alla regione Lazio (di cui euro 4.841.123,00 a carico dello Stato ed euro 254.795,95 a carico del bilancio regionale).

Dalle informazioni fornite dall'Ente, si è ancora nella fase autorizzativa, da parte del Ministero della Salute, dei finanziamenti dei progetti presentati.

---

[9] Il dato desumibile da ricognizioni effettuate dal Ministero della Salute, nell'ambito della rete sanitaria e ospedaliera del Lazio, riporta 5.979 unità; il dato riferito dalla Regione indica 5.302 unità.

Delle risorse previste dal cd. "*decreto rilancio*" (d.l. n. 34/2020) alla regione Lazio è stato attribuito l'importo di 118.561.444,01 euro, da finalizzare per il potenziamento della rete ospedaliera per emergenza Covid-19 (attraverso, nello specifico, un'implementazione di 282 posti letto di terapia intensiva e 412 di terapia semi intensiva).

Sulla realizzazione di tali programmi si registra una pluralità di soggetti istituzionali competenti, oltre alla Regione (la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero della Salute, la struttura del Commissario Straordinario per l'emergenza Covid-19), tenuto altresì conto che Soggetti attuatori sono state nominate le Aziende sanitarie, che si interfacceranno direttamente con la struttura del Commissario Straordinario.

Tra le misure previste dalla normativa emergenziale a sostegno dei soggetti operanti all'interno della rete sociosanitaria, degna di attenzione è quella relativa alle previsioni del d.l. n. 34/2020 a favore delle strutture private accreditate per i maggiori costi sostenuti durante il periodo emergenziale, anche in forza della sospensione dell'erogazione delle prestazioni ordinarie, di fatto differite in ragione della loro non urgenza.

Nel dettaglio, il d.l. del 19 maggio 2020, n. 34, all'art. 4, comma 1, ha previsto la remunerazione di una specifica funzione assistenziale per i maggiori costi correlati all'allestimento dei reparti e alla gestione dell'emergenza Covid-19 e un incremento tariffario per le attività rese a pazienti affetti da Covid-19 nei confronti delle strutture inserite nei piani adottati in attuazione dell'articolo 3, comma 1, lettera b), del d.l. n. 18/2020.

Lo stesso d.l. n. 34/2020, art. 4 commi 5-*bis* e 5-*ter*, ha inoltre stabilito il riconoscimento di un contributo *una tantum* a tutte le strutture private accreditate che, in virtù dei provvedimenti nazionali e regionali, avessero sospeso, per effetto del Covid-19, le attività di ricovero e ambulatoriali ordinarie contrattualizzate per l'anno 2020.

Coerentemente con quanto disposto dalla normativa nazionale e dal Ministero della Salute, la Regione Lazio ha approvato con DGR n. 689/2020 i criteri per la remunerazione delle attività rese ai pazienti affetti da Covid-19 e le funzioni assistenziali per i maggiori costi correlati all'allestimento dei reparti e alla gestione dell'emergenza Covid-19, e con DGR n. 304 del 28 maggio 2021, ha dato attuazione a quanto disposto all'art. 4, commi 5 *bis* e 5 *ter*, del d.l. n. 34/2020 e s.m.i., riconoscendo un contributo *una tantum* alle strutture private accreditate che hanno registrato nel 2020 una produzione complessiva al di sotto del

90 per cento del budget assegnato e sottoscritto, ferma rimanendo la rendicontazione dei costi fissi sostenuti.

In merito, alla luce del dettato normativo, tenuto conto degli indirizzi interpretativi e operativi forniti, in particolare, dal Ministero della Salute (con le disposizioni di chiarimento diramate con le note 4429 del 26 febbraio 2021 e 6393 del 23 marzo 2021), nonché degli elementi emersi nel corso del contraddittorio con la Sezione, non si hanno rilievi da formulare.

2. L'attuazione del Piano di rientro

Si registra la conclusione del complesso *iter* che ha condotto alla definitiva fuoriuscita della Regione dalla gestione commissariale, con la positiva verifica effettuata ad opera dei Ministeri vigilanti al Tavolo del 22 luglio 2020.

Ad oggi, la Regione è impegnata al percorso di attuazione del Piano di rientro che dovrà condurre l'Ente verso la gestione ordinaria della sanità, tenuto conto che le prime misure previste dall'Ente sono quelle di cui al "Piano di riorganizzazione, riqualificazione e sviluppo del Servizio Sanitario Regionale 2019-2021" adottato con decreto del Commissario *ad acta* n. 81 del 25 giugno 2020 a seguito del recepimento delle osservazioni formulate dai Ministeri vigilanti.

Quanto alle linee di intervento previste (piani di efficientamento delle Aziende ospedaliere; attivazione dell'Azienda Lazio.0; implementazione dei sistemi di monitoraggio e controllo dell'efficienza delle prestazioni erogate, recupero dei *tickets* inevasi, recuperi finanziari ed economici per inappropriatezza delle prestazioni erogate; riallineamento della spesa farmaceutica agli standard delle Regioni *benchmark*), tenuto conto anche del sopravvenire dell'emergenza pandemica, si tratta sostanzialmente di linee programmatiche che attendono concreta attuazione.

Ancora più embrionale risulta, poi, lo stato di attuazione degli investimenti previsti sia nel settore dell'edilizia sanitaria che in quello finalizzato all'ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico, rispetto ai quali la Regione ha trasmesso una serie di cronoprogrammi e dati contabili, dai quali si evince che l'importo complessivo di finanziamenti da attivare è pari a euro 1.715.759.159,38.

3. Il finanziamento del SSR: la riduzione dei disavanzi e gli impieghi extra sanitari

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

Per l'anno di imposta 2020, l'Ente regionale ha rappresentato che il maggior gettito (quantificato in 640.762.000,00 euro) è stato interamente svincolato dalla destinazione sanitaria e utilizzato:

- per 350.157.135,92 euro per i servizi relativi al trasporto pubblico locale;
- per 236.825.621,41 euro per gli oneri finanziari del servizio del debito del settore sanitario;
- per euro 53.779.242,67 euro per i servizi relativi al settore socio-sanitario.

La soprarichiamata facoltà - seppur preordinata alla copertura di fabbisogni riferibili a servizi pubblici essenziali, anch'essi di primaria rilevanza nell'ordinamento nazionale - rende peraltro indiretto e meno esplicito il collegamento tra sforzo fiscale aggiuntivo e percorso di risanamento, non solo contabile, che dal settore sanitario va ad estendersi ad altri[10] .

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

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

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

Sotto tale profilo, il miglior rapporto tra equilibrio del bilancio e buon andamento dell'azione amministrativa non può che risiedere in un armonico perseguimento delle finalità pubbliche attraverso il minor impiego possibile delle risorse acquisite mediante i contributi e il prelievo fiscale; in sostanza, un ottimale rapporto tra efficienza ed equità[11]: un processo di riduzione dei disavanzi disgiunto da un'effettiva, reale, accurata e mirata razionalizzazione della spesa, con connesso miglior governo della stessa, avrà reso - e renderà - iniqua ogni manovra impositiva dell'Ente regionale.

