CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CALABRIA

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE CALABRIA PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2022

(art. 1, comma 5, decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, conv. con legge 7 dicembre 2012, n. 213)

Direzione e coordinamento

Presidente

Rossella Scerbo

Interventi orali

Magistrati relatori

Presidente Rossella Scerbo

Referendario Emanuela Friederike Daubler

Referendario Maria Rosaria Pedaci

Referendario Filippo Maria Salvo

Udienza del 14 novembre 2023

INDICE

INTRODUZIONE DEL PRESIDENTE

Rossella Scerbo *Pag. 1*

RELAZIONE ORALE DEL REFERENDARIO

Maria Rosaria Pedaci

LA GESTIONE FINANZIARIA *Pag. 10*

RELAZIONE ORALE DEL REFERENDARIO

Emanuela Friederike Daubler

IL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE *Pag. 22*

LA CONTABILITA' ECONOMICO-PATRIMONIALE *Pag. 83*

RELAZIONE ORALE DEL REFERENDARIO

Filippo Maria Salvo

LE SOCIETÀ PARTECIPATE E GLI ENTI STRUMENTALI DELLA REGIONE *Pag. 114*

I FONDI SIE *Pag. 123*

INTRODUZIONE DEL PRESIDENTE

Rossella Scerbo

Dichiaro aperta la pubblica udienza per il giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Calabria relativo all'esercizio finanziario 2022.

Saluto le autorità civili, religiose, e militari e tutti i gentili ospiti che ringrazio per la loro presenza; ringraziamenti e saluti che estendo agli organi di stampa. Mi sia consentito rivolgere il benvenuto ai colleghi che sono qui in rappresentanza, rispettivamente, il Presidente Lupi della Procura generale, la consigliera Petrucci del Consiglio di Presidenza, il consigliere Vitale dell'Associazione magistrati. Con loro ho avuto il piacere di condividere, in tempi diversi, tappe del mio percorso professionale; la loro presenza è per me un segno di amicizia ed espressione del senso di appartenenza all'Istituzione della quale sono particolarmente grata.

Nella mia qualità di Presidente della Sezione di controllo, intendo svolgere una introduzione breve per lasciare il giusto spazio alle relazioni dei colleghi che, sotto il mio coordinamento, hanno curato l'istruttoria finalizzata alla parificazione delle diverse componenti del rendiconto.

Oggi siamo qui per celebrare il giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Calabria relativo all'esercizio finanziario 2022.

Un appuntamento, questo, giunto al suo undicesimo anno essendo tale istituto stato introdotto, a livello regionale secondo il modello già esistente per il rendiconto statale, dall'art.1, comma 5 del d.l. n 174/2012, convertito dalla legge n 213/2012, nell'ambito di un pacchetto di misure

volte a fronteggiare una grave crisi economica con inevitabili ripercussioni sociali e preoccupante impatto sulla tenuta dei conti pubblici.

Per ragioni diverse anche nell'attuale momento storico la tenuta dei conti pubblici e quindi l'obiettivo, imposto a livello europeo, degli equilibri di bilancio sono temi sensibili , in quanto pesantemente condizionati dalla emergenza politica internazionale, legata come a tutti è noto, principalmente ai due conflitti in Ucraina e in Medio Oriente che, oltre a un inaccettabile costo in termini di vite umane, hanno causato, soprattutto per la conseguente crisi energetica, una spinta inflazionistica con inevitabili conseguenze sul piano economico e sociale.

Si può, quindi, ragionevolmente affermare che in questo contesto emerge con evidenza il ruolo e la stessa ragion d'essere dei controlli di legittimità-regolarità finanziaria, paradigma al quale è sicuramente riconducibile il controllo esercitato in sede di giudizio di parifica, svolti in una posizione di neutralità e indipendenza da un organo magistratuale.

Perché, come è stato detto da una costituzionalista, la Corte dei conti, con i suoi controlli è un "ponte tra la legalità e i diritti dei cittadini". I controlli di legalità finanziaria nel perseguire l'obiettivo del rispetto della sana gestione finanziaria e degli equilibri di bilancio sono, cioè, strumenti per garantire l'effettivo godimento dei diritti sociali dei cittadini, cioè il livello essenziale delle prestazioni e il livello essenziale dell'assistenza sanitaria.

Per comprendere il significato di tale affermazione mi sembrano utili delle brevi notazioni del giudizio di parifica, non senza ricordare che accanto ad esso vi sono altri controlli che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti svolgono sulla finanza regionale.

Intendo fare riferimento al controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari del Consiglio regionale, che per l'esercizio 2022 è esitato, nel rispetto della tempistica, nell'approvazione di deliberazioni di regolarità, al controllo sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa e sulla tecnica di quantificazione degli oneri finanziari, anche questa esitato in una deliberazione di questa Sezione (magistrato istruttore la dottoressa Pinto) che ha evidenziato delle criticità, invero comuni a molte altre regioni, soprattutto in termini di copertura finanziaria delle leggi recanti generiche e non adeguatamente dimostrate clausole di invarianza finanziaria . Senza dimenticare i controlli successivi sulla gestione del PNRR che sono stati avviati proprio nel 2023 anche nei confronti della Regione.

Il giudizio di parifica ha, però, un ruolo centrale perché investe il rendiconto regionale, nelle sue componenti del conto finanziario, di quello economico e dello stato patrimoniale, in altri termini abbraccia la rappresentazione contabile di tutta l'attività economica – finanziaria e gestoria svolta dall'amministrazione regionale avendo ad oggetto il risultato di amministrazione.

Come è stato affermato dal giudice delle leggi, il giudizio, che si pone al termine di una complessa attività di controllo, è deputato alla verifica della" *concordanza e veridicità delle risultanze del rendiconto, e, quindi, della regolarità ed affidabilità della gestione del bilancio e del patrimonio, in termini di rispetto dei vincoli finanziari nazionali e comunitari, in tema di saldi di finanza pubblica e di equilibrio complessivo dei bilanci; in buona sostanza al "controllo e garanzia della conformità alla legge di bilancio dei risultati di amministrazione in termini di entrate e di spese"* (Corte cost. sen. n. 121/1966).

Il parametro è quello della legalità finanziaria nei termini che sono stati definiti dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha introdotto la regola del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) oltreché in quello dell'equilibrio di bilancio.

Come è stato chiarito, «le sfere di competenza della Regione e della Corte dei conti si presentano distinte e non confliggenti» (sentenza n. 72 del 2012). Infatti, l'una consiste nel controllo politico da parte dell'Assemblea legislativa delle scelte finanziarie dell'esecutivo, illustrate nel rendiconto, l'altra nel controllo di legittimità/regolarità (la "validazione") del risultato di amministrazione e cioè delle «risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente» (sentenze n. 247 del 2021 e n. 235 del 2015) , alla luce dei principi della valutazione di conformità degli atti alle norme di diritto oggettivo senza altro apprezzamento che non sia strettamente giuridico.

Con la decisione sul rendiconto vengono forniti dati contabili corretti che riflettono le condizioni del bilancio a una certa data e incidono sul suo ciclo, in modo tale che il medesimo ente possa decidere di intervenire in sede di assestamento ovvero nei successivi bilanci di previsione e rendicontazioni, in linea con il principio di continuità del bilancio (sentenza n. 184/2022).

In tale attività la Corte, come organo magistratuale in posizione di terzietà e neutralità, svolge un ruolo ausiliario dell'Organo consiliare chiamato ad approvare la proposta di rendiconto della Giunta ma anche un ruolo a garanzia e tutela di interessi adespoti alla legalità finanziaria che è necessaria per garantire la qualità e la quantità dei servizi ai cittadini e quindi la tutela dei diritti inviolabili, *in primis* quello alla salute. Bilancio non più inteso come una mera rappresentazione contabile ma come è stato

ripetutamente detto, un bene pubblico che è lo strumento per la realizzazione del principio di uguaglianza e dei diritti costituzionali.

Nelle relazioni che svolgeranno i colleghi si darà conto dei risultati delle verifiche contabili svolte nell'ottica di una visione unitaria del bilancio.

L'attività istruttoria svolta dalla Sezione non si è limitata al profilo strettamente finanziario-contabile ma si è estesa profili gestionali che saranno ampiamente illustrati nella relazione che, per prassi, viene allegata alla decisione di parifica. integrando un documento teleologicamente collegato ma autonomo in termini di oggetto e finalità (SSRRCCn.7/QMIG/2013).

Al riguardo, ritengo necessario fare alcune precisazione al fine di prevenire possibili equivoci, comprensibili in ragione dell'accentuata tecnicalità della materia.

La decisione sul giudizio di parifica costituisce l'esito di una procedura di controllo informata sui parametri strettamente giuridici, volta ad accertare la conformità del rendiconto alle leggi di bilancio .Produce, quindi, l'effetto di "validazione" dei risultati del rendiconto regionale salva , come si è detto, l'ipotesi di non parificazione di una o più poste contabili con conseguente necessità dell'adozione da parte della Regione ,in sede di assestamento o eventualmente del bilancio di previsione dell'anno successivo, delle misure necessarie per adeguarsi al *dictum* della Sezione di controllo.

Con riferimento ai profili specificatamente gestionali, la Corte svolge un controllo riconducibile alla categoria dei controlli successivi sulla gestione che utilizza, cioè non solo il parametro della legalità ma anche quelli dell'economicità, efficacia ed efficienza della gestione. Si

tratta di controlli privi di una misura, nel senso che da essi non discende un obbligo di conformazione a carico dell'amministrazione regionale. Essi sono, infatti, finalizzati a stimolare dei percorsi di autocorrezione da parte del controllato attraverso l'individuazione e segnalazione di irregolarità gestionali, devianze dalla sana gestione finanziaria che inevitabilmente, nella misura in cui influiscono sull'entità delle risorse concretamente disponibili avranno dei riflessi sui risultati della gestione.

La rilevazione di siffatte irregolarità gestionali nell'ambito dell'attività istruttoria finalizzata al giudizio di parifica viene evidenziata nel corpo della relazione ma resta ontologicamente distinta dalla decisione sul rendiconto regionale.

Quest'anno, proseguendo un percorso avviato sotto la mia presidenza già nel precedente, si è deciso di dedicare una particolare attenzione ai profili gestionali nella materia sanitaria, che, come è noto, si trova da oltre un decennio in piano di rientro.

Nella consapevolezza delle ineliminabili difficoltà di un percorso di risanamento, oltretutto segnato da commissariamenti "esterni" all'amministrazione regionale e solo da pochi anni nuovamente affidato al Presidente della Regione, si è ritenuto opportuno un approfondimento dei temi di maggiore impatto sociale al fine di evidenziare le criticità più significative sulle quali è necessario intervenire, soprattutto perché vanno ad incidere ,comprimendolo sul diritto fondamentale alla salute dei calabresi (e di tutti coloro che nella Regione si trovano ad avere la necessità di assistenza sanitaria).

L'istruttoria svolta è stata molto approfondita e ha abbracciato un ambito molto ampio, purtroppo in tempi ristetti sia per la Sezione che per la Regione, cui si deve dare atto di non essersi sottratta alla leale

collaborazione istituzionale. L'attività di controllo sulla gestione proseguirà nel prossimo anno, plausibilmente con autonomi referti su ciascuna tematica in modo da rendere più agevoli sia per il controllore che il controllato gli approfondimenti istruttori oltreché consentire tempestivi percorsi di autocorrezione.

L'opportunità di contenere i tempi di svolgimento del giudizio non consentono di esporre, in modo esaustivo, i risultati dell'attività di controllo svolto che ha interessato tematiche di sicuro interesse, quali la mobilità passiva, l'intramoenia, i fondi covid e i fondi del PNRR con l'utilizzo dei quali, la Regione Calabria ,quale soggetto attuatore , dovrebbe finanziare significativi interventi che vanno ad incidere sulla garanzia dei LEA, come ad esempio quelli per le reti di prossimità, le case della comunità, la casa come primo luogo di cura (ADI), l'implementazione delle centrali operative territoriali (COT) , la telemedicina quale supporto a malati cronici, il rafforzamento dell'assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture, gli ospedali di comunità, la ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale.

Faccio presente che la relazione allegata alla decisione sarà pubblicata sul sito internet della Corte dei conti, accessibile dall'esterno e, comunque, una copia digitale potrà essere fornita a richiesta alle Autorità che fossero interessate ed ovviamente alla stampa.

La collega riferirà principalmente sui profili finanziari contabili attinenti al finanziamento della spesa sanitaria, al c.d. perimetro sanitario alla gestione della cassa sanitaria e si limiterà a un breve accenno agli aspetti gestionali.

Un'ultima precisazione in ordine alla natura e finalità del giudizio di parifica che coinvolge anche il ruolo del Procuratore regionale.

Da quanto è stato detto è chiaro che il giudizio di parifica non è finalizzato all'accertamento di responsabilità amministrativa per danno erariale con eventuale condanna al risarcimento dei danni. Il Procuratore regionale non è presente nella qualità di titolare dell'azione risarcitoria ma come interventore nell'interesse della legge alla legalità finanziaria. Infatti, l'attività istruttoria è svolta interamente dalla Sezione e non dal Procuratore regionale come avviene nei giudizi di responsabilità. Gli esiti dell'istruttoria seguendo una prassi comune ad altre Sezione, da chi vi parla ha instaurato sin dal primo anno del suo insediamento, sono stati messi a disposizione su una piattaforma informatica condivisa della Procura regionale che formula le sue conclusioni all'udienza.

Ovviamente, nell'ipotesi in cui dati acquisiti nell'ambito dell'attività di controllo propedeutica alla parificazione emergesse una notizia specifica e concreta di danno, il pubblico ministero potrà aprire autonoma istruttoria per l'accertamento della responsabilità.

Concludo ringraziando per l'ascolto e do la parola ai colleghi, non senza porgere loro un sentito ringraziamento per il lavoro svolto che si estende anche ai funzionari (il cui nominativo troverete nella relazione di sintesi consegnata) per l'impegno e la dedizione con cui hanno svolto il loro compito. Ringraziamenti che, ci tengo a sottolineare vanno al di là di una prassi ricorrente in simili cerimonie, quasi un protocollo obbligato. Perché i magistrati e i funzionari della Sezione Calabria si sono trovati ad operare in una situazione di pesante carico di lavoro, a causa dei piani di riequilibrio finanziari pluriennali da controllare, pervenuti all'esame contemporaneamente in elevato numero, in un contesto di difficoltà organizzative causate dalle carenze di organico sia del personale amministrativo che di quello di magistratura.

Prenderà la parola per prima la collega Pedaci che riferirà sulla gestione finanziaria, seguiranno le relazioni della collega Daubler che riferirà sulla contabilità economica patrimoniale e sulla sanità e infine il collega Salvo che relazionerà sulla gestione dei fondi comunitari e sulle società partecipate.

Di seguito ci saranno gli interventi del Procuratore regionale Presidente Palma e del Presidente della Regione On. Occhiuto

Ringrazio per l'attenzione.

.

.

RELAZIONE ORALE DEL REFERENDARIO

Maria Rosaria Pedaci

LA GESTIONE FINANZIARIA

Il rendiconto regionale ha la duplice funzione di offrire una valutazione finale dei risultati contabili e, al contempo, di indirizzare la successiva programmazione amministrativa, al fine di calibrarne i contenuti al rispetto della regolarità economica finanziaria e al dinamico perseguimento dell'equilibrio di bilancio. Da tali coordinate ha preso le mosse l'esame da parte della Sezione del rendiconto della Regione Calabria relativamente all'esercizio finanziario 2022.

Con la decisione n. 87 del 1 dicembre 2022, questa Sezione provvedeva a parificare parzialmente il rendiconto dell'esercizio finanziario 2021, avendo rilevato l'errata quantificazione delle quote annuali del ripiano del disavanzo applicato al bilancio di previsione, per un importo € 29.389.711,82, in luogo di € 34.014.975,17, in quanto non era stata iscritta l'ultima quota annuale pari, ad € 4.625.263,36 ,del ripiano del disavanzo al 31/12/2014, accertato da questa Sezione con la delibera n. 61 del 25 settembre 2015, con conseguente impatto sul risultato della gestione di competenza e di amministrazione.

Era, inoltre, stata accertata la non corretta quantificazione dell'utilizzo fondo anticipazioni liquidità, iscritta in entrata all'1.1.2021 per una somma pari a € 138.399.842,14 in luogo di € 136.474.167,63 e la non corretta contabilizzazione al 31.12.2021 del debito per "anticipazione di liquidità" ex d.l. n. 35 del 2013. Tale debito veniva riportato nella Missione 20 - programma 03 - - Titolo IV - voce rimborso prestiti per € 217.321.380,45 in luogo di € 213.430.028,23 (di cui € 81.160.323,89 relativa all'anticipazione acquisita nell'esercizio 2021 - ex art. 1 commi 833-842 L. 178/2020); la parte accantonata riportata nell'allegato "A" e "A/1" del risultato di amministrazione, invece, registrava la somma di € 215.355.692,75 in luogo di € 213.430.028,23.

In seguito ai rilievi di questa Corte, la Regione Calabria, con la deliberazione della Giunta regionale n. 640 del 10 dicembre 2022 ha adottato il disegno di legge

avente ad oggetto "Adozione delle misure conseguenziali al giudizio di parificazione del Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2021 – Variazione al bilancio di previsione 2022 – 2024. Proposta al Consiglio regionale". Successivamente il Consiglio regionale ha approvato il rendiconto della gestione con legge n. 48 del 23 dicembre. In base ai rilievi contenuti nella decisione di parifica parziale del rendiconto 2021, ha, in via definitiva, accertato un peggioramento della parte disponibile del risultato di amministrazione che è passato da € -75.018.480,77 a € -79.643.744,12 con una differenza di € 4.625.263,35. Con la legge regionale n. 49 del 23 dicembre 2022, sono state recepite le misure contenute nel citato disegno di legge.

Le misure correttive adottate hanno fatto registrare un peggioramento del disavanzo sostanziale, (di cui alla lett. e), che è passato da € -75.018.480,77 a € -79.643.744,12 con una variazione di € 4.625.263,35. Tuttavia, il risultato di amministrazione primario è rimasto inalterato e pari ad € 1.447.675.450,96, in luogo di quello accertato dalla Sezione pari a € 1.441.124.513,09, in conseguenza della minore entrata da FAL (€ 136.474.167,63 in luogo di € 138.399.842.14= €-1.925.674,51) e della maggiore quota di ripiano del disavanzo (€ 34.014.975,17 in luogo di € 29.389.711,81= 4.625.263,36).

ESERCIZIO 2022

Al 31/12/2022 il risultato di amministrazione di cui alla lettera A) è pari a euro 1.646.867.927,80, che assume, al netto della parte accantonata, complessivamente pari a euro 1.030.369.609,73, e della parte vincolata, pari a euro 684.296.881,28, il valore negativo della parte disponibile (lettera E) pari a euro -67.798.563,21, con una variazione positiva, rispetto al risultato dell'esercizio 2021 (€-79.643.744,12), di € 11.848.180,91.

Equilibri di bilancio 2022

Il bilancio di previsione, ai sensi del comma 1 dell'art. 40 del d.lgs. n. 118/ 2011, è deliberato per ciascuno degli esercizi in cui è articolato in pareggio finanziario di competenza, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione, garantendo un fondo di cassa finale non negativo.

Dal prospetto degli equilibri (allegato 10 – Rendiconto della gestione) emerge, per l'anno 2022, un risultato di competenza di parte corrente (A/1) positivo, pari ad € 310.340.061,83. Detratta la parte accantonata di parte corrente stanziata nel bilancio dell'esercizio (€ 37.184.897,20) e le risorse vincolate di parte corrente nel bilancio (€ 97.227.824,40), gli equilibri di bilancio di parte corrente (A/2) presentano un saldo di € 175.927.340,23. Dopo la variazione degli accantonamenti di parte corrente effettuata in sede di rendiconto, pari a - € 34.331.874,21, l'equilibrio complessivo di parte corrente (A/3) è pari a € 141.595.466,02, importo destinato a riequilibrare il saldo di parte capitale complessivo (B/3), che presenta un valore negativo (-129.943.659,53),

Al 31/12/ 2022 la Regione Calabria ha chiuso l'esercizio finanziario con un equilibrio complessivo di € 11.651.806,49. In parte spesa risulta iscritto il disavanzo di amministrazione di € 10.334.014,49 che, oltre alla quota di disavanzo non ripianata nell'esercizio 2021 pari a € 4.625.263,36 ed oggetto di rilievo in sede di giudizio di parifica del rendiconto della gestione 2021, ricomprende la quota del disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui per € 3.401.481,09 e la quota di disavanzo da costituzione del fondo anticipazioni di liquidità ex d.l. 35/2013 (Sanità).

LA COMPOSIZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

- **Fondo crediti di dubbia esigibilità**

Passando ora ad esaminare la composizione del risultato di amministrazione si osserva che la Regione Calabria nell'esercizio 2022 alla Missione 20 – Programma 02 – Voce Fondo crediti dubbia esigibilità ha stanziato come previsioni definitive di competenza euro 63.040.148,32, di cui € 62.952.443,60 di parte corrente ed € 87.704,72 di parte capitale. In sede di rendiconto 2022 l'accantonamento a FCDE è stato determinato in € 419.689.952,49, di cui € 61.514.680,54 di parte capitale ed € 358.175.271,95 di parte corrente.

Fra i cespiti valorizzati nel fondo, particolare attenzione è stata dedicata ai crediti vantati dalla Regione nei confronti dei comuni calabresi e relativi al servizio rifiuti e al servizio idropotabile. Per tali ultimi crediti, risultano valorizzate solo le quote di competenza relative alle somme rateizzate, ma non evase dai comuni. Il

Dipartimento Economia e Finanze della Regione Calabria, inoltre, ha chiarito che non vengono valutate le pendenze nelle ipotesi in cui il credito rateizzato è assistito da una delegazione di pagamento. La Sezione, in proposito, non può che esprimere i propri dubbi sulla prassi seguita in quanto tale istituto non costituisce una forma di garanzia in senso tecnico e non consente, pertanto, di salvaguardare il credito vantato dalla Regione e non ne assicura una effettiva riscuotibilità. Non può, peraltro, essere sottaciuto il difforme orientamento in materia adottato per i crediti rinvenienti dal mancato riversamento da parte dei comuni della tassa per smaltimento rifiuti e per il mancato pagamento delle quote Ato dove, invece, l'istituto di cui all'art. 206 TUEL viene pacificamente ritenuto non utilizzabile.

In un'ottica più generale, poi, è stato rilevato che le somme dovute dai comuni e dagli stessi contestate vengono ad essere inserite nel fondo contenzioso e non nel FCDE, prassi che, a rigore, pur non alterando il risultato di amministrazione, sembrerebbe di dubbia correttezza, in quanto tali cespiti costituiscono un'entrata per la Regione e non una possibile fonte di spesa per cui non necessitano di un accantonamento da utilizzare in caso di soccombenza.

- **Fondo Contenzioso**

Il Fondo contenzioso nell'esercizio 2022 è pari ad euro 177. 568. 879,29. Come per gli esercizi precedenti, si conferma l'aumento dell'accantonamento, finalizzato a neutralizzare il rischio delle sopravvenienze finanziarie derivanti dal contenzioso in essere, precostituendone la relativa copertura. Rispetto all'esercizio 2021, le maggiori risorse confluite nel fondo sono pari a 12.084.234,00 Con una percentuale di copertura del valore delle controversie (n.29.882) pari al 7,30 per cento. Circa la quantificazione del fondo rischi l'Avvocatura ha riformulato i criteri già adottati lo scorso anno, dichiarando di aver operato dei correttivi adeguati ai rilievi formulati dalla Sezione nella relazione allegata alla decisione di parifica relativa all'esercizio 2021. È stata, infatti, trasmessa una nota a firma del Coordinatore ed indirizzata a tutti gli avvocati regionali con cui si fornivano indicazioni operative sul fondo rischi, prevedendo che l'accantonamento per ciascun contenzioso attivo fosse determinato in base al valore

della causa ed in funzione del rischio di soccombenza. In tal modo il rischio di soccombenza viene distinto in:

- **certo** (indice di rischio 100), in presenza di una sentenza esecutiva, ma momentaneamente sospesa ex *lege,*
- **probabile** (indice di rischio del 51%), in presenza di provvedimenti giurisdizionali non esecutivi, nonché nei casi di giudizi non ancora esitati in decisione con un rischio di soccombenza di grande rilevanza (in base al documento OIC n. 31 ed alla definizione dello IAS 37, l'evento è probabile quando si ritiene sia più verosimile che il fatto si verifichi piuttosto che il contrario);
- **possibile** (indice di rischio compreso tra un massimo del 49% e un minimo del 10 %), quando l'eventualità di soccombenza è inferiore al probabile;
- **remoto** (indice di rischio inferiore al 10%, residualmente definibile).

