



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE LAZIO ESERCIZIO FINANZIARIO 2016

**INTRODUZIONE DEL PRESIDENTE DELLA SEZIONE
CARLO CHIAPPINELLI**

**RELAZIONE IN UDIENZA
ORIELLA MARTORANA**



UDIENZA DEL 14 DICEMBRE 2017



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

**RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE LAZIO
ESERCIZIO FINANZIARIO 2016**

INTRODUZIONE DEL PRESIDENTE DELLA SEZIONE

CARLO CHIAPPINELLI

RELAZIONE IN UDIENZA

ORIELLA MARTORANA

UDIENZA DEL 14 DICEMBRE 2017

INTRODUZIONE DEL PRESIDENTE DELLA SEZIONE

CARLO CHIAPPINELLI

Mi sia consentito aprire questo intervento richiamando taluni principi affermati dalla Corte costituzionale¹, laddove ancora di recente ha ricordato che il bilancio è un “bene pubblico” nel senso che esso “è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell’ente territoriale, sia in ordine all’acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche”, in riferimento al rapporto tra politiche di bilancio, responsabilità delle strategie finanziarie e accessibilità alle informazioni da parte delle collettività amministrate.

Valori appunto cui intende offrire un contributo il presente giudizio di parificazione, nel quadro del sistema dei controlli affidati alle Sezioni regionali della Corte, che è stato esteso e rafforzato, a salvaguardia dell’equilibrio economico-finanziario del complesso delle Amministrazioni pubbliche.

In tale prospettiva va in primo luogo menzionato il controllo sulla copertura delle leggi regionali di spesa e sull’adeguatezza delle tecniche di quantificazione degli oneri, presidio fondamentale della tenuta degli equilibri di bilancio regionale, controllo i cui esiti sono rappresentati nella delibera n. 58/2017/RQ.

In questa logica il giudizio di parifica rappresenta momento di chiusura del sistema dei controlli già svolti, e nello stesso tempo apre a nuovi approfondimenti ed a mirate analisi, in una linea di continuità ed insieme prospettica di azione, avendo come chiave sistematica ed operativa di lettura i principi di equilibrio dei bilanci e di sostenibilità del debito pubblico, derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea e sanciti anche a livello costituzionale.

¹ Sentenza 29 novembre 2017, n. 247.

A livello costituzionale le modifiche recate dalla l. cost. 1/2012 (pareggio in bilancio) investono non solo l'art. 81 Cost. ma anche l'art. 97 Cost. e gli artt. 117 e 119, coinvolgendo sia il sistema delle amministrazioni pubbliche, sia i rapporti tra i diversi livelli territoriali, prevedendone il concorso all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Il novellato art. 97 Cost. affianca infatti oggi ai principi di legalità e di buon andamento, quello di assicurare, per tutte le pubbliche amministrazioni, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, dando una ulteriore conferma dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

In questa cornice si muovono le disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio di cui alla legge n. 243/2012 e le stesse regole dell'armonizzazione contabile, in relazione a cui svolgerò qualche considerazione.

Il ripiano dei disavanzi

Il filo conduttore dell'attività di controllo sul rendiconto della Regione Lazio si è negli anni incentrato sulle problematiche attinenti la quantificazione dei disavanzi, sulle articolate modalità di ripiano consentite dalla vigente normativa ed anche sulla proiezione dei relativi oneri sui bilanci futuri.

Il percorso già tracciato dalla Sezione negli anni precedenti si snoda quindi su una ricognizione compiuta dei disavanzi nel tempo formatisi, verificandone la corretta contabilizzazione nelle coordinate poste dal D.lgs. n. 118/2011 e dalle stesse normative nazionali che, ponendo a disposizione le risorse necessarie, ne hanno sostanzialmente agevolato le modalità di recupero.

La stessa giurisprudenza della Corte costituzionale che ne prende atto evidenzia peraltro la problematicità di soluzioni normative, mutevoli e variegate, le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di

bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale (*cf.* sent. n. 6/2017 e n. 107 del 2016).

Va premesso che l'esercizio 2016 si connota per la regione Lazio in particolare, oltre che per l'avvio del ripiano della quota di disavanzo di parte corrente pari a 655 milioni, per il ricorso al mutuo per la copertura del disavanzo derivante da investimenti per 1 miliardo, aspetti sui quali si è di conseguenza incentrata l'attenzione della Sezione.

Quanto al ricorso al ripiano del disavanzo ex art. 9, comma 5, dl. 78/2015 (spesa corrente) con recupero su base decennale a partire dal 2015, sono state rilevate criticità sul piano metodologico e di durata.

Per il ricorso al mutuo a pareggio (istituto già in precedenza discusso ed ora limitato ex art. 40, comma 2, del d.lgs. 118/2011) si è affermata la esigenza di una correlazione quali/quantitativa (sia pure non necessariamente contestuale) tra entrate da indebitamento e spese da esso coperte, rispettando il vincolo costituzionale di cui all'art. 119 funzionale all'attuazione del principio dell'equilibrio tendenziale di bilancio, il quale, per l'appunto, "consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche" (sent. n. 250/2013).

Si è dunque rappresentata la esigenza della predisposizione di scritture di supporto che consentano di collegare le risorse da mutuo a pareggio non già ad uno stock di disavanzo indistinto, bensì ad operazioni sottostanti puntualmente individuate. Tali elementi vanno identificati nella costruzione ex ante degli equilibri e verificati in sede di concreta accensione del mutuo, fase in cui concretamente si attualizza la previsione astratta e se ne dimensiona la effettiva portata gestionale.

Non può invero non richiamarsi la giurisprudenza contabile sinora maturata² che ha in generale evidenziato (oltre al rischio che attraverso l'istituto del "mutuo a pareggio" venga

² Da ultimo Sezione delle Autonomie deliberazione SEZAUT/17/2017/FRG; Sez. controllo Veneto deliberazione SRCVEN/422/2017/PARI; Sez. controllo Liguria deliberazione SRCLIG/65/2017/PARI; Sez. controllo Veneto, nella relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2013, approvata con deliberazione SRCVEN/751/2014/PARI, (pag. 220) e successive; Sez. controllo Lazio SRCLAZ/262/2013/PARI; Sezione delle Autonomie deliberazione SEZAUT/17/2010/FRG (pagg. 60-68).

rappresentata una situazione solo formale di equilibrio dei conti) l'esigenza di esplicitare un "principio di correlazione" tra entrate da indebitamento e spese di investimento.

In concreto, la sezione si è interrogata sui diversi profili problematici di quantificazione ed attivazione, involgendo una attenta lettura delle disposizioni recate dal d.lgs. 118/2011, ivi compresa la regola contabile 9.2 dell'allegato 4/2 al d.lgs. 118/2011, unitamente ai principi giurisprudenziali maturati.

Considerazioni in parte analoghe valgono anche in ordine al flusso di emersione dallo stock di residui perenti agli accantonamenti.

In coerenza all'art. 40, comma 2, del d.lgs. 118/2011 le accensioni sono basate su "effettive esigenze di cassa", potendosi richiamare sul piano generale anche i principi presenti nella giurisprudenza contabile, e di maggior valenza in di assicurare un puntuale quadro programmatico³.

Equilibri di bilancio

Come è noto, il rilievo anche costituzionale delle problematiche relative agli equilibri di bilancio sconta l'approccio di una pluralità di normative, a partire dal d.lgs. 118/2011 (ispirato proprio dall'esigenza di far emergere disavanzi con la nuova contabilità armonizzata ed a preordinare una pluralità di fondi a tutela), che in parte si ricollegano alla disciplina del pareggio e sono spesso contenute nelle leggi di stabilità e di bilancio (ed in altre leggi). Tali normative, spesso a carattere derogatorio, sono orientate a consentire una modulazione nel tempo nel ripiano dei disavanzi.

Diversa ratio – ancorché per taluni profili intersecantesi - riveste la disciplina sul pareggio di cui alla legge 24 dicembre 2012 n. 243 "Disposizioni per l'attuazione del principio di pareggio di bilancio".

Come ampiamente evidenziato la tematica degli equilibri, sia in fase previsionale sia in fase di rendiconto, riveste centrale spessore in base ai principi espressi dal d.lgs. n. 118/2011, nel

³ Sezione delle Autonomie deliberazione SEZAUT/31/2015/INPR.

rispetto dei quali deve essere costruito e ai quali deve tendere il bilancio regionale nella continuità dei cicli contabili.

In tale logica si muovono le disposizioni del d.lgs. 118/2011 e la “filosofia” ad esso sottesa diretta a salvaguardare, anche in prospettiva dinamica, in coerenza ai principi autorevolmente fissati in materia dalla Corte costituzionale, gli equilibri di bilancio, attraverso una corretta allocazione contabile.

Dalla relativa giurisprudenza si evince, infatti, in ordine al vincolo di destinazione nella materia finanziaria e contabile che il fondo “destinato” possa essere impiegato solo per la realizzazione dello scopo per cui lo stesso è stato stanziato.

Particolare approfondimento meritano le componenti accantonate e le componenti vincolate, queste ultime già considerate anche prima del d.lgs. 118/2011 nelle sedi più avvertite laddove si evidenziavano tali problematiche osservando che pure in presenza di un Risultato di Amministrazione positivo, dunque in presenza di un avanzo, in realtà questo potesse già essere astretto da vincoli che vanno necessariamente rispettati, significando nella sostanza un effetto insieme di adeguata visibilità dei vincoli e di rideterminazione “*in pejus*” della situazione emergente dallo stesso risultato di amministrazione rendicontato.

In questo senso il d.lgs. 118/2011 agli articoli 40 e 42, commi 8 e 9 ha opportunamente codificato tale composizione articolata, lasciando peraltro aperti ulteriori profili di inquadramento sistematico ed anche operativo quanto alla costruzione ed alla verifica degli equilibri.

Proprio le accennate perplessità inducono a rafforzare le verifiche sulla concreta gestione finanziaria dell’ente destinatario dell’attività di controllo in essere, anche nella prospettiva di costruzione dei nuovi bilanci.

Va, infatti, segnalato che la normativa in esame, ed in particolare l’art. 42 comma 8 relativo all’utilizzazione di quote del risultato di amministrazione lascia all’ente interessato l’onere di una corretta attuazione, nel quadro dei principi sopra richiamati.

Nella logica seguita, al di là dei profili di inquadramento sistematico, è apparso, comunque, necessario “sterilizzare” tale utilizzo che talora compare con non univoca connotazione nei documenti contabili.

Nella accennata complessità del mosaico normativo finanziario - contabile emergono anche profili concernenti l'applicazione e l'utilizzo di avanzo contabile, laddove sono affermati principi generali che si richiamano anche ad orientamenti della Corte Costituzionale (Corte cost. 70 e 192, 89/2017) in base a quali in caso di disavanzo, le quote vincolate del risultato di amministrazione sono esse stesse un debito da onorare e non una fonte di copertura nella disponibilità dell'Amministrazione.

Si tratta di verificare in primo luogo la costruzione degli equilibri quale si rinviene nella documentazione all'esame, in secondo luogo effettuare l'analisi della effettiva gestione, precisando il ruolo dinamico del controllo che si proietta anche dopo il giudizio di parifica nella verifica degli equilibri previsionali ai sensi dei commi 3 e 4 dell'art 1 del d.l. 174/2012 (legge di conversione n. 213/2012).

Va invero considerato che pur nella generale valenza dei principi sopra sinteticamente richiamati, si riscontrano non lievi differenze sostanziali nella pluralità di situazioni contabili e finanziarie che emergono nella composita realtà autonomistica.

Viene così in evidenza il rilievo proprio delle funzioni di controllo assegnate a livello territoriale alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, chiamate a declinare sul territorio i principi generali, con evidente non perfetta sovrapposibilità delle peculiari fattispecie e conseguente necessità di scrutinare con particolare attenzione la rappresentazione contabile e la sottesa situazione di ogni realtà.

Cenni al Servizio Sanitario regionale ed alla manovra fiscale regionale

Una particolare attenzione concerne la riduzione del disavanzo sanitario, che registra un significativo positivo decremento (a -136 milioni come certificato dal tavolo di verifica del 26 luglio ultimo scorso).

In tal senso la previsione di fuoriuscita dal commissariamento e dal Piano di rientro del debito sanitario induce la Sezione ad operare una costante verifica in merito all'effettiva traduzione dell'equilibrio finanziario/contabile in un equilibrio economico sistemico a livello regionale e degli enti del SSR.

Si pone, in particolare, l'obiettivo di verificare, in questa significativa fase di transizione per il SSR Lazio, le basi strutturali prioritariamente in funzione del perseguimento di un

equilibrio di bilancio sostanziale, in uno con la sostenibilità dinamica del debito sanitario e con l'efficacia e l'efficienza della spesa, e nel rispetto dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) sui quali si è soffermata la stessa Corte costituzionale (cfr. Corte cost. n.169/2017)⁴.

Nel nuovo contesto si accentua il rilievo che riveste il funzionamento della Gestione Sanitaria Accentrata, tanto più alla luce della realtà costituita dai piani di rientro aziendali, unitamente a taluni profili strutturali e di funzionamento del SSR, a partire dalla definizione – tuttora in corso - della rete sanitaria regionale, dei percorsi di accreditamento, delle politiche di acquisto di beni e servizi, del rischio sanitario e delle modalità di self-insurance divenuti ancor più centrali anche a seguito delle recenti innovazioni legislative⁵.

Nell'approccio seguito, ispirato ad un raccordo fisiologico e sinergico tra principi contabili e finanziari un cenno anche prospettico alla manovra finanziaria regionale correlata alla situazione di rientro dal deficit sanitario e dalla stessa copertura delle rate di ammortamento delle anticipazioni di liquidità, così come prevista dall'art. 2, comma 1, LR n. 2/2013, mediante la rimodulazione dell'addizionale regionale IRPEF ex articolo 6, comma 1, lett. b) e c), d.lgs. n. 68/2011 (+0,6% per l'anno 2014 e +1% a decorrere dall'anno 2015).

La esigenza di considerare le risultanze contabili-finanziarie fiscali si accentua anche in base alla lettura del trend crescente nelle proiezioni programmatiche di bilancio riguardanti lo svincolo e l'utilizzo delle risorse fiscali aggiuntive, originariamente attivate per il riequilibrio sanitario, per interventi a favore di altri fabbisogni regionali (quali il trasporto pubblico locale).

Ci si riferisce alla facoltà concessa con il d.l. n. 120/2013 che - seppur preordinata alla copertura di fabbisogni riferibili a servizi pubblici essenziali, anch'essi di primaria rilevanza

⁴ In particolare la Corte cost. ha affermato che *“la programmazione e la proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate sono intrinseche componenti del «principio del buon andamento [il quale] – ancor più alla luce della modifica intervenuta con l'introduzione del nuovo primo comma dell'art. 97 Cost. ad opera della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) – è strettamente correlato alla coerenza della legge finanziaria», per cui «organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate [...] in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente» (cfr. anche sentenza n. 10 del 2016)”*.

⁵ A livello statale con la legge n. 24 dell'8 marzo 2017, recante *“Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie”*.

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 altri⁶.

Si tratta in definitiva 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.

Sotto tale profilo, il miglior rapporto tra equilibrio del bilancio e buon andamento dell'azione amministrativa risiede 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 equità⁷.

Si tratta di un obiettivo rimesso alla responsabilità dell'ente regione ed alla sua autonomia costituzionale, cui un contributo indipendente terzo e neutrale intende dare proprio la relazione che accompagna il giudizio di parifica, preordinato come recita la norma a “ formulare osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e a proporre le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa”.

⁶ 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).

⁷ 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”.

Relazione in udienza

Oriella Martorana

La programmazione regionale e il bilancio di previsione 2016

Tra gli atti della programmazione regionale, il documento di economia e finanza regionale per il 2016-2018 è stato approvato da parte del Consiglio regionale con delibera n. 15 nella seduta del 4 dicembre 2015.

Il bilancio di previsione finanziario 2016-2018 è stato approvato con legge regionale 31 dicembre 2015, n. 14.

Per il 2016, lo stato di previsione dell'entrata e della spesa è stato determinato in 39.480.120.943,17 euro, in termini di competenza, e in 33.679.965.912,63 euro, in termini di cassa.

La legge di bilancio ha determinato, inoltre, gli importi dei fondi e degli accantonamenti e il livello massimo di ricorso al mercato finanziario stabilito, in termini di competenza e cassa, nel limite di 2.600.617.531,05 euro, al netto delle operazioni effettuate per il rimborso anticipato, per la ristrutturazione di passività preesistenti e per la copertura dei disavanzi sanitari prevista dalle disposizioni vigenti e con l'esclusione del disavanzo di cui all'art. 9, comma 5, del D.L. n. 78/2015.

Si fa presente, al riguardo, che la contrazione dei mutui o altre forme di indebitamento finalizzati a nuovi investimenti è stata autorizzata fino a un massimo di 300.703.991,15 euro, in misura non superiore alle quote di capitale rimborsate.

Il D.lgs. n. 118/2011, agli artt. 46, 48, 49 e al punto 5.2, lett. h) del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2, introduce nell'ordinamento regionale fondi di riserva⁸ nominati, a carattere prudenziale, generali e speciali⁹.

⁸ Per i Fondi di riserva previsti nel bilancio dello Stato, vd. legge n. 468/1978, artt. 7, 8 e 9, con riferimento ai Fondi generali (Fondo per le spese obbligatorie e d'ordine; Fondo per la riassegnazione dei residui passivi perenti di conto capitale; Fondo per le spese impreviste).

⁹ (Fondo di riserva per le spese obbligatorie; per spese impreviste; per le autorizzazioni di cassa; per la copertura delle perdite reiterate; per il pagamento delle perdite potenziali; per il pagamento dei residui perenti; per il pagamento dei cofinanziamenti regionali; per spese legate al contenzioso; nonché i fondi speciali per le spese di parte corrente e per le spese in conto capitale)

Con riguardo al bilancio di previsione in oggetto, risultano iscritti nei programmi 01 e 03 della missione 20 i fondi preposti alla copertura di determinate tipologie di spesa.

I dati desumibili dal documento legislativo evidenziano l'istituzione operata con la stessa legge di bilancio dei detti Fondi di riserva, al riguardo evidenziandosi la lacuna presente nell'ordinamento contabile regionale in ordine all'introduzione a regime dei Fondi di accantonamento prudenziali stabilmente previsti dalla nuova disciplina contabile armonizzata.

In merito si prende atto del recente intervento del legislatore regionale, che ha provveduto a colmare detto vuoto normativo con apposite norme del regolamento regionale di contabilità, adottato con DGR n. 697 del 31/10/2017.

Con tale legge, in dettaglio, la Regione ha proceduto, nell'ambito del bilancio di previsione finanziario 2016-2018, all'adeguamento dello stanziamento dei residui attivi e passivi; dei fondi pluriennali vincolati, sia di parte corrente che in conto capitale e, conseguentemente, all'adeguamento, in termini di competenza, dello stanziamento dei corrispondenti capitoli di spesa, dell'avanzo di amministrazione vincolato, sia di parte corrente che in conto capitale; in termini di competenza e cassa, degli stanziamenti riferiti ai capitoli di entrata e spesa conseguentemente al riaccertamento della programmazione comunitaria; in termini di competenza e cassa, degli stanziamenti di capitoli di entrata e spesa conseguentemente al riaccertamento di altri capitoli di entrata; dell'importo riferito al disavanzo regionale e del conseguenziale mutuo posto a copertura; dell'importo riferito alla giacenza di cassa; dello stanziamento del capitolo relativo al fondo crediti dubbia esigibilità, provvedendo al contempo all'adeguamento del prospetto riguardante il risultato di amministrazione presunto, allegato al bilancio di previsione 2016-2018, nonché dell'elenco analitico delle risorse vincolate rappresentate nel prospetto del risultato di amministrazione presunto, allegato alla "*Nota integrativa del bilancio di previsione finanziario della regione LAZIO 2016-2018*".

Nel processo della programmazione finanziaria regionale assume rilievo il documento di bilancio per missione e programma, predisposto funzionalmente in modo tale da consentire

ai portatori di interesse di avere conoscenza degli obiettivi, non solo finanziari, che l'Ente si propone di conseguire, e di valutare il grado di effettivo conseguimento dei risultati al momento della rendicontazione¹⁰.

Il bilancio della regione Lazio, nell'esercizio 2016, si compone di 23 missioni (di cui 2 tipiche del bilancio regionale - anticipazioni finanziarie e servizi per conto terzi) che contraddistinguono ambiti di intervento che si accostano, anche nel rispetto del principio di sussidiarietà, a quelli statali, in riferimento ai quali il bilancio di previsione dello Stato ha incluso 34 missioni di spesa.

La missione a livello regionale con maggiore rilevanza finanziaria è rappresentata dalla missione 13 "*Tutela della salute*", quale pilastro fondamentale della spesa regionale, dalle disponibilità finanziarie pari a 11.946.015.764,39 euro¹¹.