Con riguardo, infine, alla questione specifica della finalizzazione di quota-parte dell'extra gettito al pagamento degli oneri dei mutui concessi in anni risalenti (nel 2008 e nel 2011) dal Mef per la copertura di disavanzi sanitari pregressi, tenuto conto della ricchezza di spunti interpretativi emersi e delle osservazioni da tempo formulate in occasione dei cicli di controllo finalizzati ai già intervenuti giudizi di parifica, si ritiene attuale e non più differibile un'iniziativa in sede legislativa da parte dell'Ente regionale - che si sollecita in tal senso a partire dall'adozione dei prossimi strumenti programmatici di bilancio - a fini di un compiuto ed esaustivo coordinamento della normativa di fonte regionale rispetto alle disposizioni poste all'art. 2, comma 6, d.l. n. 120/2013.

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

4. I livelli essenziali di assistenza

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

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

In tal senso si ritiene utile riportare alcuni passi della recente sentenza della Corte costituzionale n. 62/2020[12] che, riprendendo un filone ormai consolidato, (pur senza trascurare la necessità di adeguati finanziamenti[13]), considerano il delicato intreccio di funzioni tra lo Stato e le Regioni in quanto tenuti, in una doverosa cooperazione e una adeguata programmazione, ad assicurare il miglior servizio possibile alla collettività.

La Corte costituzionale, nel sottolineare come l'intreccio tra profili costituzionali e organizzativi comporti che la funzione sanitaria pubblica venga esercitata su due livelli di governo (quello statale, che stabilisce le prestazioni da fornire ai cittadini e quello regionale, cui pertiene il compito di organizzare e garantire le prestazioni sul territorio), statuisce che:

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

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

"È evidente che se un programmato, corretto e aggiornato finanziamento costituisce condizione necessaria per il rispetto dei citati parametri costituzionali, la piena realizzazione dei doveri di solidarietà e di tutela della dignità umana deve essere assicurata attraverso la qualità e l'indefettibilità del servizio…"; "...La separazione e l'evidenziazione dei costi dei LEA devono essere simmetricamente attuate, oltre che nel bilancio dello Stato, anche nei bilanci regionali e in quelli delle aziende erogatrici. Ciò al fine di garantire l'effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi, la quale (…) …deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie".

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

In sostanza, una gestione delle risorse coerente con i postulati costituzionali di programmazione e proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate, che la stessa Corte costituzionale declina come componenti intrinseche del principio del buon andamento (ex art. 97 Cost.)[14], consentendo di eliminare progressivamente sprechi e inefficienze, riveste un ruolo fondamentale nel garantire adeguati livelli essenziali di assistenza sanitaria, e ciò anche oltre la pur necessaria equa ripartizione di risorse tra le regioni e il miglioramento dei sistemi di misurazione degli stessi LEA.

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

[14] Cfr. Corte cost. n. 169/2017 e n. 10/2016.

Il punteggio attribuito alla Regione per l'anno 2019 è pari a 203 punti, confermandosi un *trend* in aumento.

5. La missione 13 "*Tutela della salute*"

Passando a considerare la gestione delle risorse del bilancio regionale assegnate alla missione 13 "*Tutela della salute*", risalta evidente la assoluta preponderanza di tale settore di intervento tra quelli complessivamente attribuiti all'Ente regionale, sia perché assorbe la maggior parte delle risorse finanziarie disponibili, sia in ragione del permanere dei vincoli derivanti dal rispetto del piano di rientro, che vanno in questo specifico ambito a sommarsi a quelli generali imposti dalle numerose norme di coordinamento della finanza pubblica sin qui emanate dal legislatore statale e preordinate a generali obiettivi di revisione e contenimento della spesa pubblica complessiva.

La dimensione dell'incidenza della spesa sanitaria in termini percentuali sul bilancio regionale continua a registrare livelli elevati: in termini di impegni, a fronte del complessivo ammontare, pari a euro 17.731.564.618,02, la sola sanità ne ha registrato 12.776.125,13, arrivando a rappresentare il 72,06% degli impegni e il 73,46% dei pagamenti del bilancio regionale.

Sul punto, tuttavia, non ci si può esimere dal rimarcare nuovamente un profilo di perdurante criticità relativamente alla correttezza della perimetrazione delle risorse di finanziamento della sanità fuori dalla missione "13", in sostanziale difformità rispetto al chiaro dettato dell'art. 20 d.Lgs. n. 118/2011. In sostanza e in dettaglio, il totale della missione "13", da un lato non esaurisce il perimetro sanitario, dall'altro taluni capitoli della missione "13" non sono ricompresi nel perimetro sanitario (essendo una significativa quota di finanziamento contabilizzata nella missione "99", riferibile più genericamente alle "*partite di giro*"). E ciò pur tenuto conto delle misure gradualmente adottate dalle strutture amministrative regionali, particolarmente sul fronte della riconciliazione delle annotazioni contabili inerenti alle risorse trasferite dal bilancio regionale ai vari enti sanitari, nonché ai relativi utilizzi[15].

[15] Sulla questione vedasi già Rel. Accompagnamento e.f. 2016, II vol "*La perimetrazione sanitaria del bilancio regionale – esercizio finanziario 2016, anche per gli aspetti relativi alla riconciliazione dei dati del bilancio regionale con quelli delle scritture di contabilità patrimoniale degli enti del SSR*". *Ivi* si legge, in particolare, "*Di particolare rilievo sono gli aspetti problematici che riguardano i raccordi tra l'impostazione dei bilanci regionali, che pur nel nuovo assetto*

È di intuitiva evidenza che un grado insufficiente di trasparenza contabile, seppur in parte legato alle esigenze dettate dalla transizione ai nuovi modelli di bilancio imposti dalla contabilità armonizzata, abbracciando la primazia delle tecnicalità, riverbera sul piano sostanziale, rendendo di non agevole lettura la gestione delle risorse afferenti alla sanità e condizionando le successive verifiche in sede di rendicontazione, per tale via determinando un allontanamento della gestione stessa dal parametro costituzionale e normativo che impronta i nuovi sistemi contabili all'obiettivo di consentire alla platea dei cittadini contribuenti una piena e compiuta valutazione *ex post* del grado di conformità normativa e dei livelli di efficienza raggiunti nel settore dall'Ente regionale.