Sono stati inoltre trasmessi gli elenchi dei contenziosi aggiornati alle su ricordate indicazioni operative dove vengono indicate le percentuali di accantonamento sul valore della causa o le motivazioni del mancato accantonamento.

Rimangono, invece, invariati, rispetto allo scorso anno, i criteri di individuazione delle cause da valorizzare nel fondo rischi, basati sullo stato del processo, la valutazione delle soccombenze stimata su giudizi similari o sulle pronunce di precedenti gradi di giudizio o sull'esame delle caratteristiche del singolo caso.

L'Avvocatura regionale segnala, inoltre, la valutazione dei contenziosi per il servizio idropotabile somministrato fino al 2004, con accantonamenti pari al 20% (al 50% per i comuni in dissesto) dell'importo contestato.

Correttamente, non vengono valorizzati i giudizi che non comportano direttamente esborsi per la Regione. La Sezione condivide tale impostazione, rilevando che si è tenuto conto dell'osservazione dello scorso anno circa la necessità di prevedere gli accantonamenti per i contenziosi tributari ed amministrativi che possono comunque richiedere pagamenti a danno dell'Ente.

Anche per il 2022 l'Avvocatura regionale conferma l'esistenza di una molteplicità di capitoli cui afferisce il contenzioso indicando:

- I capitoli destinati al finanziamento dei debiti fuori bilancio derivanti da provvedimenti giurisdizionali sfavorevoli
- Due capitoli (U0101110801 e U01011108802) relativi ai "Rimborsi di quote indebite o inesigibili" dove è possibile imputare le spese per la restituzione di imposte e tributi non dovuti.
- Un capitolo per le spese legali (U1204040601)

La molteplicità delle voci di bilancio da cui reperire risorse per il finanziamento delle soccombenze, benché giustificata dalla ingente mole e complessità del contenzioso regionale, evidenzia, però, il pericolo di frammentazione in innumerevoli rivoli, ciascuno affidato a differenti procedure di liquidazione e, quindi, il rischio di perdere di vista la integrale esposizione debitoria dell'ente.

Anche per quel che riguarda la voce relativa alle spese legali non può non rilevarsi che in essa non dovrebbero confluire gli oneri che derivano dalle condanne dell'ente a rifondere le spese di giudizio e gli oneri sostenuti dalla controparte per la propria difesa. In tal caso, infatti si è in presenza di una vera e propria sentenza di condanna che dovrebbe seguire l'iter procedurale e finanziario delle altre soccombenze.

La Sezione ha attenzionato alcuni dei contenziosi più rilevanti e già oggetto di esame nello scorso anno, rilevando la definizione di alcuni di essi, mentre in altri casi si nota una sostanziale stasi dell'attività gestionale.

In sede di interlocuzione istruttoria l'Avvocatura regionale ha evidenziato gli sforzi organizzativi effettuati al fine di far fronte alle criticità segnalate da questa Corte, che hanno comportato un maggiore efficienza sul versante della gestione del contenzioso, pur non essendo del tutto risolutive. La Sezione auspica, che le iniziative intraprese produttive di un miglioramento dell'attività, proseguano anche negli anni successivi.

Le misure di efficientamento hanno riguardato, anche, la materia dei pignoramenti che, alla data del 31.12.2022, hanno comportato un vincolo di cassa pari ad € 122.409.704,90 come si evince dal prospetto delle disponibilità liquide SIOPE, in aumento rispetto all'anno precedente. Non può, però essere sottaciuto che la maggior parte delle procedure sono da ricondursi a esecuzioni forzate di precedenti titoli

giudiziari il cui tempestivo adempimento avrebbe evitato che venissero pagate le spese inerenti la procedura esecutiva ed il maturare degli interessi. La Sezione, pertanto, invita all'adozione di misure che mitighino il fenomeno, evitando il crearsi di tali vincoli che, anche la stessa Regione nel DEFR, riconosce essere una delle maggiori criticità finanziarie.

- **Fondo pluriennale vincolato**

Tra gli istituti contemplati dalla contabilità armonizzata di cui all'allegato n. 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011, il fondo pluriennale vincolato ha la funzione di rappresentare l'impiego delle risorse acquisite dall'Ente, che richiedono un periodo di tempo ultrannuale per il loro utilizzo. Il FPV al 31/12/2021, pari ad € 393.898.387,74 è riferito a spese impegnate negli esercizi precedenti e imputate all'esercizio 2022 e coperte dal FPV per € 344.687.915,38 L'importo differenziale di € 40.863.029,63 è riferito al riaccertamento degli impegni imputati nell'esercizio 2022 (cd. Economie di impegni).

La Sezione, però, ha condotto delle verifiche a campione sui programmi di spesa, rilevando l'esistenza di impegni contabili finanziati e vincolati che, in realtà, si sono son rivelati, al 31.12.2022, obbligazioni giuridiche non perfezionate e sono state fatte confluire nella parte vincolata del risultato di amministrazione. Ciò denota una irregolare gestione delle poste contabili e il mancato rispetto del principio della programmazione.

LA GESTIONE DEI RESIDUI

- **Residui attivi**

Nella relazione sulla gestione allegata al rendiconto per l'esercizio finanziario 2022, viene riportato che, alla data dell'1.1.2022, i residui attivi ammontavano ad € 3.635.842.717,48, al netto delle contabilità speciali (pari ad € 361.356.788,26). Al 31.12.2022 la consistenza dei residui attivi risulta pari ad € 4.624.284.762,30 al netto delle contabilità speciali (pari ad € 828.978.097,27).

Con deliberazione della Giunta regionale n. 236 del 29/05/2023, sono state effettuate le seguenti operazioni:

1. sono stati ridotti i residui attivi derivanti da esercizi precedenti per € 61.323.193,90;

2. nell'ambito delle suddette operazioni di riaccertamento ordinario sono stati spostati per esigibilità in esercizi successivi, residui attivi per € 947.332.611,07 e sono state effettuate eliminazioni di accertamenti assunti nell'anno 2022 per € 167.768.940,04;

3. a seguito della ricognizione dei residui afferenti alla gestione sanitaria risultano eliminati residui attivi per € 268.634.949,43

4. a seguito della ricognizione dei residui attivi relativi alle "entrate per conto terzi e partite di giro", diverse da quelle del settore sanitario, sono stati eliminati residui attivi per € 493.618,08

Sempre nel medesimo documento, a cui si fa rinvio, è stata specificata la metodologia utilizzata in ordine al riaccertamento ordinario dei residui attivi.

L'esame della Sezione si è particolarmente accentrato su due aspetti ritenuti di primaria importanza: l'Accordo di Programma Quadro (AQP) relativo alla "Società dell'Informazione "e i crediti per il servizio idropotabile e il servizio rifiuti.

Per quel che riguarda il primo, a seguito di specifica richiesta istruttoria il Dipartimento Economia e Finanze della Regione Calabria, con nota prot. n. 341354 del 26/07/2023, ha certificato accertamenti e riscossioni pari ad € 17.046.185,62; e correlati impegni e pagamenti pari ad € 26.071.386,63. Sono stati certificati, inoltre, accantonamenti in entrata al capitolo E94002013001 ed in spesa al capitolo U9200301601 di importo pari a € 7.505.234,59. Viene, quindi, confermato quanto già rilevato da questa Sezione in sede di giudizio di parifica del rendiconto della gestione 2021: a fronte delle cancellazioni di residui attivi pari ad € 8.049.702,52 afferenti all'APQ "**Società dell'informazione"** dovevano essere riaccertati residui passivi per uguale importo, in quanto somme non più spendibili e non più riprogrammabili come previsto dal decreto 501/2022.

Peraltro, considerato che *"le risorse finanziarie assegnate dal CIPE costituiscono limiti massimi di spesa ai sensi del comma 6-bis dell'articolo 11-ter della legge 5 agosto 1978, n. 468"* (cfr. art. 61 della legge finanziaria 2003 il quale al comma 4), i maggiori

impegni/pagamenti di € 9.025.201,02 rispetto agli accertamenti/riscossioni, configurano il finanziamento di spese in deficit.

Per quel che riguarda, invece la situazione dei crediti vantati nei confronti dei comuni calabresi per il servizio idropotabile alla data del 01/01/2022 i residui attivi risultavano pari ad € 111.959.327,47, somma che, in seguito alle riscossioni ed ai riaccertamenti verificatisi nell'esercizio, al 31/12/2022 viene ridotta ad € 99.025.914,99.

La gestione dei residui attivi risulta caratterizzata dalla bassa capacità di riscossione e dell'elevata inattendibilità delle risorse mantenute nelle scritture contabili.

Infatti, le somme dichiarate inesigibili nel corso della gestione 2022, sono pari al circa 6% dei residui iniziali, mentre le riscossioni ammontano al circa 5% circa dei residui iniziali.

A dimostrazione di quanto detto si rileva che il Dipartimento Economia e Finanze fino all'agosto 2022 certificava riscossioni per € 5.181.182,50, nell'ultimo quadrimestre 2022 le somme introitate sono pari ad € 771.541,31 evidenziando, quindi, una scarsissima attività di riscossione.

Nella gestione di competenza le previsioni definitive sono pari ad € 5.437.036,09. L'importo risulta interamente garantito dal FCDE.

Gli accantonamenti complessivi presenti nel 2022, relativamente a tali crediti, ammontano complessivamente € 91.378.704,86, così suddivisi:

- € 33.640.110,12 a titolo di fondo contenzioso, di cui € 30.112.659,13 per far fronte a eventuali soccombenze in vertenze incardinate ed € 3.527.450,99 per contestazioni potenzialmente trasformabili in vertenze;
- € 57.738.594,74 a titolo di fondo passività al 31/12/2022.

A tal riguardo la Sezione ribadisce la differente finalità dell'accantonamento a titolo di FCDE e al fondo contenzioso: il primo è posto a tutela del rischio di dubbia o mancata escussione del credito, il secondo rappresenta una garanzia per l'Ente delle eventuali ulteriori spese da sostenere in caso di soccombenza.

L'ammontare dei crediti vantati dalla Regione verso i Comuni e relativi al servizio rifiuti, all'01/01/2022 risultava pari ad € 215.583.853,87, di cui € 171.860.612,24

afferenti alla riscossione delle tariffe per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi urbani ed € 43.723.241,63 relativi a crediti dei Comuni adenti all'ATO.

I crediti attinenti al servizio rifiuti, al 31/12/202,2 ammontano ad € 194.043.556,56, con una variazione in termini assoluti di € 21.540.297,31 di cui € 12.407.390,17 risultano riscossi, € -9.625.612,51 riaccertati. Di tali ultime somme (€ -9.625.612,51), l'importo di € 4.467.452,58 è stato iscritto quale previsione definitiva della competenza 2022, mentre € 5.158.159,93 sono stati dichiarati insussistenti.

A pagina 75 della relazione sulla gestione allegata al rendiconto generale esercizio finanziario 2022 veniva riportato che "*in ordine ai crediti vantati dalla Regione nei confronti dei Comuni per l'erogazione, ormai cessata, del servizio idropotabile e del servizio dei rifiuti (RSU), sebbene riferiti a somme vantate nei confronti della P.A., a fini meramente prudenziali, sono state verificate le riscossioni in conto competenza, relative agli accertamenti assunti nell'anno 2022 a fronte delle rate incluse nei* ***Piani di rateizzazioni approvati nell'anno 2021 e sono inclusi nel FCDE unicamente gli importi degli accertamenti che, sebbene rateizzati, non sono stati pagati dagli Enti locali.***

DEBITI FUORI BILANCIO

Nel 2022 la Regione Calabria ha riconosciuto debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive per un importo pari a 821.907,36.

La Sezione ha provveduto ad esaminare i decreti inviati dal competente dipartimento rilevando, però, l'esistenza di un debito, derivante da sentenza esecutiva, che non è stato riconosciuto, pur in presenza del relativo decreto dirigenziale e del parere del collegio dei Revisori. Dagli ulteriori accertamenti istruttori è emerso che la procedura è stata riaperta nel 2023, con l'adozione di un nuovo decreto che conferma la precedente copertura finanziaria, cui ha fatto seguito la deliberazione di Giunta n. 119 del 31 marzo 2023, che ha proceduto al riconoscimento.

La Sezione non può non rilevare che la Regione avrebbe dovuto provvedere tempestivamente al riconoscimento del debito, nell'anno in cui l'obbligazione giuridica, nella specie derivante da sentenza esecutiva e successivo giudizio di ottemperanza, è divenuta esigibile e che il mancato tempestivo riconoscimento falsa la rappresentazione contabile. Si invita, pertanto, l'Amministrazione regionale ad

attenersi per il futuro al rigoroso rispetto della normativa e dei principi contabili, tenendo in debita considerazione anche le interpretazioni fornite dalla Sezione Autonomie di questa Corte con le delibere n. 27/SEZAUT/2019/QMIG e n. 21/SEZAUT 2018/QMIG

È, inoltre, da rilevare che molte delle somme riconosciute sono spesso aggravate da interessi di mora e da spese legali che una tempestiva attività di riconoscimento avrebbe potuto evitare. La Sezione non può che raccomandare una maggiore attenzione al fine di prevenire il verificarsi di tali evenienze, raccomandazione, questa che si estende anche alla rilevante mole dei pignoramenti gravanti sulla cassa e che, come già osservato nell'esame del fondo contenzioso, potrebbero essere limitati da un intervento gestionale che provvede al pagamento, se dovuto, prima del formarsi del titolo esecutivo.

ATTI GIUDIZIALI DI PIGNORAMENTO NOTIFICATI E QUIETANZATI DAL TESORIERE NELL'ESERCIZIO 2022.

Le procedure esecutive subite dalla Regione nell'anno 2022 e, conseguentemente i pagamenti quietanzati dal tesoriere regionale a seguito di pignoramenti presso terzi, sono complessivamente pari a 2.035 per un totale della spesa pari a € 24.646.025,79.

In sede di riscontro istruttorio, il Dipartimento Economia e Finanze della Regione ha trasmesso un prospetto contenente tutti i pignoramenti presso terzi, pagati e quietanzati dal tesoriere, con indicazione dei dipartimenti cui afferisce la competenza della relativa spesa, l'importo dei pignoramenti per ciascuna deliberazione approvata nel corso dell'esercizio e la imputazione della spesa (c/residui o c/competenza) ai fini della regolarizzazione contabile.

I pignoramenti sono afferenti, per competenza della spesa a vari dipartimenti regionali, tra i quali si rileva per il maggior numero quello dell'Agricoltura, risorse agroalimentari e forestazione. Le deliberazioni della Giunta regionale con le quali è stata effettuata la ricognizione e la regolarizzazione sono tre, non trasmesse in sede istruttoria, ma dal prospetto della Regione emerge che con la delibera n. 445/2022 i pignoramenti regolarizzati ammontano a 923 per un importo pari € a 11.709.573,31,

con la delibera n. 560/2022 ammontano a 486 per un importo pari a €4.628.230,39, con la delibera n. 723/2022 sono 626 per un ammontare pari a € 8.308.222,09.

L'elevato numero di pignoramenti pagati e quietanzati dal tesoriere, rilevati anche nell'esercizio finanziario 2022, conferma il reiterarsi di una condizione di criticità gestionale che aggrava la situazione finanziaria dell'Ente ed evidenzia il perpetuarsi di una grave alterazione del normale procedimento della spesa cui sottendono evidenti violazioni dei principi contabili.

L'indebitamento

Per quel che riguarda l'indebitamento, dalle scritture contabili, risulta che al 31 dicembre 2022 i debiti da finanziamento ammontano a € 1.313.957.975,89 evidenziando una diminuzione rispetto all'anno 2021 per un importo pari a € 183.395.178,92.

Con la deliberazione della giunta n. 43 del 4/02/2022 si è approvata la rinegoziazione dell'anticipazione di liquidità di € 89.750.000,00 che oltre a comportare la riduzione del tasso di interesse fisso dal 3,059% al 1,673%, ha modificato la data di scadenza che è passata dal 30 giugno 2043 al 30 giugno 2051, con conseguente allungamento del periodo di ammortamento del finanziamento.

I debiti derivanti dalla contrazione di mutui (*debiti verso altri finanziatori*) al 31/12/2022 ammontano complessivamente a € 754.074.766,21, di cui euro 4.965.370,55 per mutui a titolarità enti locali, ma con contributo regionale ed € 749.109.395,66 per mutui a totale carico della Regione. Occorre rilevare che l'ammontare del "debito verso altre amministrazioni" la cui consistenza all'1/1/2022 era pari a € 917.147.836,51, si è ridotto nell'anno.

Il prospetto dimostrativo del rispetto del vincolo di indebitamento di cui all'art. 11 comma 3 lett. d) del d.lgs. n. 118/2011, trasmesso dal Dipartimento economia e finanze riporta gli aggregati rilevanti ai fini della verifica del limite posto dall'art. 62 comma 5 del citato decreto legislativo. Tale limite risulta rispettato e il livello di indebitamento regionale, riferito alle rate pagate effettivamente a consuntivo per mutui già contratti, pari al 5,86%, ha garantito il cofinanziamento del programma operativo POR FESR 2014-2020 e del FEASR nell'ambito del Piano di Sviluppo Rurale 2014-2020.

RELAZIONE ORALE DEL REFERENDARIO

Emanuela Friederike Daubler

IL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE

❖ INTRODUZIONE

Prima di affrontare la trattazione degli esiti delle verifiche condotte con riferimento al comparto sanità nell'ambito del procedimento di verifica del rendiconto generale per l'esercizio 2022, appare utile evidenziare come la Sezione, nell'intento di proseguire lo studio e l'analisi delle problematiche legate alla sanità calabrese, abbia da una parte espletato attività istruttoria in linea di continuità con le risultanze dei precedenti giudizi di parifica volgendo lo sguardo soprattutto a quegli aspetti di novità che hanno interessato l'esercizio in esame e dall'altra avviato, in un'ottica di sistema, l'esame di nuovi aspetti anche gestionali, correlati alla contabilità analitica, al risk management, ai flussi informativi, al PAC, all'intramoenia e al sistema delle assicurazioni.

Particolare attenzione è stata anche dedicata alle movimentazioni contabili delle risorse del PNRR sia sul versante del bilancio regionale che delle singole Aziende, rinviando ad altra sede la verifica circa lo stato di attuazione.

In via preliminare si evidenzia che l'analisi espletata risente anche della circostanza che la Regione, in sede di contraddittorio, ha fornito i dati del consolidato 2022 all'esito dell'adozione dei bilanci ad opera delle aziende intervenuta entro il 30 giugno 2023 che si presentano differenti da quelli inizialmente comunicati e riferiti al CE IV trimestre che in assenza di consolidato costituisce il punto di riferimento.

❖ **GESTIONE PERIMETRO SANITARIO**

Tanto premesso, essendo emerso in sede istruttoria che **la gestione del perimetro sanitario** regionale registrava una percentuale del 99,36% della capacità d'impegno rispetto alle previsioni definitive delle risorse per tutti i programmi, veniva richiesto alla Regione di fornire dimostrazione di aver ottemperato alle previsioni di legge in merito all'integrale accertamento ed impegno del fondo sanitario corrente, in quanto le risorse accertate e destinate alla sanità (€ 4.558.538.724,52), al netto delle partite di giro, non risultavano interamente impegnate (€ 4.520.427.660,13).

L'amministrazione regionale nell'ambito delle controdeduzioni offerte ha fornito, mediante apposito prospetto dimostrativo, i chiarimenti richiesti dalla Sezione in merito al disallineamento dei Fondi vincolati (con un valore di impegno superiore di € 2.809.714,74) e alle risorse Tributarie accertate (per un valore pari a € 40.920.778,82) e non correlate a nessun impegno di spesa.

L'importo di € 40.920.778,82, accertato sul capitolo di bilancio *E9102010201 – "Riscossione di somme a titolo di Irap 2021 la cui corretta imputazione sui pertinenti capitoli di bilancio è subordinata alle determinazioni di competenza statale"*, risulta iscritto sul capitolo di spesa U9200303701, come economia di spesa di competenza.

Pertanto, trattandosi di quote stanziate e non impegnate, non possono essere più utilizzate negli esercizi successivi. La rilevanza della verifica espletata è correlata al fine di scongiurare il rischio che risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, vengano destinate a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi. In questo senso, la separazione contabile prevista dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 costituisce "il presidio contabile" al punto di equilibrio raggiunto sulla definizione e

finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni che, in ragione del principio di priorità della spesa costituzionalmente necessaria, deve essere assicurato con prevalenza rispetto alla spesa della gestione ordinaria. Ne discende la necessità di disporre di dati certi collocati in bilancio, che consentano di poter verificare con esattezza quanto previsto dalle norme sulla perimetrazione.

La Regione, attraverso la documentazione trasmessa, ha dato dimostrazione di aver ottemperato alle previsioni normative per ciascuna voce di riparto 2022 e di aver ottemperato alle previsioni di legge in merito all'integrale accertamento ed impegno del fondo sanitario corrente, dimostrando, altresì, il **rispetto delle previsioni di cui all'art. 22 comma 2 *ter* del d. lgs 118/2011**, in tema di obbligo di destinazione del gettito derivante dalle manovre fiscali regionali al rientro del disavanzo sanitario.

❖ **GSA**

Con riferimento alla **GSA** si osserva che, in considerazione dei rilievi formulati nei precedenti giudizi di Parifica riferiti alla mancata adozione dei bilanci e alla ricostruzione della correlata documentazione, alle richieste istruttorie formulate dalla Sezione, il Dipartimento salute ha fornito riscontro comunicando di aver costituito un gruppo di lavoro regionale con il supporto dell'Advisor contabile finalizzato alla predisposizione dei bilanci pregressi e che il bilancio preventivo 2023 era in via di adozione. Nella medesima sede venivano trasmessi altresì i dati del CE IV trimestre 2022, aggiornati successivamente in sede di contraddittorio. Dalle risultanze emerge che al 31/12/2022, il risultato netto si è ridotto di € 189.004.000,00, essendo passato da € 322.879.000,00 a € 133.875.000,00 così come il "*Valore della Produzione*" pari a € 343.232.335 si è ridotto del 18% rispetto al 2021. Il "*Costo della Produzione*" è aumentato,

passando da € 98.098,00 del 2021 ad € 268.616.905,97 del 2022. Il valore della produzione, al 31/12/2022, pari a € 343.232.335,33 risulta composto principalmente dai "*contributi in conto esercizio*" pari a € 329.754.938,41 (96%), dai "*Ricavi per prestazioni sanitarie e sociosanitarie a rilevanza sanitarie*", pari a € 2.046.616,04, dalla voce "*Concorsi, recuperi e rimborsi*" pari a € 11.430.780,92, nella quale rientrano il "*Rimborso da aziende farmaceutiche per Payback*" pari a € 7.204.551,92 e il "*Rimborso Pay back su dispositivi medici*" pari a € 4.226.229,00.

❖ **RISPETTO DELLE PRESCRIZIONI- ART. 3, CO.7, DL 35/2013**

Con riferimento al rispetto delle prescrizioni di cui all'art. 3, comma 7 del D.L. 35/2013 e ss.mm.ii, si osserva che la Regione ha dimostrato di aver trasferito il 100% delle risorse al SSR entro il 31 dicembre 2022, come prescritto dall'art. 3 comma 7 del d.l. 35/2013. Scendendo nel dettaglio:

- l'ammontare complessivo trasferito dalla Regione al SSR è stato pari a € **3.693.343.549**, pari al 100% del totale delle risorse Stato + Regione, destinate al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali;
- **€ 3.243.883.152,56** è l'importo trasferito nel corso del 2022 alle Aziende del SSR a qualunque titolo a valere sugli esercizi finanziari 2022 e ante.
- **€ 3.128.531.592,00** è l'importo relativo a somme correlate esclusivamente ad alcune fonti di finanziamento trasferite dallo Stato e/o Regione nel solo esercizio 2022.

La Sezione continua, tuttavia, a manifestare, preoccupazione in quanto a fronte del rispetto formale del dettato normativo, il *trend* delle somme non trasferite e rimanenti in GSA è crescente, se si considera che nel 2021 il valore registrato era pari a

€ 361.410.817,00, mentre nel 2022 è risultato pari a € 486.333.399,60, palesando un incremento rispetto all'esercizio precedente di + € 124.922.582,00, pari al 35%.

La Regione ha riferito di aver sollecitato i Settori del medesimo Dipartimento Tutela della Salute a procedere alle attività istruttorie finalizzate al trasferimento delle risorse, senza tuttavia fornire specifica indicazione delle misure individuate e poste in essere al fine di velocizzare il trasferimento delle risorse alle Aziende, misure che risulterebbero di fondamentale importanza in una Regione come la Calabria in cui gli indicatori LEA non raggiungono i valori di riferimento. Resta il fatto che copiose risorse restano annualmente inutilizzate, con l'effetto di paralizzare o recare sofferenza all'attività delle Aziende che, per far fronte ai pagamenti commerciali, si vedono costrette a ricorrere all'utilizzo delle anticipazioni di tesoreria, cui si associano ingenti oneri finanziari.