Il programma 01, relativo alle risorse destinate al finanziamento corrente del settore sanitario, può considerarsi, quindi, l'asse centrale della finanza regionale sul lato della spesa. Ad esso è proporzionalmente correlata una significativa parte delle entrate dovendo la spesa sanitaria trovare copertura tramite il fondo sanitario indistinto, alimentato tramite le risorse derivanti dalla compartecipazione all'IVA, dall'addizionale regionale Irpef e da IRAP¹².

Si sottolinea che le disponibilità di bilancio regionale nell'ambito della missione relativa alla tutela della salute attengono esclusivamente alla natura corrente della spesa a fronte di scarse risorse finanziarie classificate quali spese in conto capitale.

Sotto il profilo programmatico i contenuti che caratterizzano la missione 13 del bilancio della regione Lazio denotano elementi di rigidità che si riconducono, oltre che ai differenti e severi meccanismi di natura fiscale di finanziamento del settore, anche al complesso iter decisorio che caratterizza il riparto tra le Regioni delle disponibilità finanziarie per il SSN.

L'Ente regionale ha provveduto per la prima volta ad adottare nel corso dell'esercizio finanziario 2016 l'assestamento delle previsioni di bilancio 2016-2018 con atto normativo,

¹⁰ Si segnala che la legge di stabilità regionale 2015 della Regione Lazio (LR del 30 dicembre 2014) include l'elenco delle leggi di spesa vigenti suddivise per missione e programmi.

¹¹ DGR n. 775 del 31 dicembre 2015 "*Approvazione del Documento tecnico di accompagnamento al Bilancio di previsione finanziario della regione Lazio 2016-2018*".

¹² Sul punto si rinvia, per le entrate, al successivo capitolo di questo I volume, nonché, specificamente per la trattazione delle tematiche sulla sanità, al II volume della presente Relazione.

approvato dal Consiglio regionale il 27 dicembre 2016, su proposta di legge della Giunta regionale n. 340 dell'8 agosto 2016.

Si osserva, per quanto di interesse in questa sede, che la legge in oggetto risulta aver svolto unicamente una funzione di definizione di dati contabili costituenti riferimento tecnico per la determinazione delle risultanze della gestione, in chiusura del relativo ciclo gestionale, avendo perciò stesso assolto solo in parte la *ratio* complessiva che sostiene la previsione dell'art. 50 soprarichiamato.

Si evidenzia al riguardo il coerente disegno sotteso alla disciplina posta dal D.Lgs. n. 118/2011, in particolare con riguardo agli strumenti e documenti che scandiscono le principali fasi del ciclo della gestione finanziaria e contabile della Regione (*id est*: bilancio di previsione, assestamento del bilancio, rendiconto generale), attraverso i quali vengono poste all'approvazione e al controllo dell'Organo di indirizzo politico le scelte allocative delle risorse poste in essere dall'Organo di amministrazione attiva, in vista del conseguimento degli obiettivi strategici e delle politiche pubbliche definite nella relativa, pertinente azione di governo.

Nel contesto dell'analisi sulle dinamiche contabili dell'esercizio finanziario 2016, si ritiene opportuno evidenziare il rapporto intercorrente tra le risorse del bilancio a disposizione della Regione e l'entità delle risorse che possono essere destinate discrezionalmente al perseguimento degli obiettivi programmatici, una volta assicurata copertura alle spese "*rigide*", nozione alla quale si contrappone quella di "*spese libere*". Pare metodologicamente corretto dare una sia pur sintetica definizione delle nozioni sopra riferite.

Con la prima si è soliti indicare, nel contesto del bilancio di previsione, quegli stanziamenti in uscita che inderogabilmente devono essere previsti in bilancio, in quanto correlati a specifiche esigenze tecnico-contabili che ne impongono una certa destinazione (*id est* accantonamenti, fondi, vincoli di destinazione), ovvero a specifiche situazioni cui l'ordinamento conferisce un valore prioritario e/o una particolare tutela, ovvero, ancora, a esigenze di spesa irrinunciabili o insopprimibili.

Pertanto, vengono considerate “*rigide*” quelle spese che, oltre a essere destinate a un certo fine, si caratterizzano anche per essere connotate da stabilità/ripetitività nel tempo in ragione della circostanza per cui rinvergono la loro fonte in precisi obblighi giuridici e/o contabili.

Al fine di procedere a tale analisi si è ritenuto di poter prendere avvio dalle informazioni desumibili dalla Nota integrativa allegata al Bilancio di previsione 2015-2017¹³, in conformità alle previsioni dell’art. 11, comma 5, lett. j, del D.Lgs. n. 118/2011.

Da tale documento risulta che le disponibilità libere nel bilancio 2016 della Regione, al netto del settore sanitario, delle altre risorse vincolate e delle partite tecniche, ammontano complessivamente a 3.339 milioni di euro, in decremento rispetto al dato rilevato nell’esercizio finanziario 2015, che evidenziava un dato aggregato pari a 3.696 milioni di euro. La spesa, tenuto conto delle disposizioni relative al perseguimento degli equilibri di bilancio da garantire in sede di previsione, di gestione e di rendicontazione del bilancio regionale, è stata articolata sulla base dei vincoli di destinazione delle rispettive fonti di entrata.

La previsione di spesa è pari a euro 2.675 milioni in riferimento alle spese di parte corrente, tenuto conto che tali dati sono riportati al netto delle quote con copertura fondo pluriennale vincolato, del Fondo per la riduzione della pressione fiscale pari a euro 216 milioni, della quota di risorse correnti destinata alla copertura del disavanzo di cui all’art. 9, comma 5, del D.L. n. 78/2015, pari a 66 milioni).

La spesa regionale per investimenti, anch’essa esposta al netto delle quote con copertura fondo pluriennale vincolato, è pari a 599 milioni. Tale spesa è coperta per euro 116 milioni di euro mediante le entrate correnti, per 182 milioni con le entrate regionali in conto capitale e per euro 301 milioni mediante ricorso al debito.

Per un totale di 2.856 milioni di euro di “*entrate fiscali a libera destinazione*”, sono state previste spese di funzionamento e spese obbligatorie per un totale di 2.675 milioni di euro.

Già dalla lettura delle grandezze finanziarie definite in sede previsionale-nonché dalla relativa finalizzazione, risalta l’esiguità delle risorse destinabili a spese di investimento (pari

¹³ Cfr. Nota integrativa al Bilancio di previsione finanziario 2015-2017, pagg. 8 e ss.

a un importo previsto di 599, in decremento rispetto all'omologo dato del 2015, che registrava un dato pari a 779 mln di euro).

Le soprariferite risultanze evidenziano che il rapporto tra il *trend* delle risorse rigide e quelle effettive rimaste a disposizione dell'azione di governo e programmatica della Regione depone per il peso assolutamente rilevante delle prime e, conseguentemente, per la esiguità delle risorse "*libere*".

Ciò comporta rilevanti limiti sul grado di effettività possibile, alle condizioni date, degli obiettivi individuati negli atti di programmazione regionale, come pure sul grado di intensità e coerenza con i quali i medesimi possono essere in concreto perseguiti, anche nell'ipotesi ottimale in cui l'Amministrazione possa disporre - nel corso dei cicli di bilancio - delle risorse già destinate ed effettivamente riassegnate a seguito del rinnovato consenso ricevuto dall'Organo di indirizzo politico.

In definitiva, rimane da valutare, anche in termini prospettici, quali margini di effettività residuo al bilancio regionale a beneficio degli obiettivi programmatici di sviluppo e innovazione dichiaratamente perseguiti, mentre, per altrettanto, i relativi equilibri paiono garantiti solo per via del mantenimento della pressione fiscale imposta dalla permanenza della Regione nel Piano di rientro sanitario e dalla restituzione trentennale delle anticipazioni di liquidità rimosse per estinguere le passività pregresse.

Venendo alla produzione normativa della Regione per l'esercizio finanziario 2016, si osserva, in primis, che la legge di stabilità regionale per il 2016 - legge regionale 31 dicembre 2015, n. 17 - provvede al rifinanziamento, al definanziamento o alla rimodulazione delle leggi regionali di spesa, ai sensi degli articoli 36, comma 4 e 38, comma 2, D.Lgs. n. 118/2011, nonché ai sensi del punto n. 7 dell'allegato 4/1, concernente il principio della programmazione.

Nel dettaglio, l'art. 1 definisce il quadro degli stanziamenti previsti dalle leggi regionali di spesa per il triennio 2016-2018, attraverso due allegati¹⁴ nei quali sono riportate le leggi regionali di spesa e i relativi stanziamenti:

¹⁴a) l'elenco delle leggi regionali di spesa vigenti suddivise per missioni, programmi e capitoli di spesa, con l'indicazione dei relativi stanziamenti a valere sul bilancio di previsione finanziario della Regione Lazio 2016-2018, in conformità al D.Lgs. n. 118/2011.

Per quel che concerne le politiche in materia fiscale, nell'ambito della legge di stabilità regionale 2016, sono state previste, anche per l'anno di imposta 2016, disposizioni in materia di addizionale regionale all'IRPEF, che definiscono le misure delle aliquote applicate per ciascuno degli scaglioni di reddito, conformemente alle disposizioni di cui all'articolo 6 del D.Lgs. n. 68/2011.

Per effetto di tali disposizioni, sono stati interessati al prelievo aggiuntivo circa 519.000 contribuenti (il 18,3% del totale), mentre si è determinata la non applicazione del prelievo aggiuntivo per i soggetti con reddito imponibile fino a 35.000 euro e per i nuclei familiari con reddito imponibile fino a 50.000 euro e tre o più figli a carico, nonché per i nuclei familiari aventi uno o più figli disabili. Sono rimasti, infine, esclusi dal prelievo aggiuntivo i contribuenti con reddito non superiore a 15.000 euro, che risultano pari a 808.593 unità.

L'art. 5 reca norme in materia sanitaria e socio-assistenziale finalizzate al contenimento dell'erogazione di prestazioni a più elevato rischio di non appropriatezza da parte dei soggetti privati accreditati presso il servizio sanitario regionale.

La legge di stabilità è stata predisposta ed approvata nel rispetto dei termini di legge e con il contenuto minimo previsto dal principio contabile concernente la programmazione.

Per ciò che concerne il versante delle entrate si ricorda che la sottoscrizione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario pregresso ed il conseguente commissariamento dell'ambito sanitario hanno comportato, per la regione Lazio, l'applicazione, per tutto il periodo di vigenza del Piano di rientro, delle maggiorazioni delle aliquote previste per l'IRAP e per l'addizionale Irpef, secondo la normativa vigente.

Per l'IRAP si confermano l'applicazione dell'aliquota massima prevista e la disapplicazione delle agevolazioni.

Riguardo alla compartecipazione Irpef, alla luce del quadro normativo statale delineato dal D.Lgs. n. 68/2011, la Regione è intervenuta con proprie norme nella materia *de qua*,

Tale elenco rappresenta il perimetro delle leggi regionali di spesa con esclusione delle leggi di cui alla lettera b), ed è stato elaborato specificando lo stanziamento a valere sul bilancio di previsione finanziario della Regione Lazio 2016-2018, che costituisce limite all'autorizzazioni di spesa, ai sensi dell'articolo 1, commi 2 e 3, della legge di stabilità regionale 2016.

b) l'elenco delle leggi regionali di spesa approvate nel corso della X legislatura con l'indicazione, per ciascuna legge regionale, del relativo stanziamento ed eventualmente del carattere continuativo degli oneri, a valere sul bilancio di previsione finanziario della Regione Lazio 2016-2018, in rapporto al bilancio vigente.

disponendo, già nell'anno 2014, la rimodulazione dell'aliquota dell'addizionale regionale Irpef, che è passata da 0,5% a 1,1%, con l'introduzione di variazioni dell'aliquota in base a scaglionamenti di reddito.

Dal quadro sopradelineato in materia di autonomia tributaria emerge un contesto nel quale, a fronte di un evidente sforzo dell'Ente di avviare un'azione di governo all'interno di una cornice programmatica unitaria, volta a sostenere, anche attraverso la produzione normativa, lo sviluppo economico e il tessuto produttivo del territorio, si rileva una situazione di complessivi equilibri di bilancio ancora pesantemente condizionati dalla necessità di abbattere i disavanzi pregressi (in ambito sanitario, come pure a seguito del ricorso massiccio, operato nelle annualità 2013-2015, alle anticipazioni di liquidità ex artt. 2 e 3 del D.L. n. 35/2013), cui l'Ente non può che far fronte attraverso la propria leva fiscale. E ciò in evidente contraddizione rispetto alle misure di sgravio fiscale che pure, a partire dal 2013, ha inteso introdurre a favore delle fasce di reddito più deboli.

In merito, altresì, all'introdotta Fondo per la riduzione della pressione fiscale, istituito a fini di compensazione sul bilancio regionale in conseguenza delle minori entrate derivanti dalla rimodulazione del prelievo fiscale ai fini IRPEF introdotto, per il 2014 e, stabilmente, a decorrere dal 2015, dall'articolo 2 della legge regionale 29 aprile 2013, n. 2¹⁵, si osserva che la relativa implementazione è stata finanziata con i risparmi di spesa conseguiti nell'ambito della ristrutturazione del debito obbligazionario regionale nel biennio 2015/2016.

In merito alle dette economie di spesa è stato altresì accertato che l'Ente ha destinato in via prioritaria i detti flussi positivi al rimborso degli oneri connessi alle anticipazioni di liquidità conformemente alle disposizioni dell'art. 45, del D.L. n. 66/2014.

Seppure, infatti, a rigore, i flussi differenziali positivi di che trattasi non sono stati finalizzati ad ampliare la capacità di spesa del bilancio regionale, attese le corrispondenti minori entrate, si avanzano dubbi sulla piena conformità dell'azione regionale alla *ratio* sottesa alle

¹⁵ La dotazione del fondo si compone, inoltre, delle seguenti quote:

- per euro 90 milioni, derivanti dall'estinzione di un mutuo relativo al piano di rimborso della ricapitalizzazione delle Asl e delle Aziende Ospedaliere del Lazio;
- per euro 27 milioni, derivanti dall'attività connesse al piano di razionalizzazione delle società partecipate, adottato ai sensi dell'articolo 1, commi 611 e seguenti, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, di cui al decreto del Presidente della Regione del 21 aprile 2015, n. T00060;
- per euro 33,7 milioni, derivanti da altri risparmi conseguiti a valere sulle spese del bilancio regionale.

numerose disposizioni che, nel nuovo ordinamento contabile, pongono il chiaro principio della finalizzazione dei risparmi di spesa derivanti da operazioni di razionalizzazione del debito gravante sui bilanci delle Autonomie territoriali all'obiettivo di finanza pubblica di riduzione dell'indebitamento generale delle stesse e, per questa via, del *deficit* e del debito pubblico, al quale risulta altresì funzionale l'obiettivo intermedio della destinazione al miglioramento dei saldi di finanza pubblica delle eventuali maggiori entrate che dovessero verificarsi in corso d'esercizio rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione.

Una delle voci più importanti del bilancio regionale riguarda il settore della mobilità. Già il Documento di economia e Finanza regionale dedica particolare attenzione alle problematiche connesse al settore dei trasporti in quanto è noto che tale settore è particolarmente strategico per lo sviluppo e la crescita della Regione sia in termini di competitività, sia in termini di dotazione infrastrutturale e di tutela ambientale.

Per quanto riguarda, poi, più specificamente, le relative fonti di entrata, la quota del "Fondo Nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico" istituito dall'art. 16 bis del D.L. n. 95/2012, per il 2016 è pari a 574.575.826,60 euro.

Per il 2016 la Regione ha poi previsto in bilancio la destinazione di 334.800.000,00 euro, per la copertura degli oneri del TPL, derivanti dallo svincolo della manovra fiscale regionale.

Dai dati di bilancio soprariportati emerge che il finanziamento delle spese afferenti al Trasporto pubblico locale della regione Lazio è coperto dalla quota del Fondo statale e dal *surplus* del gettito derivante dalla manovra fiscale non utilizzata per il finanziamento della missione "*sanità*".

In continuità con quanto sopra osservato in sede di disamina delle manovre fiscali, e segnatamente delle misure adottate con normative di fonte regionale, la Sezione osserva che le maggiorazioni adottate in materia di aliquote Irpef e IRAP, consentite al legislatore regionale dalla normativa statale in ragione della permanenza della Regione nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario pregresso, costituiscono nei fatti fonti di copertura della spesa per la mobilità regionale che, per la parte non coperta dalle risorse provenienti dai trasferimenti statali, allo stato, non lasciano alla Regione margini di alternatività.

Si propone pertanto alla approfondita riflessione dell'Istituzione regionale, anche in chiave

prospettica, la necessità di una rivalutazione delle proprie politiche fiscali, che dovranno risultare orientate verso obiettivi di effettività e stabilità delle misure di autonoma acquisizione delle entrate destinate a copertura della spesa, segnatamente, per quel che qui interessa, nel settore della mobilità e dei trasporti che, dopo il settore sanitario, rappresenta la voce più significativa e rilevante della spesa del bilancio regionale, al fine di garantire reali condizioni di equilibrio del bilancio medesimo e, al contempo, livelli adeguati ed efficienti delle prestazioni rese alla collettività.

L'adeguamento della normativa di fonte regionale, all'ordinamento contabile introdotto dal D.Lgs. n. 118/2011

Con specifico riferimento al quadro normativo della regione Lazio, il riconoscimento della permanenza di uno spazio di potestà legislativa in capo alla medesima in materia di contabilità e programmazione economica determina, in primo luogo, la ultravigenza delle disposizioni della legge regionale del 20 novembre 2001, n. 25 (Norme in materia di programmazione, bilancio e contabilità della Regione), per quanto compatibili con le norme di cui al D.Lgs. n. 118/2011.

Alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale come sopra sommariamente delineato, deve ritenersi attuale la necessità di una revisione dei profili dell'ordinamento contabile regionale a partire da un intervento di rango legislativo di riordino della materia, abrogativo o modificativo della L.R. n. 25/2001 e di tutte le norme specifiche *ratione materiae* rilevanti, pur se formalmente recate da altre normative di fonte parimenti regionale.

Tanto posto, si riferisce dello stato di (parziale) definizione del nuovo assetto di disciplina regionale in materia di contabilità, dando atto della recente emanazione del prescritto regolamento di contabilità, il cui *iter* si è formalmente concluso con l'adozione dell'atto ad opera della delibera di Giunta regionale n. 697 del 31 ottobre 2017, recante “*Adozione del regolamento regionale avente ad oggetto : “Regolamento regionale di contabilità, in attuazione dell’articolo 3 della legge regionale 20 novembre 2001, n. 25 (Norme in materia di programmazione, bilancio e contabilità della Regione) ed ai sensi dell’articolo 47, comma 2, lettera b), dello Statuto”*”.

Al riguardo, si osserva sin d'ora che, stante la riconducibilità del detto regolamento alla fonte legislativa regionale emanata antecedentemente al nuovo ordinamento contabile armonizzato (*id est*, la L.R. n. 25/2001), ne discenderà, allorché si procederà a completare l'intervento di riordino normativo con l'adozione della nuova legge di contabilità di fonte regionale, la necessaria revisione anche dell'adottato Regolamento al fine di verificarne la perdurante compatibilità con la norma di rango sovraordinato *medio tempore* sopravvenuta. Passando ai contenuti del Regolamento, di rilievo le disposizioni del Capo V che in materia di copertura finanziaria delle leggi regionali introducono nell'ordinamento regionale il principio della necessaria autosufficienza finanziaria delle leggi onerose, in tal senso una lacuna ripetutamente sottolineata da questa Sezione in sede di verifica delle coperture finanziarie delle leggi di spesa.

Le risultanze della gestione

La proposta di legge regionale sul “*Rendiconto generale della regione Lazio per l'esercizio 2016*” è stata approvata con DGR n. 220 del 28 aprile 2017, trasmessa il 4 maggio e acquisita dalla Sezione in pari data, per gli adempimenti relativi al giudizio di parifica.

Tale proposta di legge si compone di 16 articoli e comprende il Conto del bilancio, il Conto economico e lo Stato patrimoniale, con i rispettivi allegati, corredata della Relazione illustrativa e della Relazione sulla gestione.

Il Collegio dei revisori dei conti della regione Lazio ha reso la prescritta relazione sulla proposta di legge sul rendiconto, ai sensi dell'art. 11, comma 4, lett. p) del D.Lgs. n. 118/2011, in data 7 giugno 2017 esprimendo parere favorevole.

La relazione del Collegio dei revisori dei conti è stata trasmessa dalla Regione con nota n. 292511 dell'8 giugno 2017 ed acquisita con nota prot. n. 3799 del 9 giugno 2017.