6. La spesa in ambito sanitario

Sul fronte dell'analisi della spesa e del processo di razionalizzazione intrapreso, si segnala anche quest'anno che le spese correnti del Titolo I (pari a 12.601.742.845,24 euro in termini di impegno) hanno un'incidenza preponderante rispetto alla spesa complessivamente impegnata e pagata, mentre le spese in conto capitale del Titolo II, nell'anno in esame, (riportate in 150.200.460,47 euro nel perimetro sanitario su un totale di 833.325.204,64 euro della spesa complessiva regionale di parte capitale), hanno registrato un'incidenza (pari al 18,01%) ancor più contenuta rispetto ai valori registrati nell'anno precedente[16]. Si rileva, pertanto, un'involuzione rispetto alle sia pur minime tendenze di segno inverso registrate nella gestione precedente, a fronte di una persistente e pesante rigidità della spesa regionale anche all'interno del perimetro sanitario.

Né è consentito ritenere che su tale rilevata rigidità influiscano le assunzioni di personale consentite dalla legislazione di fonte statale di contrasto all'emergenza pandemica, trattandosi di risorse, per la gran parte, di fonte eteroregionale e sia pure

mantengono i profili della contabilità finanziaria, e quelli degli enti del SSR, in contabilità economica, cui la nuova disciplina intende predisporre adeguate soluzioni, in particolare attraverso l'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del servizio sanitario regionale (SSR). Siffatta definizione si pone il fine di consentire la confrontabilità immediata tra le entrate e le uscite sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle regioni per il finanziamento del servizio sanitario regionale per l'esercizio di riferimento (art. 20, c.1)."

[16] I dati contabili riportati sono desunti dai dati esposti nella "Relazione sulla gestione" allegata al Rendiconto Generale della Regione Lazio per l'e.f. 2020, par. 11.4.4 "*Incidenza del bilancio sanitario sul bilancio regionale*", pag.191.

tenendo conto della intuibile discrasia temporale tra le tempistiche di erogazione e quelle attinenti al ciclo della spesa di investimento, tipicamente pluriennale.
Invero, sul fronte dell'attuazione dei procedimenti di spesa delle risorse aggiuntive statali non è dato, in assenza di risultati ad oggi conseguiti, formulare alcun giudizio all'esito di concrete verifiche.

Spostandosi a considerare gli andamenti di attuazione dei programmi di spesa finanziati attraverso le consuete, ordinarie risorse regionali, si formula, con riferimento alle risultanze dell'esercizio finanziario 2020, un giudizio di forte criticità sulla qualità della spesa in ambito sanitario, stante la assoluta preponderanza della natura corrente della medesima, a fronte di assai esigue risorse finanziarie finalizzate a spese qualificabili in conto capitale.

7. Il contenzioso sanitario e la tempestività dei pagamenti ai fornitori degli enti del SSR

Anche con riguardo a tale ambito, oltre a valutare quanto mai necessaria un'attenta operazione di riconciliazione delle grandezze contabili tra le scritture di contabilità regionale, della GSA e degli enti del SSR, si ribadisce quanto sopra affermato in merito alla necessità che tutte le operazioni di riconciliazione e allineamento degli accadimenti contabili tra il livello regionale e quello dei soggetti operanti all'interno del SSR (GSA e aziende) risultino, in concreto, finalizzate a consentire – in quanto improntate al canone della trasparenza contabile – una effettiva valutazione della correttezza e dell'efficienza dei fatti gestionali, una corretta individuazione delle "*passività potenziali*" e la costituzione di congrui accantonamenti sugli appositi fondi rischi.

Ampiamente presente è, poi, la sussistenza di vincoli sulle disponibilità di cassa degli Enti del SSR.

Ancora *in itinere* è la procedura concorsuale per dotare il ruolo dell'Avvocatura regionale delle professionalità adeguate a gestire il complesso e assai corposo contenzioso dell'Ente, in attuazione della assai risalente previsione dell'art. 10 *bis* della L. n. 6/2002 (inserito nel 2011).

L'obiettivo precipuo di dette azioni di rivitalizzazione rimane quello da tempo segnalato da questa Procura di ridurre ancor di più – e motivatamente - il numero dei

patrocini esternalizzati, seppur è innegabile una riduzione rispetto al ricorso massivo che in passato si registrava e di cui costituiscono testimonianza le parcelle presentate da un cospicuo numero di legali che chiedono il pagamento di crediti professionali.

Pur non mancando contenziosi sugli appalti, sulla responsabilità civile, sull'urbanistica, la sanità resta la materia più presente nelle controversie, in particolare quelli relativi alla remunerativitá di prestazioni e servizi forniti da strutture private accreditate.

Sul versante del recupero dei ritardi nei pagamenti dei debiti commerciali, infine, si registra un *trend* in miglioramento tanto con riguardo alle aziende sanitarie, quanto con riferimento alla GSA.

8. I servizi informatici in uso presso gli enti del SSR

Un ulteriore profilo su cui si ritiene di soffermarsi, anche alla luce dei fatti intervenuti di recente (si fa riferimento all'attacco hacker al sistema informatico regionale) è rappresentato dalla gestione complessiva dei sistemi informatici in uso all'interno della rete degli enti del SSR.[17]

Le analisi sin qui condotte hanno consentito di evidenziare un generalizzato difetto di coordinamento e propulsione del sistema da parte delle strutture amministrative regionali, unitamente a una sostanziale autarchia delle aziende sanitarie regionali nel ricorso alle forniture dei programmi informatici, all'assistenza e alla manutenzione.

Lo stato di non completo governo e di limitato controllo unitario del settore (con conseguente anomala dipendenza dai fornitori di *software* e di assistenza) emerge dalla frequente sostituzione, da parte di alcune aziende, dei propri programmi e/o delle relative applicazioni.

Si sottolinea al riguardo, in attesa della realizzazione di una più pregnante presenza della Regione Lazio nella fase di coordinamento degli acquisti, la necessità di una attenta verifica di ogni scelta di approvvigionamento, auspicabilmente attraverso il proficuo confronto tra tutti gli enti.

---

[17] Sul punto vedasi la recente Deliberazione sez. reg. le controllo Lazio n. 70/2021/GEST "*La gestione dei servizi informatici nel sistema sanitario della Regione Lazio*".

In ogni caso, appare necessaria un'azione da parte dell'Amministrazione regionale mirata a implementare e migliorare la fase attuativa della pur presente programmazione regionale in materia, con rafforzamento delle conseguenti fasi di coordinamento e controllo dell'intero settore, anche al fine di realizzare nei tempi previsti i progetti da diversi anni in cantiere quale il sistema contabile unitario, funzionale al percorso attuativo della certificabilità, già previsto con determinazione regionale G11587 del 16.08.2017, ma ancora oggi in fase di implementazione.

Tale auspicato scenario appare tanto più urgente laddove si consideri la necessità di utilizzare in modo efficiente gli ingenti fondi in arrivo dall'Europa per la digitalizzazione (fondi *Fesr*, *Fse e Recovery Fund*).

Vorrei aggiungere un'ultima annotazione sulla sanità regionale.

Prima della pandemia in termini di servizi resi ai cittadini le criticità più rilevanti riguardavano, come abbiamo detto, le liste di attesa per le visite specialistiche e l'adeguato rispetto dei livelli essenziali ed uniformi delle prestazioni sanitarie.