❖ **DISCRASIE DATI DI BILANCIO AZIENDE SSR**

L'esame condotto dalla Sezione controllo ha rilevato **discrasie**, in alcuni casi di notevole entità, **tra i dati rappresentati nei bilanci 2022 adottati dalle Aziende del SSR e i dati di cui all'Estratto CE IV trimestre 2022 Consolidato**. In sede di riscontro, il Dipartimento Tutela della Salute ha precisato che le discordanze risultano superate con i modelli CE Consuntivo 2022. Infatti, nell'ambito dell'attività di controllo, a seguito della presentazione del CE IV Trimestre 2022 - oggetto di valutazione del Tavolo di verifica ministeriale del 21 marzo 2023 – sarebbero stati richiesti alle Aziende maggiori dettagli circa le poste relative agli accantonamenti dei fondi rischi, debiti e poste straordinarie. Dalla complessa attività di ricostruzione del contenzioso avviata dalle Aziende e dalle risultanze dell'attività di circolarizzazione del debito, in

particolare per le ASP di Cosenza e di Reggio Calabria – che non predisponevano e non adottavano i bilanci rispettivamente dal 2018 e dal 2013 – la cui ricostruzione è avvenuta anche in base a quanto previsto dalla Legge 3 luglio 2023 n.87, che ha convertito il D.L. 51/2023, è scaturito un aumento degli accantonamenti da 252 €/mln (al IV trim 2022) a 539 €/mln in sede di consuntivo. Tale incremento rappresenta il 97% della differenza tra il risultato d'esercizio consolidato tra CE IV Trimestre 2022 e CE Consuntivo 2022. Il risultato di esercizio consolidato del Consuntivo 2022 conseguentemente risulta pari a 54 €/mln.

❖ **TEMPISTICA DEL RIPARTO DEL FSR ALLE AZIENDE**

Per il 2022, il fabbisogno sanitario indistinto per la Regione Calabria è stato definito con l'Intesa n. 278, 279 e 280 del 21 dicembre 2022 e assegnato formalmente con delibera CIPESS n. 4 del 8 febbraio 2023. Con DCA n. 146 del 9 giugno 2023 la Regione Calabria ha approvato il riparto del FSR indistinto alle Aziende del SSR. Tanto premesso, la Sezione, in sede istruttoria ha chiesto alla Regione di fornire chiarimenti circa la tempistica del riparto del FSR alle Aziende (avvenuto in data 9 giugno 2023), nella considerazione delle difficoltà incontrate da queste ultime sul versante del rispetto dei termini fissati per l'adozione dei bilanci (30 aprile dell'esercizio successivo, salvo proroga[1]) nonché della necessità di ricorrere ad anticipazione di tesoreria per far fronte ai pagamenti, in assenza del suddetto riparto. Il Dipartimento ha giustificato la tempistica in argomento, precisando che nel CE, tra i costi/ricavi, è necessario

[1] Relativamente al bilancio 2022, il termine del 30 aprile è stato prorogato al 30/6/2023 con il DL 51/2023 convertito il L. n. 87/2023

imputare la mobilità passiva/attiva, sia extra regionale che infraregionale e che le informazioni relative a tale componente richiedono un'analisi dei flussi informativi sanitari tale da comportare un fisiologico ritardo nella disponibilità dello stesso. Si è aggiunto, inoltre, che anche sui dati inerenti alla produzione delle Aziende del SSR si rendono necessarie verifiche di coerenza dei flussi informativi sanitari (a titolo esemplificativo codice fiscale errato, incompletezza del tracciato informatico ecc.) al fine dell'imputazione nel bilancio. Preso atto di questi chiarimenti, la Sezione auspica tempi più celeri. Il Dipartimento ha rimarcato la difficoltà per le Aziende di rispettare il termine del 30 aprile, quale termine canonico di adozione dei bilanci 2022, adempimento reso tuttavia più agevole dalla intervenuta legge del 3 luglio 2023 n. 87, di conversione del d.l. n.51, recante "*Disposizioni urgenti in materia di amministrazione di enti pubblici, di termini legislativi e di iniziative di solidarietà sociale*" per effetto della quale il termine suddetto è stato prorogato al 30 giugno 2023.

❖ **RIADOZIONE DEI BILANCI**

Ai profili sopra evidenziati risulta correlata la **problematica riferita alla riadozione dei bilanci** da parte di talune Aziende. La Sezione ha rilevato, infatti, che, in violazione dell'art. 2423 *bis* del cod. civ. e di quanto stabilito dal **Principio contabile OIC n. 29,** talune Aziende del SSR calabrese, da diversi esercizi - quasi per consuetudine - dopo aver adottato e pubblicato i bilanci consuntivi (in assenza del riparto del FSR) – li riaprono asseritamente, dopo che la Regione, con decreto del Commissario ad *Acta*, provvede al riparto del Fondo sanitario regionale a destinazione indistinta tra le Aziende**.** Anche per l'esercizio 2022, si è riproposta la medesima situazione con riferimento alle ASP di Catanzaro, di Vibo Valentia e di Crotone.

Il Dipartimento tutela della Salute, in sede di contraddittorio, ha riferito di ritenere giuscontabilmente corretto il *modus procedendi* delle Aziende, asserendo – in base alla prospettata interpretazione del principio contabile OIC-29 e del principio di revisione internazionale ISA Italia 560 - che, in presenza di errore determinante, risulterebbe quanto mai opportuno procedere alla correzione dei documenti contabili, dovendosi, invece, adottare misure correttive nel primo esercizio utile con le cautele informative del caso nelle ipotesi di errore non determinante. Il Dipartimento ha richiamato altresì pronunce della Corte di Cassazione in tema di correzione di errori e di principi di chiarezza di bilancio. Nel rinviare alla relazione annessa alla deliberazione di parifica per le specificazioni di dettaglio, non si ritiene che le argomentazioni del Dipartimento possano consentire di reputare superato l'orientamento già espresso da questa Sezione. Ciò sulla scorta di quanto prescritto dall'art. 2423 bis, c.c. che stabilisce che i criteri di valutazione non possono essere modificati da un esercizio all'altro, salvo deroghe consentite in casi eccezionali da motivare in nota integrativa, indicandone l'influenza sulla rappresentazione della situazione patrimoniale e finanziaria e del risultato economico, sia in base a quanto suggerito dal nuovo **principio contabile nazionale OIC 29,** secondo il quale "*un errore consiste nell'applicazione impropria o mancata di un principio contabile, se, nel momento in cui esso viene commesso, siano disponibili le informazioni ed i dati necessari per la sua corretta applicazione*". Pertanto, quando si verifica un errore, questo dovrà essere rilevato nel momento in cui è individuato e sono disponibili le informazioni per un suo corretto trattamento.

A ciò si aggiunga che il principio contabile OIC 29, nella sua nuova versione, si allinea alle indicazioni contenute nei principi contabili internazionali (IAS 8), richiamando la

medesima distinzione ivi prevista, la quale vede gli errori rilevanti (che influenzano le decisioni economiche degli utilizzatori di bilancio. In tal caso, la correzione è contabilizzata sul saldo d'apertura del patrimonio netto dell'esercizio in cui si individua l'errore) contrapposti a quelli irrilevanti (che non incidono sulle decisioni economiche degli utilizzatori di bilancio. In tale caso la relativa correzione è contabilizzata nel conto economico dell'esercizio in cui si individua l'errore). Gli errori, peraltro, non debbono essere confusi con i cambiamenti di stima, né con i cambiamenti di principi contabili, che hanno entrambi diversa natura. In particolare, **non costituiscono errori:**

- le variazioni successivamente dimostratesi necessarie nelle valutazioni e nelle stime, fatte a suo tempo in base alle informazioni ed ai dati disponibili in quel momento,
- l'adozione di criteri contabili fatta in base ad informazioni e dati disponibili in quel momento, ma che successivamente si dimostrano diversi da quelli assunti a base della scelta operata se, in entrambi i casi, tali informazioni e dati sono stati al momento del loro uso raccolti ed utilizzati con la dovuta diligenza.

Alla luce del principio testé richiamato, la conoscenza del dato riferito alla quota di riparto del fondo sanitario regionale intervenuta in epoca successiva all'adozione del bilancio d'esercizio 2022 da parte delle Asp di Catanzaro, di Vibo Valentia e di Crotone - non sembra possa essere ricondotta alla tipologia dell'errore, né integrare un'informazione disponibile al momento della redazione del bilancio (considerato che le succitate Aziende non potevano essere a conoscenza dell'assegnazione della quota di contributo prima del 9 giugno 2023).

❖ **BILANCIO CONSOLIDATO**

La gestione sanitaria all'interno del perimetro sanitario è contabilizzata anche attraverso la contabilità economica e trova la sua sintesi nel **bilancio consolidato**. Il bilancio consolidato della Regione Calabria, sin dalla sua istituzione non è mai stato formalmente approvato in ragione della mancata approvazione del rendiconto dell'ASP di Reggio Calabria. Pertanto, il consolidamento della gestione finanziaria del SSR è visibile solo attraverso il CE del IV trimestre (mod. 999). In sede istruttoria l'esame del CE al IV trimestre 2022 consolidato come trasmesso al NSIS aveva evidenziato dei valori dai quali traspariva, quale aspetto negativo, che del totale del valore della produzione pari ad € 4.122.589.456,00, il 10,21% ovvero € 420.978.393,00 restava accantonato in GSA e non trasferito alle aziende.

Il Dipartimento ha, in sede di contraddittorio, trasmesso il *report* del Bilancio consolidato al IV trimestre 2022 aggiornato alla luce dei bilanci adottati dalle Aziende del SSR, tra i quali anche quelli dell'ASP di Cosenza e dell'Asp di Reggio Calabria che non approvavano i bilanci rispettivamente dal 2018 e dal 2013.

Le variazioni di maggior rilievo e che conducono il risultato di esercizio ad una riduzione dell'84,5%, rispetto al *report* trasmesso in fase istruttoria, hanno riguardo ai costi. Si tratta, in particolare, degli acquisti di beni che diminuiscono di oltre 5,3 mln di euro, degli acquisti di servizi che aumentano di oltre 10 mln di euro, della svalutazione delle immobilizzazioni e dei crediti che aumentano di oltre 19,4 mln di euro, delle variazioni delle rimanenze che aumentano di 7,6 mln di euro, degli accantonamenti dell'esercizio che aumentano di oltre 287,4 mln di euro, degli interessi passivi che aumentano di oltre 1,2 mln di euro, degli oneri straordinari che aumentano di oltre 85,4 mln di euro e degli accantonamenti al fondo imposte che aumentano di

oltre 3,2 mln di euro. Tra le componenti positive di reddito si rileva una variazione in aumento del valore dei proventi straordinari di oltre 54,8 mln di euro.

Da quanto sopra si rileva che i dati riportati nel bilancio consolidato riferito al IV trimestre 2022 e trasmessi in allegato al rendiconto 2022, soggetto al procedimento di parifica, si discostano in modo rilevante da quelli del bilancio consolidato trasmessi il 30/10/2023. La Sezione auspica che l'approvazione dei rendiconti anche delle Asp di Cosenza e di Reggio Calabria e la quantificazione del debito pregresso, possano condurre all'approvazione del bilancio consolidato nei termini e con le modalità prescritte normativamente al fine di averne una reale e compiuta rappresentazione veritiera e corretta.

❖ RISULTATO DI GESTIONE E COPERTURA DEL DISAVANZO

Con riferimento al **risultato di gestione e alla copertura del disavanzo,** si osserva che dal *report* del bilancio consolidato al IV trimestre 2022, trasmesso in istruttoria, il risultato di gestione era positivo e pari a € 349,672 mln (più che raddoppiato rispetto al 2021, ove era pari a €134,485 mln). Esso risultava prevalentemente influenzato dalla gestione straordinaria. Infatti, si rilevavano proventi straordinari pari ad € 159,722 mln per effetto di sopravvenienze attive riconducibili principalmente a quote di fondo vincolato (€ 60, 18 mln) e a quote di recupero da acquisti di beni e servizi verso terzi (10, 57 mln). In quella sede si teneva conto del risultato positivo dell'Asp di Reggio Calabria pari a € 92,498 mln, in ordine alla cui veridicità e correttezza venivano espresse perplessità, tanto da indurre a decurtarlo dal risultato di gestione, "*in attesa di ulteriori riscontri ministeriali*". Così come veniva decurtato il valore del contributo di € 5, 714 mln riferito alle risorse di cui al

DCA n. 13/2022 (Piano recupero Liste di attesa), in quanto essendo assegnate le stesse in conto competenza nell'ambito del FSR indistinto, non andava iscritto alla voce AA 0070. Alla luce di tali osservazioni, il risultato di gestione 2022, come quello del 2021, risultava positivo e pari a € 140,89 mln di euro.

In sede di contraddittorio il Dipartimento Tutela della Salute ha trasmesso il bilancio consolidato al IV trimestre 2022 che tiene conto dei risultati della gestione economica approvati, con propri bilanci, dalle Aziende, ivi comprese l'Asp di Cosenza e di Reggio Calabria. Alla luce di tali valori, si rileva un risultato di esercizio consolidato di 54,097 mln di euro. Pertanto, rispetto al calcolo considerato in precedenza, sottraendo al risultato di esercizio pari a € 54,097 mln il valore della voce AA 0080 – *risorse aggiuntive da bilancio regionale a titolo di copertura LEA* di € 111,072 mln, si ottiene un risultato di gestione pari a € - 56,973 mln. Considerando che il risultato di esercizio dell'Asp di RC è risultato pari a € 1,042 mln di euro (in luogo di 92,498 mln di euro) e che il valore del contributo di € 5,714 mln (riferito alle risorse di cui al DCA n. 13/2022 -Piano recupero Liste di attesa - e precedentemente iscritto alla voce AA 0070), è stato assegnato in conto competenza nell'ambito del FSR indistinto, queste voci non vengono più considerate nella rideterminazione del disavanzo. Tenuto conto delle coperture fiscali, complessivamente pari a € 120,91 (data dalla somma della *Stima gettito aumento delle aliquote Irap e Irpef sui livelli massimi – anno 2023* pari a € 111,07, della *Copertura relativa alla rideterminazione della stima del gettito 2021 e 2022 delle aliquote 0,15 e 0,30 pari a € 1,283 mln* e dello *Stanziamento regionale 2023 per la copertura della quota sociale 2022* pari a € 8,558 mln), ne consegue un risultato complessivo positivo di € 63,94 mln di euro.

Avuto riguardo al ripiano del disavanzo, si rammenta che il Piano di rientro del servizio sanitario della Regione Calabria, approvato con delibera di Giunta regionale n. 845 del 16.12.2009, atteneva al debito accumulato dal 2007. L'inattendibilità dei valori di bilancio di alcune aziende del SSR (tra le quali l'ASP di Reggio Calabria) aveva reso difficile la corretta quantificazione del disavanzo. Tuttavia, al 31/12/2009, era stato quantificato in 262,961 mln di euro che, tenuto conto delle coperture finanziarie derivanti dalla fiscalità regionale, diminuiva, convergendo su un valore da recuperare di € 104,304 mln. Per tutte le annualità successive e fino al 2020, nonostante le coperture finanziarie, si è sempre registrato un valore negativo. Infatti, nel 2020 si rilevava ancora un valore del disavanzo al netto delle coperture fiscali di € - 77, 443 mln. Nel 2021, invece, è stato conseguito un risultato di gestione positivo e pari a € 146,001 mln, che considerando la maggiore copertura fiscale residua e il disavanzo 2020 di € -77,443, raggiunge un risultato positivo e pari a 68,558 mln di euro. Al 31.12.2022, il SSR calabrese consegue nuovamente un avanzo del valore pari a 63,94 mln di euro, tenuto conto delle coperture fiscali. Tale risultato positivo è frutto sia dell'iscrizione in contabilità di contributi dello Stato a sostegno del Piano di rientro della Regione Calabria che appaiono largamente non utilizzati e sia del ritardo degli interventi che avrebbero dovuto essere messi in atto per l'erogazione dell'assistenza sanitaria attraverso il potenziamento dei LEA. L' avanzo al 31/12/2022, pertanto, non fotografa in maniera veritiera e corretta la situazione del sistema sanitario calabrese, ma lo descrive solo in parte.

❖ **MOBILITA'**

Avuto riguardo alla **mobilità** nel 2022, si rileva un saldo negativo di €13.953.491,00 ma migliorativo per il 2022 quale effetto delle previsioni di cui all'art. 16-septies, c. 2, lettera e), del D.L. 146/2021, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215, che recita: *"Per l'anno 2022 non si dà luogo alla compensazione del saldo di mobilità extraregionale definita per la Regione Calabria nella matrice della mobilità extraregionale approvata dal Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome ed inserita nell'atto formale di individuazione del fabbisogno sanitario regionale standard e delle relative fonti di finanziamento dell'anno 2022. Le relative somme saranno recuperate dalle regioni e province autonome in un arco quinquennale a partire dall'anno 2026. Il Ministero dell'economia e delle finanze provvede a tal fine. Si applicano conseguentemente le disposizioni di cui all'art. 20del D. Lgs. N. 118/2011".* Conseguentemente, il saldo di € 13.953.491,00 è determinato esclusivamente dai valori di mobilità passiva relativi agli scambi con l'Ospedale pediatrico Bambin Gesù e con l'Associazione dei Cavalieri Italiani del Sovrano Militare Ordine di Malta, al netto della mobilità attiva internazionale di € 2.046.616,00.

Dai chiarimenti offerti in sede istruttoria dal Dipartimento tutela della salute circa il Programma di recupero della mobilità passiva si rileva che, tra i fattori che conducono i cittadini calabresi allo spostamento fuori regione, si rinvengono ragioni non soltanto specificamente sanitarie, ma anche di carattere soggettivo tra le quali, a titolo esemplificativo, spiccano quelle familiari (ad es. i figli o parenti prossimi risiedono in città del nord Italia) o la localizzazione del comune di residenza che determina aggravi economici per gli spostamenti interni, di talché vengono preferite le regioni limitrofe – Basilicata e Sicilia. Quanto sopra induce la Regione a ritenere

necessari, per contenere la mobilità, investimenti in personale con competenze specifiche, in risorse tecnologiche, in qualità delle prestazioni e quindi di rimodulazione dell'offerta; confort alberghiero, facilità di accesso ovvero riduzione delle liste di attesa da realizzare attraverso una riorganizzazione operativa delle reti assistenziali. Viene richiamato a tale proposito anche il Programma Operativo 2022-2025, che prevede un potenziamento dei centri ospedalieri regionali di oncologia, radioterapia, ortopedia nonché interlocuzioni con le regioni e **sottoscrizione di Accordi (l. n. 178/2020)** con particolare attenzione all'Inappropriatezza dei DGR.

In particolare, è stato posto in evidenza che nel rispetto di quanto previsto dalla L. 178/2020 e in applicazione dell'art. 1, c. 576, della L. 208/2015, in merito alla sottoscrizione di accordi bilaterali tra regioni per il governo della mobilità sanitaria interregionale, a decorrere dal 2022, la Regione Calabria *"procederà entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente Programmazione alla definizione dei relativi accordi con le Regioni limitrofe"*. Partendo, poi, dal presupposto che un importante flusso migratorio sanitario della Calabria è correlato alle cure in età pediatrica (che riguarda patologie complesse, ma anche ricoveri ordinari, oltre 13.000 prestazioni di cui circa il 50% espletate presso l'Ospedale pediatrico Bambino Gesù di Roma), il Dipartimento Salute ha comunicato di aver dato il via ad una collaborazione istituzionale con l'Ospedale Pediatrico Bambino Gesù e che con DGR 303 del 08/07/2022 è demandata all'Azienda Ospedaliera Universitaria Mater Domini di Catanzaro (ora Azienda Ospedaliera Universitaria "Renato Dulbecco") la stipula dell'accordo di collaborazione. Inoltre, allo scopo di apportare miglioramenti per le attività pediatriche e contenere il fenomeno migratorio con DCA n. 115 del 15/09/2022 è stato approvato il progetto riferito all'Istituzione e rafforzamento di una rete pediatrica multidisciplinare. Da ultimo, in

merito ai ricoveri fuori regione riferiti alle **prestazioni "salva vita",** tra le quali quelle di Radioterapia e Chemioterapia, l'amministrazione regionale ha comunicato che con DCA 91/2022 è stata operata una Riqualificazione e ammodernamento tecnologico dei servizi di radioterapia oncologica di ultima generazione nelle regioni del Mezzogiorno.

In sintesi, la Regione Calabria stima di poter recuperare, a partire dal 2025, fino a 50 mln di euro, sia sulla mobilità accettabile (Alta complessità che Media o bassa complessità) che su quella evitabile (Rischio Inappropriatezza), per effetto di:

- assunzione del personale dedicato alle attività di ortopedia e chirurgia oncologica presso HUB regionali (con l'obiettivo di incrementare la produzione e di incrementare l'attrattività dei presidi regionali);
- la piena attivazione dei PO di Praia a Mare e Trebisacce, posti ai confini nord (tirreno e ionico) della regione Calabria;
- accordi di confine che consentiranno di recuperare la mobilità di Prossimità attraverso l'implementazione e il rafforzamento dell'offerta sanitaria regionale nella Media e bassa complessità.

❖ GESTIONE CASSA SANITARIA

Il servizio di tesoreria regionale, per l'anno 2022, è stato svolto, ai sensi dell'art. 69 del D.lgs. n. 118/2011, da Bper Banca S.p.a., e mostra i risultati nel conto giudiziale (redatto secondo lo schema di cui all'allegato 17 del D.lgs. n. 118/2011 e parificato dalla Regione Calabria con la delibera della Giunta n. 259 del 9/06/2023) che rileva un valore positivo e pari a € 1.101.354.356,57, il cui 56,04% (€ 617.226.774,18) è costituito dalla cassa sanitaria. Infatti, la gestione sanitaria ha prodotto, al 31/12/2022, uno *stock*

derivante dai flussi di entrata (riscossioni) per € 3.645.323.418,76 su un totale di € 5.757.942.765,02 (pari al 63,31% delle riscossioni totali effettuate dal tesoriere) e uno *stock* derivante dai flussi di spesa (pagamenti) per € 3.310.777.163,99 su un totale di € 5.408.585.576,15 (circa il 61% dei pagamenti totali effettuati dal tesoriere).

In riferimento ai valori della cassa sanitaria al 31/12/2022, si rileva un significativo incremento rispetto all' 1/1/2022 di € 334.546.254,77 dovuto all'effetto esplicato dal valore positivo della cassa all' 1/1/2022 (€ 282.680.519,41) ampiamente superiore a quella presente all' 1/1/2021 di oltre 273 mln, oltre che dai flussi finanziari che hanno registrato nel 2022 rispetto al 2021 minori riscossioni e minori pagamenti. La superiore circostanza appare indicativa del fatto che nel 2021 non si è proceduto ad effettuare in modo adeguato pagamenti rispetto agli incassi ottenuti, nonché della riduzione inversamente proporzionale fra il saldo delle riscossioni e quello dei pagamenti. La gestione sanitaria 2022 consegue, in termini di cassa, saldi positivi sia con riferimento alla gestione di competenza che a quella in conto residui, i cui saldi sono rispettivamente pari a euro 198.393.783,18 ed euro 136.152.471,59. Rapportando tali risultati alla gestione complessiva dell'attività regionale, si rileva il peso preponderante della gestione sanitaria rispetto alla gestione delle altre attività regionali. Il saldo della gestione di competenza risulta positivo soltanto grazie al saldo della gestione sanità pari a € 198.393.783,18 (per effetto delle riscossioni, costituite prevalentemente dai trasferimenti centrali) mentre quello derivante dalla gestione ordinaria è negativo essendo pari a - € 29.139.063, 58. Così come il saldo della gestione residui è largamente positivo prevalentemente per effetto della gestione sanitaria, pari a € 136.152.471,59, mentre quello della gestione ordinaria è pari a € 43.949.997,68.

Appare di particolare interesse osservare, inoltre, come nel 2022 i vincoli sanitari incidano per il 56,04% sul totale della cassa vincolata e come tale peso aumenti significativamente rispetto alle annualità precedenti. Infatti, nel 2021 il peso della quota per la gestione sanitaria era del 37,59%.

Il CE IV trimestre 2022 (mod. 999), relativamente alla gestione finanziaria evidenziava fra gli oneri a titolo di "*Interessi passivi su anticipazione di cassa*" per un valore di € 4,290 mln (in aumento rispetto al 2021 di 0,910 mln di euro), di "*Altri interessi passivi*", per un valore di € 3,516 mln (in diminuzione rispetto al 2021 di 4,425 mln di euro) e "*Altri oneri finanziari*", un valore di € 11,502 mln (in diminuzione di 0,28 mln di euro rispetto al 2021). I suddetti valori nel bilancio consolidato, trasmesso in sede di contraddittorio, relativamente alla gestione finanziaria 2022, vengono rideterminati assumendo un valore complessivo pari a 20,524 mln di euro, nei termini di seguito rappresentati "*Interessi passivi su anticipazione di cassa*", per un valore di € 4,013 mln, "*Altri interessi passivi*", con un valore di € 5,052 mln e "*Altri oneri finanziari*", un valore di € 11,502 mln. Guardando alla distribuzione degli oneri per Azienda, si rileva che l'Asp di Reggio Calabria ne sostiene oltre 5,4 mln di euro, seguita dall'ASP di Cosenza con 4,6 mln di euro e dall'Asp di Crotone con oltre 2,9 mln di euro.