In data 3 agosto 2017, con nota n. 404858 è stato trasmesso il rendiconto consolidato, comprensivo dei risultati del Consiglio regionale, approvato in conformità alle previsioni dell'articolo 63, comma 3, del D.lgs. n. 118/2011.

In data 8 settembre 2017 è stato acquisito il prescritto parere del Collegio dei revisori.

Le risultanze contabili della gestione sono esposte all'articolo 6, per quanto attiene al risultato definitivo di competenza; all'articolo 11 per quanto attiene al saldo di cassa; agli articoli 9 e 10 con riferimento, rispettivamente, al totale dei residui attivi e passivi.

Al fine di dare immediata evidenza dei dati rappresentativi dei principali saldi della gestione, si ritiene opportuno fornirne qui di seguito una rappresentazione sintetica, rinviando ai successivi paragrafi per un'analisi più approfondita di specifiche tematiche.

Saldo della gestione di competenza 2016

(in euro)

Accertamenti	26.396.156.864,15
Impegni	25.107.621.694,53
Risultato di competenza	1.288.535.169,62

Saldo della gestione di cassa 2016

(in euro)

Fondo di cassa iniziale	827.848.853,79
Riscossioni totali	26.833.756.717,90
Pagamenti totali	27.093.904.154,69
Fondo di cassa finale	567.701.417,00

Residui attivi 2016

(in euro)

Somme rimaste da riscuotere sui residui attivi degli esercizi 2015 e precedenti	2.040.002.275,70
Somme rimaste da riscuotere sulle entrate accertate per la competenza propria dell'esercizio 2016	1.671.097.373,55
Totale residui attivi al 31/12/2016	3.711.099.649,25

Residui passivi 2016

(in euro)

Somme rimaste da pagare sui residui passivi degli esercizi 2015 e precedenti	1.824.855.824,45
Somme rimaste da pagare sulle spese impegnate per la competenza propria dell'esercizio 2016	2.775.111.360,08
Totale residui passivi al 31/12/2016	4.599.967.184,53

L'Amministrazione ha chiarito¹⁶ di aver proceduto, per quel che qui interessa, alla rendicontazione utilizzando gli schemi di rendiconto allegati al D.Lgs. n. 118/2011, come

¹⁶ Cfr. Relazione sulla gestione al "Rendiconto generale della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2016" (di seguito "Relazione sulla gestione"), pag. 30 e ss.

modificato dal successivo D.Lgs. n. 126/2014, aggiornati, ai sensi dell'articolo 3-bis, comma 2 del medesimo, con riferimento all'esercizio 2016.

La Regione ha riferito di non avere gestioni fuori bilancio, essendo l'intero bilancio costruito, gestito e rendicontato in funzione del principio dell'universalità¹⁷.

Si premette che il principio della flessibilità ha ampliato la possibilità, per le Amministrazioni territoriali, di effettuare variazioni di bilancio gestionali nel corso dell'esercizio finanziario, ai sensi delle disposizioni di cui all'articolo 51 del D.Lgs. n. 118/2011. Le variazioni di bilancio effettuate dalla Regione sul bilancio 2016 hanno riguardato, principalmente, l'assegnazione di risorse vincolate da parte dello Stato e dell'Unione Europea; il pagamento delle spese obbligatorie; nonché variazioni compensative tra capitoli di spesa.

Di seguito viene riportata una tabella che illustra quantitativamente le variazioni effettuate nell'esercizio finanziario 2016.

Tipologie variazioni di bilancio 2016

Tipologia di variazione	Numero
Deliberazioni di Giunta regionale Variazioni compensative	217
Deliberazioni di Giunta regionale Attuazioni Leggi regionali	10
Decreti del Presidente	0
Determinazioni	177
Totale	404

La gestione di competenza dell'esercizio 2016 ha prodotto accertamenti pari a 26.396.156.864,15 euro, impegni per 25.107.621.694,53 euro e si è conclusa con un saldo positivo di 1.288.535.169,62 euro, in lieve diminuzione rispetto a quello dell'esercizio precedente, pari a 1.292.220.278,84 euro, e con un decremento più rilevante rispetto a quello

¹⁷ In attuazione del principio della universalità, il sistema di bilancio ricomprende tutte le finalità e gli obiettivi di gestione, nonché i relativi valori finanziari, economici e patrimoniali riconducibili alla singola P.A., al fine di fornire una rappresentazione veritiera e corretta della complessa attività amministrativa svolta nell'esercizio e degli andamenti dell'agere amministrativo, anche nell'ottica degli equilibri economico - finanziari del sistema di bilancio. Sono incompatibili con il principio dell'universalità le gestioni fuori bilancio, consistenti in gestioni poste in essere dalla singola Amministrazione o da sue articolazioni organizzative - che non abbiano autonomia gestionale - che non transitano nel bilancio. Le contabilità separate, ove ammesse dalla normativa, devono essere ricondotte al sistema di bilancio dell'Amministrazione entro i termini dell'esercizio (sul punto vd. *infra*, la trattazione dedicata nel cap. "Il conto del tesoriere").

dell'esercizio 2014 di euro 2.264.546.938,51.

Il confronto del dato complessivo degli accertamenti e degli impegni 2016 rispetto al 2015 fa emergere una riduzione delle entrate accertate (da 27.255.785.492,96 euro del 2015 a 26.396.156.864,15 euro nel 2016) e delle spese impegnate (da 25.963.565.214,12 euro del 2015 a 25.107.621.694,53 nel 2016), con un decremento di impegni in parte spesa (855.943.519,59 euro) comunque inferiore, rispetto alla diminuzione di accertamenti in parte entrata (859.628.628,81 euro).

Il *trend* del quadriennio 2013/2016, seppur evidenzia un risultato stabilmente positivo della gestione di competenza, a fronte di un picco di accertamenti e impegni nell'anno 2013, lascia emergere una tendenza in progressivo decremento delle grandezze contabili considerate. Il fenomeno pare ascrivibile a eventi di carattere straordinario verificatisi nell'annualità 2013, quali, primariamente, l'acquisizione di risorse rivenienti dal riparto del Fondo sanitario nazionale, nonché, ulteriormente, per gli anni 2013-2015, l'acquisizione delle risorse a titolo di anticipazioni di liquidità.

Sul versante delle entrate, meritevoli di attenzione si appalesano le risultanze nel quadriennio relative al titolo 3 (Entrate extratributarie) e al titolo 6 (Accensione prestiti). Le prime, infatti, mostrano un picco di accertamenti proprio nell'annualità 2016, con un *trend* complessivo in forte ascesa anche nel triennio precedente. Il dato denota un graduale, ma anche significativo miglioramento nella gestione di tale tipologia di entrate, seppure, con riferimento all'annualità 2016, hanno concorso fattori di natura contingente e tipologie di entrate di carattere non ripetitivo.

Sul versante delle uscite, degno di nota appare il divario tra il trend, sostanzialmente stabile, delle uscite di parte corrente e il trend delle spese di parte capitale, confermativo del carattere fortemente ridotto della capacità di spesa del bilancio regionale per investimenti.

Il saldo della gestione di competenza 2016 tiene conto dell'attività di riaccertamento dei residui attivi e passivi, effettuato ai sensi dell'art. 3, comma 4, del D.Lgs. n. 118/2011 e dell'art. 1 – *quater* del D.L. n. 78/2015, convertito, con modificazioni, dalla legge n.125/2015.

L'insieme delle operazioni di riaccertamento è stato definito con D.G.R. n. 180 dell'11 aprile 2017. In particolare si è proceduto al riaccertamento dei residui attivi per un importo

complessivo di euro 336.092.561,01 e dei residui passivi per un importo complessivo di euro 837.553.941,24.

Alla chiusura dell'esercizio 2016 la gestione di cassa presenta un risultato positivo di 567.701.417,00 euro, dato dal fondo di cassa iniziale, pari a 827.848.853,79 euro, aumentato delle riscossioni (per un importo di 26.833.756.717,90 euro) e diminuito dei pagamenti complessivi dell'esercizio (per un importo di 27.093.904.154,69 euro).

Dell'ammontare del fondo di cassa totale al 31 dicembre 2015, pari a 567.701.417,00 euro, 560.210.215,51 euro sono costituiti da somme affluite al conto dedicato alla gestione sanitaria, con un'incidenza sul detto fondo di cassa totale del 98,68%.

Il dato disaggregato relativo alla cassa non sanitaria registra un valore pari a 7.491.301,49 euro.

Anche l'esercizio 2016, come i tre anni precedenti, si caratterizza per il ricorso all'anticipazione di tesoreria, sebbene con andamenti migliorativi.

Nel dettaglio, si sono registrati, sui capitoli indicati, accertamenti e riscossioni pari ad euro 2.282.528.455,46 e corrispondenti impegni e pagamenti per euro 2.282.528.455,46.

L'utilizzo medio dell'anticipazione di cassa nel corso del 2016 è stato pari ad euro 108.820.405,91, con un miglioramento rispetto all'utilizzo medio che si è avuto negli ultimi due anni. Nel 2015, infatti, era risultato pari a euro 276.818.407,74; nel 2014 era risultato pari a 659.503.584,76, mentre nel 2013 era stato pari a euro 1.081.699.783,48.

Nel corso del 2016, infine, si è fatto ricorso a trasferimenti temporanei di risorse tra il conto intestato alla gestione ordinaria e quello della gestione sanità, contabilizzati in partite di giro.

Nel corso dell'esercizio 2016 i trasferimenti di risorse dal conto ordinario al conto sanità sono stati pari ad euro 1.227.331.019,63, mentre i trasferimenti di risorse dal conto sanità al conto ordinario sono stati pari ad euro 810.000.000,00. Dai dati riferiti si desume, nel periodo in esame, un differenziale positivo di trasferimenti dal conto ordinario al conto sanità per euro 417.331.019,63.

Si ricorda a tal proposito che al 31 dicembre 2015 si registrava un credito complessivo del conto sanità verso il conto ordinario per euro 320.895.669,53¹⁸.

Il dato soprariportato segna un'inversione di tendenza rispetto ai dati relativi al triennio 2013-2015¹⁹, con riferimento ai quali le movimentazioni contabili tra i due conti registravano differenziali negativi del conto ordinario rispetto al conto sanità e, nel caso verificatosi nell'anno 2015, come sopra appena riferito, una mancata reintegrazione, entro l'anno finanziario, del conto sanità, formalmente violativa del precetto normativo di cui all'articolo 21 del D.Lgs. n. 118/2011.

A completezza dell'analisi sui dati emergenti dalla gestione complessiva della cassa nell'annualità considerata, è utile sottolineare un ulteriore dato, relativo al valore negativo che caratterizza il fondo cassa iniziale con riguardo alla gestione non sanitaria. Ciò, se da un lato è significativo della sofferenza che, come rilevato nelle precedenti Relazioni di parifica, ha caratterizzato, in entrata, la cassa non sanitaria, a differenza di quella sanitaria, alimentata, come noto, dal flusso determinato a monte (*id est*, in sede di riparto delle quote del FSN), dall'altro costituisce un ulteriore sintomo di quei fenomeni di deficit di cassa (non sanitaria) divenuti imponenti in concomitanza con l'emersione dei disavanzi di competenza fronteggiati con il massiccio ricorso alle anticipazioni di liquidità e connessi essi stessi alla effettiva non solvibilità dell'Ente a fronte di spese pregresse, *medio tempore* divenute certe, liquide ed esigibili.

La considerazione congiunta degli effetti contabili a commento conduce a ritenere ancora

¹⁸ Cfr. Corte dei Conti - Sezione regionale di controllo per il Lazio, Rendiconto generale della Regione Lazio esercizio finanziario 2015, Relazione di accompagnamento alla decisione di parifica, vol. I, pag. 80.

¹⁹ Con riferimento all'esercizio finanziario 2015 l'Amministrazione ha riferito che le movimentazioni contabili tra il conto sanità ed il conto ordinario sono state pari a complessivi euro 564.000.000,00 dal conto ordinario al conto sanità e di euro 1.321.000.000,00 dal conto sanità al conto ordinario, con un differenziale pari ad euro 757.010.000,00.

Tuttavia, nel 2015, la reintegrazione dal conto ordinario al conto sanità è avvenuta anche attraverso l'utilizzazione del capitolo T31475, per un importo complessivo pari ad euro 255.983.421,61.

Di conseguenza, il differenziale dei flussi di cassa per l'anno 2015 si attesta ad euro 501.016.578,39 (757.000.000,00 - 255.983.421,61). Nell'esercizio finanziario 2014 le movimentazioni contabili tra i due conti sono state pari a complessivi euro 3.888.179.759,97 dal conto ordinario al conto sanità, e ad euro 3.136.457.095,42 dal conto sanità al conto ordinario, con un differenziale pari ad euro 751.722.664,55.

Infine, nell'esercizio finanziario 2013 le movimentazioni contabili sono state pari a complessivi euro 6.866.944.734,79 dal conto ordinario al conto sanità e di euro 7.438.546.490,48 dal conto sanità al conto ordinario, con un differenziale pari ad euro 571.601.755,69.

Pertanto, prendendo a riferimento gli esercizi finanziari 2013, 2014 e 2015, risultano i seguenti crediti del conto sanità verso il conto ordinario:

anno 2013: +571.601.755,69 euro;

anno 2014: -751.722.664,55 euro;

anno 2015: +501.016.578,39 euro;

per un credito complessivo del conto sanità verso il conto ordinario pari ad euro 320.895.669,53.

sussistenti strascichi di quelle condizioni di non autosufficienza della cassa a coprire le spese programmate che, unitamente all'assenza di meccanismi contabili tesi a neutralizzare gli effetti pregiudizievoli per il bilancio discendenti dalla mancata appostazione di risorse permanentemente vincolate a perdurante copertura della spesa programmata (quali, segnatamente, quelli introdotti con il D.Lgs. n. 118/2011 con il FPV e anche il FCDE) sono stati essi stessi causativi del sostanziale dissesto finanziario dell'Ente.

Di ulteriore rilievo è, in ultimo, il profilo riguardante la regolamentazione dei rapporti tra l'Ente regionale e il proprio tesoriere, quali trasfusi nel relativo contratto di servizio.

Rinviano all'apposita trattazione dedicata ai rapporti tra il conto di tesoreria statale istituito per la gestione delle risorse afferenti al perimetro sanitario e il conto istituito presso il tesoriere regionale²⁰, è di rilievo richiamare la novella introdotta dal legislatore statale all'art. 10, comma 4, del D.L. n. 113 del 24 giugno 2016, convertito dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, (recante "Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio") il quale dispone che "Fermo restando quanto disposto dall'articolo 3, comma 7, del decreto-legge 6 giugno 2013, n. 64, le risorse presenti sui conti intestati alle regioni, riferiti sia alla gestione ordinaria che alla gestione sanitaria, concorrono complessivamente alla gestione della liquidità regionale. Il ricorso ad anticipazioni di tesoreria è consentito solo nel caso di carenza globale di fondi". La ratio della riferita norma è da individuarsi nell'esigenza di evitare che le Regioni, nella gestione della propria liquidità, sostengano oneri aggiuntivi rispetto a quelli che avrebbero sostenuto se non fosse stata operata la suddivisione dei conti tra quello ordinario e quello sanitario, fermo restando quanto disposto dall'articolo 3, comma 7, del D.L. n. 35/2013. Di tale chiara disposizione dovrà tenere conto l'Amministrazione al fine di ottenere dal proprio Tesoriere condizioni contrattuali che non ne vanifichino la finalità.

A conclusione della presente analisi, la Sezione, nel prendere atto delle risultanze sopraevidenziate in merito alla gestione delle risorse per cassa, raccomanda all'Amministrazione una gestione attenta, scrupolosa, prudente e prospetticamente efficiente della cassa ordinaria, che dovrà stabilmente svolgersi nella prospettiva di una sostanziale stabilizzazione dei flussi di risorse in entrata, fisiologicamente parametrate agli

²⁰ Cfr. cap. Il Conto del tesoriere

ordinari canali di relativa, pertinente acquisizione.

L'indicatore di tempestività dei pagamenti della regione Lazio per il periodo compreso tra il 1 gennaio 2016 ed il 31 dicembre 2016 è risultato pari a -15,10 (il valore sale a -16,27 al netto della GSA, il cui valore è pari a 18,72)²¹, evidenziando un *trend* positivo rispetto all'esercizio 2015.

Tanto osservato, si richiama l'attenzione dell'Amministrazione sulla necessità di adottare le misure correttive necessarie ad estendere anche al perimetro sanitario gli effetti di efficientamento del sistema dei pagamenti già oggi registrati negli altri comparti alimentati dalle risorse della gestione non sanitaria, al fine del perseguimento di parametri di virtuosità caratterizzanti gli andamenti complessivi della gestione di cassa.

Un'adeguata previsione di cassa non potrà funzionalmente prescindere da una corretta determinazione degli effettivi flussi di entrata e di uscita, necessari a garantire l'attuazione delle linee programmatiche, definite già in sede di programmazione e di correlata predisposizione dei documenti di bilancio da parte dell'Amministrazione, sulla base delle scelte allocative delle risorse approvate dall'Assemblea elettiva e trasfuse nelle leggi di bilancio.

I detti flussi di entrata e di uscita dovranno, per ciò stesso, “(...) ispirarsi ai principi di veridicità, di attendibilità, di congruità e di prudenza, al fine di rendere credibili le autorizzazioni di spesa in termini di cassa. (...) In sostanza, la previsione di cassa (...) costituisce un elemento chiave del bilancio che va determinata sulla base dei postulati di veridicità e attendibilità sopra enunciati, calcolando, per ciascuna entrata, l'ammontare che presumibilmente si potrà riscuotere. (...). Il gettito delle entrate che si presume di riscuotere andrà sommato alla giacenza iniziale di cassa e su tale sommatoria si potranno determinare le previsioni di cassa per la spesa. (...) Si rende necessario, pertanto, eseguire previsioni di entrata attendibili e coerenti al fine di determinare il limite autorizzatorio effettivo entro il quale il titolare del potere di spesa può disporre *ex novo* sull'esercizio corrente”²².

²¹ Un indicatore di tempestività dei pagamenti negativo sta a significare che le fatture sono state pagate in media prima della scadenza delle stesse, mentre un indicatore positivo evidenzia che le fatture sono state pagate in media dopo la scadenza delle stesse.

²² Cfr. Corte dei conti, SE Sezione delle Autonomie, delib. n. 9/SEZAUT2016/2016/INPR cit , pag. 28.

Ad accrescere la complessiva efficienza del “*sistema cassa*” concorrono le disposizioni contenute all’articolo 9 del decreto-legge n. 78/2009, trasfuso all’articolo 56, comma 6, del D.Lgs. n. 118/2011, con il connesso monitoraggio sul rispetto dei tempi di pagamento nelle transazioni commerciali.

Funzionale a tali finalità è una efficace organizzazione del sistema dei controlli interni, che dovrà risultare idoneo a consentire la misurazione e la valutazione dei risultati conseguiti dai singoli responsabili dei centri di costo, anche in un’ottica di ponderazione dei livelli di produttività individuale effettivamente conseguiti.

Si invita altresì l’Amministrazione a coordinare gli adempimenti correlati alle operazioni di chiusura della tesoreria regionale, per come in concreto articolata nei sottoconti istituiti in osservanza della normativa sul “perimetro sanitario”, come pure per quelli istituiti ai sensi dell’art. 3, comma 1, della L.R. n. 17/2015, all’unitario termine del 31 gennaio successivo al termine dell’esercizio finanziario di riferimento, previsto dal D.Lgs. n. 118/2011.

Similmente, si sottolinea la non procrastinabilità di un adeguamento delle disposizioni di contabilità di fonte regionale alle previsioni poste dal richiamato D.Lgs. n. 118/2011 quanto alle tempistiche previste per la definizione degli adempimenti volti alla riconciliazione delle scritture contabili del Tesoriere e dell’Economo, stante la prodromicità di tali adempimenti per la definizione delle risultanze complessive della gestione di cassa, a loro volta destinate a confluire nelle risultanze generali della gestione ai fini della rendicontazione.

Passando all’analisi della gestione dei residui, pare utile dare immediata rappresentazione delle risultanze finali complessive della detta gestione, tenuto conto degli esiti dell’operazione di riaccertamento ordinario.

I detti esiti constano di un saldo positivo di 21.556.735,04 euro, derivante dalla differenza tra i minori residui passivi, pari ad euro 59.411.909,90, e i minori residui attivi, pari ad euro 37.855.174,86

I residui attivi al 31 dicembre 2016, in diminuzione (-11,36%) rispetto alla chiusura dell’esercizio precedente, ammontano ad euro 3.711.099.649,25, di cui 2.195.728.744,00 euro, relativi alla gestione sanitaria ed euro 1.515.370.905,25 alla gestione ordinaria, con una percentuale che si attesta al 59,17% per i residui afferenti al settore sanitario.