La pandemia ha aggravato questo scenario, per cui occorre un ripensamento del sistema. La stessa letteratura scientifica mi pare indichi come prevalente la necessità di rafforzare la rete della sanità di prossimità territoriale, spesso sacrificata sull'altare dei costi eccessivi, ed un maggior coinvolgimento dei medici di medicina generale nell'organizzazione del sistema.

La Regione Lazio nella campagna vaccinale ha raggiunto notevoli livelli di efficienza ed efficacia divenendo modello operativo e garantendo un adeguato servizio anche durante il vile attacco hacker delle scorse settimane. Non si può quindi che auspicare, che, in disparte il modello organizzativo che si vorrà scegliere, la stessa capacità operativa si possa dispiegare sul riassetto del servizio sanitario in modo da renderlo più funzionale all'esigenze dei cittadini garantendo i migliori servizi di assistenza e cura per tutte le patologie.

LA GESTIONE DEI FONDI UE

1.Introduzione e metodo di lavoro

I fondi strutturali, già previsti nella versione originaria del Trattato di Roma, hanno da sempre rappresentato uno strumento di sviluppo dell'Unione non solo in termini puramente finanziari, contribuendo a realizzare la finalità di integrazione europea in termini di bilancio, ma anche sotto il profilo sociale, traducendosi, ad esempio, in miglioramenti ambientali e qualitativi della vita dei cittadini europei. La politica di coesione, della quale i suddetti fondi sono espressione, realizza una forma di intervento pubblico nell'allocazione delle risorse che rispetta il principio dell'economia sociale di mercato, in ossequio ai paradigmi ideologici della regolazione (tra i quali la trasparenza e la tutela della concorrenza).

Nell'eccezionale contesto di emergenza sanitaria pubblica degli ultimi due anni, dalla quale è scaturita la più grave crisi economica dal secondo dopoguerra, l'Unione ha modificato la propria azione, sinora improntata a una politica di austerità e fondata sul divieto di aiuti di Stato, sospendendo alcune regole dei Trattati, tra i quali quella del pareggio di bilancio, al fine di agevolare le economie con più accentuate difficoltà finanziarie.

Tra gli strumenti di "salvataggio" adottati, quello dei fondi strutturali ha assunto un ruolo decisivo, divenendo mezzo di risoluzione delle ingenti carenze di liquidità.
La Commissione europea, infatti, attraverso la *Coronavirus Response Investment Initiative* (CRII) e la *Coronavirus Response Investment Initiative Plus* (CRII+), ha disposto l'impiego dei fondi inutilizzati al fine di fronteggiare l'improvviso e considerevole aumento degli investimenti pubblici nei sistemi sanitari. Diviene, pertanto, ancora più marcata l'impronta sociale che l'istituto dei fondi strutturali, nell'ambito del Trattato di Roma, aveva ricevuto dal Piano Marshall.

Sul piano nazionale, l'art. 241 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito nella legge 17 luglio 2020, n. 77, ha previsto che a decorrere dal 1° febbraio 2020 e per gli anni 2020 e 2021, le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione assegnate nei cicli programmatori 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020 possono essere in via eccezionale destinate ad ogni tipologia di intervento a carattere nazionale, regionale o locale finalizzata a fronteggiare

l'emergenza sanitaria, economica e sociale. Il successivo art. 242 ha consentito alle Autorità di Gestione di Programmi Operativi 2014-2020 dei fondi strutturali europei di richiedere l'applicazione del tasso di cofinanziamento fino al 100 per cento a carico dei Fondi UE per le spese dichiarate nelle domande di pagamento nel periodo contabile che decorre dal 1° luglio 2020 fino al 30 giugno 2021, anche a valere sulle spese emergenziali anticipate a carico dello Stato destinate al contrasto e alla mitigazione degli effetti sanitari, economici e sociali generati dall'epidemia.

In attuazione delle richiamate disposizioni, il Ministro per il sud e la coesione territoriale e il Presidente della Regione Lazio hanno sottoscritto, in data 2 luglio 2020, un accordo contenente le misure per fronteggiare la crisi attraverso la riprogrammazione dei Programmi Operativi dei Fondi strutturali 2014-2020 (Deliberazione di Giunta regionale n. 446/2020) per una somma pari a 646,18 milioni di euro**,** di cui 355,71 milioni sul POR FESR e 290,47 milioni sul POR FSE.

Le risorse erogate dall'Unione europea a rimborso delle spese rendicontate per le suddette misure emergenziali sono riassegnate alle stesse Amministrazioni che hanno proceduto alla rendicontazione, fino a concorrenza dei rispettivi importi, per essere destinate alla realizzazione di programmi operativi complementari, vigenti o da adottarsi.

Da tale peculiare contesto storico non può ovviamente prescindersi nella valutazione relativa alla gestione dei fondi strutturali da parte delle Amministrazioni nazionali in generale e, con specifico riferimento al presente giudizio di parifica, della regione Lazio.

Si fa riferimento, in particolare, ai fondi Strutturali e di investimento europei (SIE), che comprendono il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (di seguito anche FESR), il Fondo Sociale Europeo (FSE), il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP) e il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), gestiti nel corso della programmazione 2014-2020; il relativo quadro regolatorio è contenuto, per quanto concerne le disposizioni comuni, nel Reg. (UE) 1303/2013 e, con riferimento ai singoli fondi, in regolamenti specifici.

È sin d'ora importante sottolineare che in una logica decentrata e multilivello, quale quella che informa il sistema dei fondi strutturali, la capacità amministrativa delle autorità

locali appare decisiva ai fini della realizzazione delle finalità di interesse generale, in quanto direttamente incidente sulle capacità realizzative delle politiche di sviluppo.

L'analisi della Procura, tenuto conto della documentazione acquisita in fase istruttoria dalla Sezione di controllo e dalle osservazioni contenute nella bozza di relazione sulla gestione dei fondi UE, si è incentrata su alcuni profili, meglio illustrati nel prosieguo, al fine di valutare l'avvenuto raggiungimento dell'obiettivo di gestione sana ed efficiente dei fondi da parte della regione Lazio. Ci si soffermerà, in particolare, sullo stato di avanzamento dei POR FESR e FSE, analizzando altresì il sistema dei controlli agli stessi riferito e la tutela apprestata dall'ordinamento in caso di irregolarità o frodi.

2. Lo stato di avanzamento dei POR FESR e FSE

Con riferimento allo stato di avanzamento dei POR FSE e FESR, occorre premettere che la regione Lazio, come si evince dal Bollettino sul Monitoraggio delle Politiche di Coesione della Ragioneria Generale dello Stato, è classificata tra le regioni sviluppate rispetto alla media europea. Nell'ambito di tale categoria, sul totale delle risorse programmate a valere sul FESR e sul FSE, pari complessivamente a 13,19 miliardi di euro, risulta un avanzamento medio dello stato di attuazione dei programmi pari all'83,84% in termini di impegni e al 54,27% in termini di pagamenti.