Le principali cause di tale patologia del SSR calabrese sono riconducibili al ritardo nell'erogazione, da parte della Regione Calabria, delle somme a valere sugli stanziamenti del fondo sanitario nazionale. Infatti, le Aziende, si vedono costrette a ricorrere alle anticipazioni per far fronte a spese che avrebbero dovuto sostenere con gli stanziamenti del fondo sanitario, molto spesso liquidati in ritardo, o in maniera parziale. A ciò si aggiunga che le convenzioni sottoscritte con gli istituti tesorieri prevedono una ulteriore commissione fissa a titolo di messa a disposizione.

A tal proposito la Sezione ha chiesto al Dipartimento Salute di relazionare, sulle azioni in corso o da adottare per abbattere il costo degli oneri finanziari e quindi ridurre il ricorso alla liquidità esterna, tenuto conto delle ingenti somme accantonate presso la GSA destinate alle Aziende e non trasferite.

Il Dipartimento ha evidenziato che l'incremento dal 2021 al 2022 è ascrivibile all'incremento del tasso Euribor tanto che se i tassi fossero rimasti invariati, per lo stesso ammontare di capitale utilizzato, si sarebbe determinato un ulteriore risparmio di oneri finanziari. Vengono quindi indicate ulteriori misure, nonché i versamenti effettuati nel 2023 in favore delle Aziende. Sempre in sede di contraddittorio, il Dipartimento ha, infatti, specificato che delle somme presenti in GSA, nel corso del 2023, sono stati trasferiti alle aziende importi complessivi per € 388.797.809,65 di cui € 175.294.447,75 per payback farmaceutico anni 2019-2020-2021 (decreto n. 3588/2023); € 47.343.652,11 per payback farmaceutico anno 2022 (decreto n. 10182/2023); € 91.155.544,00 per risorse del FSR 2022 indistinto finalizzato di cui al DCA n. 146/2023, tab. B (decreto n. 11239/2023); e € 75.004.165,79 per risorse del FSR 2022 indistinto finalizzato di cui al DCA n. 94/2022, tab. B (decreto n. 14900/2023).

Con riferimento alle azioni intraprese, il Dipartimento ha riferito di aver attivato un monitoraggio continuo sulle risorse oggetto di pignoramenti sui conti di tesoreria delle singole Aziende determinando quale effetto, una diminuzione delle somme pignorate dai 227 mln di € del marzo 2023 agli attuali (fine ottobre 2023)180 mln di €. Inoltre, nel 2023 in virtù dell'accelerazione impressa alle erogazioni mensili il ricorso alle anticipazioni da parte delle Aziende sarebbe diminuito, come attesterebbe il passaggio da una media consolidata regionale di € 185 mln di € rilevata ad agosto 2022 ad una media pari a € 62,5 mln di €. Si riferisce, ancora, circa l'avvio di

un'azione di bilanciamento della liquidità da realizzare mediante sollecito e monitoraggio continuo alle Aziende sul vincolo delle risorse pignorate anche incrociando i dati con l'attività di circolarizzazione in corso e bilanciamento dei trasferimenti mensili alle Aziende sulla base dell'effettivo fabbisogno (e non solo sulla base delle assegnazioni annuali) tenuto conto dei pagamenti mensili correnti, straordinari, quelli relativi alla circolarizzazione e tenendo conto della giacenza di cassa aziendale. Da ultimo, si dà atto dell'avvio di un'azione di monitoraggio continuo sulle anticipazioni di cassa delle singole Aziende, sugli accordi stipulati con gli istituti tesorieri e sull'evoluzione dei tassi di interesse. La Sezione prende atto di quanto riferito e riscontrerà la bontà delle azioni intraprese nei prossimi cicli di controllo sui bilanci delle singole aziende.

❖ **FONTI DI FINANZIAMENTO**

Passando alle **fonti di finanziamento** si osserva che la Calabria, con una percentuale del fondo indistinto pari al 3,11%, rileva un valore ante mobilità di euro 3.726.070.854,21 (al lordo delle entrate proprie) e un valore post mobilità (ovvero al netto delle compensazioni e dei recuperi per la mobilità interregionale e internazionale) di euro 3.712.117.362,93. Il valore ante mobilità è in aumento rispetto al 2021 esercizio nel quale risultava pari a euro 3.650,55 milioni con un incremento di € 75.511.690,00, in termini percentuali pari al 2,02%. Ponendo a raffronto l'andamento complessivo del Fondo indistinto assegnato negli anni dal 2018 al 2022, emerge che al *trend* in aumento del fondo corrisponde una quota percentuale spettante alla Calabria in costante riduzione dal 2018 (3,19%) al 2022 (3,11%). Ovvero l'aumento del fondo

indistinto assegnato alla Regione Calabria cresce meno che proporzionalmente rispetto al fondo indistinto nazionale.

Il valore del finanziamento FSN indistinto (e finalizzato), al netto della mobilità di € 13.953.491,00 e delle entrate proprie di € 47.418.994,00, e tenuto conto della quota premiale di € 26.000.000,00 e della quota vincolata Covid già ripartita di € 1.280.842,00, risulta pari a € 3.691.979.211,00. Considerando anche il finanziamento della quota vincolata di € 206.353.343, si ottiene un valore complessivo del finanziamento FSN indistinto e vincolato al netto della mobilità pari ad € 3.898.332.554,00.

All'esito delle verifiche effettuate la Sezione rileva che, ai fini della conciliazione dei dati, le iscrizioni inerenti al fondo sanitario indistinto riportate nel modello di CE IV Trim. 2022 sono coerenti sia con i dati di riparto 2022 e sia con le iscrizioni sul bilancio regionale per l'anno 2022.

Il fondo vincolato a favore delle regioni e p.a. per l'anno 2022 ammonta, per la Calabria, ad € 206.353.343,00. La componente vincolata in c/esercizio trasferita nel 2022 al SSR è in aumento rispetto al 2021 e alle annualità precedenti (rispettivamente pari ad € 70.605.081,62 nel 2021, € 74.442.569,42 nel 2020, € 77.550.474,87 nel 2019 e € 87.847.415,97 nel 2018). Dalle verifiche effettuate, la Sezione rileva che, ai fini della conciliazione dei dati, le iscrizioni inerenti al fondo sanitario vincolato riportate nel modello di CE IV Trim. 2022 (comprendenti anche le somme di € 12 milioni e € 60 milioni, di cui, rispettivamente, ex art. 6, c. 1 del D.L. n. 150/2020 ed ex art. 1, c. 4-ter del D.L. n. 150/2020) sono coerenti sia con i dati di riparto 2022 che con le iscrizioni del bilancio regionale per l'anno 2022. Tuttavia, appare significativo che, al 31 dicembre 2022, il 27% dei contributi vincolati siano rimasti accantonati per mancato

utilizzo e che, il restante 73%, non sia stato liquidato alle Aziende del sistema sanitario regionale, giacendo accantonato presso la GSA.

Del finanziamento premiale di € 503.920.000, pari allo 0,40% del finanziamento complessivo per l'anno 2022 (125.980 milioni di euro), ripartito con l'Intesa Atti n. 279/CSR del 21 dicembre 2022 risulta attribuito alla Regione Calabria l'importo di € 26.000.000,00.

I "*Contributi extra fondo*" nel CE IV trimestre 2022 risultano pari complessivamente ad € 166.767.672 in diminuzione rispetto al 2021 dove erano pari a € 192.252.446,00. Di questi, € 154.256.584 sono da Regione ed € 12.511.087 da Ministero della Salute e da Altri soggetti pubblici.

Avuto riguardo **alla compartecipazione degli assistiti alla spesa sanitaria** si osserva con riferimento al saldo tra ricavi e costi dell'intramoenia un incremento dei ricavi rispetto al 2021 sul quale ha inciso prevalentemente l'area delle prestazioni specialistica. In questo ambito, l'azienda che ha prodotto maggiori ricavi è stata l'AOU di Catanzaro. L'altra area delle prestazioni che ha prodotto maggiori ricavi è stata quella delle consulenze, quasi interamente riferite all'ASP di Cosenza. Ha generato un saldo negativo, invece, la voce "*Altro*" per l'AO di Reggio e l'AO di Catanzaro.

Alla richiesta formulata dalla Sezione circa le tipologie di consulenze effettuate dall'Asp di Cosenza e la natura dei singoli costi registrati alla voce "*Altro*" per l'AO di CZ e l'AO di RC, non è stato fornito riscontro in quanto "*ancora in corso l'istruttoria da parte degli uffici regionali sui bilanci 2022 di tutte le Aziende*". Giova evidenziare che alla luce dell'aggiornamento dei dati sul bilancio consolidato, trasmesso a questa Sezione di controllo, il saldo è stato rideterminato facendo registrare a fronte di ricavi complessivi per prestazioni sanitarie erogate in regime di intramoenia pari a €

10.474.938, costi sostenuti per € 8.356.387, con un saldo, quindi, pari a € 2.118.551. Per l'ASP di Vibo Valentia, invece, si registra un saldo negativo di € 27.782 in quanto a fronte di ricavi per € 174.150 risultano costi per € 20.932.

Tra le ulteriori entrate del SSR la voce "***Concorsi, Recuperi e Rimborsi***", per l'anno 2022, rileva un valore di € 57.096.082 in diminuzione rispetto al 2021. In questo ambito particolare attenzione è stata dedicata, in sede istruttoria al **payback.** Nel fare rinvio alla relazione si osserva che dal CE IV trimestre 2022 (mod. 999) emerge un valore di **€ 47.296.219,92** a titolo di rimborso da aziende farmaceutiche per *Pay-Back* (aggiornato ad € 47.343.652 nel CE consolidato che tiene conto dell'approvazione dei bilanci delle aziende, alla data del 30/10/2023), valore in diminuzione rispetto al 2021 dove risultava pari a € 58.332.008. Con riferimento al Rimborso per Pay – back sui dispositivi medici il CE IV Trimestre 2022, riporta un valore pari a zero alla voce AA 0921 – A.5.E.2 "*Rimborso per Pay-Back sui dispositivi medici*". Di contro, la correlata voce di costo *BA 0210 – B.1.A.3 - "Dispositivi Medici,* rileva un valore di € 198.231.506,00 (aggiornato ad 197.505.037 nel CE consolidato che tiene conto dell'approvazione dei bilanci delle aziende), in aumento rispetto al 2021, pari a € 176.339.806,00.

L'incremento del costo dei dispositivi medici deve essere tenuto costantemente sotto controllo, in quanto un eccessivo incremento favorisce l'eventuale sforamento del tetto così come è avvenuto, per la regione Calabria, nel 2018. Infatti, con il D.M. 6 luglio 2022, il Ministero della Salute ha certificato il superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni dal 2015 al 2018. La Regione Calabria risulta aver superato il tetto di spesa, fissato al 4,4% del FSN ai sensi dell'art. 9-*ter* del D.L. n. 78/2015, limitatamente all'anno 2018 e, pertanto,

dovrà procedere a far ripianare ai fornitori una quota di € 4.226.229, corrispondente al 50% dello scostamento rilevato di € 8.452.457,00.

Alle richieste della Sezione formulate in relazione agli adempimenti posti in essere dalla Regione in ossequio alla normativa di riferimento e volti a conoscere l'ammontare dei versamenti effettuati dalle ditte fornitrici o i valori eventualmente compensati, nonché i dati e lo stato del contenzioso in essere, è stato evidenziato che con DCA n. 155/2023 è stato approvato l'elenco delle aziende fornitrici di dispositivi medici con indicazione dell'importo dovuto da ciascuna di esse a titolo di ripiano per l'anno 2018. A tal fine sono state tenute presenti le disposizioni di cui all'art. 8, comma 3, del D.L. n. 34/2023, laddove è previsto che ciascuna azienda fornitrice debba versare l'importo dovuto in misura ridotta pari al 48% qualora abbia rinunciato all'attivazione/prosecuzione di contenziosi. Secondo quanto riferito, i versamenti in misura ridotta sono pervenuti da poche 11 aziende produttrici, per un totale di € 47.010,12. Con riferimento ai contenziosi pendenti si riferisce essere in corso attraverso l'Avvocatura regionale l'attività di notificazione per pubblici proclami dei ricorsi proposti dalle Aziende produttrici di dispositivi medici in esecuzione delle ordinanze che hanno disposto l'integrazione del contraddittorio.

Sulla sorta di quanto comunicato dal Dipartimento salute, la Sezione ha richiesto di controdedurre anche attraverso eventuale altra documentazione integrativa, nel rilevare il ritardo conseguito rispetto alla data del 30 aprile 2023 termine previsto per effettuare i versamenti dovuti da parte delle aziende fornitrici dei dispositivi medici, atteso l'esiguo valore dei versamenti pervenuti alla data del 30/06/2023. Nella stessa sede veniva manifestato timore per il contenzioso in essere e per il quale il Dipartimento non ha fornito i dati richiesti, né in termini di numero delle

liti in corso e, né in termini di valore della causa in essere nonché la preoccupazione per l'annuale incremento del costo per dispositivi medici (voce BA 0210) tale da far ritenere possibili ulteriori sforamenti del tetto di spesa previsto. In sede di contraddittorio il Dipartimento ha confermato quanto precedentemente comunicato con la specificazione che i versamenti effettuati risultano pari a € 53.002,30. Le liti in corso riferite al Payback 2018 ammonterebbero a più di 400. Pertanto, residuano immutati perplessità e timori già formulati.

Avuto riguardo alla **compartecipazione della spesa sanitaria** per l'anno 2022, il CE IV trimestre del SSR riporta un valore dei proventi per la "*Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (AA 0940)*" pari a € 16.214.514,00, in aumento rispetto al 2021, pari a € 14.758.967,00. Guardando ai valori delle Asp, si rileva il valore più alto per l'Asp di Crotone (€ 2.898.377,00), nonostante sia la provincia più piccola, seguita da Catanzaro (€ 2.410.820) e Reggio Calabria (€2.153.039). Per le AO, il valore più elevato si rileva per l'AO di Catanzaro (€ 1.967.793). La compartecipazione alla spesa farmaceutica registra un incremento del 2,3% rispetto al 2021 in quanto la quota complessiva dei *ticke*t pagati è pari per il 2022 ad € 56.642.920 a fronte di € 55.350.632 del 2021. Per i farmaci non coperti da brevetto ed equivalenti si rinvia all'analisi effettuata nella relazione annessa.

❖ COSTI DEL SSR

Nell'ambito dell'analisi dei **costi del Servizio sanitario calabrese**, negli ultimi anni particolare attenzione viene riservata alla voce dei "S*ervizi non sanitari*" tenuto conto degli aumenti rilevanti verificatisi per alcune voci che la compongono. La Sezione dopo aver analizzato i singoli bilanci relativi all'esercizio 2022, adottati dalle

Aziende del SSR calabrese, ha rilevato un incremento dei costi dal 2019 al 2022, soprattutto con riferimento alle voci "*Pulizia*" (24%), "*Smaltimento dei rifiuti*" (57%), "*Riscaldamento*" (24%), "*Utenze elettricità*" (100%) il cui incremento è la conseguenza dell'aumento dei prezzi delle materie prime sui mercati internazionali.

Premesso che la Sezione si riserva di analizzare gli scostamenti dei costi di produzione nell'ambito del controllo ex l. 131/2003, è stato chiesto al Dipartimento di voler riferire in merito ad eventuali interventi programmati relativi ad impianti di autoproduzione di energia rinnovabile (impianti di fotovoltaico, solare, termico) in grado di soddisfare il fabbisogno necessario per il funzionamento dei servizi, al fine di contrastare gli effetti dell'aumento dei prezzi delle fonti energetiche sull'incremento dei costi dei servizi non sanitari. Il Dipartimento tutela della Salute ha riferito che la Regione Calabria non ha potuto stanziare, nell'anno 2022, risorse del proprio bilancio per la realizzazione di interventi relativi a impianti di autoproduzione di energia rinnovabile (impianti di fotovoltaico, solare, termico) in grado di soddisfare il fabbisogno necessario per il funzionamento dei servizi, ma ha proposto il finanziamento di specifici interventi finalizzati alla riduzione delle emissioni, al risparmio energetico e alla sostenibilità ambientale, a valere sulle risorse statali stanziate dall'art. 1, commi 14 e 15, della legge 160/2019 e ripartite tra le Regioni con Decreto del Ministero della Salute del 29 settembre 2022. Le risorse complessivamente assegnate alla Regione Calabria ammonterebbero a € 19.289.167,10, di cui € 7.077.560,91 per le finalità previste dal Piano di gestione 4 "***Somme da destinare al finanziamento di interventi di edilizia sanitaria***" ed € 12.211.606,19 per le finalità previste dal Piano di gestione 5 "***Somme da destinare al finanziamento di interventi di sostenibilità ambientale ed efficientamento energetico***". Per entrambi i piani di

gestione, sarebbero state definite le dotazioni annuali per gli anni dal 2020 al 2034. Previo coinvolgimento delle Aziende del SSR, nella definizione dei fabbisogni e degli interventi prioritari da realizzare con i suddetti, con DCA n. 43 del 08/02/2023, è stato approvato il Programma regionale degli interventi di importo complessivo pari a € 19.289.167,10. La Regione chiarisce di essere in attesa dello schema di accordo inerente alle modalità di erogazione del Fondo. Ha infine riferito che, nell'ambito del Programma Regionale Calabria FESR-FSE + 2021-2027, al fine di incrementare l'efficienza energetica del patrimonio edilizio pubblico e delle imprese per favorire la riduzione dei costi dell'energia, la riduzione delle emissioni di gas serra e avviare un percorso di sostenibilità energetica, anche grazie al rafforzamento delle competenze dei soggetti coinvolti nell'attuazione degli interventi è stato stabilito un obiettivo specifico "*Promuovere l'efficienza energetica e ridurre le emissioni di gas a effetto serra*".

❖ **SPESA FARMACEUTICA**

La Regione non ha rispettato i tetti per la spesa farmaceutica, fissati con la legge di bilancio 2022, per l'esercizio 2022, nella misura dell'8% per la "spesa farmaceutica per acquisti diretti" e pari al 7% per la "spesa farmaceutica convenzionata". Scendendo nel dettaglio, relativamente alla "**Spesa farmaceutica convenzionata",** dal monitoraggio AIFA, la Regione Calabria risulta essere la penultima Regione tra quelle con maggiore incidenza. L'incidenza percentuale della spesa sul FSR risulta del 7,11%, leggermente superiore rispetto al tetto di spesa fissato, e superiore rispetto alla media nazionale pari a 6,43%.

La Regione non ha rispettato neanche il tetto di **"spesa per gli Acquisti Diretti, al netto dei gas medicinali"**, rappresentando l'ottava Regione a maggiore

incidenza, con un peso percentuale della spesa sul FSR pari al 10,77% (la media nazionale della spesa per acquisti diretti si attesta al 9,82%).

La Regione riferisce di avere avviato una serie di misure per consentire il rispetto dei tetti. **Al fine di ridurre la spesa farmaceutica convenzionata,** la Regione riferisce di aver provveduto al monitoraggio dell'appropriatezza prescrittiva in base agli **obiettivi sugli indicatori di appropriatezza** di cui al DCA n. 63/2020 e di aver avviato nel 2022, la ricognizione dei report su tali indicatori per singola Azienda e il monitoraggio delle attività delle Commissioni per l'Appropriatezza Prescrittiva (CAPD) per la valutazione delle prescrizioni difformi rispetto a quanto indicato nei provvedimenti nazionali e regionali. Degno di nota appare la circostanza riferita secondo la quale le Aziende, in cui si è rilevato un elevato scostamento rispetto al *target* prefissato, risultano essere quelle in cui funzionano meno le Commissioni di Appropriatezza Prescrittiva Distrettuale (CAPD).

Relativamente alla Spesa farmaceutica per Acquisti Diretti, invece, la Regione riferisce che è stata posta in essere la **riorganizzazione dei percorsi per gli acquisti centralizzati**, con aggiornamento delle procedure di gara e allineamento del prezzo medio regionale a quello nazionale con avvio di attività di collaborazione tra il Settore Farmaceutico e la SUA regionale sia per le gare in scadenza che per quelle di prossimo avvio. A ciò si aggiunge, altresì, **l'attivazione di Piani Terapeutici online,** per la prescrizione dei farmaci mediante utilizzo di piattaforma web dedicata, tale da garantire il monitoraggio e la riduzione di prescrizioni inappropriate. E' stato effettuato il monitoraggio **dei consumi dei farmaci biologici/biosimilar**i, con l'invio di report alle Aziende del SSR riportante i consumi per gli anni 2021-2022, ribadendo la necessità per tutti i medici prescrittori di considerare come prima opzione

terapeutica il farmaco biosimilare/biologico a minor costo terapia, ai fini di una migliore governance della spesa farmaceutica. Secondo quanto riferito, a fine 2022 hanno trovato definizione, anche, gli indicatori di appropriatezza prescrittiva dei farmaci biologici. Inoltre, con **DCA n. 256 e DCA n. 257 del 04.10.2023** sono stati assegnati **obiettivi specifici di mandato** ai Direttori Generali al fine del contenimento della spesa farmaceutica, riguardanti nel dettaglio **l'incentivazione dell'utilizzo dei farmaci biosimilari** e la **riduzione del consumo di antibiotici** sia in ambito territoriale che ospedaliero.

Con riferimento al ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 - in adempimento al d.l. 115/2022, e d.m. 6 luglio 2022, d.m. 6 ottobre 2022 e, infine, al d.l. 4/2023 che ha prorogato i termini al 30 aprile 2023 - **la Regione ha superato il tetto previsto per la spesa relativa ai dispositivi medici solo nel 2018.**

❖ **SPESA DEL PERSONALE**

Con riferimento al costo del personale, si osserva che a decorrere dal 2022, sullo stesso hanno inciso le assunzioni da attuare, nel rispetto del piano di fabbisogno approvato dalle singole Aziende, per le attività previste dal P.O. 2022/2025 ed in base a quanto disposto dall'art. 16 *septies* comma 2 del dlgs 146/2021, prevedendo:

- 40 unità di personale AGENAS a supporto del Commissario ad Acta;
- il reclutamento per le Aziende del SSR fino a 5 unità di personale non dirigenziale, al fine di supportare il processo della circolarizzazione;
- 5 ispettori della Guardia di Finanza, per ciascuna Azienda del SSR per collaborare al monitoraggio e alla gestione del contenzioso;

- 1 unità di personale dirigenziale e di 4 unità di personale non dirigenziale per garantire l'operatività della GSA, coadiuvati da un massimo di 5 esperti o consulenti.

Sul costo del personale, infine, un peso non trascurabile è rappresentato dagli incarichi di figure professionali e di esperti per la realizzazione degli interventi del PNRR.

Nel corso del 2022, **in merito allo stato di avanzamento delle procedure di assunzione,** con specifici DCA per ciascuna Azienda, sono stati approvati i Piani dei Fabbisogni di personale e i Piani delle assunzioni nelle Aziende del SSR e sono state avviate le procedure concorsuali in forma aggregata per l'Area dell'Emergenza Urgenza extra ospedaliera ed intraospedaliera.

Dai dati sulla dotazione organica forniti è emerso che la dotazione organica del personale delle Aziende del SSR è aumentata dal 2021 al 2022 passando da 19.203 a 19.448 unità (con un incremento di + 245 unità). La dotazione organica potenziale, all' esito dei reclutamenti previsti dal PO 2022-2025, è pari a n. 21.063. le nuove assunzioni previste dal PO 2022/2025 sono pari 1860 unità. Si osserva, inoltre, che mentre la dotazione organica del "***personale non medico***" è aumentata da 15.356 unità nel 2021 a 15.769 unità nel 2022 (registrando un incremento di +413 unità), quella del ***"personale medico"*** si è ridotta dalle 3.847 unità del 2021 alle 3.679 unità del 2022 (- 168 unità).

In relazione alla **spesa sostenuta per i 4 Ruoli**, che risulta complessivamente aumentata (+1,71%), passando da € 1.135.313.765,71 (nel 2021) a € 1.154.771.441,95 (nel 2022) si evidenzia che nel 2022, rispetto all'esercizio precedente la spesa del "*ruolo sanitario*" è cresciuta del 1,8%, la spesa del "*personale professionale*" è aumentata dell'8%,

la spesa del "*personale del ruolo tecnico*" è cresciuta del 6%, invece, la spesa del "*personale del ruolo amministrativo*" si è ridotta del 5,52%.