I residui passivi finali, anch'essi in diminuzione (-30,78%) rispetto alla chiusura dell'esercizio precedente, ammontano ad euro 4.599.967.184,53 di cui euro 3.242.967.255,90 relativi alla gestione sanitaria ed euro 1.356.999.928,63 relativi alla gestione ordinaria, con una percentuale che si attesta al 70,50% per i residui afferenti al settore sanitario.

Nel corso dell'esercizio 2016 non si sono registrati nuovi residui perenti, essendo state conservate nel conto del bilancio tutte le spese impegnate in esercizi pregressi e non pagate, al netto del riaccertamento, in applicazione del principio contabile della competenza finanziaria potenziata.

Permane tuttavia una massa di residui perenti provenienti da esercizi anteriori al 2009 che, pur se eliminati dal bilancio, costituiscono debiti che la Regione potrebbe essere chiamata a pagare entro il termine ordinario della prescrizione civilistica decennale e a copertura dei quali è tenuta a costituire appositi fondi.

Nel corso dell'esercizio 2016 sono stati cancellati residui perenti per 241.240.452,23 euro in quanto non più esigibili, per 140.453.672,89 euro, in quanto impegnati nell'esercizio 2016 e per 81.641.187,76 euro, in quanto antecedenti all'anno 2001. Sono stati, inoltre, consolidati nello stock di perenzione residui passivi perenti per 2.369.673,55 euro.

A seguito delle predette operazioni, l'ammontare complessivo è passato da 2.097.018.476,03 euro del 1 gennaio 2016, a 1.636.052.836,70 euro a chiusura dell'esercizio 2016.

Il grado di copertura dei residui perenti, dato dal rapporto tra l'entità del fondo "*Accantonamento per residui perenti*", pari a 605.000.000,00 euro, e l'ammontare dei residui, pari a 1.636.052.836,70 euro, si attesta al 36,98%, più elevato rispetto a quello del 2015 (che si attestava sul 22,03%), nonché del biennio ancora precedente (che nel 2013 aveva fatto registrare una percentuale del 15,41% e nel 2014 del 10,74%).

Tuttavia il *trend* nell'arco temporale considerato, pur evidenziando un graduale, progressivo innalzamento della dotazione del fondo per il pagamento dei residui perenti, a garanzia dell'assolvimento delle obbligazioni assunte, rimane ancora al di sotto del limite prudenziale valutato congruo, secondo gli indirizzi della Corte nella percentuale del 70%²³.

²³ "(...) nella considerazione che i creditori, a prescindere dalla intervenuta perenzione che consegue allo spirare dei termini di permanenza in bilancio dei residui passivi (...) mantengono comunque il diritto all'esazione del credito, fatti salvi gli effetti della prescrizione".

Riguardo ai temporanei trasferimenti di risorse tra il conto intestato alla gestione ordinaria e quello della gestione sanitaria, preme osservare che nell'anno 2016 si è registrato un differenziale positivo di trasferimenti dal conto ordinario al conto sanità, segnando un'inversione di tendenza rispetto ai dati relativi al triennio precedente.

Nel rilevare quanto sopra, si fa riserva di monitorare in occasione dei futuri cicli di controllo i dati contabili e le grandezze finanziarie sottese al delicato settore considerato.

Il risultato di amministrazione

La Regione chiude la gestione 2016 con un risultato contabile di amministrazione negativo, pari a -1.016.360.482,31 euro.

Tale saldo, integrato dal dato complessivo comprendente le quote accantonate (al netto del Fondo anticipazioni di liquidità, pari ad euro 7.547.429.437,10) e vincolate, restituisce il risultato effettivo di amministrazione, pari a -2.187.022.621,45 euro.

La Regione ha fornito specifica descrizione della natura degli importi compresi nelle quote accantonate e vincolate, secondo quanto stabilito dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, a garanzia della trasparenza della composizione del risultato di amministrazione. Ha, pertanto, chiarito che le risorse accantonate al 31/12/2016 sono le seguenti:

- Fondo crediti di dubbia esigibilità (Fondo non impegnabile): euro 68.303.881,92;
- Accantonamento residui perenti (Fondi di riserva per la perenzione amm.va, iscritti nella missione 20 del bilancio): euro 605.000.000,00, (dato gestionale risultante al termine dell'esercizio annuale a seguito della gestione del Fondo);
- Fondo anticipazioni di liquidità (Fondo non impegnabile), pari a euro 7.547.429.437,10;
- Fondo perdite società partecipate euro 102.014,00;
- Altri accantonamenti euro 25.000.000,00.

Il totale della parte accantonata è pari ad euro 8.245.835.333,02.

La parte vincolata evidenzia che, per il bilancio della regione Lazio, i vincoli sulle risorse in entrata sono da ascrivere a vincoli derivanti da trasferimenti di risorse (statale e cofinanziamenti dell'UE). L'importo evidenziato (dato gestionale) risulta pari a euro 472.256.243,22.

Aggiungendo algebricamente al saldo contabile, pari a - 1.016.360.482,31 le quote accantonate (8.245.835.333,02) e vincolate (472.256.243,22), si ottiene il disavanzo complessivo al 31/12/2016, pari a euro -9.734.452.058,55.

Sommando al disavanzo contabile, di euro - 1.016.360.482,31, le quote vincolate e accantonate, pari a euro 1.170.662.125,14 (al netto del fondo anticipazioni di liquidità) si ottiene il risultato di amministrazione "effettivo", nel caso del bilancio della regione Lazio 2016, disavanzo effettivo, pari a complessivi, -2.187.022.621,45 euro.

Tra le poste passive di cui tenere conto in sede di analisi dei complessivi equilibri, anche prospettici, del bilancio regionale, si ritiene di dover considerare anche lo stock di residui perenti che, pur se eliminati dal bilancio, costituiscono debiti che la Regione può essere chiamata a pagare entro il termine ordinario della prescrizione civilistica decennale (ex art. 2946 C.C.) e, a copertura dei quali, come visto, è tenuta a costituire appositi fondi. Tale tipologia di residui passivi, infatti, collegata ad obbligazioni regolarmente assunte ed esistenti, pur non figurando più nel bilancio, continua comunque a gravare sulle disponibilità finanziarie, quanto meno in termini di garanzia di assolvimento, fatti salvi gli effetti della prescrizione del debito, giustificandosi, per tale via, una definizione del complesso di tale categoria di passività pregresse in termini di "*disavanzo potenziale*" o, anche, di "*debito latente*".

In base alle risultanze in atti, l'ammontare complessivo del detto stock, al lordo dell'accantonamento costituito ai sensi dell'art. 60, comma 3, del D.Lgs. n. 118/2011, risulta attestarsi in complessivi 1.636.052.836,70 euro a chiusura dell'esercizio 2016.

Lo stock di perenzione al 31/12/2012 ammontava ad euro 5.682.000.000.²⁴

Sommando al disavanzo al netto del fondo anticipazioni di liquidità (euro 2.187.022.621,45) anche la quota dello stock di perenzione al 31/12/2016 non rappresentata nel disavanzo

²⁴ Vedi relazione di accompagnamento alla decisione di parifica sul rendiconto e.f. 2012, vol. I, pag. 111, tab. n. 43.

effettivo (1.636.052.836,70 – 605.000.000,00), si ottiene il disavanzo consolidato al 31/12/2016, pari a complessivi euro 3.218.075.458,15.

I disavanzi accertati nel risultato di amministrazione

Al netto del disavanzo coincidente con l'onere restitutorio discendente dalla contrazione delle anticipazioni di liquidità ex artt. 2 e 3 del D.L. n. 35/2013, la parte più rilevante e problematica del disavanzo gravante sul bilancio regionale è costituita dal residuo disavanzo derivante dal ricorso all'istituto del mutuo autorizzato e non contratto a copertura di spese di investimento²⁵.

La non piena conformità dell'istituto in oggetto con il principio della salvaguardia degli equilibri di bilancio risulta oggi definitivamente sancita dalla legge n. 243/2012, legge ad efficacia rinforzata che ha attuato nell'ordinamento il principio costituzionale del pareggio di bilancio, nonché dalle stringenti regole contabili poste dal D.Lgs. n. 118/2011 a relativa tutela, tanto in sede di costruzione e redazione del bilancio di previsione, secondo il chiaro dettato normativo dell'articolo 40, 1 e 2 comma, quanto in sede di determinazione delle risultanze finali della gestione, allorché le stesse coincidano con un risultato in disavanzo, che il nuovo articolo 42, comma 12, impone di ripianare.

Già nella fondamentale legge n. 5 agosto 1978, n. 468 – *“Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio”* - il principio della necessaria copertura della spesa introduceva, per le spese di investimento, la previsione del ricorso all'indebitamento quale mezzo di copertura *“eterofinanziata”* rispetto alle risorse proprie dei bilanci pubblici in relazione, appunto, alla natura della spesa, destinata a consentire la realizzazione e l'acquisizione alla persona giuridica pubblica di beni ad efficacia durevole.

Nell'ordinamento regionale, in epoca antecedente l'entrata in vigore del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, le disposizioni in materia di contrazione di mutui ed altre forme di indebitamento per le Regioni a statuto ordinario erano contenute all'articolo 10 della legge

²⁵ Per un'ampia ricostruzione dell'istituto vd. Corte dei conti, sezione delle Autonomie, delib. n.20/SEZAUT/2013/FRG, di approvazione della relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni per gli esercizi finanziari 2011 e 2012, pag. 77, e delib. n...di approvazione della relazione sulla gestione finanziaria degli Enti territoriali, pagg.635-640.Vd. anche sez. controllo Lazio, relazione di sintesi del giudizio di parificazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2012 allegata alla delib. n. 262/2013/PARI, pagg. 17-18, in cui la Sezione, richiamando la normativa dettata dall'art. 3, comma 15, della l. n. 289/2002, ha ribadito che il ricorso al detto istituto è sempre stato consentito unicamente nel rispetto dell'art. 119, comma 6, Cost. e dell'art. 3, comma 16, l. n. 350/2003 che ammettono il ricorso all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento.

16 maggio 1970, n. 281 e all'articolo 23 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, nonché nelle relative discipline di fonte regionale che, nel caso specifico della regione Lazio, erano dettate dall'articolo 45 della legge regionale 20 novembre 2001, n. 25 (legge di contabilità regionale).

In particolare, era previsto per le Regioni, ai sensi dell'ormai abrogato art. 5, comma 2, del D.Lgs. 28 marzo 2000, n. 76 e, nel caso della regione Lazio, ai sensi dell'articolo 26 della L.R. n. 25/2001, che il totale delle spese di cui si autorizzava l'impegno potesse essere superiore al totale delle entrate che si prevedeva di accertare, purché il relativo disavanzo fosse coperto da mutui autorizzati con legge.

Il reiterato ricorso²⁶, in sede di costruzione dei bilanci di competenza, al descritto istituto del debito figurativo durante la vigenza della disciplina dell'articolo 23 del D.Lgs. n. 76/2000, con le correlate ricadute sull'incapienza della cassa a fornire la necessaria provvista finanziaria alle spese programmate, ne ha reso non governabili le ricadute sul bilancio regionale, provocandone il sostanziale *default*.

Nell'attuale sistema ordinamentale e normativo, il carattere di generalità che riveste la disposizione dell'articolo 62, primo comma citato, secondo il quale il ricorso al debito da parte delle Regioni è ammesso nel rispetto degli articoli 81 e 119 della Costituzione, dell'articolo 3, comma 16, della legge n. 350/2003 e, a decorrere dal 1 gennaio 2016, dagli articoli 9 e 10 della legge n. 243/2012, impone il pronto ripiano dell'eventuale disavanzo di amministrazione, finalità al cui perseguimento l'ultimo capoverso del medesimo articolo 12 preordina l'utilizzo *“delle economie di spesa e tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in c/capitale con riferimento a squilibri di parte capitale”*.

Si tratta, in buona sostanza, del necessario corollario normativo al principio del pareggio finanziario e della costruzione in equilibrio dei bilanci.

²⁶ Sulla figura dogmatica dell' *“abuso del diritto”* assai ampia è la casistica giurisprudenziale con riferimento al sistema delle tutele, segnatamente in ambito processualcivilistico e tributario. Vd., *ex multis*, Cass. civ., sentt. nn.20106/2009, 3242/2013, 4901/2013; in ambito tributario Cass. sez. tributaria civile, sent. n. 10981/2009.

Si ritiene in questa sede di riferire dell'operazione di contrazione del mutuo effettuata dall'Amministrazione, nel corso dell'annualità 2016, a ripiano del disavanzo derivante dal ricorso all'istituto del mutuo autorizzato e non contratto, accendendo il relativo prestito con Cassa Depositi e prestiti.

In sede istruttoria si è, in particolare, proceduto a verificare, attraverso riscontri documentali, la conformità dell'*iter* procedimentale seguito alla normativa di riferimento, nonché la coerenza delle finalizzazioni delle risorse a tal titolo acquisite con le previsioni di cui all'articolo 40, comma 2, del D.Lgs. n. 118/2011.

Pertanto, è stata verificata l'osservanza della previsioni recate dall'articolo 62 del D.Lgs. n. 118/2011, il cui terzo comma, in particolare, prevede che l'autorizzazione alla contrazione di indebitamento, può essere concessa *“con la legge di approvazione del bilancio o con leggi di variazione del medesimo”*, in coerenza con i precetti degli articoli 81 e 119 della Costituzione, nonché nei limiti posti all'articolo 3, comma 16, della legge n. 350/2003 e agli articoli 9 e 10 della legge n. 243/2012.

Ulteriore profilo di interesse è la verifica della necessaria natura di spese di investimento degli impegni pregressi che l'Amministrazione ha inteso finanziare attraverso le risorse acquisite con il mutuo in oggetto.

Sul punto si premette che la Sezione, richiamando la normativa sui vincoli qualitativi dell'indebitamento, posti in attuazione del dettato di cui all'articolo 119, comma 6, della Costituzione, ha da tempo sollecitato all'Amministrazione una attenta revisione dei capitoli contenuti nell'Elenco 5 allegato ai bilanci di previsione costruiti mediante il ricorso al debito figurativo.

A tale riguardo, in ogni caso, la Sezione richiama l'attenzione dell'Amministrazione sulla necessità di osservare gli stringenti limiti quali-quantitativi posti dalla normativa vigente (natura di spesa capitale pregressa degli impegni da finanziare, riscontrata sussistenza dell'effettiva esigenza di cassa) quale unica ed esclusiva condizione legittimante l'eventuale ricorso all'indebitamento.

Altra tipologia di disavanzo gravante sul bilancio regionale è il disavanzo derivante da spese pregresse di natura corrente ammesso a ripiano decennale ai sensi dell'art. 9, comma 5, D.L. n. 78/2015 (“Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali”), come convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, al comma 5, nel testo da ultimo modificato dall'articolo 1, comma 691, della legge n. 208/2015-legge di stabilità per il 2016.

La Regione si è avvalsa della disciplina speciale sopra richiamata provvedendo alla copertura della prima quota di disavanzo da ripianare nel termine decennale con risorse a valere sul bilancio 2016.

In virtù delle connesse operazioni contabili, il disavanzo in esame, quale risultante dalla proposta di rendiconto 2016, risulta pertanto pari a 589.576.232,65 euro.

Sul punto la Sezione rileva la non conformità del piano di rientro adottato dalla Regione nella parte in cui ne prevede un orizzonte temporale differito rispetto all'entrata in vigore della norma di *favor* sopra descritta, in definitiva individuando nell'esercizio finanziario 2024 il *dies ad quem* del Piano medesimo.

Con riguardo alle anticipazioni di liquidità contratte nel triennio 2013-2015 ai sensi del D.L. n. 35/2013 l'onere restitutorio complessivo risultante dalle scritture patrimoniali dell'Ente al 31/12/2016 risulta pari a 9.300.280.608,33 euro.

Il fondo anticipazioni di liquidità risulta pari a 7.547.429.437,10 euro.

L'art. 44, comma 4, del decreto legge 17 ottobre 2016, n. 189, concernente: “*Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016*”, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, ha disposto, per il quinquennio 2017-2021, la sospensione del versamento delle quote capitale delle rate di ammortamento riferite alle anticipazioni di liquidità contratte ai sensi del D.L. n. 35/2013.

Inoltre, ai sensi dell'ultimo periodo del predetto art. 44, comma 4, “*la somma delle quote capitale annuali sospese è rimborsata linearmente, in quote annuali costanti, negli anni restanti di ogni piano di ammortamento originario, a decorrere dal 2022*”.

Dal dettato letterale soprariportato si evince 1) l'effetto sospensivo, per la Regione, dell'obbligo di versamento della rata annuale di ammortamento per il quinquennio 2017-

2021; 2) il carattere costante delle rate annuali il cui obbligo di versamento riprenderà a decorrere a partire dall'annualità 2022; 3) la non modificabilità del *dies ad quem* del periodo trentennale di restituzione connesso a ciascun contratto stipulato dalla Regione.

All'esito di tale ricognizione sui perduranti disavanzi gravanti sul bilancio regionale se ne definisce l'ammontare complessivo in 9.734.452.058,55:

Disavanzo complessivo da ripianare al 31/12/2016

Risultato di amministrazione contabile - Disavanzo contabile	(A)	-1.016.360.482,31
Risultato di amministrazione vincolato e accantonato di parte corrente e capitale - Disavanzo effettivo	(B)	-1.170.662.139,14
Risultato di amministrazione effettivo	C=A+B	-2.187.022.621,45
Fondo Anticipazioni di liquidità	D	7.547.429.437,10
DISAVANZO DA RIPIANARE AL 31/12/2016	C-D	-9.734.452.058,55

Si è già osservato, in sede di analisi della ridotta manovrabilità della leva fiscale della Regione, il carattere fortemente rigido che connota la finalizzazione della relativa manovra, ancora condizionata dalla permanenza nel Piano di rientro dal deficit sanitario.

In una prospettiva *de iure condendo*²⁷ in cui risultino definiti, a livello normativo, presupposti e criteri ai quali ancorare la fuoriuscita dal Piano²⁸, grande rilevanza in termini prospettici deve essere attribuita alla circostanza che le entrate tributarie proprie della Regione, con il connesso regime delle aliquote Irpef e IRAP mantenute al livello attuale, rimarrebbe assorbito, per una parte rilevante, dalle quote da destinarsi al ripiano annuale dei disavanzi pregressi sopra analizzati.

Ciò, evidentemente, a scapito di una efficace azione di programmazione regionale di una resa efficiente dei servizi ai cittadini residenti sul territorio (primariamente, in materia di sanità e trasporti), nonché, per quel che riguarda gli interventi rimodulativi in materia di

²⁷ La tematica dei Piani di rientro presenta molteplici profili di connessione con i principi di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, co. 3, Cost), leale collaborazione (art. 120, co. 2, Cost), copertura della spesa dello stato (art. 81, co.4, Cost.) ed è strettamente correlata agli articoli 3 e 32 della Costituzione, che sanciscono il diritto alla salute per tutti i cittadini, diritto fondamentale rientrante nelle materie di legislazione concorrente tra i diversi livelli istituzionali (art. 117, co.3, Cost).

Come affermato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, "(...) le disposizioni che prevedono accordi fra Stato e regioni per il ripiano dei disavanzi sono finalizzate al contenimento della spesa pubblica e, dunque, sono espressive di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica", vd. Corte cost., 11 aprile 2011, n. 123.

²⁸ La disciplina sul Piano di rientro risale, come noto, alle previsioni dell'art. 28, commi 11 e 12, della l. n. 448/1988, successivamente integrata dalle disposizioni dell'art. 1, comma 180, l. n. 311/2004, come modificato dall'art. 4, D.L. 14 marzo 2005, n. 35, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione, nonché, ancora, dall'art. 1, co. 796, lett. b), l. n. 296/2006, dal successivo art. 2, co. 80 e 95, l. n. 191/2009; dall'art.11, co. 1, D.L. n. 78/2010, conv. dalla legge n. 122/2010.

imposizione tributaria pure presenti nei documenti programmatici dell'Ente, a vantaggio delle fasce sociali più deboli e, più in generale, nel contesto dell'adozione di misure incentivanti a vantaggio delle imprese già presenti e operanti.

A tale analisi deve poi affiancarsi quella della ineludibile esigenza della tenuta degli equilibri complessivi del bilancio nell'arco temporale, invero assai ampio (un orizzonte trentennale) entro il quale dovrà realizzarsi il rientro dagli ancor rilevanti disavanzi pregressi, con il connesso obbligo, per l'Ente, del reperimento, in ragione di anno, delle risorse necessarie a finanziare le rate annuali di ammortamento dei relativi prestiti e mutui.

Tutto ciò impatta sulla complessiva, reale sostenibilità dell'indebitamento regionale finalizzato a nuove spese di investimento, risultando per tale via non sufficiente la mera osservanza dei limiti normativi posti alla esposizione debitoria della Regione.