Più nel dettaglio, rispetto a una programmazione pari a 2,7 miliardi di euro, da ripartire tra i vari Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE), le risorse complessivamente destinate all'attuazione dei Programmi Operativi del Lazio hanno superato i 3 miliardi di euro, pari al 112,8% della dotazione totale iniziale, in ragione dell'*overbooking* di FESR e FSE dovuto, come meglio si vedrà, all'utilizzo dei fondi per fronteggiare le spese sostenute nel periodo emergenziale. Come risulta dai dati acquisiti nel corso dell'istruttoria condotta dalla Sezione di controllo, si evidenzia un *trend* positivo nei pagamenti, ora ammontanti a 1,7 miliardi, pari al 62,5% della dotazione finanziaria, rispetto al 2019, quando ne rappresentavano solo il 39,4%.

2.1 Il POR FESR

Con riferimento al FESR, la dotazione finanziaria complessiva della programmazione 2014-2020 è di euro 969.065.194,00, dei quali il 50% delle risorse (pari a

euro 484.532.597,00) proveniente dall'Unione europea e il restante 50% dallo Stato e dalla Regione.

La Procura non può non fare proprie le considerazioni della Sezione di Controllo sull'effettivo ritardo dello stato di attuazione del Programma al 31/12/2020 rispetto alla quota europea, pari al 65,39% per la spesa impegnata e al 40,23% per i pagamenti effettuati (Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze- Monitoraggio politiche di coesione, Programmazione 2014-2020, situazione al 31 dicembre 2020).

Sul piano finanziario, la Sezione ha rilevato la mancata quadratura tra stanziamento e relativi impegni della spesa finanziata con fondi statali, europei e regionali, nonché la mancata quadratura tra l'ammontare delle risorse stanziate e il totale derivante dalla somma dell'importo impegnato e FPV di spesa.

La Regione, in sede di istruttoria, ha chiarito che, analogamente a quanto accade per il POR FSE, la suddetta discrasia è ascrivibile alla tempistica di attuazione del programma, che si articola fino al 31 dicembre 2023.

Quanto alla riprogrammazione, la Regione ha fatto riferimento alle decisioni della Commissione Europea di marzo e settembre 2020, delle quali solo l'ultima motivata in ragione dell'emergenza Covid, con le quali, fermo restando l'ammontare dei finanziamenti annuali, sono state introdotte delle modifiche all'allocazione finanziaria fra gli Assi.

Come risulta dalla decisione della Commissione europea del 9 settembre 2020, in particolare, al fine di fronteggiare la crisi provocata dall'emergenza epidemiologica è stato potenziato l'Asse I – Ricerca e innovazione, attraverso l'introduzione di nuove azioni e la compressione di alcuni obiettivi specifici, a fronte di un trasferimento di risorse dall'Asse II – Lazio Digitale; scelta, quest'ultima, che sorprende, alla luce della centralità attribuita alla digitalizzazione tra i principi informatori del *Next Generation EU*. Sono state, inoltre, trasferite risorse finanziarie all'interno dell'Asse III – Competitività, al fine di contrastare le crisi di liquidità delle PMI.

Si rileva, inoltre, che ai fini del raggiungimento dei target di spesa richiesti per l'esclusione del disimpegno automatico, secondo la regola N+3, sono stati inseriti negli Assi 1 (Ricerca e Innovazione) e 5 (Prevenzione del Rischio Idrogeologico), rispettivamente, 4 interventi pari a euro 9.419.209,00 e 53 interventi per euro 43.308.680,00, già fissati in precedenza, con caratteristiche coerenti alle Azioni del Programma.

Alla luce dei dati esaminati e sinteticamente illustrati, la Procura segnala l'esigenza di prestare la massima attenzione alla fase della programmazione della spesa, al fine di renderla coerente con gli obiettivi di interesse pubblico e in linea con i parametri di efficacia ed efficienza.

Si è, d'altra parte, consapevoli del fatto che il lento assorbimento dei fondi strutturali è un problema sistemico non recente (rilevato già a partire dal 2016), che investe le varie Regioni italiane seppur con alcune differenze dovute all'allocazione geografica. Il ritardo è dovuto a vari fattori: la complessità normativa e regolamentare; la debolezza amministrativa e il decentramento dei centri di spesa.

Sotto il primo profilo, deve riconoscersi che le amministrazioni sono chiamate a districarsi in un sistema di leggi nazionali affastellate, da interpretarsi alla luce di un complesso quadro normativo sovranazionale. A ciò si aggiunga, sotto il profilo regolatorio, che ciascun Programma Operativo viene attuato sulla base di un insieme di processi e procedure descritti nei relativi sistemi di gestione e controllo (Si.Ge.Co.). Se si pensa che in relazione al periodo di programmazione 2014-2020 l'Italia ha previsto ben 51 Programmi Operativi, dei quali 37 regionali, a fronte dei 16 della Germania, dei 21 della Spagna, dei 33 della Francia e dei 21 della Polonia, si ha un'idea del groviglio di regole che le amministrazioni beneficiarie dei fondi sono chiamate ad applicare.

È pur vero che una solida organizzazione e un'adeguata professionalità potrebbero contribuire quantomeno ad attenuare gli effetti della cattiva regolazione. È dunque sul rafforzamento delle capacità delle amministrazioni titolari dei progetti che occorre investire, limitando, ove possibile, l'abuso dello strumento dell'esternalizzazione. L'affiancamento da parte di soggetti esterni non deve infatti essere confuso con le azioni di rafforzamento delle competenze della pubblica amministrazione, dovendosi viceversa prevedere delle misure che consentano da un lato all'apparato pubblico di migliorare i processi e dall'altro al capitale umano di potenziare le proprie competenze (cd. *Capacity building*).

La Regione Lazio, invece, risulta fare largo utilizzo dello strumento dell'esternalizzazione, che pone, tra l'altro, un problema di certificazione della spesa, come meglio si vedrà tra poco. Nell'ambito dell'Asse 6 "Assistenza tecnica" risulta, infatti, l'affidamento alle società *in house* Lazio Innova spa e LAZIOcrea SpA, nonché al RTI

Pricewaterhouse Coopers Advisory S.p.A. – Ecoter S.r.l., di una serie di servizi di supporto all'Autorità di Gestione. Rispetto a tali servizi, a fronte di un impegno di spesa pari a circa 30 milioni di euro, sono stati certificati pagamenti per soli 6 milioni di euro.

Il decentramento della spesa, infine, si traduce in un ulteriore fattore di rallentamento nell'assorbimento dei fondi, tenuto conto, tra l'altro, del fatto che i vizi della Governance multilivello sono spesso aggravati dalla creazione di Organismi intermedi ai quali affidare la realizzazione di ogni singolo progetto. Anche la regione Lazio si avvale di Organismi intermedi rispetto ai quali, onde ridurre il rischio di frodi e irregolarità, è opportuno monitorare l'adozione di idonee procedure di verifica delle domande di erogazione dei contributi.