Le Aziende del SSR, in sede istruttoria, hanno fornito i dati relativi alla **spesa di personale a tempo indeterminato e determinato** negli esercizi 2020, 2021 e 2022 dai quali è emerso che il costo relativo al "*Personale a tempo indeterminato*" è aumentato leggermente, dal 2020 al 2022, pari al +2,15%, invece, il costo relativo al "*Personale a tempo determinato o con convenzioni con co.co.co*. "è cresciuto da € 67.982.979,20 a € 77.333.054,68, in termini percentuali pari al +14%. Tuttavia, tali dati non tengono conto del riparto tra personale a tempo indeterminato e a tempo determinato dell'AO di Cosenza che invece ha fornito, per ciascun esercizio, un dato cumulativo. Maggiori incrementi di personale a tempo indeterminato si sono registrati per l'AOU Mater Domini (+18,95%), seguita dal GOM di Reggio Cal (+6,63%), AO Pugliese Ciaccio (+ 5,71%) e ASP di KR (+4,30%). Relativamente alle assunzioni a tempo determinato, invece l'ASP di Catanzaro ha registrato un incremento del +34%, l'ASP di CS del +16%, l'ASP di KR del +53%, l'ASP di RC del +27% e l'ASP di VV del +140%.

In merito al reclutamento di personale e/o il conferimento di incarichi professionali per l'attuazione del PNRR, come riferito in sede di riscontro, al Dipartimento Tutela della Salute sono stati assegnati 3 consulenti dell'intero contingente di cui uno full time e due part time al 50% per l'assistenza dei progetti di investimento attivati dal SSR.

E' emerso, inoltre, che **il sistema informativo** SEC-SISR PdR HR - Personale - Rapporti Giuridici ed Economici, relativamente ai flussi mensili sul personale dipendente del SSR, **non è tuttora correttamente alimentato da tutte le Aziende**

tranne che per l'ASP di RC (da ottobre 2023). La Sezione auspica un miglioramento dei flussi informativi.

Per fronteggiare l'emergenza sanitaria in Calabria e la carenza di medici, il Commissario ad Acta, con **DCA n. 87 del 17 agosto 2022**, ha approvato l'"***Accordo quadro di cooperazione tra la Regione Calabria e la Comercializadora de Servicios Medicos Cubanos S.A***", con l'obiettivo di fornire ai cittadini del territorio calabrese, servizi medici e sanitari mediante il reclutamento di professionisti e tecnici sanitari, appartenenti al sistema sanitario cubano, specialisti in vari profili.

Secondo quanto riferito in sede di contraddittorio, ad oggi risultano contrattualizzati (con contratto lavoro subordinato a tempo determinato) n. **171 dirigenti medici,** che resteranno in servizio fino a quando non si riuscirà a sostituirli mediante le ordinarie procedure concorsuali e, comunque, **non oltre il 31 dicembre 2025.**

La documentazione agli atti ed i chiarimenti, forniti dal Dipartimento in sede istruttoria e in contraddittorio non appaiono del tutto esaustivi soprattutto, con riferimento all'importo da pagare e alle modalità di pagamento nel raffronto tra quanto riportato, infatti, nell'Accordo di Cooperazione e nel primo Contratto collettivo attuativo dell'Accordo Quadro. Alla luce di quanto riportato, non risulta del tutto chiaro se l'importo di € 1.200,00, a titolo di rimborso spese riconosciuto a ciascun medico contrattualizzato, sia ricompreso nella retribuzione mensile spettante a ciascun medico, pari a € 4.700,00.

❖ **INTRAMOENIA**

Specifica e articolata indagine è stata condotta sulla gestione dell'i**ntramoenia** nel sistema sanitario calabrese. Nel rinviare alla relazione annessa alla deliberazione in questa sede, per ragioni di sinteticità, si osserva come residuino casi di attività intramuraria "allargata" ovvero svolta presso gli studi privati, sebbene la stessa rivesta carattere del tutto residuale. In generale dai riscontri offerti dalle singole Aziende, emerge un quadro variegato connotato da talune disomogeneità nell'applicazione della normativa di riferimento, come peraltro evidenziato anche dalla relazione condotta dai servizi ispettivi del Mef sull'Asp e l'AO di Cosenza. Nel rinviare alla relazione, in questa sede si osserva come non del tutto chiaro appaia il sistema di rilevazione delle presenze, soprattutto per l'ALPI allargata, la differenziazione tra uffici Cup istituzionale e Alpi alla luce del criterio di netta separazione che informa l'intero impianto normativo, così come i tempi di attesa e le modalità di individuazione dei locali adibiti all'intramoenia.

Per l'Asp di Reggio è emerso, poi, un quadro particolarmente critico come rappresentato dalla stessa Azienda che ha riguardato prevalentemente l'attività intramuraria allargata e che ha condotto lo stesso ente a ridisegnare la complessiva organizzazione e gestione dell'Alpi. Gli esiti del contraddittorio con il Dipartimento lasciano emergere che la Regione si è dotata di piattaforma informatica di prenotazione - SOVRACUP - che consentirà di omogeneizzare le modalità di definizione dei tempi di attesa medi. E' stato chiarito anche che il monitoraggio diretto sarà consentito dall'implementazione del Cup regionale. Il termine è previsto per il 2023. La Sezione, nel prendere atto, si riserva di effettuare ulteriori e più approfondite analisi in altra sede.

❖ AUTORIZZAZIONI ED ACCREDITAMENTI

Con riferimento al focus effettuato dalla Sezione circa il sistema delle **autorizzazioni e accreditamenti**, si evidenzia che, pur essendo emerso un miglioramento sotto il profilo dello smaltimento dell'arretrato e con esso, in generale, della tempistica di rilascio, criticità permangono sotto il profilo della gestione delle verifiche da espletare nei casi di voltura affidate alle autocertificazioni. Nel rinviare all'analisi contenuta nella relazione, si prende atto del manifestato intendimento di procedere per il futuro a verifiche di maggiore significatività.

❖ INDEBITAMENTO AZIENDE SSR E ATTIVITA' DI CIRCOLARIZZAZIONE

Per quel che riguarda la **gestione finanziaria delle aziende del ssr**, come più volte rilevato, uno degli elementi di maggiore difficoltà nell'elaborazione delle politiche di risanamento della sanità calabrese è l'ammontare del debito che risulta, ancora oggi, incerto a causa di un'inefficace attività di controllo da parte delle Aziende sanitarie nonché per l'indeterminatezza dei dati. La Sezione ha pertanto inteso proseguire, anche per l'esercizio 2022, l'analisi sull'indebitamento delle Aziende del SSR e sul debito pregresso che, negli esercizi precedenti, è stata la principale criticità contabile dell'ASP di Reggio Calabria e dell'ASP di Cosenza, precludendo la redazione dei bilanci. Inoltre, il problema del debito pregresso continua ad incidere sul contenzioso, aumentando il rischio di pendenze potenziali e incrementando i costi legati ad interessi e spese legali. I dati evidenziano un incremento dell'indebitamento complessivo delle Aziende del SSR, lieve (2%) dal 2020 al 2021 ma più corposo (del 39%) dal 2021 al 2022.

Gli scostamenti di maggiore entità si osservano per l'Asp di Catanzaro, con un incremento del 47% seguita dall'AO Pugliese Ciaccio, con aumento del 46%, per l'AO "*Annunziata Mariano Santo S. Barbara*" i debiti sono cresciuti del 37%, il GOM "*Bianchi Melacrino Morelli*" di Reggio Calabria registra un incremento dei debiti del 36%, l'ex AOU "*Mater Domini*", dopo un decremento del 14% (dal 2020 al 2021) incrementa i debiti nell'esercizio successivo del 32%. L'ASP di Vibo Valentia e l'ASP di Crotone, incrementano i loro debiti rispettivamente del 26% e del 25%. L'Unica Azienda a registrare un decremento dei debiti del -3% dal 2021 al 2022 è stata l'ASP di Cosenza. Situazione a parte è quella dell'ASP di Reggio, per la quale si conosce solo la situazione debitoria al 2022 pari a € 247.509.384,00, essendo stato adottato il solo bilancio 2022. L'analisi analitica dei debiti restituisce un quadro nel quale si rileva che la voce che ha subito il maggior incremento dal 2021 al 2022 è quella relativa a "*Debiti v/Istituto Tesoriere*" con significativi incrementi (a titolo esemplificativo l'ASP di Crotone tale voce è cresciuta da €14.441.869,01 a € 40.374.471,74 (180%); per l'ex AOU Mater Domini di CZ è cresciuta da € 3.480.398,71 a €18.052.400,29 (419%); per l'AOU Annunziata Mariano Santo S Barbara di CS da € 73.229,73 a € 9.274.561,71 (12565%); per l'ASP di Cosenza da € 156.624,36 a € 19.452.462,51(12319,82%). Anche la voce relativa ai "*debiti v/fornitori*" ha un peso determinante sull'indebitamento complessivo delle Aziende. L'unica Azienda in cui il valore dei "debiti v/ fornitori" non supera il 50% del totale dei debiti è l'ASP di Catanzaro. Tale voce ha, invece, un peso notevole nell'AOU Mater Domini dove gli stessi hanno inciso nel 2022 per l'84% e nell'Asp di Reggio con percentuale del 76%. Dall'analisi dei dati consolidati delle singole Aziende emerge che, nell'ultimo triennio, il totale dei debiti v/fornitori, seppur cresciuto dal 2020 al 2022, ha, tuttavia, mantenuto lo stesso peso (dal 63% al 65%). Alla luce dell'analisi effettuata,

risulta evidente l'importanza, per ciascuna Azienda di procedere ad una ricognizione attenta del debito mediante un processo puntuale di controllo e di verifica delle posizioni creditorie ancora esistenti a carico delle Aziende.

Nell'ambito dell'attività di controllo condotta dalla Sezione, più volte sono emersi - a seguito **dell'attività di circolarizzazione** – disallineamenti anche di notevole entità tra saldi debitori e saldi creditori, facendo emergere debiti di cui le Aziende non conoscevano l'esistenza oppure crediti inesistenti che l'Azienda credeva di vantare. Pertanto, la Sezione ha inteso fare una puntuale analisi circa gli esiti del processo di circolarizzazione obbligatoria delle posizioni debitorie verso i fornitori di tutte le Aziende, in relazione a tutte le fatture, o altro titolo di credito emesse fino alla data del 31/12/2020 e non ancora pagate alla data del 31/7/2022, di cui all' "*Avviso per l'avvio del processo di circolarizzazione del debito verso i fornitori delle Aziende…..*"

Nel rinviare alla più compiuta disamina contenuta nella relazione si osserva che il Dipartimento ha fornito una sintesi delle attività espletate fino al 31.12.2022, data ultima utile per l'invio da parte dei fornitori dei partitari riportanti i presunti crediti vantati, definita **"fase uno"** della circolarizzazione, mentre le attività successive, rientranti nella **"fase due",** si focalizzano sulle discordanze tra i saldi contabili riportati nel partitario aziendale e le evidenze contabili restituite dai fornitori.

Nell'ambito di tale procedura di revisione, sono emerse diverse criticità come riferite dalla Regione, in particolare la mancanza di processi di liquidazione strutturati che rendono difficoltosa la fase di liquidazione tecnica e amministrativa dei documenti contabili (fatture/parcelle, fatture per interessi di mora) che pertanto rimangono insolute, la fatturazione Extra budget delle strutture private accreditate che determina un disallineamento tra i partitari dei fornitori/erogatori e quelli delle Aziende

Sanitarie e la problematica relativa ad un cospicuo numero di cessioni del credito. Aspetto quest'ultimo sul quale la Sezione ha indirizzato, peraltro, specifico quesito istruttorio.

Il Dipartimento ha fornito un prospetto di sintesi, che cristallizza le richieste da parte dei fornitori/cessionari alla data della scadenza del predetto avviso (31/12/2022) nonché la situazione aggiornata dei pagamenti al 10/10/2023. Dall'analisi dei dati forniti è emerso che, al 31/12/2022, hanno aderito alla procedura di circolarizzazione ex d.l. n 146/2021, un totale di n. 1.268 fornitori per una richiesta complessiva (al 31/12/2020), **pari a € 872.940.342,00**, a fronte dei saldi dei partitari aziendali consolidati **di € 768.443.108,00** (con una differenza di un maggior debito scaturito complessivo pari a € 104.497.234,00). Relativamente ai pagamenti in corso, si osserva che, al 10/10/2023, il totale tra "*pagato" (€ 158.878.057,27)*, "*pagamenti in corso*" (€ 103.239.041,97) e "*liquidato pagabile*" (€65.984.455,05) ammonta a complessivi **€ 328.101.554,29,** pari al 37% della richiesta complessiva. Risultano posizioni in contenzioso pari a € 199.399.620,44 di cui, con titolo esecutivo pari a € 39.010.3138,61.

Le partite su cui sono state riscontrate problematiche riferibili a "cessioni" sono pari a € 14.846.028,39. Infine, l'extra-budget è pari a € 146.158.651,00 che per lo più fa riferimento a partite contabili oggetto di contenzioso pendente, che ha visto al momento prevalenti sentenze favorevoli alle ASP. Il rischio di soccombenza per tali contenziosi essendo stimato come basso o remoto o non ha prodotto accantonamenti a fondo rischi o al più accantonamenti del 10% del valore della copertura della passività potenziale.

Sussistono casi di contenzioso esecutivo che hanno indotto talune aziende a valutare la possibilità di transazioni. In merito agli oneri aggiuntivi derivanti dalla

circolarizzazione, i "creditori" hanno chiesto ca. 37 €/mln di interessi e oneri accessori e le Aziende hanno comunicato di aver accantonato a fondo rischi ulteriori 116 €/mln. Tuttavia, secondo quanto riferito, sono in corso le verifiche sugli interessi eventualmente dovuti per tutte le partite non pagate oggetto del debito derivante dall'attività di circolarizzazione, al fine di valutare se i 116 €/mln accantonati siano coerenti ed eventualmente adeguare i fondi rischi nei bilanci 2023. Il processo di ricostruzione dell'iter di mancata liquidazione, secondo quanto riferito in sede di contraddittorio, è ancora in *itinere* presso le Aziende Sanitarie ed Ospedaliere e risulta particolarmente arduo per ragioni, ascritte prevalentemente alla difficoltà di reperire sia la documentazione contabile ante 2020 che le attestazioni di reso servizio.

Cause di rallentamenti anche se in misura del tutto marginale si rinvengono in fattori gestionali quali a titolo esemplificativo la necessità di procedere a liquidazione con delibera per le partite il cui importo è inferiore o superiore all'ordine e non riconosciute dal software. Diverse Aziende, poi, hanno proceduto ad effettuare pagamenti su partite contabili anteriori al 31/12/2020 anche nei confronti di fornitori che non hanno aderito alla procedura di circolarizzazione.

Relativamente alle "Partite contabili pagate doppiamente", in sede di contraddittorio è stato evidenziato che è in atto una ricostruzione articolata e analitica indirizzata a prevenire e rintracciare erronee gestioni contabili. L'attività in esame ripercorsa nei suoi tratti essenziali richiede, come chiarito, tempi burocratici tali da non poter ritenere ultimato il controllo. Con riferimento alle cessioni del credito in sede di contraddittorio è stata evidenziato che la gestione delle stesse nelle Aziende presenta particolari criticità sotto il profilo delle cd partite contabili "duplicate" individuate attraverso i dati incrociati del DB "tracciato fornitori" e del DB "tracciato

cessionari". La casistica ricomprende ipotesi di partite cedute duplicate, partite cedute con saldo zero e partite cedute pagate al cedente e azionate dal cessionario. Per ciascuna tipologia è riportato l'approccio metodologico delle Aziende.

Avuto riguardo alla congruità degli accantonamenti, secondo quanto comunicato, la stessa sarà confermata all'esito dei riscontri forniti dalle Aziende in merito alla composizione dettagliata del fondo rischi.

❖ **TEMPI DI PAGAMENTO**

Si osserva che **i pagamenti effettuati oltre i termini** risultano elevati per l'AO Pugliese Ciaccio pari al 97%, per l'AO di CS pari al 53%, per l'ASP di Reggio Cal pari al 47%, per il GOM di RC pari al 43%, per l'ASP di CS pari al 42%. Più bassi risultano per l'ASP di KR pari al 34%, per l'ASP di VV pari al 27% e per l'ASP di CZ pari al 25%. Si evidenzia, tuttavia, che per l'ASP di VV e per l'AOU di Mater Domini, i valori dei "*pagamenti effettuati oltre i termini previsti dal DPCM 22/9/2014*" sono stati estrapolati dalla relazione IV trim 2022 fornita dal Dipartimento essendo rimasta inevasa la relativa richiesta. Sulla scorta della relazione del Dipartimento **i dati relativi all'ITP** continuano ad essere elevati, sebbene in calo rispetto agli esercizi precedenti; in particolare l'ITP per l'ASP di KR (112,83), per l'AO Pugliese Ciaccio (152,33) e per l'AOU Mater Domini (296).

I ritardi di pagamento e l'indebitamento determinano i conseguenti oneri finanziari che, nel sistema sanitario regionale calabrese, hanno un peso determinante. Con riferimento agli interessi passivi, si osserva che, dal 2021 al 2022 la massa di interessi passivi risulti in decremento da € 23.060.156,21 a € 20.524.960,06.

❖ **ANTICIPAZIONE DI TESORERIA**

L'indebitamento, le difficoltà incontrate nell'effettuare i pagamenti entro i termini e il ritardo con cui la Regione trasferisce il FSR rappresentano fattori che concorrono al ricorso **all'anticipazione di tesoreria** da parte delle Aziende. La Sezione, da anni, osserva la problematica, che accomuna tutte le Aziende del SSR, riguardante il reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria che, ove effettuato per importi rilevanti, oltre a produrre un aggravio finanziario derivante dagli interessi passivi, si trasforma in una forma di indebitamento a medio termine che richiede l'osservanza degli obblighi previsti dall'art. 119 della Costituzione e rappresenta un evidente sintomo di squilibrio di cassa.

Le Aziende che nel 2022 hanno fatto maggior ricorso all'anticipazione di tesoreria sono state l'ASP di RC (per 166 mln di euro) e l'Asp di CS (per € 151 mln di euro). Le uniche Aziende a non aver fatto ricorso ad anticipazione di tesoreria risultano l'Asp di Vibo Valentia e il GOM di Reggio Calabria. Sebbene, il "*ricorso all'anticipazione di tesoreria*" sia diminuito dal 2020 al 2022, passando da 976 mln di euro a 478 mln di euro, *l'anticipazione non restituita entro il 31/12* è risultata invece in aumento, passando da 34 mln di euro e 134 mln di euro. Inoltre, un peso determinante continuano ad avere i "*compensi annuali corrisposti al tesoriere*", pari a 13 mln di euro nel 2020, 11 mln di euro nel 2021 e 10,8 mln di euro nel 2022. Infine, al 31/12/2022 gli "*interessi correlati ad anticipazione di tesoreria*" sono stati pari a € 4.013.566,07 evidenziando un incremento rispetto al 2021 in cui erano pari € 3.379.959,29.

Per una più compiuta analisi, la Sezione ha verificato, per ciascuna Azienda, con riferimento agli esercizi 2020, 2021 e 2022, anche i dati relativi alla cassa risultanti dai prospetti periodici SIOPE che hanno restituito un quadro nell'ambito del quale

risulta un ricorso all'anticipazione di cassa complessivo, pari a € 2.746.240.784,54 nel 2020, €1.509.068.229,06 nel 2021 e €1.668.281.047,68 nel 2022, notevolmente più elevato rispetto a quello comunicato dalle Aziende (pari a complessivi € 976.806.525,55 nel 2020, € 484.843.425,40 nel 2021 e € 478.671.641,33 nel 2022). Il Dipartimento, in sede di controdeduzioni ha comunicato di aver chiesto alle Aziende una puntuale ricognizione, per verificare i detti disallineamenti rispetto ai prospetti SIOPE.

❖ **CONTENZIOSO**

Il sistema sanitario calabrese, da anni, è caratterizzato da un ingente **contenzioso** che presenta numerosissime cause di valore indeterminato ed un inadeguato fondo rischi, con inevitabili refluenze in termini di rischio per gli equilibri di bilancio in caso di soccombenza delle Aziende del SSR. Il Dipartimento Tutela della Salute ha riferito che la Struttura commissariale ha sollecitato le Aziende del SSR circa l'utilizzo della Piattaforma SEC-SISR con riferimento al gestionale "Personale" e "contenzioso", visto il ritardo nel caricamento dei dati da parte delle stesse.

Sulla base delle informazioni inserite sulla Piattaforma informatica, secondo quanto riferito, i contenziosi sono stati suddivisi per macro categorie con i relativi valori percentuali rispetto alla totalità dei contenziosi. Dalle risultanze dell'attività in esame risulterebbe che il 22,40% è rappresentato dal contenzioso con i fornitori commerciali, il 15,30% da contenzioso per risarcimenti danni, il 14,60% da contenzioso instaurato con il personale, il 3,90% per contenzioso con le strutture privare e il 37,20% risulta non definito.

La Regione, per risolvere le problematiche connesse all'ingente debito pregresso delle Aziende del SSR, ha intrapreso una serie di azioni, che riguardano le

seguenti macro-attività: 1) **ricognizione del contenzioso** nella sua interezza e delle fattispecie in essere; 2) circolarizzazione del debito pregresso con i fornitori; 3) **riconciliazione del debito pregresso** con la situazione debitoria delle Aziende e con i pagamenti; 4) **individuazione delle singole assegnazioni giudiziarie** e associazione delle stesse ai documenti contabili (fatture, parcelle, ecc.); 5) **accertamento dell'avvenuto o meno pagamento del documento contabile**; 6) regolarizzazione dei singoli documenti contabili con i pagamenti effettuati; 7) **allineamento dei partitari con le risultanze delle procedure e con gli esiti dell'attività di ricognizione e riconciliazione del debito pregresso**; 8) **allineamento dei partitari fornitori dei sistemi contabili aziendali e con i saldi Co.Ge;** 9) **definizione delle procedure, delle regole e dei processi per la Gestione ordinaria informatizzata del Contenzioso**.

Lo stesso P.O. 2022- 2025 si propone l'obiettivo del **contenimento del fenomeno del contenzioso**, con riduzione dello stesso e conseguente decremento delle poste negative della gestione straordinaria e degli interessi passivi attraverso le azioni così individuate:

1) Alimentazione Piattaforma Informatica Contenzioso SEC SISR;
2) Analisi, da parte della task force regionale, dei dati inserti nella Piattaforma Informatica con un focus su contenziosi più critici per numerosità, maggior valore, maggiore incidenza;
3) Adozione di un approccio strutturato per la verifica e il monitoraggio del contenzioso e dello stato dei rischi aziendali;
4) Impianto sanzionatorio a carico dei Commissari Straordinari delle Aziende del SSR in caso di mancato compimento delle attività e mancato rispetto del cronoprogramma.

L'attività istruttoria indirizzata al Dipartimento e alle singole aziende, ha lasciato emergere al 31/12/2022 un **valore complessivo delle cause pari a 966 mln di euro e circa 49 milioni tra interessi e spese legali.** Tali valori sono suscettibili di incremento atteso che NON tengono conto delle numerose cause di valore indeterminato, del valore del contenzioso dell'Azienda Ospedaliera Pugliese Ciaccio e del valore dell'esposizione debitoria derivante dal contenzioso "lavoro" dell'AOU Mater Domini, in quanto non forniti.

Inoltre, il valore complessivo del "fondo *rischi*" iscritto in bilancio dalle Aziende del SSR, al 31/12/2022, per far fronte all'esposizione potenziale da contenzioso, è pari a **€ 473.135.802,11**. Con riferimento al **contenzioso intercorso con la Regione Marche e INRCA per il presidio di Cosenza**, nel riscontro fornito in sede di contraddittorio alle richieste formulate dalla Sezione, rimaste precedentemente inevase, il Dipartimento ha riferito unicamente che l'atto transattivo sottoscritto con INRCA, approvato con DCA n. 118/2018, prevedeva oltre al ripiano di perdite degli anni precedenti e chiusura dei crediti vantati dall'ente anche un piano di razionalizzazione e sviluppo. L'INRCA, nel richiedere il rinnovo della convenzione con la Regione, secondo quanto riferito, si sarebbe impegnata a redigere un piano di sviluppo finalizzato al raggiungimento dell'equilibrio economico dell'Ente. La Regione si è riservata di valutare i termini per l'eventuale rinnovo della convenzione. Preso atto del chiarimento fornito, la Sezione rileva, tuttavia, che il Dipartimento non ha riferito sullo stato dei pagamenti riferiti all'accordo transattivo.