La rilevanza finanziaria dei fenomeni sopra descritti pare, in questo ordine di considerazioni, trascendere e superare anche i limiti intrinseci a una pur imprescindibile verifica di compiuta regolarità della gestione contabile limitata all'esercizio finanziario in esame, spostandosi a considerare, in un contesto dinamico di complessivi equilibri finanziari - e sia pure in parte - gli effetti e gli esiti di una sequenza ultrannuale di gestioni contabili.

Le contabilità speciali istituite dalla Regione per la realizzazione degli interventi emergenziali e di ricostruzione derivanti dagli eventi sismici dell'Alto Lazio dell'autunno 2016

Come noto, con proprio decreto n. T00179 dell'8 settembre 2016, il Presidente della Regione ha provveduto alla nomina del Soggetto delegato per la gestione e l'utilizzo dei fondi in contabilità speciale, previsti dall'Ordinanza del Capo della Protezione Civile n. 388 del 26 agosto 2016.

Ai sensi dell'art. 4, comma 2 dell'O.C.D.P.C. n. 388/2016 è stata poi autorizzata l'apertura della contabilità speciale intestata al Soggetto delegato, presso la Banca d'Italia, con il codice contabilità n. 6022. Le ODCPC e le circolari esplicative ad esse correlate hanno dettato delle precise regole relative alle spese assentibili sulla contabilità speciale.

Il totale delle somme liquidate sulla contabilità speciale, da novembre 2016 ad aprile 2017, è stato quantificato dalla Regione pari ad euro 25.443.128,71.

La contabilità speciale per la ricostruzione può definirsi una contabilità speciale “*derivata*”. L’articolo 4, comma 4, del decreto legge n. 189/2016, dispone, infatti: “*Ai Presidenti delle Regioni in qualità di vice commissari sono intestate apposite contabilità speciali aperte presso la tesoreria statale per la gestione delle risorse trasferite dal Commissario straordinario per l’attuazione degli interventi loro delegati*”.

L’Ufficio speciale per il terremoto istituito presso la regione Lazio ha richiesto e ottenuto l’attivazione della contabilità speciale per la ricostruzione, istituito presso la Banca d’Italia - sede di Roma.

La Sezione si riserva di verificare, nell’esercizio delle funzioni di controllo alla stessa normativamente intestate, i profili attinenti alla gestione e rendicontazione delle risorse appostate nelle dette contabilità speciali.

Gli obiettivi di finanza pubblica

Dalle risultanze del monitoraggio al 4° trimestre 2016, nonché dalla successiva certificazione finale trasmessa entro il 31 marzo 2017, secondo le disposizioni dell’art. 1, comma 720, della legge n. 208/2015, risulta che la Regione ha rispettato il pareggio di bilancio per l’esercizio finanziario 2016, avendo conseguito un saldo positivo di competenza tra entrate finali e spese finali pari a 94.747 migliaia di euro.

A fronte di un obiettivo di saldo concordato in sede di Conferenza Stato-Regioni fissato per il Lazio in 144.161 migliaia di euro, la gestione dell’esercizio 2016 ha registrato un saldo netto di competenza tra entrate e spese finali di 238.908 migliaia di euro, con una differenza positiva di 94.797 migliaia di euro.

La Sezione prende atto del descritto *overshooting*, raccomandando all’Amministrazione, per il futuro, una attenta programmazione finanziaria che consenta di impiegare tutte le risorse consentite dal rispetto dei vincoli di finanza pubblica, tenuto altresì conto della circostanza per la quale l’attuale normativa non consente l’utilizzo degli avanzi prodotti dalle precedenti gestioni.

Con riguardo alle risultanze del saldo di cassa, ferma la relativa non rilevanza in virtù della normativa sugli obiettivi di finanza pubblica applicabile *ratione temporis* alla gestione 2016,

la Sezione si riserva di monitorarne gli andamenti, stante l'importante significatività delle relative risultanze nella considerazione degli equilibri complessivi del bilancio regionale.

Nel novero degli interventi finanziari in grado di incidere sul bilancio regionale devono farsi rientrare anche le prestazioni di garanzie, principali o sussidiarie, rilasciate in favore di altri soggetti, pubblici o privati.

A tal fine, il citato articolo 11, D.Lgs, n. 118/2011, (“*Schemi di bilancio*”), al comma 5, lett. f), prevede che la nota integrativa allegata al bilancio di previsione esponga, tra gli altri, l'elenco delle garanzie principali o sussidiarie prestate dall'Ente a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti; al successivo comma 6, lett. f) prevede altresì che la relazione sulla gestione allegata al rendiconto riporti il medesimo elenco, corredato delle eventuali richieste di escussione nei confronti dell'Ente e del rischio di applicazione dell'art. 3, comma 17, della legge n. 350/2003.

La nota integrativa di cui all'Allegato 14 della legge di bilancio regionale 2016 riporta il detto elenco.

Dai dati ricogniti si evince che del valore complessivo delle garanzie prestate, iscritto al bilancio di previsione 2016 per un valore complessivo pari a 159.027.684,67 euro, risulta costituito un accantonamento parziale, per un importo pari a 3.000.000,00 euro, attraverso la costituzione di un fondo sul bilancio della società partecipata Lazio Innova S.p.A.²⁹.

Preso atto delle risultanze sopra evidenziate, si invita la Regione a operare una implementazione dell'accantonamento in costanza dell'attuale valore di assunzione complessiva delle garanzie prestate, al fine di adeguarsi compiutamente alla previsione del richiamato articolo 62, comma 6, ultimo cpv. del D.Lgs. n. 118/2011, la cui *ratio* è quella di tenere indenne il bilancio regionale da voci di debito potenziale caratterizzate da ontologica aleatorietà e, per tale via, esulanti dalla finalizzazione a effettive spese di investimento per le quali soltanto l'ordinamento ammette il ricorso all'indebitamento.

²⁹ Si ricorda al riguardo che la società Lazio Innova s.p.a. ha assorbito BIL, Unionfidi e Filas, che erano i gestori originari per competenza. La prima era un Istituto bancario, le altre erano società di intermediazione finanziaria, nel cui statuto figurava l'attività di rilascio di garanzie. La subentrata Lazio Innova s.p.a. gestisce l'attività in oggetto in base a precisa previsione statutaria.

Profili di criticità evidenzia, inoltre, la costituzione del prescritto accantonamento su un fondo esterno al bilancio regionale.

Si richiama al riguardo la necessità, imposta dai principi di universalità, unità e veridicità del bilancio pubblico recepiti dall'ordinamento contabile ex D.Lgs. n. 118/2011, che gli accantonamenti previsti dall'art. 62 del medesimo decreto, anche ai fini dell'esclusione della garanzia dai limiti di indebitamento, vengano disposti sul bilancio regionale, eventualmente anche attraverso l'implementazione dell'apposito fondo già costituito per perdite potenziali delle società partecipate, comunque non su fondi esterni allo stesso.

In termini generali, nonché in un'ottica di complessiva valutazione delle relazioni poste in essere dall'Ente regionale con il sistema dei propri organismi partecipati, merita più approfondite riflessioni la stessa scelta a monte di affidare alla società partecipata la piena discrezionalità in ordine all'*an* della concessione delle garanzie, tanto più allorché si consideri che la partecipazione non totalitaria dell'Ente regionale alla compagine societaria non consente di escludere un'autonomia decisionale, sia pur parziale, degli Organi sociali, particolarmente del CdA.

Condizioni che, in definitiva, lasciano margini, sia pure solo in astratto, alla non completa assimilazione delle scelte strategiche societarie alle valutazioni discrezionali rimesse al plesso istituzionale Giunta/Consiglio in sede di allocazione delle risorse regionali, esponendo, in conseguenza, il bilancio dell'Ente alle ricadute di scelte non riconducibili ai relativi, programmati interventi attuativi degli obiettivi da questi tradotti nei correlati atti e documenti di bilancio.

La gestione della spesa, i trasferimenti regionali agli Enti locali e le reciproche relazioni finanziarie

Tra i settori di maggior rilevanza sul versante della spesa dell'Ente rientra quello del sistema dei trasferimenti alla platea degli Enti locali del territorio regionale, unitamente alla considerazione del complesso delle relazioni finanziarie intercorrenti tra l'uno e gli altri.

In tale contesto si richiama l'attenzione dell'Ente regionale sulla necessità di procedere ad una revisione integrale delle proprie scritture contabili in comparazione con quelle delle Autonomie locali, al fine di pervenire ad una esatta ricostruzione delle reciproche partite di

debito/credito e, conseguentemente, di espungere partite residuali, rispettivamente passive ed attive che, tanto con riferimento alla Regione, quanto con riferimento agli EELL, non consentono una veritiera rappresentazione della reale situazione finanziaria dei rispettivi bilanci, con la conseguenza di protrarre lo stato di incertezza anche circa la ricorrenza dei presupposti, normativi e contabili, per l'eventuale applicazione degli istituti che la legislazione statale recente ha previsto a tutela e salvaguardia degli equilibri complessivi della finanza territoriale (vedasi , in tal senso, la normativa, di recente introduzione, sul ripiano dei disavanzi accertati dei Comuni, a partire dalla disciplina sui dissesti di cui agli artt. 243 e ss. del D.Lgs. n. 267/2000 e ss. mm. e ii.).

Nel merito, si prende atto di quanto riferito dall'Amministrazione nel corso dell'istruttoria preordinata alla presente relazione circa la predisposizione di una composita e articolata procedura preordinata a implementare un articolato sistema di riconciliazione dei debiti/crediti reciproci tra il bilancio regionale e quello degli Enti locali, resa vieppiù necessario a seguito dell'entrata in vigore del nuovo meccanismo della contabilità armonizzata e occasionata, altresì, dalle continue sollecitazioni che l'Ente regionale ha attestato provenire dagli Enti locali del territorio³⁰.

La Sezione sottolinea la rilevanza di tali profili in un'ottica allargata dei controlli alla medesima intestati e si riserva di approfondire tali tematiche in occasione di prossime verifiche, nonché tenuto conto delle risultanze che potranno complessivamente emergere in esito ad approfondimenti dalla stessa condotti in forza di normative specifiche e diverse rispetto alle finalità della presente attività di parifica.

Si osserva inoltre che un reale recupero di efficienza in questo importante segmento della spesa non potrà prescindere da un attento monitoraggio dei processi volti alla erogazione delle risorse, procedendo anche ad attivare percorsi di tipo selettivo/qualitativo degli obiettivi meritevoli di finanziamento, fondati su criteri più significativi, in termini di costi/obiettivi, di quelli consueti legati alla spesa storica.

³⁰ Vd. nota Cdc prot. n. 3787 del 5 giugno 2017, con la quale l'Ente regionale ha illustrato i passaggi salienti della richiamata procedura riconciliativa riconducibili alla a) convocazione degli EELL e resa del partitario; b) esame del partitario e compilazione della scheda riepilogativa; c) trasmissione alla Regione ed esame della scheda riepilogativa; ricostruzione delle partite contabili controverse; d) convocazione degli Enti ed esame congiunto della scheda.

In tale ottica, emerge l'opportunità di un ruolo attivo dell'Amministrazione regionale quale soggetto istituzionale, presente sul territorio, dotato delle caratteristiche di Ente a finalità generale, al quale competono funzioni che intersecano quelle proprie delle altre Autonomie territoriali immediatamente prossime alla collettività amministrata, in uno scenario ipotizzabile di “*governance istituzionale*” dei diversi livelli di governo del territorio.

Si richiama invero all'attenzione dell'Ente regionale la valutazione sull'opportunità dell'assunzione di ogni utile iniziativa ai fini dell'adozione di una normativa-quadro, nel rispetto dei titoli competenziali attribuiti alla potestà normativa regionale dall'invariato Titolo V della Costituzione, nella materia specifica dell'ordinamento degli EELL.

Le scritture di contabilità patrimoniale e la gestione del patrimonio immobiliare

L'analisi delle risultanze della gestione delle risorse del bilancio regionale è resa possibile anche attraverso la lettura comparata delle scritture contabili redatte secondo criteri di stampo economico/patrimoniale, in coerenza e conformità con i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica, secondo le previsioni già recate nella vigente legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196/2009).³¹

Attraverso l'analisi delle voci del passivo dello Stato patrimoniale, in particolare, si dà evidenza della complessiva esposizione debitoria dell'Ente, che, al termine della gestione finanziaria 2016, risulta essere pari a euro 27.620.249.567, di cui euro 21.384.229546 a titolo di debiti da finanziamento (comprensivi delle anticipazioni di liquidità); euro 339.030.975 a titolo di debiti verso fornitori; euro 3.990.494.313 a titolo di debiti per trasferimenti e contributi; euro 1.906.494.733 a titolo di residui debiti (tributari, verso Istituti di previdenza, per attività svolte da terzi, comprensivi dello *stock* di perenzione (per un importo pari a 1.636.052.837) e ulteriori debiti per un importo residuale di euro 58.069.784).

Nel corso del 2016 è proseguita l'attività di ricognizione e valorizzazione del patrimonio

³¹ Vd., in particolare, l'art. 1, comma 1, l. n. 196/2009 cit., che prevede: “*Le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità. Il concorso al perseguimento di tali obiettivi si realizza secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica*”, nonché, al successivo comma 4, “*Le disposizioni recate dalla presente legge e dai relativi decreti legislativi costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della repubblica italiana, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione*”.

immobiliare della Regione avviata fin dal 2013 in esecuzione della deliberazione della Giunta regionale 27 maggio 2014, n. 306, con la quale – nell’ambito delle attività di collaborazione instaurato con l’Agenzia del Demanio attraverso l’Accordo di collaborazione sottoscritto il 18 novembre 2013 – è stata approvata la segmentazione del patrimonio immobiliare regionale e individuate le modalità di valorizzazione e/o dismissione ritenute idonee in funzione delle specifiche caratteristiche dei beni classificati.

La Regione ha, inoltre, stipulato con l’Agenzia del demanio un “*Accordo di collaborazione per le attività di analisi, valutazione, segmentazione, valorizzazione e razionalizzazione del patrimonio immobiliare pubblico della regione Lazio*”.

Con riguardo alla complessiva azione di valorizzazione (condotta anche attraverso dismissioni dirette e modalità di gestione indirette, realizzate attraverso conferimenti a terzi) si formula in questa sede un giudizio di sostanziale cautela sugli esiti delle operazioni di valorizzazione dei cespiti immobiliari poste in essere attraverso il relativo conferimento al Fondo Comune di investimento immobiliare affidato alla società di gestione del risparmio pubblico Invimit S.p.A.

A tale giudizio conducono la considerazione della particolare complessità delle condizioni attuali del mercato di riferimento e la apprezzabilità in un orizzonte temporale di almeno medio periodo degli esiti delle dette operazioni, mentre appaiono di più immediato apprezzamento, in termini di razionalizzazione e di riduzione della spesa improduttiva corrente, le misure relative al contingentamento, accorpamento e alla dismissione dei numerosi immobili appartenenti al patrimonio regionale adibiti a sedi di rappresentanza e di uffici.

Gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri Enti strumentali e le società controllate e partecipate

Si richiama l’attenzione dell’Amministrazione, contestualmente all’Organo di revisione e controllo interno, sulla necessità di porre in essere e definire il procedimento di asseverazione anche nelle ipotesi in cui i relativi esiti siano “*a saldo zero*”, trattandosi di una circostanza non prevedibile *ex ante* che non esclude, ed anzi presuppone, il relativo procedimento di verifica.

Si sottolinea altresì la necessità di estendere la procedura riconciliativa in oggetto anche alle situazioni di debito/credito sussistenti nei confronti delle Fondazioni partecipate dalla Regione.

Si richiamano a tal proposito gli indirizzi interpretativi già formulati da questa Sezione in sede consultiva³² sulla fattispecie, di recente teorizzazione dottrinarica, della “*fondazione di partecipazione*”, in cui è sintetizzato l’elemento personale, tipico delle associazioni, e l’elemento patrimoniale, caratteristico delle fondazioni, ma nelle quali - a differenza della fattispecie prevista dagli articoli 14 e seguenti del codice civile, il cui patrimonio, a seguito del riconoscimento amministrativo, diventa autonomo rispetto alla sfera giuridico/patrimoniale del socio fondatore e intangibile da quest’ultimo - “*prevale l’ottica gestionale, per cui il legame con i soci fondatori non viene mai reciso ed essi partecipano al Consiglio generale, che ha il compito di deliberare gli atti essenziali alla vita dell’ente, ed al Consiglio di Amministrazione*” .

Dalla ricostruzione di sistema sopra sommariamente descritta deriva, in ossequio al principio di derivazione comunitaria della prevalenza della sostanza sulla forma, che, pur in presenza di un soggetto formalmente dotato di personalità giuridica distinta, l’utilizzo, nei termini e per le finalità sopra indicati, dello schema giuridico “*fondazione*” da parte dell’Ente pubblico rende la persona giuridica privata un’entità strumentale dell’Ente medesimo, un modulo gestionale dell’interesse pubblico generale perseguito.

Da qui l’applicazione, all’entità giuridica considerata, delle discipline vincolistiche di finanza pubblica statale finalizzate al contenimento della spesa complessiva del perimetro delle Pubbliche Amministrazioni, nonché di quelle poste a tutela dell’integrità dei relativi bilanci.

Si richiama, da ultimo, l’attenzione dell’Amministrazione sulla necessità, per il futuro, di tener conto degli esiti della procedura riconciliativa in oggetto anche ai fini della determinazione e quantificazione del fondo prudenziale previsto, a salvaguardia degli equilibri del bilancio, per perdite potenziali del complesso delle società partecipate, osservando che la relativa *ratio* si estende sino a ricomprendere i rischi potenziali che all’integrità del bilancio regionale possano discendere anche per le posizioni creditorie che gli

³² Cfr deliberazione della Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per il Lazio n. 151/2013/PAR

organismi societari partecipati eventualmente vantino nei confronti dell'Ente regionale partecipante.

Conclusivamente, la Sezione ribadisce l'importanza della perimetrazione e del controllo, da parte degli Uffici regionali, degli accertamenti relativi ai crediti vantati nei confronti dei propri enti strumentali e società controllate e partecipate, al contempo invitando la Regione a riconciliare le partite debitorie e creditorie nei termini normativamente prescritti.

In chiave sistematica, si osserva che la disciplina delineata dal legislatore del D. Lgs. n. 118/2011, in ordine agli adempimenti previsti ai fini della predisposizione dei documenti di rendiconto, contempla l'approvazione, contestualmente al rendiconto della gestione, anche del rendiconto consolidato con i propri organismi strumentali, altresì eliminando le risultanze relative ai trasferimenti interni³³.

Tale previsione risulta coerente con il principio più generale per il quale l'Amministrazione deve redigere le proprie scritture contabili al fine di rappresentare in modo veritiero e corretto la situazione finanziaria e patrimoniale e il risultato economico della complessiva attività svolta attraverso le proprie articolazioni organizzative, i suoi enti strumentali e le sue società controllate e partecipate³⁴.

Quanto alle tempistiche, l'Allegato 4/4 al D.Lgs. n. 118/2011 prevede che l'Ente capogruppo proceda ad approvare il proprio bilancio consolidato entro il 30 settembre dell'anno successivo a quello di riferimento.

Sul punto, la Sezione prende atto delle misure già adottate dall'Ente al fine di adeguarsi pienamente al precetto normativo richiamato e si riserva di effettuare, a conclusione della procedura riconciliativa *in itinere*, le relative risultanze.

Interventi in materia di razionalizzazione e riduzione della spesa di personale

La Regione ha rappresentato che alla chiusura dell'esercizio 2016 risultano in forza alla regione Lazio n. 4906 dipendenti, ivi comprese le 102 unità in posizione di comando da altre amministrazioni pubbliche, le 86 unità di personale dell'ex Agenzia di sanità pubblica

³³ Cfr. artt. 11, commi 8 e 9, 63, commi 3 e 4, D.Lgs. n. 118/2011

³⁴ Cfr. principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato di cui all'Allegato 4/4 al D.Lgs. n. 118/2011

della regione Lazio (ASP) inquadrare - con decorrenza dal 30 dicembre 2016³⁵, e le 642 unità di personale provinciale ricollocate presso la regione Lazio in attuazione della legge n.56/2014 e della legge di stabilità n. 190/2014, art. 1, comma 424.

Sulla base dei dati contabili forniti dall'Amministrazione, nell'esercizio 2016 il costo del lavoro nell'anno 2016 è risultato pari a 243.478.000 euro, in decremento rispetto alla media del triennio 2011-2013 (262.648.000).

Si riportano di seguito i principali interventi in materia di razionalizzazione e riduzione della spesa di personale della regione Lazio, anche a seguito degli esiti della verifica ispettiva condotta nel corso del 2012 dai Servizi Ispettivi di Finanza del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha concluso la verifica ispettiva nel marzo 2017.