Nel nuovo periodo di programmazione, a partire dal 1° gennaio 2021, gli elencati elementi di debolezza del sistema potranno auspicabilmente essere superati, sia pur in parte, attraverso l'introduzione, da parte del nuovo Regolamento, di meccanismi di semplificazione e di riduzione degli oneri amministrativi e l'utilizzo dei Piani di Rafforzamento Amministrativo, già adottati anche dalla regione Lazio, attraverso i quali si esplicita e rende operativa l'azione per rendere più efficiente la macchina amministrativa. Tali strumenti potrebbero tra l'altro favorire, per il prossimo ciclo, una programmazione più efficace, anche grazie alla flessibilità introdotta dal nuovo Regolamento, che introduce una riprogrammazione di metà periodo al fine di destinare le risorse disponibili negli ultimi due anni.

Altro elemento di criticità emerso nell'ambito della gestione del POR FESR, comune anche alla gestione del FSE, è rappresentato dalla mancata corrispondenza tra pagamenti e spesa certificata, essendo quest'ultima inferiore ai primi, come avviene, in particolare, con riferimento all'Asse 5 "Prevenzione del rischio idrogeologico e sismico" (laddove a fronte di pagamenti per euro 10.343.334, corrispondenti al 14% della dotazione finanziaria, risulta una spesa certificata per euro 6.266.663, pari al 9%) e all'Asse 6 "Assistenza Tecnica" (nell'ambito del quale, a fronte di pagamenti per euro 3.368.039, corrispondenti al 19% della dotazione finanziaria, la spesa certificata è di euro 3.349.101, pari al 18%).

La Procura ritiene auspicabile un rafforzamento dei sistemi di gestione e controllo delle procedure, al fine di evitare impegni e pagamenti che, per le loro caratteristiche, non sono certificabili. La fase della certificazione, infatti, costituisce non solo la realizzazione

degli obiettivi di sviluppo dei Piani, ma anche il necessario presupposto al fine di evitare il disimpegno automatico dei fondi.

2.2 Il POR FSE

Con riferimento al FSE, la dotazione finanziaria complessiva della programmazione 2014-2020 è di euro 902.534.714,00, dei quali il 50% delle risorse (pari a euro 451.736.077,50) proviene dall'Unione europea e il restante 50% dallo Stato e dalla Regione.

Dai dati trasmessi alla Sezione di Controllo emerge una situazione di *overbooking* rispetto alla dotazione finanziaria: al 31/12/2020 sono infatti state impegnate risorse per euro 1.048.930.918,75, pari al 116,2%, e disposti pagamenti per euro 699.329.693,00, pari al 77,5%.

La Regione ha chiarito che l'*overbooking* costituisce una situazione temporanea derivante dalla riprogrammazione del novembre 2020, finalizzata alla copertura della Cassa Integrazione Guadagni in deroga, nonché all'applicazione, per l'anno contabile 2020-2021, del tasso di cofinanziamento UE pari al 100% sugli Assi 1, 2, 3 e 4.

La Procura accoglie con favore la precisazione della Regione secondo la quale rispetto al FSE, e al contrario del FESR, non sono stati individuati progetti coerenti e non si registrano altre forme di spesa non direttamente prevista nella programmazione. Si rileva, tuttavia, che tale comportamento virtuoso è stato probabilmente agevolato da una circostanza eccezionale, rappresentata dalla quota di cofinanziamento UE, che ha consentito di superare il target di spesa relativo al disimpegno automatico (regola "N+3") sia del 2020 (pari, in quota UE, a euro 154.700.372) sia del 2021 (pari, in quota UE, a euro 206.695.462), portando lo stato di avanzamento della spesa certificata cumulata all'82%. Si suggerisce, pertanto, di mantenere un'attenzione costante anche rispetto alle programmazioni future e si richiamano, in proposito, le considerazioni già svolte per il FESR.

Le stesse raccomandazioni valgono in relazione allo stato di attuazione del Programma, risultando la spesa impegnata per l'89,63% e i pagamenti effettuati per il 71,94% (Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze- Monitoraggio politiche di coesione, Programmazione 2014-2020, situazione al 31 dicembre 2020). Si concorda, pertanto, con la Sezione sul fatto che indubbiamente la riprogrammazione emergenziale abbia favorito questo risultato in termini di miglioramento della capacità di spesa.

Sul piano finanziario, per il FSE, come per il FESR, la Sezione di Controllo ha rilevato la mancata quadratura tra stanziamento e relativi impegni della spesa finanziata con fondi statali, europei e regionali, nonché la mancata quadratura tra l'ammontare delle risorse stanziate e il totale derivante dalla somma dell'importo impegnato e FPV di spesa. Anche in questo caso la Regione ha condivisibilmente motivato la circostanza con la mancata conclusione del programma, essendo il termine ultimo per l'ammissibilità della spesa fissato al 31 dicembre 2023.

Nell'ambito del POR FSE, analogamente a quanto rilevato rispetto al POR FESR, si segnala, infine, l'evidente insufficienza della spesa certificata con riferimento all'Asse 5 "Assistenza Tecnica". La fornitura di materiale tecnico e il relativo servizio di supporto, in particolare, risulta affidato, da un lato, a tre imprese, selezionate tramite procedure a evidenza pubblica o con convenzione, e, dall'altro, alle società *in house* LAZIOcrea spa e Lazio Innova spa. Rispetto a tali prestazioni, la spesa certificata raggiunge appena il 30,42% delle risorse programmate. Valgano, al riguardo, le considerazioni già svolte con riferimento al POR FESR.

3. La tutela contro le irregolarità e le frodi

L'attività della Procura in tema di contributi pubblici ha portato in luce alcuni elementi di debolezza del sistema che hanno agevolato la produzione di danni a carico dell'erario.

Ci si riferisce, in particolare, all'attività amministrativa di riscontro dei presupposti stabiliti dalle norme di riferimento ai fini dell'erogazione del contributo pubblico da parte dell'Autorità di Gestione o dell'Organismo pagatore.

Con riferimento al precedente ciclo di programmazione si pensi, ad esempio, al progetto "Lazio on the job", una delle articolazioni del "*Programma per l'implementazione del Masterplan regionale delle politiche e dei servizi per il lavoro con interventi esemplari di politica attiva*", approvato dalla regione Lazio nel giugno 2009, avente a oggetto l'erogazione di contributi per la realizzazione di tirocini formativi e incentivi all'assunzione per il tramite di Anpal Servizi (già Italia Lavoro) quale mandatario senza rappresentanza. L'iniziativa, in particolare, richiedeva alle imprese l'organizzazione di tirocini formativi nel Lazio, ma

anche sul resto del territorio nazionale e negli altri Paesi europei, a fronte della corresponsione di un assegno mensile.