❖ GESTIONE RISCHIO CLINICO E ASSICURAZIONI

Specifica indagine è stata avviata dalla Sezione con riferimento alla **gestione del rischio clinico** per i cui aspetti di dettaglio si rinvia ai contenuti della relazione allegata, attesa la rilevanza dallo stesso esplicata ai fini della copertura assicurativa e del contenimento e gestione del contenzioso. Dai riscontri istruttori pervenuti dalle singole aziende, è emerso che il personale dedicato non appare sufficiente ai fini delle attività da espletare e difettano le risorse finanziarie necessarie ad apportare i dovuti correttivi suggeriti all'esito delle attività espletate svuotando di significato l'attività stessa e le sue finalità.

Dall'istruttoria condotta, nel rinviare ai contenuti della relazione, è emerso che il **contratto per la copertura assicurativa** RCT/O è scaduto il 31/12/2022 e, dal 1/1/2023 tutte le Aziende del SSR risultano in regime di "auto-ritenzione del rischio", in attesa che venga espletata la nuova gara ad opera della Regione Calabria, per l'individuazione della Compagnia Assicurativa. Il Dipartimento, su richiesta della Sezione, sul punto ha riferito che - a seguito dell'annullamento del decreto di aggiudicazione del servizio di copertura assicurativa RCT/O (con sentenza n. 727/2022 del T.A.R. Calabria, confermata con sentenza n. 10101 del 17/11/2022 del Consiglio di Stato) - le attività propedeutiche all'indizione di una nuova procedura di gara sono state avviate nel mese di dicembre 2022.

Il notevole ritardo, secondo quanto riferito, sarebbe ascrivibile tra le altre cose anche al contenzioso che ha riguardato il servizio di brokeraggio. Pertanto, soltanto a seguito della stipula del contratto con il nuovo Broker, in data 9 giugno 2023, sarebbe stato possibile attendere alla definizione degli atti di gara tra i quali il capitolato da inviare alla Stazione Unica Appaltante.

In merito all'adeguatezza del fondo rischi e riserva sinistri, si evidenzia che il Dipartimento ha in sede di contraddittorio richiamato le previsioni del DCA n. 111 del 18 aprile 2023 avente ad oggetto "*Linee guida regionali per la gestione dei sinistri e per il funzionamento del Co.VA.SI. nelle Aziende del SSR in regime di autoritenzione del rischio da responsabilità civile e professionale*" ed in particolare l'art. 18 secondo cui "*L'Azienda deve costituire apposito Fondo destinato alla copertura diretta dei rischi, secondo il piano dei conti, secondo quanto stabilito dal D.Lgs. n. 118/2011 e le indicazioni fornite dalla Regione. La consistenza del fondo…..deve essere dimensionata avuto riguardo alla sinistrosità aziendale ed alla franchigia nel caso il sinistro ne superi l'importo*".

Inoltre, secondo quanto riferito, la GSA ha accantonato e trattenuto la somma di oltre 31,5 milioni di euro (pari al premio pagato negli anni precedenti) quale prudenziale fondo rischi, da trasferire alle Aziende del SSR non appena quest'ultime comunicheranno l'importo del fondo rischi accantonato in occasione della redazione dei bilanci 2023. In ordine alla richiesta di riferire sulle modalità con le quali vengono stabiliti gli importi delle franchigie e la mappatura del rischio sottostante la copertura assicurativa, è stato precisato che è stato richiesto alla compagnia assicurativa Amtrust Europe, nonché al precedente Broker AON SpA, il dettaglio dei sinistri per singola Azienda sanitaria, comprensivo dei valori economici delle liquidazioni riferite agli ultimi 5 anni, nonché i dati relativi ai sinistri aperti e non ancora definiti con evidenza di tipologia del sinistro e valore (riserva).

Il Dipartimento evidenzia che dalle risultanze emerge che a fronte di oltre 31,5 milioni di euro di un premio pagato annualmente pari ad oltre 31,5 milioni di euro, la media delle liquidazioni annue, pagate dalla Compagnia assicuratrice, per i sinistri al netto della franchigia, ammonta a circa 6,7 milioni.

I sinistri venivano rimborsati fino a 250.000 € direttamente dalle Aziende del SSR, mentre la compagnia assicurativa interveniva solo per le somme eccedenti tale franchigia. In contraddittorio è stato, inoltre, evidenziato come in relazione al servizio di copertura assicurativa da affidare con la nuova gara, da parte del Tavolo Tecnico nella riunione del 28 settembre 2023 sia stato oggetto di analisi anche la questione riferita ai criteri da utilizzare per la fissazione della franchigia, con riserva di ulteriori approfondimenti alla luce di una più dettagliata mappatura del rischio sotteso alla copertura assicurativa. A ciò sarebbe conseguita ad opera del broker la proposta di differenziare la franchigia in base al grado di rischio, allo scopo di incrementare la fascia di sinistri in carico alla Compagnia Assicurativa per le Aziende con minore sinistrosità.

Il Dipartimento non ha fornito alcun chiarimento in merito alla mancata trasmissione del "***Report annuale relativo alle denunce sinistri, agli importi liquidati e a quelli messi a riserva***" da parte della Compagnia Assicurativa AmTrust alle Aziende del SSR - in violazione di quanto disposto dalla Legge n. 24/2017 - che prevede, tra l'altro, l'Elaborazione e la pubblicazione di sinistri. Sul punto si rileva che secondo quanto disposto dall' art. 4, co.3, legge n. 24/2017 (c.d. "Legge Gelli") le strutture sanitarie pubbliche e private sono tenute a rendere disponibili, mediante pubblicazione nel proprio sito internet, *i dati relativi a tutti i risarcimenti erogati nell'ultimo quinquennio, verificati nell'ambito dell'esercizio della funzione di monitoraggio, prevenzione e gestione del rischio sanitario (risk management) di cui all'articolo 1, comma 539, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, come modificato dagli articoli 2 e 16 della presente legge."*

❖ **CREDITI**

I crediti complessivi vantati dalle Aziende, al 31/12/2022, sono pari a € 1.858.498.969,01 di cui "*Crediti v/la Regione*" pari a complessivi € 1.645.235.414,00 (rappresentando l'88% della massa complessiva dei crediti) e rispetto a tale ammontare, i crediti "vetusti" (anno 2017 e ante), sono pari ad € 161.335.576,90 e rappresentano crediti a destinazione vincolata. Tali crediti non costituirebbero, a detta dell'amministrazione regionale, un rischio da un punto di vista della copertura finanziaria, in quanto iscritti nei residui passivi del bilancio regionale, essendo riconducibili prevalentemente a fondi a destinazione vincolata e il trasferimento alle Aziende è subordinato alla verifica degli obiettivi e risultati aziendali sottostanti e al completamento della relativa attività istruttoria da parte delle competenti Funzioni regionali.

Il Dipartimento ha, poi, precisato che è in corso (alla data del riscontro – mese di ottobre 2023) un'attività di riconciliazione puntuale delle poste iscritte dalle Aziende nei propri bilanci relative ai crediti che vantano v/Regione ed a fronte di debiti v/Aziende del SSR, rilevati dalla GSA, per un importo complessivo di € 1.645.235.414,00. La Regione al 31/12/2022 vanta al contempo un "credito v/Stato" per le sole tipologie relative al Fondo Sanitario, all'Edilizia Sanitaria (comprensive delle risorse relative alla Casa della Salute, Fondi PNRR, PSC, ecc.) e agli Obiettivi di Piano pari a € 1.253.001.945,89. Con riferimento alle motivazioni della mancata erogazione delle somme alle Aziende, il Dipartimento ha precisato che:

- Le risorse relative al fondo sanitario regionale – quota integrativa, pari a 710 €mln, essendo principalmente legate allo sblocco delle quote integrative da parte dei competenti Ministeri e connesse al superamento

e verifica degli adempimenti del Tavolo interministeriale non risultano ancora nella disponibilità della Regione.

- L'erogazione delle risorse inerenti all'Edilizia sanitaria, pari a ca. 407 €/mln, è subordinata alla presentazione dei SAL relativi agli interventi posti in essere e, al loro successivo caricamento sulla piattaforma nazionale ed al conseguente successivo trasferimento da parte dello Stato alla Regione.
- Per quanto riguarda le risorse relative agli Obiettivi di Piano (36 mln di euro), risultano in corso le attività istruttorie regionali volte alla verifica del raggiungimento degli obiettivi e dei risultati delle singole linee progettuali aziendali, propedeutiche al successivo trasferimento delle risorse. Secondo quanto riferito, peraltro, il 60% di tali risorse non è stato ancora erogato da parte dello Stato.
- Per quanto riguarda le risorse classificate nella voce "Altro", pari a 284 €/mln, (impegni a residuo sempre di natura vincolata), sono in atto le verifiche finalizzate all' erogazione.

Non appare chiaro il ritardo nel trasferimento della restante somma pari a € 222 milioni di euro.

I ritardi dei predetti trasferimenti inducono le Aziende, come già detto, a ricorrere ad anticipazione di tesoreria, comportando il conseguenziale sostenimento di ingenti oneri finanziari e compensi al tesoriere che, invece, potrebbero essere impiegati in modo più proficuo per offrire servizi sanitari ai cittadini calabresi.

❖ **LIVELLI ESSENZIALI DI ASSISTENZA (LEA)**

Anche per il 2022, la Sezione ha voluto approfondire la problematica relativa ai **Livelli essenziali di assistenza (LEA)** considerato che, in base al nuovo sistema di garanzia (NSG) ex D.M. 12 marzo 2019, i punteggi LEA raggiunti dalla Regione Calabria, negli esercizi 2017/2021 – ad eccezione di quello dell'Area di Prevenzione di 64,03 del 2018 e di 65,49 nel 2017 – sono risultati risultano al di sotto dei 60 punti, quale soglia di sufficienza.

In sede di contraddittorio, in riscontro alle richieste della Sezione circa le misure intraprese finalizzate al miglioramento dei punteggi nelle tre macroaree di assistenza: area di Prevenzione, area Distrettuale e area Ospedaliera, il Dipartimento ha riferito che nell'ambito dell'area Prevenzione**,** per quanto attiene alla copertura vaccinale, per l'esercizio 2022, è emerso che relativamente ai vaccini "esavalente", raggiungono la sufficienza l'ASP di CS e l'ASP di CZ mentre raggiunge l'eccellenza l'ASP di KR. Non raggiungono la sufficienza l'ASP di VV e l'ASP di RC.

Avuto riguardo ai vaccini "MRPV" e alla "vaccinazione antinfluenzale nell'anziano" nessuna Azienda raggiunge la soglia della sufficienza. Tenuto conto di tali risultanze allo scopo di migliorare la copertura vaccinale, la Regione riferisce di aver provveduto ad aggiornare il calendario vaccinale con il DCA n. 32/2022, a stipulare con i Pediatri di libera scelta il protocollo d'intesa recepito con DCA n. 56/2023, al fine di implementare la vaccinazione e recuperare gli inadempimenti e a stipulare un protocollo d'intesa di cui al DCA n. 60/2023 per coinvolgere i medici di Medicina generale a partecipare alle campagne vaccinali promosse dalla Regione Calabria.

Relativamente agli screening oncologici, con Decreto dirigenziale n. 4586/2023 sono stati nominati i componenti del Centro di riferimento regionale per gli screening oncologici. Con DCA n 5/2022 sono stati previsti i finanziamenti per la fornitura ed installazione di mammografi presso il PO Riuniti di Reggio Cal, PO Mater Domini di CZ, PO di Melito Porto Salvo (RC), PO di Gioia T., PO di Crotone, PO di Serra S. Bruno (VV), Poliambulatorio di Mesoraca (KR); PO di S. Giovanni in Fiore (CS), Poliambulatorio di Cirò Marina (KR) e PO "Annunziata" di Cosenza, ammessi al finanziamento da parte del Ministero della Salute nel 2023. Relativamente all'adesione ai 3 programmi di screening oncologici al 2022, su un totale di popolazione bersaglio pari a 525.122, il 38% risulta invitato mentre risulta aver aderito solo il 19% degli invitati.

Nell'ambito dell'area distrettuale si riferisce circa la redazione di una bozza di progetto finalizzato alla realizzazione della Centrale Operativa Unica 118 e della Centrale del Numero Unico Europeo per le cure Domiciliari non urgenti 116117. Dal 1° luglio 2022, la Regione riferisce di aver firmato l'Atto di convenzione con il Ministero degli Interni per l'istituzione ufficiale della **Centrale NUE 112** con piena funzionalità entro il mese di luglio 2023, con la previsione di una Sala Operativa Regionale Unica. Con DCA n. 198 del 12.07.2023 è stata disegnata la nuova rete dell'emergenza territoriale prevedendo un totale di 167 mezzi di soccorso riorganizzati, di cui 75 mezzi di soccorso avanzato (MSA 1) e (MSA 2), 62 mezzi di soccorso di base gestiti in convenzione dagli enti del terzo settore e 30 ambulanze di presidio per il trasporto ordinario.

In merito al reclutamento necessario alla medicalizzazione dei mezzi di soccorso, secondo quanto riferito, l'ASP di Cosenza ha indetto concorso pubblico per

il reclutamento di 18 medici MEU per copertura di posti ai Pronto soccorso della Provincia di Cosenza. E' stata approvata la graduatoria con n. 87 idonei ed è in corso l'assunzione. In *itinere*, inoltre, il concorso per l'assunzione di n. 115 autisti per tutta la Regione Calabria. Per gli infermieri è stata autorizzata ed utilizzata la graduatoria del GOM di Reggio Calabria e sono stati assunti con decorrenza dal 16 ottobre 2023 e dal 01.11.2023 tutti gli idonei della graduatoria (non è stato fornito il numero).

Il Dipartimento ha fornito chiarimenti in merito all'acquisto dal sistema sanitario regionale della Lombardia, di 20 mezzi di soccorso USATI (**10 MSA e 10 MSB)**, per un importo complessivo di € 558.320,00, effettuato dall'ASP di Cosenza, da inserire nel sistema di emergenza/urgenza in ragione della necessità di attendere al rinnovamento integrale del parco mezzi. Si evidenzia nel contraddittorio che le 10 Ambulanze (MSB) sono da considerare seminuove, in considerazione di un utilizzo variabile da 5000 a 25000 Km, in perfetto stato d'uso, mentre le 10 Automediche (MSA), con percorrenza da 181.000 a 259.000 Km risultano tutte revisionate, dotate di nuovi pneumatici e consegnate in condizioni di efficienza.

Per il completamento dell'allestimento dell'equipaggiamento sanitario di bordo dei mezzi di soccorso, sono stati utilizzati equipaggiamenti già disponibili presso il servizio 118. Le Automediche (MSA) sono stati acquisite al prezzo di € 2.000,00 cadauna, che corrisponde al costo di revisione e nuova fornitura di pneumatici senza alcun riferimento al valore di mercato del mezzo usato, di gran lunga superiore. Per le Ambulanze (MSB) il costo di acquisizione risulta pari ad € 40.000,00 cad., e corrisponde a c.ca 1/3 del valore a nuovo del veicolo.

Relativamente **all'Area Ospedaliera**, il Dipartimento ha fornito il numero di **posti letto** al 31/12/2022, pari a n. **6.021,** rapportato con il numero di PL previsti dal

DCA n. 64/2016 (pari a n. 6.504). Ha poi fornito il numero di PL previsti dal recente DCA n. 198/2023, (pari a n. 6.694), con un incremento complessivo previsto di +190 P.L.

❖ **VERIFICA OBIETTIVI DI MANDATO AI COMMISSARI**

La Sezione in sede istruttoria ha chiesto al Dipartimento Tutela della Salute di riferire circa l'assegnazione degli obiettivi di mandato ai Commissari straordinari delle Aziende del SSR nonché di riferire sul monitoraggio effettuato e sugli esiti delle verifiche e valutazioni degli stessi. Dal riscontro offerto, relativo al 2021, dall'esame dei DCA di verifica del raggiungimento degli obiettivi, è emerso che - per i Commissari Straordinari dell'ASP di Crotone, AO Pugliese Ciaccio di Catanzaro, GOM "Bianchi Melacrino Morelli" di Reggio Calabria, ASP di Reggio Calabria e AOU Mater Domini - **la valutazione conclusiva del Commissario ad acta, condotta ai sensi dell'articolo 2, comma 6 del D.L. 150/2020, è risultata negativa** poiché non hanno raggiunto la soglia minima prevista e con riferimento all'indice di tempestività dei pagamenti, l'obiettivo risulta non raggiunto. Pertanto, non hanno ricevuto la quota del 30% dell'indennità di risultato.

Hanno raggiunto parzialmente l'obiettivo del rispetto dei tempi di pagamento (ritardo nella fascia 30/60gg), con il conseguente riconoscimento della metà della quota del 30% dell'indennità di risultato, i Commissari dell'ASP di VV e dell'ASP di CS.

L'unico Commissario **meritevole della quota del 30% dell'indennità di risultato** è stato quello dell'Azienda Ospedaliera "Annunziata Santo Santa Barbara" di Cosenza. Il Dipartimento ha comunicato che, per l'anno 2022, con riferimento ai

DCA di assegnazione degli obiettivi di mandato ai Commissari straordinari delle Aziende SSR, l'attività di valutazione è ancora in corso.

❖ **EDILIZIA SANITARIA**

Specifico approfondimento è stato condotto in tema di Edilizia sanitaria, per i cui esiti si rinvia alla relazione annessa alla deliberazione. Con il P.O. 2022/2025, si è posta la necessità, in linea di continuità con quanto già avviato con l'Accordo di Programma del 2007, di procedere all'adeguamento e al potenziamento degli ospedali regionali. Il suindicato Accordo di Programma, per il tramite dei provvedimenti di riorganizzazione delle reti come il DCA n. 64/2016, ha previsto la realizzazione de**ll'Ospedale di Vibo Valentia per un importo di € 188.999.003,37, l'Ospedale della Sibaritide, per un importo di € 116.908.964,20 e l'Ospedale della Piana di Gioia Tauro, per un importo di € 152.491.154,72** per i quali la Regione ha indicato le coperture finanziarie e fornito i cronoprogrammi degli interventi.

Riguardo al mancato rispetto della tempistica prevista dal PO 2022-2025, il Dipartimento ha fornito dettagliata relazione motivando i ritardi. Nel rinviare alla relazione annessa al giudizio di parifica, in questa sede sinteticamente si tratteggeranno gli aspetti essenziali.

Con riferimento al **nuovo ospedale della Sibaritide** è stato evidenziato che in piena emergenza COVID-19, sono iniziate le attività sull'area del Nuovo Ospedale con l'allestimento della cantierizzazione definitiva ed è stata effettuata la consegna dei lavori. La pandemia COVID-19 ha rallentato l'esecuzione dei lavori del Nuovo Ospedale, richiedendo l'adozione di misure straordinarie per la sicurezza sui luoghi di lavoro, tanto che nel mese di maggio del 2022 è stata autorizzata la redazione di una

"Perizia di variante" per la quantificazione economica delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del Covid-19 adottate nell'esecuzione dei lavori. Ulteriore fattore negativo che ha inciso sul cronoprogramma contrattuale è risultato il "caro materiali", che dal gennaio 2021 ha colpito il settore edile, anche per effetto dell'impatto della pandemia COVID-19 sull'economia globale, cui si è aggiunta una grave carenza dei prodotti maggiormente in uso nell'edilizia, per effetto del conflitto russo-ucraino. Attualmente, secondo quanto riferito, è in corso l'istruttoria degli elaborati tecnici ed economici delle varianti che si sono rese necessarie per l'adeguamento dei reparti TI e TSI e del PS.

Avuto riguardo al **nuovo ospedale di Vibo Valentia,** è stato precisato che, ultimati i lavori di sistemazione idrogeologica del Fosso Calzone nel 2022 a seguito dell'autorizzazione della Procura della Repubblica - che aveva sottoposto a sequestro il corso d'acqua e approvato l'atto di collaudo - è stato consegnato il progetto esecutivo dell'edificio ospedaliero. Il Progetto Esecutivo Stralcio dei lavori prioritari è stato approvato con Decreto Dirigenziale n. 2718 del 27 febbraio 2023, che ha approvato, tra l'altro, gli elaborati contabili con l'indicazione delle lavorazioni da consegnare al Concessionario per l'esecuzione, nonché il relativo Quadro Economico. Richieste talune varianti anche di adeguamento strutturale alla normativa, si riferisce che la consegna del Progetto Esecutivo dell'edificio ospedaliero da parte del Concessionario è avvenuta in data 24.02.2023 e con successiva nota prot. 94167 del 28.02.2023 è stato trasmesso alla società di verifica Rina Check Srl per l'avvio delle attività di verifica. Al momento si dice sia in corso la revisione degli elaborati del progetto esecutivo, ai fini dell'emissione del rapporto finale di verifica.

Per il nuovo ospedale della Piana di Gioia Tauro, tenuto conto che a seguito delle indagini ambientali effettuate per la redazione del Piano di Gestione delle terre e rocce di scavo del Progetto Definitivo, era stato accertato il diffuso superamento dei valori di soglia di talune componenti del suolo rispetto ai limiti fissati dal Codice dell'Ambiente è stato richiesto al concessionario di redigere un Piano di caratterizzazione da approvare in conferenza di servizi alla cui indizione ha provveduto il Comune di Palmi. Si sono poi succedute altre conferenze di servizi. Da ultimo per esaminare il rapporto finale di ISPRA, relativo allo studio condotto su richiesta della Regione Calabria e del Commissario ad acta per il piano di rientro. L'ARPACal, valutato il documento redatto dall'ISPRA, ne ha accettato i contenuti dichiarando, che il sito del Nuovo Ospedale della Piana di Gioia Tauro, non è affetto da contaminazione e che il superamento dei valori soglia sono ascrivibili a valori di fondo di origini naturali. Attualmente risulta in corso la verifica del progetto definitivo.

- **PAC e FLUSSI INFORMATIVI**

Per il Pac e flussi informativi, rispetto ai quali era stato evidenziato, in fase istruttoria un rallentamento, dal riscontro offerto in contraddittorio, per i cui contenuti per ragioni di sinteticità si rinvia alla relazione, emerge come siano state poste in essere attività al fine di imprimere un'accelerazione, tenuto conto che dal documento riferito allo stato di attuazione aggiornato ad ottobre rispetto al primo documento riferito al mese di marzo diverse attività risultino completate.

Risultando, tuttavia, linee di attività contemplate dal P.O. con tempistica 2022 ancora in *itinere*, si auspica che le stesse trovino nel breve periodo conclusione. Con

specifico riferimento al PAC, è stato riferito che l'attività periodica di monitoraggio sullo stato di avanzamento espletata con maggiore intensità nel 2022 avrebbe reso evidente la necessità di attendere ad una revisione delle procedure ed in particolare all'adozione di una procedura amministrativo-contabile riguardante l'intero processo del ciclo passivo e correlativamente la predisposizione di linee guida regionali, che le aziende avrebbero dovuto adottare con specifici regolamenti, allo scopo di gestire, monitorare e controllare tutte le fasi del processo di acquisti di beni e servizi partendo dalla raccolta dei fabbisogni, programmazione della spesa, scelta del contraente, contrattualizzazione, ordine, ricevimento, fatturazione e pagamento ecc.

La Regione riferisce di aver intrapreso, nella seconda metà del 2022, interlocuzioni con i referenti delle Aziende del SSR, allo scopo di superare le criticità all'origine del rallentamento nel raggiungimento dell'obiettivo PAC. Dalle suddette interlocuzioni nonché dagli esiti del processo di circolarizzazione di cui al D.L. 146/2021 è scaturita l'adozione di una procedura (Ciclo Passivo) precedentemente non contemplata. Le linee guida sono state adottate con DCA n. 224 del 09/08/2023. Secondo quanto riferito tali linee guida "*rappresentano un'applicazione modulare in cui è tracciato l'intero processo di acquisto, dalla determinazione del fabbisogno al pagamento della fattura/partita attraverso tutte le fasi intermedie correlati ai sub processi e ai procedimenti amministrativi in coerenza con la normativa generale e speciale e si è incentrato in modo particolare sulla esecuzione dei contratti che si è rilevata una delle fasi più critiche*". In esse viene individuato lo strumento atto a garantire alle aziende un miglioramento dell'efficienza amministrativa, della qualità e dell'affidabilità dei dati contabili.

❖ CONTABILITA' ANALITICA

In relazione alla contabilità analitica nel rinviare ai contenuti della relazione per una più completa disamina, si osserva che dal riscontro fornito in sede di contraddittorio emerge lo sforzo dell'amministrazione regionale volto alla risoluzione delle criticità emerse anche dalla ricognizione dalla stessa effettuata e che tuttavia ad oggi non sembrano del tutto superate. Si auspica attesa la rilevanza della contabilità analitica ai fini della rilevazione di costi e ricavi una pronta risoluzione.