A) Ricostruzione fondi per la contrattazione decentrata:

Le attività di regolarizzazione congiunta dei fondi del personale della Giunta e delle ex AA.NN.PP., cui ha fatto seguito l'unificazione dei pre-esistenti e separati fondi in un nuovo unico fondo unificato (operata, in particolare, con la D.G.R. n. 267 del 7 agosto 2013), hanno determinato la complessiva e strutturale diminuzione delle risorse destinate alla contrattazione integrativa, a decorrere dall'anno 2012, di tutto il personale della Giunta regionale (comprensivo anche di quello proveniente dalle ex AA.NN.PP.) pari a 5,177 milioni di euro per il personale del comparto e di 1,275 milioni di euro per il personale dirigenziale.

B) Unilaterale disapplicazione di accordi di contrattazione decentrata in materia di "Produttività individuale" relativo all'anno 2013 e adozione atto unilaterale – fondo anno 2014 del personale del comparto Fondi relativi al personale con qualifica dirigenziale (2013-2015):

Con accordi di contrattazione decentrata, a partire dall'anno 2013, si è provveduto ad una graduale riduzione della misura relativa alla retribuzione di risultato dei dirigenti che è passata da una percentuale del 60% della retribuzione di posizione (corrispondente al 45%

³⁵ La stabilizzazione è avvenuta in attuazione di quanto previsto dal decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125.

oltre ad economie riportate da annualità precedenti per un ulteriore 15%) ad una percentuale del 35% della retribuzione di posizione.

C) Attuazione del “*Piano di recupero quinquennale*” - art. 4 del decreto legge n. 16/2014:

La regione Lazio ha proceduto alla regolarizzazione dei rilievi ispettivi ancora non positivamente definiti, mediante la tempestiva adozione delle misure introdotte dall’art. 4 del decreto legge n. 16/2014, applicando le medesime sulla base delle indicazioni applicative definite dalla circolare interministeriale n. 24644 del 12.8.2014, in particolare con il recupero delle risorse indebitamente stanziati mediante l’adozione di “*Piani di recupero*” (approvato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 379 del 28 luglio 2015) e graduale riassorbimento delle stesse con quote annuali a valere sui fondi degli anni successivi.

La somma complessiva contestata in sede di ispezione, pari a € 10.059.400 per la Giunta regionale, è stata ripartita su n. 5 rate di € 2.011.880 per anno. Sul Fondo del personale del comparto per le annualità 2015 e 2016, sono state recuperate 2 delle 5 rate previste, anche attraverso l’utilizzo in compensazione dei risparmi effettivamente derivanti dalle misure di razionalizzazione organizzativa, nonché di quelli derivanti dalle misure di razionalizzazione della spesa di cui all’art. 16, commi 4 e 5, decreto legge n. 98/2011.

In ordine alle richieste di aggiornamento circa le attività poste in essere con riferimento alla pesatura delle posizioni dirigenziali, La Sezione ribadendo quanto già osservato in occasione della precedente Relazione di accompagnamento alla Parifica sul rendiconto 2015, richiama l’attenzione dell’Amministrazione sulla necessità di procedere, con ogni celerità consentita dalle tempistiche legate agli adempimenti propedeutici, alla definizione della procedura in oggetto, assai rilevante ai fini della creazione di un quadro compiuto degli ambiti di responsabilità delle posizioni dirigenziali adeguato al corretto ed efficace perseguimento degli obiettivi strategici a ciascuno assegnati, nonché coerente con il vigente assetto ordinamentale della dirigenza pubblica.

Il bilancio del Consiglio regionale

Con riguardo alle giacenze liquide presenti nei conti correnti infruttiferi intestati ai Gruppi consiliari, conseguenti alle mancate utilizzazioni, la Sezione, nel riscontrare l’oggettiva

consistenza dell'ammontare delle dette giacenze pari a 1.605.358,54 euro, richiama l'attenzione della struttura amministrativa sull'esigenza di procedere entro il corrente anno solare e comunque in sede di erogazione delle risorse ai Gruppi a titolo di spese per il relativo funzionamento, per il periodo infraannuale dell'esercizio 2018 previsto fino al termine della corrente legislatura, a operare con corrispondenti congruagli sulle dette giacenze liquide in misura corrispondente alle spettanze come sopra calcolate, tenuto altresì conto della facoltà normativamente riconosciuta ai Gruppi medesimi di procedere alla restituzione delle somme inutilizzate comunque entro il limite temporale della legislatura.

Le spese di rappresentanza sostenute dal Consiglio: ricostruzione della disciplina applicabile, di fonte statale e regionale

Con riguardo alla disciplina delle spese di rappresentanza e dei contributi, si ritiene utile procedere preliminarmente ad una ricostruzione nel tempo delle disposizioni normative e regolamentari che hanno regolato la materia in oggetto, intervenendo in maniera significativa tanto in sede di definizione della relativa nozione, quanto con riguardo ai vincoli sulla relativa spesa, per come introdotti dal legislatore statale nel più generale contesto delle normative di contenimento della spesa degli apparati e nei limiti in cui gli stessi sono stati riconosciuti dalla giurisprudenza costituzionale applicabili alla generalità delle Autonomie territoriali.

Il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, rubricato "*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*", ha introdotto misure di riduzione e razionalizzazione della spesa pubblica.

Si tratta di un intervento normativo del legislatore statale che si innesta nel quadro delle misure di coordinamento della finanza pubblica, volte ad assicurare il concorso di tutte le Autonomie territoriali al conseguimento di obiettivi di contenimento della spesa pubblica complessiva, derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'UE e in ossequio al principio – di rango costituzionale – dell'unità economica della Repubblica (ex art. 5 Cost.).

In particolare, con l'art. 6 del D.L. n. 78/2010,³⁶ il legislatore statale ha fissato, per le Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della Pubblica Amministrazione, come definite ai sensi del comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, puntuali misure di contenimento di singole voci di spesa, fissando una percentuale di riduzione rispetto alle spese effettuate per le medesime finalità in esercizi precedenti.

Il comma 20 dell'art. 6 del richiamato D.L. n. 78/2010 stabilisce che le disposizioni di tale articolo non si applicano in via diretta alle Regioni, per le quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

La Corte costituzionale, con sentenza 4 giugno 2012, n. 139, ha giudicato legittimo tale vincolo, evidenziando che lo stesso debba essere inteso come limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa. Le stesse, infatti, sono tenute a ridurre le spese di funzionamento amministrativo di un ammontare complessivo non inferiore a quello disposto dal citato articolo 6 per lo Stato, conservando la facoltà di operare compensazioni tra le singole voci tabellari di spesa, purché sia comunque assicurato, nella sua interezza, il risparmio imposto dalla norma.

Da ultimo, recependo alla lettera i limiti posti dalla normativa statale ed in attuazione dell'art. 2, comma 1, lett.i) del D.L. n.174/2012, la Regione con l'art. 19 della L.R. n. 4 del 28 giugno 2013 ha fissato una serie di misure di riduzione della spesa. In particolare i parametri di riferimento sono i seguenti:

- Studi e consulenze: riduzione dell'80% rispetto alla stessa tipologia di spese del rendiconto 2009;
- Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza: riduzione dell'80% rispetto alla stessa tipologia di spese del rendiconto 2009;
- Divieto di sponsorizzazioni;
- Missioni: riduzione del 50% rispetto alla stessa tipologia di spese del rendiconto 2009;
- Formazione: riduzione del 50% rispetto alla stessa tipologia di spese del rendiconto 2009;

³⁶ L'art. 6 ha subito ai vari commi più volte variazioni con successive norme di legge (L. n. 111 del 2011; L. n. 98 del 2013; L. n. 15 del 2014; L. n. 147 del 2014; L. n. 11/2015).

- Manutenzione, noleggio, esercizio autovetture: riduzione del 70% rispetto alla stessa tipologia di spese del rendiconto 2011;
- Mobili e arredi: riduzione dell'80% rispetto alla media della stessa tipologia di spese dei rendiconti 2010-2011.

La norma regionale, infine, prevede l'obbligo per il Collegio dei revisori dei conti di certificare, entro trenta giorni dall'insediamento, l'ammontare delle singole tipologie di spesa, nonché l'obbligo per l'Amministrazione di inserire sul sito web istituzionale dell'Ente adeguate informazioni sulla categoria di spese effettivamente sostenute.

Il descritto regime vincolistico di fonte statale e regionale è sopravvenuto rispetto a un quadro normativo con il quale il legislatore regionale era intervenuto a dettare criteri e modalità per l'erogazione delle spese di rappresentanza dell'Assemblea elettiva e del Presidente, nonché per la concessione di contribuzioni da parte del Consiglio medesimo. Il riferimento è alla ormai lontana legge regionale 15 maggio 1997, n. 8, recante *“Disciplina dei criteri e delle modalità per l'erogazione delle spese di rappresentanza del Presidente del consiglio regionale e per la concessione del patrocinio del Consiglio a favore di iniziative di interesse nazionale”*.

La richiamata legge disciplinava agli articoli 2 e 3 le modalità di concessione di contributi ad enti pubblici e privati a titolo di spese di rappresentanza, dietro presentazione di una motivata richiesta.

L'impianto originario della normativa in oggetto è stato successivamente modificato ad opera della sopravvenuta legge regionale 16 febbraio 2000, n. 14, *“Bilancio di previsione della regione Lazio per l'esercizio finanziario 2000”*, il cui articolo 71 ha eliminato dalla norma *de qua*, nella quale era ricompresa anche l'ipotesi di *“...concessione di contributi per spese di organizzazione, nei limiti degli appositi stanziamenti di bilancio, di altre forme di intervento o di partecipazioni ritenute valide, con apposito provvedimento”*, l'inciso che prevedeva la cadenza di massima annuale del medesimo provvedimento *e l'ipotesi della lett d) che richiedeva, per le spese di rappresentanza di “essere prive di intenti e connotazioni di mera liberalità non giustificata dai fini istituzionali del Consiglio regionale”* in tal modo ampliando l'originaria tipologia di spese concedibili a titolo di rappresentanza, ed eliminando anche, nell'art.3, l'inciso prevedente che i contributi *“non possono superare il 40 per cento delle spese previste nel*

progetto”, nonché il termine di sessanta giorni dalla conclusione dell’iniziativa finanziata entro il quale i destinatari erano tenuti, a pena di revoca, a documentare contabilmente i risultati e la gestione della stessa.

Pertanto fino al 2013, sono stati erogati a titolo di spese di rappresentanza del Consiglio anche contributi ad Enti locali ed associazioni di diritto privato senza preve procedure comparative ex art. 12 della l. n. 241/1990 e disancorati da una oggettiva riconducibilità alla categoria della rappresentanza dell'Organo consiliare.

Stante quanto sopra, con delibera dell’UdP del 17.09.2013 n.60 il Consiglio regionale ha provveduto ad adottare il “*Regolamento per la concessione di contributi ai sensi dell’art. 12 della l. n. 241/1990 in applicazione della L.R. n. 8 del 1997*”.

Con tale atto si indicano le specifiche ipotesi di concessione di contributi ai sensi della citata L.R., comprendendovi nell’art.3, le più svariate tipologie³⁷. L’art. 5 del regolamento prevede che i contributi vengano assegnati con “*procedure ad evidenza pubblica*” mediante bandi, a seguito dei quali una apposita commissione redige una graduatoria da pubblicarsi sul sito del Consiglio regionale. Il successivo art. 6 prevede che per le sole ipotesi di “*attività di solidarietà e di aiuto destinate ad altre popolazioni colpite da calamità naturali o eventi di carattere*

³⁷Art.3 (Ambiti di intervento), comma 1:

- a) Valorizzazione del patrimonio culturale, artistico e monumentale;
- b) sostegno alle attività culturali, con particolare riferimento alla valorizzazione degli spettacoli dal vivo, degli eventi espositivi, dei convegni, della conoscenza dei diversi linguaggi dell'arte e dello spettacolo;
- c) sostegno ai valori educativi dello sport, alla promozione della pratica sportiva, alla promozione degli eventi della tradizione sportiva del territorio regionale, alla promozione di nuovi eventi sportivi che possano diventare opportunità di sviluppo psico-fisico della collettività con particolare riferimento alle giovani generazioni; promozione delle pari opportunità nella pratica sportiva; promozione dell'attività sportiva per i diversamente abili;
- d) promozione della conservazione e valorizzazione delle tradizioni e degli usi delle comunità locali;
- e) tutela e valorizzazione dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio naturale in ogni sua specificità e diversità biologica;
- f) valorizzazione e promozione dei prodotti tipici locali e dell'artigianato;
- g) sviluppo economico e miglioramento della qualità di vita della popolazione, secondo le effettive esigenze e le vocazioni dei diversi territori;
- h) sviluppo e sostegno alle aree territoriali svantaggiate, con particolare riguardo ai piccoli Comuni, alle aree rurali e montane, nonché alle isole;
- i) promozione dell'offerta turistica e del tempo libero;
- j) incremento del risparmio energetico e potenziamento dell'uso delle fonti rinnovabili;
- k) inclusione sociale, lotta alla povertà e all'emarginazione, contrasto alla crisi economica e sociale;
- l) sostegno alla famiglia e ai minori;
- m) promozione dello sviluppo sociale, economico e culturale dei giovani, con particolare riferimento al diritto allo studio, all’inserimento nel mondo del lavoro e alla promozione del servizio civile;
- n) promozione delle attività finalizzate al sostegno della dignità della persona, con particolare riferimento alla terza e alla quarta età;
- o) sviluppo delle iniziative tese al conseguimento delle pari opportunità in ogni ambito;
- p) sostegno ai progetti finalizzati alla riduzione dei disagi derivanti dalle barriere fisiche, sociali, culturali ed economiche legate alla condizione della disabilità ai fini del conseguimento della piena pari opportunità;
- q) promozione dello sviluppo dell'istruzione e della formazione, con particolare riferimento alla formazione professionale.

eccezionale” l’Ufficio di Presidenza possa procedere con delibera motivata all’assegnazione del contributo senza emanazione del bando pubblico.

Con successiva delibera dell’UdP del Consiglio Regionale n. 35 del 7.5.2015 è stato previsto che per l’erogazione dei suddetti contributi il Presidente del Consiglio regionale può concludere accordi di programma ai sensi dell’art. 15 della l. 241/1990 con amministrazioni pubbliche “per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune”.

L’Amministrazione regionale ha comunicato che, in data 22 ottobre 2015, il Consiglio regionale ha approvato una norma recante interpretazione autentica e dunque retroattiva degli articoli 2 e 3 della L.R. n. 8/1997, poi trasfusa nell’art. 2, commi 8 (come modificato dall’art. 35, comma 1, lettera v), L.R. 10 agosto 2016, n. 12, a decorrere dal 12 agosto 2016) e 9, della legge regionale n.15 del 6 novembre 2015, del seguente tenore: “*Le disposizioni di cui agli articoli 2 e 3 della legge regionale 15 maggio 1997, n. 8 si interpretano nel senso che i contributi concessi dall’Ufficio di Presidenza, ivi inclusi quelli deliberati nella forma dell’accordo stipulato ai sensi dell’art. 15 della legge 7 agosto 1990 n. 241 in attuazione del Titolo I dello Statuto, alle Amministrazioni Pubbliche inserite nel conto economico consolidato di cui all’articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e di quelle di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), non costituiscono spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza. 9. L’Ufficio di Presidenza disciplina con regolamento le ipotesi in cui i contributi di cui al comma 8 possono essere concessi nell’ambito di accordi stipulati ai sensi dell’articolo 15 della l. 241/1990, nel rispetto della disciplina europea e statale in materia di contratti pubblici*”.

Con delibera UdP n.127 del 3 dicembre 2015 sono stati espressamente abrogati i citati precedenti regolamenti del Consiglio regionale n.60 del 2013 e n.35 del 2015 ed è stato approvato un nuovo “*Regolamento per la concessione dei contributi, ai sensi dell’art.12 della legge 7 agosto 1990 n.241 e successive modifiche, in applicazione della Legge regionale 15 maggio 1997, n.8 e successive modifiche e della Legge regionale 16 novembre 2015, n.15*” al fine di disciplinare, “*ai sensi dell’art. 12 della legge 7 agosto 1990, n.241 e successive modifiche, i criteri e le modalità per la concessione dei contributi da parte dell’Ufficio di presidenza del*

Consiglio”(art.1). La concessione dei contributi è limitata “*alle amministrazioni pubbliche*” e “*non possono essere concessi a persone fisiche*”(art.3).

Come regola generale, sono concedibili “*contributi per iniziative finalizzate a mantenere o accrescere il prestigio del Consiglio regionale*” in base a “*bandi*” (art.5). A ciò fa larga eccezione il successivo art.6 “*l’Ufficio di Presidenza può, con motivata deliberazione, previa istruttoria del Dirigente della struttura competente, concedere contributi ai soggetti di cui all’art.3, comma 1*” “*in deroga a quanto previsto dall’art.5:*” in due casi tra cui: “*b) per iniziative ritenute particolarmente idonee a mantenere o accrescere il prestigio del Consiglio regionale tali da assicurare un elevato livello di visibilità mediatica*”.

Anche alla regola generale posta dall’art. 7, che prevede la concessione di contributi alle amministrazioni pubbliche mediante appositi “*programmi da pubblicare sul sito istituzionale del Consiglio, delle tipologie di iniziative che possono beneficiare dei contributi*”, effettua eccezione il successivo art.8, che autorizza la “*concessione di contributi senza programmazione*” con “*motivata deliberazione*” dell’Ufficio di presidenza “*in deroga a quanto previsto dall’art.7*”, per tre tipologie di casi tra cui: “*b) per iniziative ritenute particolarmente meritevoli in quanto fortemente radicate sul territorio e con caratteri di continuità e ricorrenza; c) per iniziative contenenti elementi di forte originalità, promozione e comunicazione riconosciuti tali da assicurare congiuntamente un elevato livello di visibilità mediatica, attrattività e supporto dell’economia locale*”.

Con successiva delibera dell’UdP del Consiglio Regionale n. 95 del 30 agosto 2016 è stato modificato il regolamento approvato con delibera UdP n.127 del 2015 per introdurre un nuovo capo nell’Allegato A: “*Capo II bis - contributi straordinari a favore delle comunità regionali colpite da calamità naturali*”. Dall’art.21 si evince che tali contributi continuano di fatto a gravare sui capitoli relativi alle spese di rappresentanza (U0008, U00023, U00025, U00039).

Alla luce del quadro normativo sopra esposto, la Sezione ha ritenuto di dover procedere alla verifica in oggetto operando sul dato storico dell’ammontare di spese sostenute nel 2009, individuato come parametro temporale sul quale calcolare il limite di spesa per il 2016, alla luce della norma regionale di interpretazione autentica, e dunque scorporando le voci

propriamente riferibili alla categoria delle spese di rappresentanza dalle spese sostenute a titolo di contributi.

Gli impegni assunti per le spese di rappresentanza ammontano a:

- per l'annualità 2016 euro 159.850,87;
- per l'annualità 2015 euro 123.030,97.

Il dato complessivo relativo al 2009, comprensivo dei contributi e delle spese di rappresentanza, è stato dall'Amministrazione attestato in euro 11.410.220,58; l'ammontare complessivo dei contributi concessi dalla regione Lazio nella medesima annualità è risultato pari ad euro 9.480.460.

L'ammontare delle spese sostenute nell'annualità 2009 a titolo di spese di rappresentanza "pura" risulta pertanto pari a 1.929.760,58.

La percentuale (pari al 20%) del limite delle spese di rappresentanza, valevole ai fini della normativa introdotta dal D.L. 78/2010, calcolata sull'importo da ultimo riportato (di euro 1.929.760,58), risulta pari a euro 385.952,12.

Il limite di spesa risulta rispettato nell'annualità 2016, che ha registrato un importo pari a euro 159.850,87.

Il limite di spesa risulta rispettato nell'annualità 2015, che ha registrato un importo pari a euro 123.030,97.

In merito al prescritto parere, il Collegio dei revisori dei conti, a seguito di precisa nota istruttoria, ha attestato che, a partire dalla data di insediamento, avvenuto il 27 marzo 2015, le spese di cui all'art. 19, comma 12, della legge regionale 4/2013, sono state oggetto di certificazione con il parere espresso dall'Organo di revisione sui rendiconti delle annualità 2014, 2015 e 2016 e, comunque, ne ha ribadito la regolarità amministrativo-contabile "secondo quanto già indicato nei suddetti pareri"³⁸.

Si richiama, in ultimo, l'attenzione dell'Amministrazione sull'obbligo di procedere a inserire sul sito web istituzionale del Consiglio i dati conoscitivi delle spese in oggetto sostenute per ciascun esercizio di riferimento.

³⁸ cfr nota prot. n. Cdc 5915 del 22/11/2017.