Su undici imprese beneficiarie del progetto, la Guardia di Finanza di Latina ha avviato indagini che hanno portato, nel 2017, a una segnalazione alla Procura della Repubblica e alla Corte dei conti.

Dall'indagine è emerso che alcune società beneficiarie dei suddetti contributi avevano falsamente attestato di aver compiuto le attività richieste dal Programma. Risulta, in particolare, che i soggetti iscritti come tirocinanti nel registro delle presenze dei previsti corsi di formazione, in realtà lavoratori "in nero", non avevano mai completato il percorso formativo e non avevano mai conosciuto come *tutor* i soggetti indicati dalla società; le firme contenute nel registro delle presenze, poi trasmesso alla Regione, erano state inoltre tutte disconosciute dagli interessati.

A seguito della segnalazione della Guardia di Finanza, sono stati incardinati un procedimento penale presso il Tribunale di Latina, poi dichiarato estinto per prescrizione, nonché un giudizio di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti.

Quest'ultimo è stato definito in primo grado con la sentenza del 14 maggio 2019, n. 220, con la quale la Sezione giurisdizionale per la regione Lazio della Corte dei conti, in parziale accoglimento della domanda spiegata dalla Procura, ha condannato la società cooperativa convenuta e i suoi legali rappresentanti al pagamento dell'importo complessivo di euro 141.870,78 in relazione alla accertata percezione indebita di contributi per la realizzazione del Progetto. Il Collegio ha infatti ritenuto che si fosse realizzato un palese sviamento dell'ottenuto contributo dalle finalità pubbliche, non essendo stato raggiunto l'auspicato incremento occupazionale ed essendo stata al contempo sottratta ad altri imprenditori la possibilità di realizzare il suddetto fine. La decisione è stata confermata in appello, con la sentenza della Terza Sezione Centrale del 4 marzo 2021, n. 72, con riferimento alla posizione dei legali rappresentanti della società.

Frattanto, sono stati avviati dall'autorità amministrativa alcuni controlli di primo livello dai quali, come risulta dalla documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria avviata nell'ambito del presente giudizio di parifica, sono emerse alcune irregolarità.

In particolare, a fronte della somma pari a euro 10.543.076,47 di spese rendicontate, comprendenti spese per la gestione, i tirocini e i bonus assunzionali, è stata ritenuta

ammissibile una spesa pari a euro 9.678.119,47; tale importo è stato ottenuto applicando un tasso di irregolarità, pari al 9,35%, calcolato sulla base delle singole spese non ammissibili riscontrate in sede di controllo su ciascun fascicolo progettuale.

A conclusione del procedimento amministrativo di controllo, la Regione Lazio ha invitato l'Anpal a porre in essere le azioni necessarie al recupero dei contributi indebitamente erogati; l'Agenzia ha provveduto a trasmettere alle imprese interessate altrettante intimazioni di restituzione delle somme, per poi riscontrare che le suddette imprese risultano tutte fallite, sicché il recupero sarà subordinato alla predisposizione di un piano di riparto.

Le pronunce appena illustrate consentono, da un lato, di svolgere una valutazione sul funzionamento complessivo del sistema di gestione dei fondi europei nell'ambito della Regione Lazio e, dall'altro, di ricordare alcuni principi generali in punto di responsabilità amministrativa pacificamente applicabili alla materia.

In primo luogo, emergono con tutta evidenza i limiti delle verifiche documentali sulla rendicontazione prodromiche alla erogazione dei fondi, soprattutto se non supportate da idonee verifiche in loco, per ora previste solo a campione.

Ciò accade di frequente anche per altri contributi pubblici, nazionali ed europei, come nel caso oggetto della sentenza del 17 marzo 2021, n. 206, con la quale la Sezione giurisdizionale per il Lazio della Corte dei conti ha condannato il socio e rappresentante legale di una società, dichiarata fallita al momento delle indagini, al risarcimento del danno di oltre un milione di euro, in favore dell'Unione europea, per l'indebita percezione dei contributi pubblici. La società beneficiaria, in particolare, aveva documentato costi fittizi attraverso l'utilizzo di fatture emesse da società fornitrici per prestazioni che non erano mai state eseguite e per le quali, di conseguenza, la stessa non aveva sostenuto il relativo onere economico. È inoltre frequente il caso di frodi, finalizzato all'ottenimento dei contributi FEAGA, che si concretizzano nella presentazione di certificati artefatti attestanti la proprietà di terreni, nella realtà appartenuti a soggetti defunti.

Questi profili di criticità potrebbero essere in parte superati, nel corso della prossima programmazione, con l'introduzione della regola della condizionalità stabilita dal nuovo Regolamento, secondo la quale i rimborsi dovranno essere disposti sulla base dei risultati ottenuti rispetto agli obiettivi.

In secondo luogo, l'esperienza concreta dimostra la scarsa efficacia delle azioni di recupero poste in essere dagli Organismi intermedi, ai quali è affidata la gestione dei fondi, potendosi tali azioni indirizzare alle sole imprese beneficiarie e non anche ai soggetti che per le stesse agirono.

Nel delineato quadro, assume pertanto un decisivo rilievo il contributo della Corte dei conti, quale istituzione incaricata di contrastare le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione analogamente a quanto avviene rispetto agli interessi finanziari nazionali, in linea con quanto previsto dall'art. 325 TFUE.

L'effettività della tutela di tali interessi, richiesta dall'ordinamento europeo, viene, in particolare, assicurata dalla funzione ripristinatoria-risarcitoria della giurisdizione contabile, che, attraverso l'esecuzione delle sentenze di condanna, consente il recupero dei finanziamenti indebitamente erogati non solo nei confronti dell'impresa percettrice del contributo, ma anche nei confronti dei privati beneficiari.

Poiché la distrazione dei fondi pubblici costituisce il presupposto della responsabilità patrimoniale, la giurisprudenza riconosce la sussistenza del rapporto di servizio non solo nei confronti della società beneficiaria, come pacificamente affermato dalla giurisprudenza della Corte dei conti e della Corte regolatrice a partire dall'ordinanza delle Sezioni Unite n. 4511/2006, ma anche nei confronti di chi, disponendo della somma erogata in modo diverso da quello preventivato o ponendo in essere i presupposti per la sua illegittima percezione, abbia provocato la frustrazione dello scopo direttamente perseguito dall'Amministrazione (Cass. Civ., Sezioni Unite, Ord. n. 5019/2010).

La tutela offerta dall'azione di responsabilità patrimoniale dinanzi alla Corte dei conti, peraltro, consente di ottenere un risarcimento non solo del danno emergente, rappresentato dal danno subito dall'ente erogatore per effetto dell'erogazione indebita, ma con adeguato supporto probatorio può estendersi, come nel caso della richiamata sentenza n. 220/2019, al lucro cessante, consistente nel pregiudizio patito dall'Amministrazione regionale per effetto del mancato conseguimento delle finalità di promozione economica del settore che il programma pubblico era volto a perseguire, quantificato nel caso di specie, in via equitativa, in una somma pari alla metà del danno emergente; nonché al danno da disservizio, che deriva dalla disutilità dell'attività amministrativa sia nella fase prettamente

istruttoria della pratica di finanziamento, sia nella successiva fase della erogazione dei contributi programmati.