❖ GESTIONE FONDI COVID

In merito ai fondi **Covid** che la Regione Calabria ha ottenuto dallo Stato per far fronte agli effetti della pandemia (€ 257.368.490,46), sia nella fase acuta che successivamente, si rileva che gli stessi al 31 luglio 2023 non sono stati erogati alle aziende nella loro integralità (ma solo per € 123.098.844,12). Le ragioni, nell'assenza di specifiche delucidazioni sul punto da parte del Dipartimento salute, sembrano risiedere prevalentemente nel mancato sostenimento della spesa quindi nell'assenza del costo di acquisto o per prestazioni di servizio (infatti risultano sostenuti costi solo per € 143.932.823,20) e nella mancata rendicontazione alla Regione Calabria di alcune spese sostenute dalle aziende (infatti risultano spese sostenute per € 24.386.732,31 ancora da rendicontare). Per tali questioni, con la nota prot. n. 4772 del 11/10/2023, la Sezione richiedeva al Dipartimento di controdedurre, allegando eventuale altra documentazione. Il Dipartimento, con la nota prot. n. 479953 del 30/10/2023 sul punto non ha fornito alcuna informazione aggiuntiva.

❖ PATRIMONIO IMMOBILIARE

Ai fini della relazione annessa al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Calabria per l'esercizio 2021, la Sezione aveva condotto una specifica indagine in merito al **patrimonio immobiliare** (sia dei terreni che dei fabbricati) detenuto dalle Aziende del SSR calabrese. I risultati avevano rilevato diverse criticità, quali: 1) Terreni e fabbricati già usucapiti o per i quali risultava pendente un giudizio; 2) immobili non censiti in catasto; 3) occupazione abusiva da parte di soggetti terzi; 4) mancato utilizzo degli immobili; 5) immobili abbandonati; 6) mancati rinnovi contrattuali; 7) bassa riscossione dei canoni dovuti e inadeguatezza degli stessi rispetto al valore degli immobili.

Con la nota prot. n. 2525 del 09 giugno 2023, in merito alle criticità sopra specificate, la Sezione ha richiesto a ciascuna azienda del SSR di indicare le misure adottate o i risultati conseguiti ovvero le misure da adottare per arginare le criticità presenti e i tempi di realizzazione previsti. Inoltre, è stato chiesto di trasmettere l'elenco dei beni immobili indisponibili e quello degli immobili disponibili concessi in locazione, quello dei beni immobili disponibili non utilizzati ai fini sanitari, quello dei beni immobili usucapiti da parte dei terzi, quello dei beni immobili dichiarati inagibili, quello dei beni dismessi e, infine, quello dei beni su cui gravano contenziosi in essere.

Dai riscontri offerti dalle aziende, osservando gli elenchi forniti, si rileva che nel corso del 2022, rispetto al 31 dicembre 2021, non ci sono state variazioni significative, tali da aggiungere elementi nuovi sul piano quali-quantitativo del patrimonio immobiliare detenuto rispetto a quanto già rilevato per il 2021. Pertanto, la Sezione si riserva di monitorare nel prosieguo eventuali variazioni.

Per quel che riguarda, invece, le misure adottate o che le Aziende si propongono di adottare, e i tempi di realizzazione previsti al fine di superare e arginare le criticità esistenti, si rileva che non tutte le aziende hanno fornito le informazioni richieste. La Sezione nel prendere atto di quanto dichiarato dalle aziende, per quelle che lo hanno fatto, rileva che alcune di esse hanno già assunto delle iniziative tese ad arginare in parte le criticità riscontrate. Si tratta in particolare dell'ASP di VIBO VALENTIA, dell'A.O. di COSENZA, dell'ASP di CATANZARO. Altre aziende, invece, sono ancora in fase di programmazione. Nello specifico si tratta dell'ASP di COSENZA e dell'ASP di REGGIO CALABRIA.

❖ **GRANDI ATTREZZATURE**

Come per il patrimonio immobiliare, anche per le **grandi attrezzature**, tenuto conto del ruolo essenziale che esse esercitano ai fini dell'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), la Sezione, a seguito dell'indagine avviata nel 2022 (con riferimento ai dati esistenti al 31/12/2021), ha ritenuto necessario effettuare il monitoraggio delle stesse.

I dati comunicati dalle Aziende tuttavia non sembrano coincidere con quelli relativi al Flusso informativo per il monitoraggio delle grandi attrezzature effettuato dal Ministero della salute, aggiornato al 13 gennaio 2023. Conclusivamente, la Sezione osserva come il fenomeno delle obsolescenze che colpisce le grandi attrezzature renda ancora più arduo, per il cittadino calabrese, accedere alle cure sul proprio territorio. Tale carenza potrebbe incentivare il fenomeno della mobilità, magari di confine, o disincentivare il cittadino a curarsi o a non eseguire la prevenzione ovvero ripiegare

sulla fruizione del servizio offerto dalle strutture diagnostiche private, sostenendo maggiori spese.

La Sezione rileva, altresì, come ancora una volta il flusso informativo dei dati ricevuti dalle Aziende risulti difforme da quello delle banche dati ufficiali. I dati numerici devono rappresentare la realtà dei fatti, pertanto, devono essere veritieri e corretti.

Infine, tenuto conto dell'importanza dell'argomento per le ricadute socio-sanitarie, la Sezione si riserva di approfondire, per ciascuna azienda, attraverso ulteriori monitoraggi, le problematiche inerenti alle grandi attrezzature, anche alla luce dei progetti in corso di esecuzione sul PNRR, nell'ambito della Missione 6, C2.

Con la nota prot. n. 479953 del 30/10/2023, il Dipartimento salute ha riferito che al fine di contrastare il fenomeno della migrazione sanitaria, ridurre le liste di attesa e fornire ai pazienti tecnologie capaci di garantire diagnosi e cure più efficienti, la Regione Calabria ha avviato due programmi finalizzati all'ammodernamento tecnologico delle apparecchiature sanitarie, uno che fa riferimento al *Programma di ammodernamento tecnologico dell'art. 6 co. 5, del D.L. n. 35/2019* e l'altro al programma di *Ammodernamento tecnologico e digitale ospedaliero. Grandi apparecchiature – PNRR M6C2*. In merito al primo, di importo complessivo di € 86.488.636,84 di cui € 82.164.205,00 a carico dello Stato (95%) e € 4.324.431,84 a carico della Regione Calabria (5%), approvato con DCA n. 5 del 31/01/2022, prevede l'acquisto e l'installazione di n. 24 TAC (e l'aggiornamento di una esistente), n. 15 Risonanze magnetiche (e l'aggiornamento di n. 2 esistenti), n. 21 Mammografi, n. 11 Angiografi, n. 2 Gamma camera, n. 4 Gamma camera/TAC, n. 3 PET/TAC e n. 2 Acceeratori Lineari, come di seguito rappresentati in tabella:

Di tali n. 85 attrezzature programmate, alla data del 30/09/2023, il monitoraggio dello stato di attuazione del Programma ha rilevato l'emanazione di n. 28 DCA di approvazione di interventi e di contestuali richieste al Ministero della salute di ammissione al finanziamento. In seguito, all'emanazione di n. 27 decreti ministeriali, le aziende hanno provveduto ad ordinare n. 19 apparecchiature, delle quali n. 3 sono state consegnate e collaudate.

Per quanto riguarda il Programma relativo al PNRR, con la stessa nota il dipartimento riferisce che sono state programmate una fornitura e una installazione di n. 286 apparecchiature per un importo complessivo di € 44.753.062,11. L'obiettivo è quello di modernizzare il parco tecnologico e digitale ospedaliero. Tenuto conto del fabbisogno dichiarato dalla Regione Calabria in termini di numerosità delle apparecchiature, il monitoraggio dello stato di attuazione della linea d'investimento, alla data del 30 settembre 2023, ha fatto registrare n. 251 apparecchiature ordinate dalle Aziende di cui n. 186 consegnate e n. 184 collaudate. Alla luce di quanto riportato la Sezione si riserva di verificare successivamente nell'ambito del prossimo ciclo di controlli.

LA CONTABILITA' ECONOMICO-PATRIMONIALE

Premessa generale

L'art. 230 del TUEL, approvato con il d.lgs 18 agosto 2000, n. 267, definisce il conto del patrimonio come il documento tecnico contabile attraverso il quale vengono rilevati i risultati della gestione patrimoniale e riassunta la consistenza del patrimonio al termine dell'esercizio, evidenziando le variazioni intervenute nel corso dello stesso, rispetto alla consistenza iniziale.

Il Conto del Patrimonio mette quindi a confronto due stati patrimoniali: la consistenza del patrimonio all'inizio dell'esercizio e lo stato patrimoniale a fine esercizio, evidenziando le variazioni intervenute dal conto finanziario distinte da quelle per cause extra finanziarie.

La consistenza del patrimonio all'inizio dell'esercizio deve corrispondere alla consistenza finale dell'esercizio precedente e dovrà essere deliberata dal Consiglio in sede di approvazione del rendiconto. Ciascun valore incluso nel conto del patrimonio dovrà essere suffragato da elementi finanziari e da scritture inventariali.

Per questa ragione, l'inventario, presupposto essenziale del Conto del Patrimonio, rappresenta la parte più consistente e di difficile valorizzazione ed in quanto tale deve essere costantemente aggiornato, dal momento che costituisce documento di dettaglio delle attività e passività dell'ente.

La Sezione nel 2022 ha inteso esaminare le risultanze del conto patrimoniale e del conto economico in prosecuzione degli approfondimenti già effettuati in sede di giudizio di parifica dell'esercizio finanziario 2021, verificando, in particolare, se e come la Regione si sia conformata alle osservazioni/prescrizioni formulate in quella sede.

L'esame dei dati economico/patrimoniali è stato, infatti, preceduto da apposita richiesta istruttoria (nota prot. n. 2719 del 23 giugno 2023) finalizzata ad acquisire elementi conoscitivi sulle iniziative ed attività portate avanti dalla Regione per la corretta ed aggiornata determinazione degli elementi patrimoniali.

La Regione ha riscontrato la richiesta istruttoria con nota prot. n. 314680 del 10 luglio 2023, corredata da una copiosa documentazione in allegato, tra cui particolare rilievo ha assunto la nota prot. n. 312261 del 7 luglio 2023 del Dipartimento economia e finanze-Settore gestione e valorizzazione immobiliare ed autoparco.

L'esame del riscontro istruttorio è stato effettuato contestualmente all'esame delle singole voci del conto patrimoniale oggetto di approfondimento. La presente relazione tiene anche conto degli ulteriori chiarimenti occorsi a seguito del contraddittorio instaurato con l'invio della bozza di relazione (trasmessa con nota prot. 4772 del 11 ottobre 2023), e trasmessi dal Dipartimento economia e finanze con nota prot. n. 468897 del 24 ottobre 2023 (e relativi allegati)

Si precisa sin d'ora che in sede di confronto tra le poste E/P del 2022 e le correlate dell'esercizio finanziario 2021 le valutazioni della Sezione hanno tenuto conto delle variazioni e rideterminazioni effettuate dalla Regione in osservanza delle disposizioni di cui al Giudizio di parifica del rendiconto 2021, e delle inevitabili refluenze intervenute su diverse poste (risultato economico d'esercizio, accantonamenti per rischi ed oneri).

1) ATTIVO PATRIMONIALE

Si è rilevata l'ulteriore contrazione, nel 2022, dei crediti vs/clienti ed utenti, in particolare verso imprese, per attività di controllo e repressione di illeciti (crediti per evasione tributaria) tale da suscitare dubbi circa l'effettiva realizzabilità ed esigibilità degli stessi. Tale voce in sede di Parifica e.f. 2021 era stata rideterminata perché un consistente ammontare di crediti al 31.12.2020 (€ 60.924.683,41) erano stati erroneamente riportati per intero nell'attivo circolante, mentre andavano esposti in bilancio al netto del corrispondente FSC.

La Regione ha individuato dettagliatamente i crediti espulsi dall'attivo patrimoniale, oggetto di svalutazione, afferenti alla categoria "crediti v/clienti ed utenti" con l'indicazione dell'importo stornato per ciascuna tipologia di credito, riconciliando le scritture contabili relative ai relativi accantonamenti a FCDE e FSC.

2) IMMOBILIZZAZIONI IMMATERIALI

Complessivamente nel 2022 si è registrato un incremento (+9%) rispetto all'esercizio precedente per tutte le immobilizzazioni iscritte nel conto patrimoniale, al netto dei relativi fondi di ammortamento (calcolati sulla base delle aliquote previste dalla normativa vigente) e la cui valorizzazione trova corrispondenza con quanto

riportato nell'inventario e nelle scritture contabili. La maggiore incidenza sul totale dell'aggregato in menzione viene esplicata dalle immobilizzazioni materiali che rappresentano il 97% dell'intero aggregato "*immobilizzazioni*".

Rientrano tra le immobilizzazioni immateriali i beni privi di tangibilità e consistenza fisica, comunque suscettibili di originare effetti economici in un arco temporale pluriennale. Sono, dunque, costituite da costi che non esauriscono la loro utilità in un solo periodo ma manifestano benefici che interessano più esercizi. Quella delle immobilizzazioni immateriali è, inoltre, una categoria dell'attivo patrimoniale che raggruppa una vasta congerie di tipologie di costi. Le poste valorizzate delle immobilizzazioni immateriali, inserite nel conto patrimoniale regionale dell'esercizio 2022, afferiscono a *Sviluppo software e manutenzione evolutiva, "Software" e "Manutenzione straordinaria su beni demaniali di terzi*

L'ammontare delle immobilizzazioni immateriali nel 2022 ha registrato un incremento del 13% circa rispetto al 2021: la maggior variazione ha riguardato le immobilizzazioni in corso per software (+91% ca). Il rilevato mancato ammortamento delle immobilizzazioni per software, voce inserita tra le immobilizzazioni in corso ed acconti è stato motivato per essere gli interventi di "Sviluppo software e manutenzione evolutiva" cespiti *"non ancora utilizzabili perché in fase di realizzazione o, sebbene realizzati, non ancora utilizzabili da parte dell'ente"*, e, pertanto, non sono stati oggetto di ammortamento.

3) IMMOBILIZZAZIONI MATERIALI

Le immobilizzazioni materiali -esercizio 2022- della Regione Calabria ammontano, nel complesso (vale a dire beni immobiliari e beni mobiliari), ad € 3.710.477.508,822, registrando una variazione in aumento del +9%ca. rispetto all'esercizio 2021.

Si distinguono in: patrimonio immobiliare (comprendente terreni, fabbricati, infrastrutture e altri beni materiali, per un valore residuo, vale a dire al netto del fondo di ammortamento pari ad € 3.336.468.453,21) e patrimonio mobiliare (impianti e

[2] Valore Residuo al 31.12.2022

macchinari, attrezzature industriali e commerciali, mezzi di trasporto, macchine per ufficio e hardware ecc.), che nel 2022 ha assunto il valore di € 374.009.055,61.

- ✓ **Attività di inventariazione immobiliare intervenuta nel 2022**

La consistenza immobiliare ha subìto nel corso del 2022 una modifica significativa, frutto dell'intervenuta attività di inventariazione con l'inserimento e l'eliminazione di alcuni cespiti. Infatti, nel 2022: il numero dei fabbricati è aumentato di 10 unità (di cui 4 costituiti da beni confiscati ed assegnati ai sensi dl D.lgs. 159/2011); sono stati eliminati invece dal conto patrimoniale n. 61 immobili (di cui n. 50 trasferiti ad un comune); n. 3 immobili eliminati e trasferiti al Demanio dello Stato; n. 5 immobili riportati per errore nella consistenza patrimoniale della regione; n. 3 per revoca di precedente confisca.

Quanto ai terreni, il numero è aumentato di 5 unità, mentre n. 25 immobili censiti nel catasto terreni sono stati eliminati dal Conto Patrimoniale e di questi n. 23 terreni, ad uso agricolo, eliminati in quanto risultati duplicati per mero errore materiale.

I terreni hanno assunto la consistenza di € 412.272.198,00, con una variazione in positivo rispetto alla consistenza dell'esercizio precedente del 9,24%.

Il valore residuo dei fabbricati (sempre al netto del fondo ammortamento) alla data del 31.12.2022, è stato rilevato in € 361.386.487,16 in miglioramento, rispetto al precedente esercizio del 10,46%.

Gli impianti e macchinari hanno subito invece una riduzione del 7% ca, mentre le infrastrutture hanno subito un incremento del 9% ca.

Complessivamente il totale degli immobili iscritti al patrimonio, al 31.12.2022, è di 25.667 di cui 24.826 terreni e 841 fabbricati. Rispetto all'esercizio 2021, perciò, il numero dei fabbricati è aumentato di 10 unità[3].

[3] Precisamente: N. 4 costituiti da beni confiscati ed assegnati ai sensi dl D.lgs. 159/2011; n. 2 provenienti dalla trascrizione di immobili dell'ex demanio dello stato; n. 1 proveniente dalla trascrizione di immobile ex cassa per il mezzogiorno; n. 1 proveniente dalla trascrizione del polo fieristico di CZ realizzato dal comune di CZ su un'area di proprietà della regione data in concessione con DGR n. 393/2011, giusto atto di concessione registrato (n. 004615, serie 3, dell'11.10.2011; n. 2 acquisiti a seguito dell'accordo ex art. 15 della legge 241/90, tra Agenzia del Demanio- Regione Calabria – Corte dei conti

- ✓ **Manutenzioni e locazioni**

Nel corso dell'esercizio il settore patrimonio non ha effettuato interventi di manutenzione straordinaria su beni immobili gestiti, sebbene abbia programmato diversi lavori. Tra questi particolare rilievo il progetto di trasformazione funzionale da eseguirsi sull'immobile denominato "*ex Oleificio Eranovaa*" di proprietà della Regione Calabria ubicato in Gioia Tauro (RC), finalizzato a realizzare un centro di residenza per lavoratori stagionali, per il superamento delle emergenze di marginalità e sfruttamento degli stranieri presenti nella tendopoli di San Ferdinando e per la riqualificazione dell'area circostante, nonché per il contrasto ed il superamento di analoghe situazioni di precarietà e marginalità negli altri insediamenti informali presenti nei Comuni di Taurianova e di Rosarno. La regione si è assunta l'impegno di intercettare le necessarie risorse finanziarie, concorrere alla progettazione ed esecuzione di interventi per il superamento delle problematiche afferenti la realizzazione del progetto, promuovere l'installazione di moduli abitativi prefabbricati e servizi nelle aree problematiche per l'ospitalità di lavoratori migranti stagionali in regola con le norme sul soggiorno.

Il progetto di riqualificazione dell'ex complesso Eranova, approvato nel mese di agosto 2022, e per il quale sono state previste risorse del POR Calabria FESR FSE 2014/2020 – Azione 9.4.1 per un importo di 10 M€, è stato di recente (in data 14.06.2023) redatto il Progetto di fattibilità tecnica ed economica e trasmesso all'Autorità di Gestione del POR per il rilascio del Parere di coerenza programmatica con i contenuti dell'Accordo di Partenariato per la programmazione dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei 2014/2020 e del POR Calabria FESR FSE 2014/2020. In data 03/10/2023, il progetto è stato ammesso a finanziamento sul POR CALABRIA FESR FSE 2014/2020 per l'importo di €10.000.000,00 ma la zona individuata risulta non compatibile, richiedendo una variante al PSC, per la quale deve essere indetta una

– Ministero Infrastrutture, a fronte di cui la regione ha ceduto la proprietà dei cespiti ubicati in Via Crispi 33 CZ;

conferenza di servizi per e l'area di che trattasi è oggetto di lavori di pulitura e bonifica da ordigni bellici da parte del settore Patrimonio della Regione Calabria.

Il ritardo prodotto può determinare rilevanti conseguenze sotto il profilo dell'ammissibilità del finanziamento europeo, e la certificazione della spesa appare a rischio, atteso che gli impegni relativi devono essere assunti entro il 31 dicembre 2023 (termine ultimo di ammissibilità dell'intervento).

Il miglior utilizzo degli immobili di proprietà regionale ha consentito all'amministrazione di proseguire l'attività di razionalizzazione delle sedi, consentendo, per tale via, di recedere da quattro contratti di locazione. La regione ha precisato che l'attività di riorganizzazione delle sedi consentirà di ridurre a 7 gli immobili detenuti in locazione con una riduzione del 34% dei canoni e un risparmio in valore assoluti di euro 175.662,64.

- ✓ **Piano valorizzazione e alienazione**

Con deliberazione di G.R. n. 726 del 28 dicembre 2022 è stato approvato l'aggiornamento del Piano delle alienazioni e valorizzazioni degli immobili della Regione Calabria adottato con la citata D.G.R. del 25 novembre 2019. Il Piano si compone di n. 27 cespiti tra fabbricati e terreni, di cui n. 10 fabbricati risultano destinati all'alienazione e n. 17 fabbricati risultano destinati alla valorizzazione. Rispetto al precedente Piano sono stati espunti n. 7 fabbricati e n. 10 terreni. Nessun impatto economico registrato nell'anno 2022 è disceso dall'aggiornamento del Piano delle alienazioni e valorizzazioni degli immobili in quanto:

- nessuna alienazione è stata posta in essere nell'anno 2022;

- alcuni dei beni inseriti nell'allegato sono stati concessi in comodato d'uso ai fini della relativa valorizzazione, con DGR n. 235 del 29 maggio 2023. Tale provvedimento non è stato prodotto in istruttoria, per cui non è stato possibile verificare se il comodato sia intervenuto a titolo oneroso o gratuito, atteso che tale destinazione è intervenuta asseritamente proprio per la valorizzazione del bene. Tale situazione sarà oggetto di approfondimento;

- per altri beni sono state presentate richieste di locazione/concessione/alienazione ed è *in itinere* la relativa procedura.

- **Ammortamento**

La regione ha rappresentato che i beni di interesse culturale sono beni di proprietà regionale facenti parte del patrimonio indisponibile dell'ente, ed ha riferito di avere, provveduto a rettificare quanto erroneamente contabilizzato nelle annualità precedenti, atteso che tale tipologia di beni non è soggetta a procedura di ammortamento. stornando nell'esercizio finanziario 2022 il valore del fondo ammortamento accantonato per i suddetti cespiti

Alcune voci del patrimonio immobiliare non sono state oggetto di ammortamento, e precisamente gli "Impianti sportivi" e le "Altre vie di comunicazione". Quest'ultime peraltro sono attinenti all'attività del CORAP (Consorzio Regionale per lo Sviluppo delle Attività Produttive) e secondo quanto riferito dalla regione consisterebbero in generiche costruzioni stradali, e per ciò non assoggettate ad ammortamento. La Sezione, proprio in ragione della peculiare funzione istituzionale del CORAP, ritiene opportuno approfondire in sede di esame della gestione E.F. 2023 la gestione dei predetti beni.

- **Riorganizzazione e razionalizzazione degli archivi**

Con riferimento alla riorganizzazione e razionalizzazione degli archivi, avviata nel 2021, la Sezione ha acquisito aggiornamenti circa i risultati raggiunti ad oggi: la Regione ha riferito che al 30/09/2022 risultavano **concluse le sole operazioni preliminari**, in ragione delle difficoltà incontrate soprattutto con riferimento alle sedi di Cosenza e Reggio Calabria. È stato riferito, tra l'altro, che le soluzioni potenziali richiedevano costosi e impegnativi interventi di adeguamento strutturale, causa di difficoltà nella programmazione delle fasi attuative.

In relazione alla città di Catanzaro, il trasferimento della documentazione dall'archivio di via Molè (attualmente in locazione) è giunta al termine. E' stato riferito che "*è pertanto garantito il rilascio dell'immobile alla proprietà, in fase di convocazione, entro il corrente mese di luglio, rispettando la scadenza del termine di preavviso*". Analogo traguardo è stato raggiunto per la città di Cosenza, mentre permangono le criticità evidenziate nella città di Reggio Calabria, dove la Regione non dispone di locali idonei

ad ospitare archivi e dunque non è possibile programmare interventi di adeguamento strutturale a breve termine. La regione ha riferito che "*Il miglior utilizzo degli immobili di proprietà regionale ha consentito all'Amministrazione di proseguire l'attività di razionalizzazione delle sedi. Con il recesso dei contratti di locazione degli immobili rilasciati tra ottobre 2022 e luglio 2023, il numero degli immobili detenuti in locazione si ridurrà a n. 7 con una riduzione del 34% dei canoni e un risparmio, in valore assoluto, di € 175.662,64.*"

4) BENI MOBILI

Il patrimonio mobiliare nel 2022 dato dalla sommatoria del valore degli impianti e macchinari, delle attrezzature industriali e commerciali, dei mezzi di trasporto, delle macchine d'ufficio e hardware e dei mobili ed arredi, nel 2022 assume una consistenza di € 374.009.055,61, al netto del fondo di ammortamento. Il costo storico degli "impianti e macchinari" non ha subito alcuna variazione rispetto al 31.12.2021, segno evidente che nessuna acquisizione è stata effettuata.