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



7

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE

DELLA REGIONE LAZIO

Esercizio finanziario 2016

REQUISITORIA DEL PROCURATORE REGIONALE

ANDREA LUPI

ROMA, 14 DICEMBRE 2017

1. IL PROCEDIMENTO DI PARIFICA

Sig. Presidente della Sezione regionale di Controllo, Sig. Presidente della Regione Lazio, Sig.ri Magistrati, Autorità, Gentili Ospiti,

stante la ristrettezza dei tempi della Cerimonia e di quelli necessari per esaminare il rendiconto e la relazione della Sezione regionale, mi limiterò a svolgere alcune osservazioni generali sulla contabilità regionale, nonché su alcuni profili comuni alle funzioni della Sezione regionale e della Procura della Corte dei conti che, più di altri, assumono rilevanza nel giudizio di parificazione del rendiconto della Regione ai sensi dell'art. 1, comma 5, del d.l. 174/2012, convertito nella l. 213/2012.

La Corte Costituzionale, nella recentissima sentenza n. 89 del 27 aprile 2017 ha, tra l'altro, affermato che nel procedimento di parifica del rendiconto regionale la situazione è analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti, dei quali deve giudicare, alle leggi che li concernono. In particolare, si rileva che nel procedimento di parifica dei rendiconti regionali ricorrono tutte e tre le condizioni per le quali la Corte Costituzionale ha ammesso la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale. Ciò a dire: l'applicazione di parametri normativi (nel caso di specie, il quadro normativo di riferimento è quello d.lgs. 118/2011), la dicotomia dell'esito - nel senso di ammettere o escludere dalla parifica singole poste che compongono il bilancio - la

giustiziabilità del provvedimento (come è noto l'art. 1, comma 12, del d.l. 174/2012, e successive modifiche e integrazioni, ammette l'impugnazione alle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione delle delibere – ivi comprese quelle afferenti al giudizio di parificazione - della Sezione regionale di controllo), e, infine, il contraddittorio pieno tra la sezione e l'amministrazione regionale, ma anche con il Procuratore regionale, in virtù del richiamo all'art. 40 del r.d. 1214/1934 che stabilisce che “la Corte delibera sul rendiconto generale dello Stato a sezioni riunite e con le formalità della sua giurisdizione contenziosa”.

Queste considerazioni del giudice delle leggi sollecitano alcune riflessioni in ordine alle possibilità di modifica del procedimento, con riguardo specifico al contraddittorio. Infatti, perché si realizzi la pienezza del contraddittorio tra tutti gli attori della parifica, a mio parere, è necessario mettere in condizione tutte le parti di conoscere, sin dall'esordio del procedimento (cioè dalla trasmissione del rendiconto regionale alla sezione del controllo), chi siano in concreto, nell'ambito dell'amministrazione regionale, i soggetti cui è affidata l'istruttoria, ma anche, e soprattutto, i magistrati della Sezione regionale del controllo relatori nell'ambito del giudizio e componenti del collegio che dovrà decidere sulla parifica. A tal riguardo, ritengo che dovrebbero essere stabilite (dal Consiglio di Presidenza, a mio avviso, poiché non penso vi sia necessità di modifiche legislative e/o regolamentari) regole di omogeneità, valide per tutti i giudizi di parificazione dei rendiconti regionali, relative alla nomina del

collegio (all'inizio dell'anno o, quantomeno, non appena la Regione trasmetta il rendiconto; ciò, peraltro, in ossequio alla disposizione di cui all'art. 2, comma 7, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti approvato con Deliberazione n. 14/DEL/2000 delle Sezioni Riunite), al numero dei componenti (a mio parere non dovrebbero superare il numero di cinque), alla calendarizzazione delle camere di consiglio, nonché del giorno del contraddittorio finale con la presenza di rappresentanti dell'amministrazione e del PM e, infine, alla data entro la quale celebrare l'udienza per la parifica (se l'amministrazione regionale rispetta la data della trasmissione - 30 aprile – si ritiene che le Sezioni regionali debbano concludere il procedimento improrogabilmente entro il mese di luglio).

La procedimentalizzazione e la riconosciuta giustiziabilità del provvedimento rendono non più rinviabile la fissazione di regole certe che riducano il più possibile i profili di discrezionalità consentendo, da una parte, l'effettivo svolgimento dell'esercizio del controllo e, dall'altra, un contraddittorio compiuto al fine di escludere qualsiasi limitazione del diritto dell'amministrazione regionale di poter spiegare le ragioni delle scelte riferite alla costruzione e all'esposizione dei dati nel rendiconto, nonché all'adozione dei più rilevanti provvedimenti normativi e amministrativi relativi alla gestione dell'ente territoriale.

A tal riguardo, io penso che il giudizio di parificazione debba costituire, oltre che un imprescindibile momento di verifica della regolarità contabile

delle partite di entrata e di spesa che compongono il rendiconto con la conseguenza di eventuali rilievi, prescrizioni e dinieghi di parifica, anche il luogo in cui vengono esaminati i fatti di gestione con specifico rispetto alle prestazioni rese e ai servizi offerti, al fine di misurarne (per quanto sia possibile nell'ambito di un procedimento di parifica) il grado di efficacia e di efficienza.

In questo millennio, ancor di più rispetto al passato, la reale funzione dei magistrati contabili deve essere quella di pontieri. Costruttori cioè di ponti ideali tra i numeri (cioè i dati esposti nei documenti contabili) e le azioni e le opere realizzate, i servizi forniti dagli enti pubblici e dagli altri enti che beneficiano di contribuzioni e finanziamenti pubblici. E, come avviene per la costruzione di ponti è necessario tener conto delle persone e dei mezzi che dovranno attraversarli, così anche noi magistrati della Corte dei conti non dobbiamo perdere di vista le persone cui sono rivolti i provvedimenti, non dobbiamo rimanere sordi alla loro voce (come è noto, persona era la maschera che gli attori indossavano per far sentire meglio la voce agli spettatori che si trovavano più distanti dal proscenio).

Non sto esponendo un concetto filosofico e non voglio limitarmi a richiamare la teoria del personalismo di Mounier e Maritain (ma, ovviamente, non possiamo dimenticare l'importanza che tale teoria ha avuto nell'azione politica e amministrativa del secolo scorso). In altre parole non sto

riferendomi soltanto ad un impegno morale di chi, come noi, esercita una funzione pubblica, bensì anche (e soprattutto direi) ad un obbligo giuridico.

L'art. 1, comma 1-bis, della legge n. 20/1994, (nel testo novellato dall'art. 17, comma 30-quater, lett. a, del d.l. n. 78/2009, come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c, del d.l. n. 103/2009, convertito in legge n. 102/2009), dispone che “nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità”.

Ora, indipendentemente da quello che è l'effetto compensativo relativamente al danno contestato, la norma dispone che il giudice contabile debba tener conto dei vantaggi conseguiti anche alla comunità amministrata, il che significa alle persone residenti nell'ambito di un dato ente territoriale, ovvero amministrate da un dato ente pubblico. Tuttavia, se il giudice contabile deve tener conto dei vantaggi che l'azione amministrativa ha recato alle persone, non vi è dubbio che il Procuratore regionale, in qualche modo, possa tener conto, nella fase di quantificazione del danno, degli svantaggi recati alla comunità amministrata dall'azione degli agenti pubblici oggetto del procedimento di responsabilità amministrativa-contabile. Ciò, peraltro, è quello che avviene solitamente per alcune tipologie di danno. Il danno ambientale, di cui all'art. 313 del d.lgs. 152/2006, altro non è che un danno alle

persone che vivono in determinato contesto territoriale. Se, ad esempio, gli amministratori di un ente locale decidono di tagliare degli alberi per costruire un parcheggio, il danno non può essere costituito solamente dal valore economico degli alberi tagliati, ma anche dal peggioramento delle condizioni di vita per i cittadini, in termini di riduzione degli spazi verdi, aumento del livello di anidride carbonica nell'aria, ecc. E pure tutte le volte che si scrutano vicende relative ad opere incompiute ovvero inutilizzate, perché di nessuna utilità, nella determinazione del danno non si possono non valutare gli svantaggi derivati alla collettività dall'azione illecita di amministratori e/o dipendenti pubblici.

Tuttavia i cittadini, gli utenti di servizi pubblici, le persone amministrate da un ente pubblico, a prescindere dal riferimento paradigmatico alla norma innanzi riferita, devono essere, a mio parere, anche il termine finale di ogni verifica sulla regolarità contabile svolta su una determinata gestione da parte di una Sezione regionale del controllo. Ciò non vuol dire, ripeto, che la Sezione regionale debba abdicare ai suoi poteri-doveri di controllare il rispetto degli equilibri di bilancio di un ente pubblico, ma non si può pretendere che ciò vada a discapito dei contribuenti che fruiscono dei servizi pubblici che l'ente fornisce. In altri termini, io sono convinto che la situazione di disavanzo di un ente non possa pesare oltre misura sull'erogazione dei servizi essenziali in favore delle persone. Né è possibile che la criticità finanziaria in cui versa un ente possa riverberarsi sui trasferimenti vincolati ad uno scopo. La

caratteristica dei vincoli di bilancio è proprio quella di indirizzare un'amministrazione pubblica a incrementare le risorse in determinati settori di attività per migliorare il benessere delle persone e, pertanto, una limitazione del loro utilizzo, in ragione della loro asserita non corretta esposizione e applicazione in bilancio, costituirebbe un *vulnus* per la collettività amministrata oltre che una violazione degli obblighi che l'ente territoriale ha assunto nei confronti dell'ente pubblico che gli ha trasferito le risorse vincolate.

2. RISULTATI

Il d. lgs. 118/2011 ha imposto, anche alle Regioni, l'armonizzazione dei sistemi contabili, con conseguente adeguamento della normativa regionale alle prescrizioni nazionali.

Com'è noto la sentenza della Corte costituzionale n. 185/2016, sulla legittimità costituzionale della legge della regione Toscana n. 1/2015, ha delineato i confini del nuovo riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di programmazione economica e di contabilità regionale, chiarendo che “la potestà legislativa in materia è consentita alla Regione quando non ostino direttamente specifiche disposizioni riconducibili alla potestà esclusiva o concorrente dello Stato nelle materie finanziarie precedentemente individuate”.

Con specifico riferimento al quadro normativo della Regione Lazio, il riconoscimento della permanenza di uno spazio di potestà legislativa in capo

alla medesima in materia di contabilità e programmazione economica determina, in primo luogo, la vigenza delle disposizioni della legge regionale del 20 novembre 2001, n. 25 (Norme in materia di programmazione, bilancio e contabilità della Regione), per quanto compatibili con le norme di cui al d.lgs. n. 118/2011.

La Regione Lazio non avendo ancora approvato la legge regionale di armonizzazione (se pur una proposta di legge è stata sottoposta all'esame del Consiglio) ha proseguito anche per il 2016 con la sperimentazione di cui all'art. 36 del decreto 118 del 2011, come modificato dall'articolo 9, comma 1, del DL 102 del 31 agosto 2013, delle disposizioni concernenti l'armonizzazione contabile, in particolare, al fine di analizzare gli effetti dell'introduzione del nuovo principio di competenza finanziaria e consentire le modifiche intese a realizzare una più efficace disciplina della materia.

Nella fase di sperimentazione adottata in questi anni, in ossequio al dpcm 28/12/2011, la Regione ha applicato le disposizioni della legge regionale n. 25/2001 in quanto compatibili con il d.lgs. 118. E perciò anche per il 2016 ha provveduto ad approvare il Documento di economia e finanza regionale e la sua Nota di aggiornamento, in analogia a quanto accade nella programmazione statale.

Recentemente poi la Regione ha emanato il regolamento di contabilità, (delibera di Giunta regionale n. 697 del 31 ottobre 2017) che, stante la sua riconducibilità alla fonte legislativa regionale emanata antecedentemente al

nuovo ordinamento contabile armonizzato (id est, la l. r. n. 25/2001), dovrà, allorché si procederà ad approvare la nuova legge di contabilità di fonte regionale, essere sottoposto a revisione al fine di verificarne la sua compatibilità con il nuovo sistema contabile.

Il Regolamento prevede, tra l'altro, l'adozione degli strumenti della programmazione economico - finanziaria introdotti dal principio contabile applicato di cui all'allegato 4/1 del d. lgs. n. 118/2011 (DSP; DEFR; piani, programmi e strumenti programmatici e negoziali di raccordo tra la Regione e gli altri livelli di Governo, europeo, statale e locale, previsti a legislazione vigente). Altra novità riguarda l'introduzione nell'ordinamento contabile regionale del bilancio finanziario gestionale e l'istituzione dei fondi di riserva di carattere prudenziale, generali e speciali, previsti agli artt. 46, 48, 49 del d. lgs. n. 118/2011 e al punto 5.2, lett. h) del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2 al medesimo (Fondo di riserva per le spese obbligatorie; per spese impreviste; per le autorizzazioni di cassa; per la copertura delle perdite reiterate; per il pagamento delle perdite potenziali; per il pagamento dei residui perenti; per il pagamento dei cofinanziamenti regionali; per spese legate al contenzioso; nonché i fondi speciali per le spese di parte corrente e per le spese in conto capitale). Di particolare rilievo è poi l'introduzione di norme che ancorano il ricorso al debito, nel contesto degli obiettivi di finanza pubblica generali, ai principi dell'evidenza pubblica. Infine, in materia di copertura finanziaria

delle leggi regionali, il regolamento stabilisce il principio della necessaria autosufficienza finanziaria delle leggi onerose, che era una lacuna più volte segnalata dalla Sezione regionale in sede di verifica delle coperture finanziarie delle leggi di spesa.

Il saldo contabile per il 2016 è pari ad euro 1.016.360.482,31. Tale risultato non è rappresentativo del disavanzo effettivo, che si ottiene aggiungendo algebricamente al saldo sopra indicato la parte accantonata e la parte vincolata. Mentre la prima è composta dal Fondo crediti di dubbia esigibilità (Fondo non impegnabile pari a euro 68.303.881,92), dall'Accantonamento residui perenti (Fondi di riserva per la perenzione amm.va, pari a euro 605.000.000,00), dal Fondo anticipazioni di liquidità (Fondo non impegnabile, pari a euro 7.547.429.437,10), dal Fondo perdite società partecipate pari a euro 102.014,00 e da altri accantonamenti per euro 25.000.000,00, per un totale di euro 8.245.835.333,02, la parte vincolata evidenzia vincoli sulle risorse in entrata derivanti da trasferimenti di risorse (statali e cofinanziamenti dell'UE). per euro 472.256.243,22. Il disavanzo complessivo al 31/12/2016, è pari a euro -9.734.452.058,55, ed è il risultato algebrico della somma del saldo contabile, (euro - 1.016.360.482,31) con le quote accantonate (8.245.835.333,02) e quelle vincolate (472.256.243,22). Invece il risultato di amministrazione effettivo si ottiene sommando al disavanzo contabile, di euro - 1.016.360.482,31, le quote vincolate e accantonate, pari a euro 1.170.662.125,14 (al netto del fondo anticipazioni di

liquidità) per complessivi -2.187.022.621,45 euro. Se a questo risultato si aggiunge la quota dello stock di perenzione al 31/12/2016, non rappresentata nel disavanzo effettivo (1.636.052.836,70 – 605.000.000,00), si ottiene il disavanzo consolidato al 31/12/2016, pari a complessivi euro 3.218.075.458,15.

L'importo di 605 milioni di euro del fondo perenti vincolato al 31/12/2016, deriva dall'applicazione del sopra citato art. 60, comma 3, del d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i. che stabilisce che non è più consentita la cancellazione dei residui passivi dalle scritture contabili per perenzione. L'istituto della perenzione amministrativa si applica per l'ultima volta in occasione della predisposizione del rendiconto dell'esercizio 2014. A tal fine, una quota del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 è accantonata per garantire la copertura della reiscrizione dei residui perenti, per un importo almeno pari all'incidenza delle richieste di reiscrizione dei residui perenti degli ultimi tre esercizi rispetto all'ammontare dei residui perenti e, comunque, incrementando annualmente l'entità dell'accantonamento di almeno il 20 per cento, fino al 70 per cento dell'ammontare dei residui perenti.

Se al saldo di parte corrente ed in conto capitale, pari ad euro 990.095.359,09, (il saldo di parte corrente è pari ad euro +241.920.179,00, di cui euro 65.508.470,30 destinati al ripiano della quota decennale del disavanzo di parte corrente ai sensi dell'art. 9, comma 5, del D.L. n. 78/2015, mentre quello di parte capitale è pari ad euro +748.175.180,09) si somma quello dei residui attivi e passivi al 31/12/2015, pari ad euro 21.556.735,04, si ottiene il

risultato delle gestione 2016, pari ad euro +1.011.652.094,13 (990.095.359,09 + 21.556.735,04). Sommando, infine, al risultato di amministrazione al 31/12/2015, pari ad euro -2.028.012.576,44, il risultato della gestione 2016, pari ad euro +1.011.652.094,13, si ottiene l'importo del risultato di amministrazione al 31/12/2016, pari ad euro -1.016.360.482,31. Tenendo conto delle quote vincolate e accantonate del risultato di amministrazione al 31/12/2016, per un importo pari a euro 1.170.662.139,14, si ottiene il risultato di amministrazione effettivo, pari a un saldo negativo di -2.187.022.621,45.

Va inoltre evidenziato che nel corso della gestione l'amministrazione ha stipulato un contratto di prestito con Cassa Depositi e Prestiti, per l'importo di euro 1.000.000.000,00. A seguito dell'incremento di 143 milioni di euro del Fondo di accantonamento per la reiscrizione dei residui perenti, la cui consistenza passa dai 462 milioni contabilizzati nell'esercizio finanziario 2015 ai 605 contabilizzati nell'esercizio finanziario 2016, il disavanzo effettivo derivante da debito autorizzato e non contratto iscritto in bilancio ha registrato un incremento di pari importo, compensato da una riduzione di egual misura dello stock di perenzione, quale posta del c.d. "disavanzo consolidato" (dato dal disavanzo effettivo: disavanzo contabile + poste accantonate e vincolate + stock di perenzione).

Raffrontando i dati innanzi esposti con quelli relativi agli esercizi precedenti non può non rilevarsi l'andamento positivo della gestione. Il risultato di amministrazione è sceso dai -5240 milioni del 2012 ai -1016 del

2016. Il disavanzo consolidato si è ridotto di oltre nove miliardi di euro passando dai -12.282 del 2012 ai -3.218 del 2016.

Anche per ciò che concerne la cassa i dati sono positivi. Nel 2016 l'utilizzo medio dell'anticipazione di tesoreria è sceso a circa 109 milioni di euro rispetto ai 1081 del 2013.

Fattori positivi si rinvencono anche nell'indice dei tempi di pagamento che si attesta a -16,27 se si estrapola la Gestione sanitaria (il cui indicatore da solo vale il 18,72), settore che evidenzia ancora andamenti che si discostano dai parametri di tempestività fissati dal legislatore e che denotano ritardi nella gestione degli acquisti da parte delle Aziende sanitarie e ospedaliere della Regione, nonché da riaccertamento dei residui che ha portato ad una non irrilevante riduzione dei residui, tanto attivi, quanto passivi, relativi sia alla gestione sanitaria che alla gestione ordinaria.

Questi dati, a cui da ultimo si aggiunge la recentissima decisione del Consiglio dei Ministri di far uscire la sanità della Regione dalla fase di commissariamento a decorrere dal 31 dicembre 2018, confermano il trend positivo degli ultimi anni sia relativamente alla riduzione del disavanzo che riguardo al progressivo innalzamento della dotazione del fondo per il pagamento dei residui perenti, nonché alla riduzione dei residui più vetusti e il loro conseguente grado di offensività nei confronti del bilancio della Regione.

Ciò naturalmente non basta.

Come si è visto il risultato di amministrazione è tuttora negativo (-1.016 milioni euro) e, comunque, il disavanzo consolidato è elevatissimo (-3.218 milioni di euro). E' necessario che l'amministrazione prosegua sulla strada del risanamento ma con azioni più incisive riguardo, in particolare, all'incremento della dotazione del fondo per il pagamento dei residui perenti, in ossequio al limite prudenziale congruito dalla Corte Costituzionale (sent. 70/2012) e, più in generale, ai risparmi di spesa per il tramite di interventi strutturali sull'organizzazione amministrativa come quello avviato in materia di personale.

3. ATTI DI GESTIONE

3.1 PERSONALE

Proprio dal costo del personale è giusto iniziare l'esame degli atti di gestione più rilevanti.

Anche a seguito degli esiti della verifica ispettiva condotta nel corso del 2012 dalla Ragioneria generale dello Stato, l'Amministrazione ha innanzitutto proceduto alla ricostruzione dei fondi per la contrattazione decentrata che ha determinato la complessiva e strutturale diminuzione, a decorrere dall'anno 2012, delle risorse destinate alla contrattazione integrativa di tutto il personale della Giunta regionale (comprensivo anche di quello proveniente dalle ex Aree Naturali Protette) pari a euro 5.177.182.00 per il personale del comparto e ad euro 1.275.233,00 per il personale dirigenziale.