Rispetto al periodo di programmazione europea 2014-2020, il sistema di erogazione dei fondi si è rivelato efficace: sono state, infatti, riscontrati solo quattro casi di irregolarità con riferimento al FESR, tutti decertificati e recuperati integralmente, mentre non sono stati segnalati casi al di sopra dei diecimila euro in relazione al FSE; né risultano, infine, operazioni di sospetta frode.

4. I controlli

L'articolato sistema di frodi appena descritto, di rilevante impatto economico e mediatico, mette in luce l'importanza di un adeguato ed effettivo sistema dei controlli nell'ambito della gestione dei fondi europei. Le verifiche documentali, in caso di alterazione dei dati trasmessi, possono infatti non essere sufficienti a disvelare l'intento illecito dei beneficiari.

Sarebbe dunque utile, ad avviso della Procura, rafforzare i procedimenti aventi a oggetto l'esame delle domande di erogazione dei contributi e potenziare il sistema dei controlli, ampliando i casi di verifiche in loco e modificando i criteri di campionamento.

Come emerso nel corso dell'istruttoria avviata dalla Sezione di Controllo, infatti, i controlli di competenza dell'Autorità di Gestione, rispetto a ciascuna domanda di rimborso, consistono in verifiche amministrative (dichiarazione di attività e documenti che ne possano attestare la realizzazione) ed eventualmente contabili (dichiarazioni di spesa e relativi giustificativi), nel caso in cui l'operazione sia finanziata a costi reali o a tassi forfettari, nonché in verifiche sul posto delle operazioni.

In caso di operazioni finanziate a costi reali o a tassi forfettari, i controlli della documentazione di supporto alle domande sono effettuati a campione, secondo una procedura di campionamento automatizzata gestita dal sistema informativo. Sempre a campione sono selezionate le domande di rimborso intermedie sulle quali il controllore nominato dal Dirigente dell'Area Attività di controllo, rendicontazione e progettazione europea dispone delle verifiche in loco.

Anche i controlli effettuati dall'Area Attività di controllo, rendicontazione e progettazione europea, secondo la descrizione fornita dalla Regione in fase istruttoria, sono

fondati su un campione rappresentativo di operazioni, estratto sulla base di criteri che tengono conto dell'importo finanziato, della tipologia specifica delle attività formative e del beneficiario, del rischio di autocontrollo e della scelta di operare a costi reali o in regime semplificato. Le verifiche comprendono anche visite a sorpresa presso la sede di svolgimento dell'attività.

Ad avviso della Procura, sarebbe opportuno selezionare in modo accurato il campione di riferimento, adattando al caso concreto i criteri di selezione. Nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Lombardia per l'anno 2018, ad esempio, in un caso analogo a quello della frode perpetrata nell'ambito del programma "Lazio on the job", la Regione ha comunicato di aver introdotto delle verifiche a campione sui registri formativi finalizzati a verificare l'effettiva partecipazione alla formazione mediante l'analisi dei registri di presenza, di classe e/o di stage.

Si dovrebbe, poi, intervenire anche sul piano della regolazione, introducendo in alcuni casi specifiche procedure di rimborso. Nell'ambito del giudizio di parifica del rendiconto della regione Lombardia per l'esercizio 2018, ad esempio, è emerso che, al fine di contrastare il fenomeno del *gaming*, consistente nella conclusione di accordi tra operatori finalizzati all'erogazione del finanziamento in favore di soggetti già sostanzialmente collocati (perché in procinto di essere assunti dallo stesso soggetto) o di soggetti la collocazione dei quali è puramente fittizia (perché destinati a essere licenziati o non confermati), la Regione abbia introdotto specifiche condizionalità per il riconoscimento dei servizi a risultato, rappresentato dall'avvio di rapporti di lavoro subordinato.

Nel raccomandare la puntualità nell'esame delle domande e la capillarità dei controlli, tuttavia, la Procura è consapevole dell'opportunità di ricercare un punto di equilibrio tra l'interesse pubblico a erogare fondi a fronte di spese effettive e l'esigenza di snellimento sia delle pratiche amministrative imposte alle imprese, sia dei procedimenti finalizzati all'erogazione dei contributi.

Quanto ai controlli di secondo livello, infine, si rileva che, a quanto risulta dalla documentazione trasmessa, la Direzione Regionale Audit FESR, FSE e Controllo interno, funzionalmente competente, è coadiuvata da LAZIOcrea spa e da tre esperti. Tale circostanza, oltre a evidenziare ancora una volta il ricorso disinvolto alle esternalizzazioni, potrebbe costituire un elemento di potenziale debolezza del sistema sotto il profilo

dell'indipendenza dell'Autorità preposta al controllo, considerato che LAZIOcrea SpA, nell'ambito del processo di gestione dei fondi, riveste anche il ruolo di soggetto attuatore dei progetti, dando così luogo a un'indebita sovrapposizione di funzioni.

L'Unione Europea ci chiede, da tempo, una diversa politica di gestione delle concessioni demaniali che si sostanzi nell'affidamento tramite gara e nell'adeguamento dei canoni.

Come Procura contabile non possiamo che auspicare il passaggio all'affidamento tramite gara pubblica per garantire, anche attraverso la revisione dei canoni, un gettito effettivamente corrispondente al valore del bene demaniale. Occorre però lanciare un monito che induca le amministrazioni centrali e territoriali ad attrezzare il proprio agire.

Già oggi la criminalità organizzata si infiltra nel mercato delle concessioni del demanio marittimo per cui bisognerà mettere in campo tutti gli strumenti di controllo e verifica, in via preventiva e in corso d'opera, per evitare di offrire su di un piatto d'argento la possibilità alla stessa criminalità di riciclare in modo semplice il denaro proveniente dai traffici illeciti.

In conclusione, sulla base delle considerazioni che precedono, dovendosi ritenere corrette le risultanze del Conto del Bilancio per l'esercizio finanziario 2020, eccezion fatta per le poste relative al Fondo Crediti Dubbia Esigibilità e al Fondo Passività Potenziali innanzi esaminate che si demandano all'attenzione della Sezione

Il Procuratore Regionale

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

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

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

Chiede

alla Sezione regionale di controllo la parificazione del rendiconto generale della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2020, nelle componenti del conto finanziario e del conto del patrimonio, fatta eccezione per le poste sopra precisate del Fondo Crediti Dubbia Esigibilità e del Fondo Passività Potenziali.

Roma 21 settembre 2021

Il Procuratore Regionale

Pio Silvestri