Inoltre, sempre a seguito dei rilievi dei servizi ispettivi della Ragioneria è stata adottata l'unilaterale disapplicazione dell'accordo di contrattazione decentrata in materia di "Produttività individuale", sottoscritto in data 10.10.2012, perché in contrasto con le vigenti disposizioni normative e contrattuali e per l'anno 2014, è stato emanato l'atto unilaterale, previsto dall'art. 40, comma 3-ter, del decreto legislativo n. 165/2001, riguardante la definizione delle percentuali per l'accesso alla premialità e la corresponsione del trattamento economico accessorio, da collegare alla performance individuale sulla base di quanto previsto dal nuovo "Sistema di misurazione e valutazione della prestazione e dei risultati" approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 662 del 14 ottobre 2014. Recentemente, con Accordo di contrattazione decentrata integrativa del 4 maggio 2017 sono state definite le modalità per l'erogazione dei compensi di produttività superando definitivamente un sistema di erogazione per acconti e prevedendo un sistema di corresponsione periodica a saldo a seguito di valutazione. Con accordi di contrattazione decentrata, a partire dall'anno 2013, si è provveduto ad una graduale riduzione della misura relativa alla retribuzione di risultato dei dirigenti che ha determinato un minor impegno finanziario, rispetto agli anni precedenti, di circa un milione di euro.

Altri interventi hanno riguardato la struttura organizzativa con la soppressione dei 4 "Dipartimenti", nonché la riduzione del numero delle "Direzioni regionali" passate dalle precedenti 20 alle attuali 16, con

conseguenti risparmi di spesa derivanti dalla minore corresponsione dei trattamenti stipendiali ai dirigenti di vertice dell'amministrazione e, a seguito dell'adozione del Piano triennale dei fabbisogni di personale della giunta regionale del Lazio 2017-2019, approvato con D.G.R. n. 561/2017, la rimodulazione della dotazione organica (D.G.R. n. 602/2017) che ha comportato una riduzione di € 1.093.403,88 dell'onere finanziario della dotazione organica.

Ma l'intervento più incisivo si è realizzato con la ridefinizione dei criteri di conferimento degli incarichi di posizione organizzativa (P.O.) e per la valorizzazione delle alte professionalità (A.P.), nonché con l'ulteriore riduzione del contingente delle posizioni disponibili. Con gli ultimi Accordi la retribuzione di risultato è stata stabilita nella misura massima percentuale del 10% della retribuzione di posizione. La ridefinizione dei contingenti di posizioni organizzative ha comportato una riduzione della spesa di 2,6 milioni di euro.

Va ricordato infine che la Regione Lazio nel procedere alla regolarizzazione dei rilievi ispettivi della Ragioneria ha adottato, in ossequio all'art. 4 del decreto legge n. 16/2014, i piani di recupero delle risorse indebitamente stanziare (del. di Giunta n. 379 del 28 luglio 2015) e il graduale riassorbimento delle stesse con quote annuali a valere sui fondi degli anni successivi. La somma complessiva contestata in sede di ispezione, pari a € 10.059.400 per la Giunta regionale, è stata ripartita su n. 5 rate di € 2.011.880

per anno. Sul Fondo del personale del comparto per le annualità 2015 e 2016, sono state recuperate 2 delle 5 rate previste, anche attraverso l'utilizzo in compensazione dei risparmi effettivamente derivanti dalle misure di razionalizzazione organizzativa, nonché di quelli derivanti dalle misure di razionalizzazione della spesa di cui all'art. 16, commi 4 e 5, decreto legge n. 98/2011; ora è in corso di adozione il provvedimento di costituzione del Fondo per l'anno 2017.

Accanto a questo piano di recupero, direttamente nei confronti dei percettori è stato attivato quello relativo alle somme indebitamente erogate a titolo di compensi per lavoro straordinario del personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione.

3.2 ORGANISMI PARTECIPATI E CONTROLLATI

Com'è noto il d. lgs. n. 118/2011, prevede, contestualmente al rendiconto della gestione della regione, l'approvazione anche del rendiconto consolidato con i suoi organismi strumentali, eliminando altresì le risultanze relative ai trasferimenti interni. Tale previsione consente una rappresentazione contabile veritiera e corretta della situazione finanziaria e patrimoniale dell'ente e del risultato economico della complessiva attività svolta attraverso le sue articolazioni organizzative, i suoi enti strumentali e le sue società controllate e partecipate.

Il piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie, direttamente o indirettamente possedute, previsto dall'art. 1,

comma 612, della legge 190/2014, è stato approvato dalla regione Lazio nel corso del 2015. Nel corso del 2016 l'Amministrazione regionale ha emanato le "Linee-guida in materia di contenimento della spesa delle società controllate dalla Regione Lazio", quali strumenti di indirizzo e di coordinamento tese a fornire indicazioni alle società controllate e volte alla corretta ed uniforme applicazione delle disposizioni legislative, anche al fine di ispirare la gestione di tali società a criteri volti principalmente al contenimento delle spese, valutando attentamente la possibilità di procedere a una riduzione dei costi.

Il Piano ha, tra l'altro, previsto la dismissione delle partecipazioni in società che svolgono funzioni non strettamente indispensabili all'attività istituzionale dell'Ente regionale e nelle quali detiene quote di minoranza. Nell'elenco sono comprese la Centrale del Latte, gli Aeroporti di Roma e il Centro Agroalimentare. Per tali dismissioni è in corso una procedura di gara per la nomina di un advisor esterno, terzo ed indipendente, al quale affidare il servizio di supporto e di assistenza tecnico-giuridica finalizzato alla dismissione.

La Regione si è dotata di un nuovo sistema informativo per l'esercizio dell'attività di monitoraggio, attraverso la piattaforma SIMOC (Sistema Informativo Monitoraggio società Controllate), della "riconciliazione contabile" tra le partite creditorie/debitorie delle varie società ed enti partecipati, rendendo in tal modo più agevole la redazione del bilancio consolidato.

I dati evidenziano, al 31/12/2016, dei crediti per circa 280 milioni di euro vantati da cinque società (Lazio Innova spa, Astral spa, Cotral spa, Lazio crea spa, A.T. Lazio spa) e di circa 27 milioni di euro vantati da 18 enti strumentali.

A tal riguardo, si concorda con la Sezione sulla necessità di porre in essere e definire il procedimento di asseverazione anche nelle ipotesi in cui i relativi esiti siano “a saldo zero”, trattandosi di una circostanza non prevedibile ex ante che non esclude, ed anzi presuppone, il relativo procedimento di verifica. Si sottolinea inoltre la necessità di estendere la procedura riconciliativa in oggetto anche alle situazioni di debito/credito sussistenti nei confronti delle Fondazioni partecipate dalla Regione.

Si concorda altresì con la Sezione circa la necessità che l'Amministrazione svolga una costante attività di perimetrazione e controllo anche delle perdite potenziali che possano derivare dalle posizioni creditorie che gli organismi societari partecipati eventualmente vantino nei confronti dell'Ente regionale costituendo anch'esse rischi da non sottovalutare all'integrità del bilancio.

Come ho avuto modo di dire l'anno scorso, in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Toscana non possiamo dimenticare che in Italia il numero delle società partecipate sfiora le 8000 unità e che molte di queste sono costituite dal solo consiglio di amministrazione. E' impensabile che organismi che gestiscono denaro pubblico siano sottratte al sindacato giurisdizionale della Corte dei conti.

Vero è che il decreto legislativo 175/16 ha definitivamente stabilito (art. 12) che gli amministratori delle società in house sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti, in quanto, si dice, che in tali società i diritti speciali di amministrazione conferiti al socio pubblico sono tali da escludere qualsivoglia autonomia della società rispetto all'ente pubblico titolare della partecipazione, tuttavia il decreto 175 (e il suo correttivo d.lgs. 100/17 che non ha modificato l'art.12) lascia fuori tutte quelle società, che non possono qualificarsi in house, ma il cui capitale è interamente pubblico e totalmente pubbliche sono le funzioni e le attività che esercitano, tant'è che sono sottoposte al controllo della Corte dei conti ai sensi della legge 259/1958. In questo ambito, ad esempio, ricadono le c.d. Società legali, società costituite con legge, con capitale interamente pubblico, per la gestione di un patrimonio immobiliare, interamente pubblico anch'esso. Queste società stando alla dizione letterale dell'art. 12 del d.lgs. 175/16 non sarebbero sottoposte alla nostra giurisdizione.

Restano pertanto ancora questioni aperte su cui la giurisprudenza di questa Corte, ma probabilmente anche della Cassazione dovrà confrontarsi.

3.3. CONSORZI DI BONIFICA

L'art. 11 della l.r. Lazio n. 12 del 10 agosto 2016 ha previsto l'estinzione degli attuali Consorzi di bonifica della Regione dalla data di approvazione dei progetti di fusione da sottoporre all'approvazione della Giunta regionale, comprensivo del modello organizzativo che, nel rispetto dei principi di

efficienza, efficacia ed economicità dell'organizzazione e funzionamento dell'ente, deve assicurare la razionalizzazione della struttura organizzativa mediante accorpamento di funzioni omogenee e attività specialistiche, la riduzione del numero di direttori e delle posizioni dirigenziali, al fine di conseguire i risparmi di spesa, tutelando nel contempo i livelli occupazionali del personale.

Al termine di questa fase i Consorzi di bonifica saranno soltanto quattro (Lazio Nord, Litorale Nord, Lazio Sud Ovest, Lazio Sud Est) rispetto ai dieci attuali. La fase di transizione è gestita da quattro commissari straordinari che gestiscono i consorzi in relazione alle aree geografiche e hanno, tra l'altro, il compito di predisporre lo stato di consistenza dei beni mobili e immobili in uso o proprietà (anche ai fini del riparto della contribuzione consortile), nonché l'atto ricognitivo dei rapporti giuridici attivi e passivi e degli eventuali procedimenti di contenzioso pendenti, in cui subentrano i Consorzi di bonifica.

E' certamente una riforma importante sia per i risparmi di spesa che ne deriveranno, sia soprattutto perché i nuovi soggetti potranno adempiere in maniera più efficace ai compiti di difesa del suolo e di irrigazione e razionale utilizzazione del bene acqua ad usi plurimi al fine di garantire la tutela e la valorizzazione delle specificità e dell'omogeneità territoriale dal punto di vista geografico, idrografico e orografico, compiti assolutamente imprescindibili in questo momento storico in cui la siccità è divenuta un fenomeno strutturale.

Per ciò che riguarda questa Procura regionale, va sottolineato che il commissariamento dei consorzi di bonifica non soltanto ha messo in luce, in alcuni casi, drammatiche situazione di indebitamento, ma si sono anche evidenziate procedure illegittime in materia di appalti e, più in generale, gestioni che non rispettano fondamentali principi del procedimento amministrativo e della contabilità.

A seguito di denuncia dei commissari straordinari questa Procura regionale ha aperto due fascicoli istruttori, uno relativo all'illegittima trasformazione di contratti di lavoro a tempo determinato part time in contratti di lavoro a tempo indeterminato full time e l'altro riguardante alcune forniture in cui il presidente del Consorzio era, allo stesso tempo, acquirente, nella sua qualità di rappresentante legale del Consorzio, e fornitore.

Quest'ultima vicenda, in particolare, indipendentemente da quello che sarà l'esito dell'istruttoria, conferma la giustezza della riorganizzazione anche al fine di evitare che gli amministratori siano saldamente radicati in uno specifico territorio e in una comunità locale e che, per tale ragione, possa realizzarsi una pericolosissima commistione tra gli interessi dell'ente pubblico e quelli personali e privatistici degli amministratori.

4. BREVI CENNI SULL'ATTIVITA' DELLA PROCURA REGIONALE - CONCLUSIONI

Rispetto a danni sofferti dalla Regione Lazio connessi a comportamenti, ipotizzati e/o accertati, gravemente colpevoli di amministratori, dipendenti e agenti pubblici, la Procura si è occupata di innumerevoli vicende, grazie anche alle puntuali denunce pervenute dall'amministrazione regionale.

Innanzitutto ci siamo ancora occupati di gruppi consiliari. Sono stati convenuti in giudizio alcuni consiglieri regionali, per aver indebitamente percepito contributi in denaro concessi dalla Regione Lazio ad un Gruppo consiliare di cui i medesimi facevano parte, in particolare, per aver percepito delle somme di denaro per spese non sostenute o sostenute irregolarmente con fondi regionali vincolati, ex art. 3 bis della l.r. n. 6/73.

La Sezione giurisdizionale (sent. 306/2016), che ha accertato la responsabilità dei convenuti, in merito ai rapporti tra giurisdizione e controllo, nonché alla natura e alle caratteristiche della giurisdizione, ha affermato che “la Corte, pur scrutinando la recente norma in tema di controlli affidati alla Corte dei conti (art. 1, co. 11, del D.L. n 174/2012), ha affermato ancora che l’obbligo di restituzione delle somme ricevute dai gruppi consiliari conseguente ad accertate irregolarità da parte delle Sezioni Regionali di controllo costituisce un principio generale di contabilità pubblica, strettamente correlato al dovere di dar conto delle modalità di impiego del denaro pubblico in conformità alle regole di gestione dei fondi ed alla loro attinenza alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi consiliari. Il predetto obbligo di dar conto dell’impiego delle somme di cui i Consiglieri avevano la disponibilità per

perseguire i fini istituzionali, comporta che si verta in una chiara ipotesi di responsabilità contabile” perciò “deve ritenersi a carico del percettore l’onere di dimostrare che l’utilizzo delle risorse pubbliche è avvenuto nel rispetto della legge ed in coerenza con le finalità proprie del contributo erogato (ex plurimis cfr: Sez. II app. n. 64/2007; id., Sez. Piemonte, n. 172/2012, Sez. veneto n. 4/2014, Sez. Lombardia n. 163/2014). Nel medesimo periodo, le ss. rr. di questa Corte nella pronuncia n. 29/2014 hanno avuto modo di affermare che i consiglieri regionali hanno il compito istituzionale di individuare le esigenze, i bisogni, le aspettative della popolazione regionale, o di specifiche zone geografiche della regione, al fine di tradurle in iniziative legislative secondo il riparto di competenze stabilito dalla Costituzione. L’attività di studio e ricerca, nonché quella convegnistica e, per così dire, di promozione ha, tra le altre, anche la funzione di intercettare e segnalare le emergenze locali collegate a situazioni di criticità socio – economiche, per poi porre allo studio le azioni idonee a ripararle, nonché la funzione di individuare le priorità da affrontare e, conseguentemente, di reperire le risorse per il conseguimento degli obiettivi definiti; ed ancora che la spesa sia espressamente riconducibile all’attività istituzionale del gruppo e che i contributi erogati dal consiglio regionale non possono essere utilizzati, neanche parzialmente, per finanziare, direttamente o indirettamente le spese di funzionamento degli organi centrali e periferici dei partiti o di movimenti politici e delle loro articolazioni politiche o amministrative o di altri rappresentanti interni ai partiti o ai movimenti

medesimi o, ancora, ai candidati a qualunque tipo di elezione amministrativa o politica”.

Ritorniamo perciò al discorso iniziale a proposito dei vantaggi per la collettività amministrata, al bene della popolazione, delle persone.

Altro tema caldo, da sempre oggetto di istruttorie di responsabilità è quello dei contributi regionali per l'agricoltura. La Sezione giurisdizionale (sent. 23/17), a proposito di una citazione di questa Procura di un titolare di un'azienda agricola per aver indebitamente percepito aiuti finanziari (è stata accertata la falsità della documentazione prodotta al fine di far risultare il compimento di operazioni in realtà inesistenti), ha osservato che, “ai fini del riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale, è irrilevante il titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro è svolta, che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, ma anche in una concessione amministrativa o in un contratto di diritto privato; il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile si è infatti spostato dalla qualità del soggetto - che può ben essere un privato o un ente pubblico non economico - alla natura del danno e degli scopi perseguiti, cosicché ove il privato, cui siano erogati fondi pubblici, per sue scelte incida negativamente sul modo d'essere del programma imposto dalla P.A., alla cui realizzazione esso è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo, e la incidenza sia tale da poter determinare uno sviamento dalle finalità perseguite, esso realizza un danno per l'ente pubblico - anche sotto il

mero profilo di sottrarre ad altre imprese il finanziamento che avrebbe potuto portare alla realizzazione del piano così come concretizzato ed approvato dall'ente pubblico con il concorso dello stesso imprenditore - di cui deve rispondere davanti al giudice contabile (Cass. ss.uu. ord. n. 4511 del 2006)".

La Procura si è inoltre occupata, ovviamente, ma è forse meglio dire purtroppo, di sanità. In tale materia segnalo soltanto la vicenda dell'indebita remunerazione da parte del SSR di prestazioni chirurgiche erogate in regime di ricovero ordinario o day hospital, ma in realtà mai eseguite, a fronte di prestazioni ambulatoriali odontoiatriche effettivamente rese, ma per le quali l'ospedale non possedeva l'accreditamento per l'erogazione in regime di ricovero ordinario o day hospital (sent. III appello n. 303/17).

Riguardo al patrimonio regionale segnalo una vicenda, che prende le mosse da un esposto della Regione Lazio, con il quale veniva segnalato un danno erariale conseguente a gravissimi atti di vandalismo che avevano interessato l'area di cantiere dei lavori di realizzazione di un complesso immobiliare (Sez. Lazio n. 114/17).

Da ultimo ricordo una vicenda relativa alla cattiva gestione, da parte di un amministratore e di un dirigente di un ente locale, di fondi pubblici stanziati dal Dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri per realizzare il progetto umanitario di accoglienza dei profughi del Nord Africa ospitati nella Regione.

A tal riguardo la Sezione giurisdizionale (Sez. Lazio n. 319/16) ha accertato che i rapporti tra i convenuti e la cooperativa e la società cui sono stati affidati i servizi di accoglienza sono stati tali da preordinare una condotta finalizzata a creare una realtà documentale fittizia con lo scopo di lucrare illecitamente risorse pubbliche che non erano dovute in relazione ai servizi offerti. Ha accertato inoltre che molti fondi a destinazione vincolata sono stati utilizzati per compensare una quantità innumerevole di soggetti che hanno dichiarato di aver ricevuto compensi dall'ente locale per svolgimento di attività completamente estranee alle finalità del progetto di accoglienza profughi.

Le vicende innanzi segnalate sono le patologie del sistema, appunto quelle di cui si occupa la Procura che ha anche il compito di monitorare lo stato di esecuzione delle sentenze definitive di condanna. In questo ambito, recentemente il SSR ha ottenuto il ristoro da parte di una clinica privata della somma di oltre 30 milioni di euro (somma compensata con altri crediti che la struttura vantava nei confronti della Regione) a seguito della condanna da parte della sezione Lazio, parzialmente confermata in appello, per aver erogato prestazioni riabilitative di qualità inferiore a quella previste dal ministero della Salute.

Rispetto al disavanzo miliardario di cui soffre la Regione è ben poca cosa, ma è comunque un piccolo passo in avanti. Come passi in avanti sono quelli che l'amministrazione regionale sta facendo da alcuni anni verso il rientro definitivo dal disavanzo. La strada è ancora lunga ma è quella giusta, anzi, a mio parere, l'unica possibile. Ora, a prescindere dalla necessità di rivedere alcune scelte o di modificare alcune poste contabili come chiede la Sezione regionale, non è più possibile cambiare strada. “Apprends-moi l'art des petits pas! (Insegnami l'arte dei piccoli passi)” pregava Antoine de Saint Exupery.

Il che significa, trasportato nel nostro contesto, che, se, da una parte, è indispensabile procedere, progressivamente e costantemente, all'arretramento del disavanzo, aggiungendo, come innanzi scritto, azioni più forti in tema di tagli di spesa strutturali (ad esempio sul fronte del patrimonio), dall'altra parte, occorre non perdere mai di vista i bisogni della collettività che, attraverso il pagamento delle imposte, contribuisce al bilancio, nonché cercare di realizzare nuovi obiettivi per migliorare la vita delle persone.

Come ha detto il nostro Presidente della Repubblica Sergio Mattarella: “La politica diventa poca cosa se non è sospinta dalla speranza di un mondo sempre migliore. Anzi, dal desiderio di realizzarlo. E di consegnarlo a chi verrà dopo, a chi è giovane, a chi deve ancora nascere. La politica, deve saper affrontare i problemi reali,” in una parola” “ha bisogno di concretezza”.

Con questo auspicio, chiedo, pertanto, alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 40 del T. U. n. 1214 del 1934, di voler dichiarare la regolarità contabile del Rendiconto generale della Regione Lazio per l'anno 2016.