I "mezzi di trasporto" (stradali e ad uso civile, di sicurezza e di ordine pubblico) hanno presentato un costo storico, al 31.12.2022, di € 8.287.865,78, esattamente pari a quello dell'esercizio precedente. A livello patrimoniale, pertanto nessun incremento è stato apportato. La regione ha riferito che il valore dei "mezzi di trasporto" (stradali e ad uso civile, di sicurezza e di ordine pubblico) esposto sul rendiconto dell'anno 2022 è stato elaborato, come per le annualità precedenti, tenendo conto delle informazioni acquisite mediante la disamina dei dati contabili relativi agli acquisti dei beni mobili registrati, per come risultanti dalle scritture regionali. Tale valore non ha subito alcuna variazione ormai da diversi anni, eccetto la sola variazione annuale riferita alla quota di ammortamento dell'esercizio che, peraltro, per i "mezzi di trasporto stradali" non è stata neppure valorizzata nell'ultimo biennio.

La regione, pertanto, nel corso della ricognizione del patrimonio regionale, ha dichiarato di procedere ad una puntuale verifica dello stato di conclusione del ciclo di utilizzo di detti beni, all'esito della quale effettuerà, se del caso, la rettifica del valore esposto nel patrimonio regionale tramite una scrittura di storno del cespite e del relativo fondo che non impatta sulla determinazione del risultato di esercizio.

Da quanto asserito emerge che il valore iscritto nelle scritture inventariali discende da meri riscontri contabili in ordine alle acquisizioni dei beni mobili, e

dunque la Sezione auspica che correlativamente l'ente effettui anche una costante, corretta attività di ricognizione fisica dei cespiti, attraverso una operazione inventariale prodromica e funzionale all'aggiornamento delle scritture contabili.

- La rinnovazione inventariale è infatti l'esito conclusivo di una serie di operazioni che prendono avvio dalla ricognizione materiale/fisica dei beni per giungere all'annotazione delle rilevazioni svolte, all'eventuale avvio delle procedure per la cessione dei beni non più utilizzabili per le esigenze funzionali dell'Amministrazione o posti fuori uso per cause tecniche, all'aggiornamento dei valori dei beni censiti e all'espletamento delle consequenziali operazioni di sistemazione contabile.

Non appare superfluo evidenziare che l'inosservanza di una puntuale procedura di inventariazione può determinare l'insorgenza di responsabilità.

Conclusivamente a seguito delle acquisizioni avvenute nel corso dell'esercizio 2022, il valore finale dei beni mobili regionali al lordo degli ammortamenti (costo storico) è pari ad € 395.551.329,75, che, in forza degli intervenuti ammortamenti e delle immobilizzazioni in corso, assume un valor finale pari ad € 374.009.055,61.

5) METODOLOGIA DI RICOGNIZIONE PATRIMONIALE

La Sezione, nonostante le iniziative regionali (eliminazione dall'inventario regionale di 50 immobili che risultavano censiti), ha ritenuto perdurare sotto questo aspetto l'inattendibilità della consistenza patrimoniale/inventariale per il 2022, per il mantenimento nel compendio proprietario regionale di immobili destinati ad essere trasferiti ai legittimi assegnatari. Ulteriore profilo di perplessità, con riferimento a tale situazione, è stato la gestione manutentiva degli immobili stessi, in termini di oneri sostenuti e/o da sostenere da parte della regione e su eventuali ripartizioni degli stessi concordate con l'ente cessionario. In sede di riscontro istruttorio la regione ha riferito che è stata presentata al Consiglio regionale la proposta di legge n. 222/2023 avente ad oggetto: "Interventi per la regolarizzazione degli immobili di cui alla legge n. 437/1968", attualmente ancora in discussione presso la Commissione competente. Quanto alla gestione manutentiva degli immobili di cui trattasi, non risultano sostenuti e/o da sostenere oneri manutentivi.

Ancora: l'attività di approfondimento sugli immobili provenienti dal disciolto organismo denominato F.A.L.P. non è stata ancora avviata. Già in fase di giudizio di Parifica per esercizio 2021 la Sezione aveva posto in evidenza l'assenza dei verbali di consistenza dei beni immobili del F.A.L.P. (essendo stati rinvenuti unicamente i verbali relativi ad una rilevazione al 31.12.1964 dei beni immobili costituenti il patrimonio del Fondo. Quanto, infine, ai 12 fabbricati assegnati all'Amministrazione regionale dall'ANBSC (agenzia nazionale beni sequestrati e confiscati), inclusi nell'inventario 2022, solo per n. 2 fabbricati sono stati comunicati gli estremi e la destinazione. Le ulteriori unità immobiliari, tutte ricadenti nel territorio del comune di Reggio Calabria, non sono state ancora utilizzate in quanto necessitano di importanti interventi di adeguamento

6) RICOGNIZIONE CONCESSIONI DI BENI DEMANIALI E PATRIMONIALI

In sede di Giudizio di Parifica 2021, e con specifico riferimento alle concessioni demaniali, era stato evidenziato che, nonostante la prosecuzione dell'attività di efficientamento della gestione delle concessioni demaniali, residuava una vasta carenza informativa in materia, suscettibile di impattare sull'intero quadro gestionale e su profili inerenti all'attendibilità del conto economico e patrimoniale. L'attività di efficientamento era finalizzata, principalmente alla formazione di un unico fascicolo "cd. Tributario" che consentisse di agevolare l'accertamento e la riscossione spontanea delle autorizzazioni, funzionale a favorire un maggior gettito in entrata favorendo l'attività di accertamento di violazioni commesse e la successiva riscossione coattiva dei canoni insoluti. Il dirigente del Settore Gestione e Valorizzazione Patrimonio Immobiliare ed Autoparco, ha rappresentato, al riguardo, che con riferimento alle carenze informative rilevate nella relazione all'inventario 2021, ed in occasione della stessa rilevazione per l'anno 2022, sia Ferrovie della Calabria che Calabria Verde hanno riscontrato e trasmesso l'elenco degli immobili, indicando per ciascuno di essi il canone e gli identificativi del concessionario. La regione ha riferito che è stata effettuata una importante operazione di implementazione del software di gestione delle entrate relative a concessioni amministrative, locazione o ad altro titolo, dei beni immobili di

proprietà della Regione Calabria (CADEM) che gestisce le entrate derivanti da concessioni demaniali, locazione o per altro titolo dei beni immobili di proprietà della Regione Calabria, rilasciate dai dipartimenti regionali e dagli enti strumentali o partecipati della regione in favore di soggetti terzi, pubblici e privati. Con il suo utilizzo l'amministrazione si prefigge soprattutto di garantire la trasparenza dell'azione amministrativa, garantire uno stretto monitoraggio delle scadenze di pagamento dei canoni, generando gli avvisi di pagamento relativi all'emissione degli avvisi di scadenza e/o nella fase di emissione dei decreti di ingiunzione, tracciando altresì le riscossioni

- ✓ **Concessioni rilasciate dalla regione**

Le concessioni, rilasciate dall'Amministrazione regionale sono n. 39 di cui 25 a titolo oneroso e 14 in comodato d'uso gratuito.

Di quelle onerose alcune (n.9) sono state dichiarate decadute per il mancato pagamento delle somme arretrate, per le quali era stata emessa ingiunzione di pagamento e il relativo debito risultava iscritto a ruolo per canoni non corrisposti, per un importo pari ad € 2.775.768,32 di cui € 2.305.920 relativa al contenzioso con il comune di Reggio Calabria, che rappresentava la concessione onerosa risolta, di maggiore consistenza.

Gli introiti da concessione sono pari ad pari ad € 146.921,89 ed una riscossione pari ad € 59.231,11 (di cui: € 54.631,29 di sorte capitale ed € 4.599,32 per interessi).

- ✓ **Concessioni enti strumentali**
- ✓ **Ferrovie della Calabria:** a fronte delle concessioni esistenti (n. 229) sui vari impianti aziendali (di cui n. 16 sono interessate da vertenze di carattere stragiudiziale e n. 10 da vertenze di carattere giudiziale), il corrispettivo delle stesse è stato quantificato in € 33.337,56 mensile e € 400.050,72 annuale. Diverso è l'importo contenuto nella relazione sugli inventari dei beni demaniali e patrimoniali (€ 492.352,00, di cui € 392.652,00 per locazioni; € 99.700 per attraversamenti). Tale discrasia non è stata chiarita dalla regione. Non è stato chiarito il rapporto tra locazioni (indicati nella relazione all'inventario) e canone per concessione

Quanto alla problematica relativa alle interferenze con l'infrastruttura ferroviaria, le entrate annuali nell'esercizio 2022 sono state dichiarate pari ad € 222.200,00 a fronte di n. 665 concessioni di cui solo n. 24 a privati e le restanti ad enti pubblici e privati. La Sezione ha richiesto ulteriori approfondimenti su tale aspetto, con riferimento all'importo dichiarato, evidentemente parziale e incerto, suscettibile di integrazioni ed incrementi, atteso che la risalente documentazione di cui l'ente è in possesso potrebbe inficiare l'attualità e concretezza delle concessioni in essere, oltre che la relativa corretta quantificazione finanziaria. Si rileva, infatti, a titolo esemplificativo una discordanza tra il valore delle interferenze riportate in € 222.200,00 nella nota di Ferrovie della Calabria, e quello di € 99.700,00 (indicati come "*attraversamenti*") nella relazione al patrimonio regionale. **Nessun chiarimento è stato fornito al riguardo.**

- **Azienda Calabria verde** Le tipologie di concessioni stipulate dall'Azienda risultano principalmente rappresentate da quelle per "fida pascolo", per le quali è stato comunicato che, nel corso dell'anno 2022, sono state incassate somme per € 124.237,21, da iscrivere nel bilancio consuntivo 2022 in favore della Regione Calabria e il settore finanziario ha previsto le annotazioni contabili necessarie. L'Azienda orienta la propria gestione anche in senso produttivo, valorizzando il patrimonio e attuando una pianificazione delle attività di amministrazione dei beni ad essa affidati. Su gran parte dei terreni del demanio regionale, gestiti dalla stessa azienda, vengono attuati progetti esecutivi, per la maggior parte redatti in sinergia dagli Enti attuatori della forestazione, e che vengono realizzati tramite utilizzo della manodopera forestale. Con riferimento alle concessioni diverse da Fida Pascolo, la Regione ha dichiarato che le somme riscosse nel 2021 erano state pari ad € 362.997,93, riferite prevalentemente al recupero canoni arretrati, risalenti nel tempo (2014/2020). Nel 2022 sono state incassate, a tale titolo, somme per € 173.744,68, da iscrivere nel bilancio consuntivo del medesimo esercizio in favore della Regione Calabria, atteso che il settore finanziario, aveva previsto le annotazioni contabili necessarie.

Quanto alle ulteriori tipologie di concessioni rilasciate da Calabria verde, (attuazione di iniziative turistico ricettive, di interventi turistico-ricettivi, di impianti finalizzati al migliore utilizzo delle fonti rinnovabili e di impianti aerogeneratori), gli incassi relativi alle ulteriori tipologie di concessioni, rilasciate dalla stessa, sono stati pari ad € 58.187,47 nell'esercizio finanziario 2022. Tali concessioni, a norma del Regolamento Regionale n.6/2017, sono subordinate al nulla osta del dipartimento regionale vigilante, titolare delle funzioni gestite. L'Azienda ha altresì precisato che per l'effetto dell'art.5, comma 1, lettera a) della LR 39/2022 è stato disposto che i proventi relativi a beni patrimoniali siano riscossi direttamente da Azienda Calabria Verde e destinati al ripiano del disavanzo di gestione e al pagamento dei debiti pregressi dell'Azienda. L'ente altresì ha precisato che le somme ad oggi incassate (settembre 2023, tipologie 1) e 2)) relative alla gestione dei beni demaniali dati in concessione, sono pari ad € 121.419,14, anche se ha prodotto in aggiunta alle reversali di incasso un prospetto da cui risulta un diverso importo di riscossione (€ 182.424,68).

Inoltre l'Azienda Calabria verde aveva indicato in € 14.227.838,90 il proprio credito[4], conseguente alla rivalutazione (maggiorazione del 200%) dei canoni concessori richiesti per il periodo 2018/2021, riferiti ai beni detenuti/utilizzati in assenza di valido titolo giuridico. E' stato specificato, inoltre, che "*alla luce delle conflittualità insorte con le controparti, l'azienda sta valutando le modalità più opportune per procedere alla riscossione dei crediti vantati*…", producendo documentazione attestante l'elenco regionale delle concessioni pluriennali, corredato degli estremi dei concessionari, ubicazioni dei terreni, importi e stime dei canoni. La documentazione prodotta da Calabria verde ha messo in luce l'assenza di diversi atti concessori, per i quali non risulta possibile determinare il canone annuo, con la conseguenza che la stima complessiva dei canoni appare parziale ed inattendibile. Tale carenza documentale potrebbe disvelare anche situazioni di irregolari detenzioni di immobili in assenza di titolo legittimante. L'ente sul punto non ha fornito chiarimenti neppure in sede di contraddittorio con la Sezione. Infine rileva l'esistenza di un numero di

[4] a fronte dell'utilizzo di beni demaniali (terreni e/o fabbricati) posseduti e/o detenuti (a qualunque titolo) da enti pubblici, privati e società

terreni censiti, ma per i quali risultavano situazioni in attesa di definizione: ci si riferisce a 159 terreni per i quali risultavano ancora in corso le operazioni di verifica con i Carabinieri della tutela forestale e n. 29 terreni per i quali risultano in corso di verifica i verbali di trasferimento ai comuni. Nel 2022 l'attività di ricognizione congiunta con il demanio dello Stato, finalizzata ad accertare che tutti i terreni censiti come provenienti dal demanio forestale fossero effettivamente transitati in Regione, ha fatto emergere che 44 dei 159 terreni sono rimasti nella proprietà dell'Agenzia del Demanio, in quanto non citati nei verbali di consegna. Secondo quanto riferito "*L'attività di recupero dei verbali sarà conclusa entro questo esercizio e consentirà di bonificare l'elenco dei terreni*". Nessun aggiornamento è stato fornito, invece, in merito ai 29 terreni i cui verbali di trasferimento ai comuni sono ancora in corso di verifica.

- **SORICAL**

In ordine alle Concessioni in essere, Sorical ha dichiarato che con l'entrata in vigore del relativo Regolamento del 30 marzo 2017 ha provveduto a rilasciare in autonomia, e in qualità di "ente concedente" delegato, ex art. 3 del citato regolamento, provvedimenti concessori sugli asset del patrimonio acquedottistico regionale. Ha dichiarato l'esistenza di sole n. 3 concessioni per la realizzazione di 1 impianto di produzione idroelettrica; 1 di telefonia mobile; 1 di energia rinnovabile di 975 kW. Ad oggi, gli atti di concessione prodotti sono depositati presso gli uffici Sorical di Catanzaro, nelle more che venga attivato l'accesso alla piattaforma informatica "CADEM" (Gestione Beni Demaniali per la gestione digitale).

Avuto riguardo, invece, ai manufatti già esistenti Sorical ha riferito di avere proceduto, di concerto con il dipartimento vigilante (su segnalazione di enti quali l'Agenzia del territorio, ovvero all'insorgere di contenzioni con soggetti terzi) alle attività di accatastamento e regolarizzazione dei siti interessati.

Tuttavia, con espresso riguardo al patrimonio acquedottistico regionale, la società sebbene in grado di presentare un elevato livello di mappatura fisica della rete, ha specificato di continuare a rilevare criticità relative al mancato e/o errato accatastamento delle opere realizzate a suo tempo in gran parte dall'ex Cassa per il Mezzogiorno. Nonostante la volontà della SORICAL di fornire adeguato supporto

tecnico per il prosieguo delle attività di identificazione e regolarizzazione catastale delle situazioni pregresse per i manufatti acquedottistici, è evidente che allo stato attuale persiste la parziale rappresentazione della consistenza patrimoniale intestata alla Sorical, ancorché in via di definizione. La conoscenza della consistenza patrimoniale della SORICAL rileva anche sotto altro aspetto, atteso che la società è stata di recente interessata da modifiche organizzative di estrema rilevanza.

7) IMMOBILIZZAZIONI FINANZIARIE

Alla data del 31 dicembre 2022 la Regione Calabria ha rilevato partecipazioni in 14 società (di cui 7 partecipate e 7 controllate) e in due fondazioni (complessivamente 16 partecipazioni) per un valore complessivo di euro 48.953.566,95, con una minima (+0,17%) variazione positiva rispetto al valore presente a fine esercizio 2021 (pari ad € 48.866.364,23). Alla data del 31.12.2022, pertanto, l'asset delle partecipazioni regionali è composto da partecipazioni in imprese controllate per un valore di € 31.706.511,82; in imprese partecipate per un valore di € 13.470.025,13; in altri soggetti per il valore di € 3.777.030,00.

L'asset delle partecipazioni regionali ha subito alcune modifiche rispetto alla configurazione presente al 31.12.2021: la società SACAL non è più annoverata tra le imprese partecipate, bensì, tra quelle controllate; attiva la partecipazione della Regione in "Progetto Magna Graecia srl in fallimento", annoverata tra le partecipazioni in imprese controllate; la SORICAL S.p.a. non risulta più in liquidazione.

I dati utilizzati per il calcolo del patrimonio netto sono quelli riferiti all'ultimo documento contabile e, per le società sottoposte a procedura concorsuale, poichè il valore è stato rilevato dagli ultimi bilanci approvati, le rilevazioni sono molto datate.

Anche per l'esercizio 2022 non è stata valorizzata, nel prospetto dello stato patrimoniale (immobilizzazioni finanziarie), la voce relativa ai crediti verso altre amministrazioni pubbliche, imprese controllate, imprese partecipate, altri soggetti. La motivazione fornita (cfr. relazione sulla gestione), è espressamente riferita alla Sorical S.p.a. (non più in liquidazione). La regione ha riferito che alcuni "crediti verso partecipate" non esposti nell'attivo immobilizzato dello stato patrimoniale, sono stati riaccertati, stralciati dalle scritture finanziarie e reimputati ad esercizi successivi (a

partire dal 2026), per poi essere interamente accantonati nel fondo svalutazione crediti, da stornare successivamente nella voce contabile corrispondente allo stesso credito.

In virtù della postergazione di tali crediti, solo a partire dall'esercizio 2026 e solo pro quota, la Regione potrebbe asseritamente reiscrivere nelle scritture contabili il credito verso Sorical. La Regione si è impegnata a versare a scadenze prefissate entro 15 aprile 2024 in totale € 10.000.000; la SORICAL si è impegnata a restituire alla Regione Calabria il totale anticipato a tutto il primo semestre 2024 (€ 38.000.000) in 10 rate annuali di € 3.500.000 ed una finale di € 3.000.000. Per il rimborso di che trattasi, la SORICAL si avvarrà di un finanziamento, già in essere a suo favore.

8) USI CIVICI

Con DGR n. 324 del 25 luglio 2022, è stato approvato il piano straordinario per la ricognizione delle terre gravate da uso civico, ha previsto la scadenza delle operazioni ricognitive al 30 settembre 2022 e la formazione del registro generale delle terre civiche della regione Calabria entro il 31 dicembre 2022. Tale operazione di ricognizione delle terre civiche è stata particolarmente complessa, asseritamente anche e soprattutto per la carenza di personale regionale competente in materia. L'attività ad oggi svolta è consistita nella trasmissione, da parte dell'ANCI, a tutti i comuni calabresi del modulo di ricognizione che, tuttavia, non hanno aderito con tempestività alla ricognizione impedendo, così, il rispetto del termine finale posto (30 settembre 2022), nonostante i solleciti effettuati ripetutamente. In data 5 giugno 2023, è stato nominato il Collaudatore del progetto usi civici.

Ulteriore difficoltà rappresentata dall'attuale Dirigente del Settore 1, è stata quella di individuare un ambiente "domestico" -ossia in ambito regionale- da collocare presso la struttura informatica regionale, per la messa in esercizio del progetto di creazione banca dati regionale centralizzata denominata "Inventario usi civici". La regione ha evidenziato l'impatto del procedimento "usi civici" sul PNRR e sulla competenza dei comuni calabresi abilitati alla predetta piattaforma. La gestione della materia *de qua* si radica sul funzionamento della piattaforma regionale a tale scopo

predisposta, operante sul Portale Calabria *login*, e fruibile[5] dai principali utenti che sono i referenti dei Comuni (in numero non superiore a due unità), il Commissario degli usi civici, e gli utenti regionali.

Tramite l'utilizzo della piattaforma, a valle di un inserimento effettuato da un comune o dal Commissario degli usi civici, l'utente regionale può validare ovvero ricusare, motivatamente, un provvedimento. l'adesione alla ricognizione delle terre ad uso civico ha riguardato n. 150 comuni calabresi, pari al 37% dei 404 enti interessati. Esiste una proposta di modifica legislativa in considerazione delle vicende che avevano interessato la l.r. n. 41/2021 (di modifica dell'art. 27 della LR 18/2007), impugnata dal Consiglio dei ministri dinanzi alla Corte costituzionale, finalizzata a rendere la legge regionale immediatamente operativa senza un rinvio a regolamentazione regionale successiva

9) PIANO STRATEGICO BANDA ULTRALARGA (cd. BUL)

Si riferisce all'attivazione della rete in fibra ottica, finalizzata a favorire la connettività attraverso il sistema di BUL nei comuni della regione Calabria. Il BUL (piano strategico Banda Ultralarga) ha l'obiettivo di sviluppare una rete in banda ultralarga sull'intero territorio nazionale per creare un'infrastruttura pubblica di telecomunicazioni coerente con gli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea. Tale strategia punta a ridurre il gap infrastrutturale e di mercato esistente in alcune aree del Paese, attraverso la creazione di condizioni più favorevoli allo sviluppo integrato delle infrastrutture di telecomunicazione fisse e mobili, e per correggere disuguaglianze sociali e geografiche generate dall'assenza di iniziativa privata da parte delle imprese e consentire, pertanto, una maggiore coesione sociale e territoriale mediante l'accesso ai mezzi di comunicazione. Nel 2022, *sebbene vi sia stato avanzamento fisico nella realizzazione degli interventi, come rilevato nelle riunioni e nelle comunicazioni informali con il MIMIT e Infratel Italia, non essendo pervenuta la documentazione di rendicontazione ufficiale, la Regione non ha effettuato alcun trasferimento di risorse. Le tratte di fibra ottica*

[5] Previa autenticazione al sistema tramite l'utilizzo di SPID per gli utenti esterni alla regione Calabria

appartenenti alla rete BUL Regione Calabria saranno da incamerare nel patrimonio regionale a completamento degli interventi."

10) CREDITI

Al 31.12.2022, sono stati rilevati, nello stato patrimoniale della regione, crediti complessivi di importo pari ad € 4.770.136.773,85, esposti al netto dello specifico fondo svalutazione crediti. I crediti di natura tributaria, per trasferimenti e contributi e gli altri crediti hanno registrato sensibili incrementi, rispetto al 2021, a differenza dei crediti verso clienti ed utenti. Nello specifico, una delle poste più significative riguarda i *Crediti di natura tributaria* che hanno subito un consistente aumento (+35,70 %) ascrivibile interamente ai crediti destinati alla sanità.

11) CONCILIAZIONE DEI RESIDUI ATTIVI CON I CREDITI DELLO SP; CONCILIAZIONE DEL FSC CON FCDE

In contabilità economico patrimoniale, avuto riguardo ai crediti, la posta che, necessariamente, deve essere considerata è il **fondo svalutazione crediti**, che, specie per i crediti di natura commerciale, ha lo scopo di rettificare il valore degli stessi, all'interno dello stato patrimoniale attivo, tramite l'apposita funzione della svalutazione. Il valore del FSC è sensibilmente condizionato dalla componente numerica che contraddistingue il FCDE nella contabilità finanziaria. Pertanto, richiamando il principio universale della prudenza, tale forma di garanzia rappresenta una ragionevole e prudenziale stima soggettiva, che tiene conto delle informazioni disponibili afferenti alla situazione dei debitori, alla generale situazione economica e ai fatti che possano essere intervenuti anche dopo la chiusura dell'esercizio e che vanno ad incidere sui valori definiti in sede di approvazione del rendiconto. La quantificazione del FSC deve essere elaborata anche nel rispetto del principio di competenza economica ed esigibilità, seguendo la dottrina ragioneristica del c.d. "sistema a doppio binario", che affianca alla contabilità di tipo finanziario quella economico-patrimoniale e così i crediti sono oggetto di una doppia rappresentazione (nel conto del bilancio e nello stato patrimoniale). Nella maggior parte delle casistiche i due fondi non rappresentano il medesimo importo. Le partite residuali attive stralciate dalla contabilità finanziaria e reiscritti nella contabilità E/P hanno

asseritamente trovato copertura nel fondo svalutazione crediti. Tuttavia l'Ente non può limitarsi a verificare che continui a sussistere il titolo giuridico del credito, la certezza del debitore e la quantificazione del credito, ma deve anche verificare l'effettiva riscuotibilità dello stesso e le ragioni per le quali non è stato riscosso in precedenza. Pertanto, ove risulti che il credito, di fatto, non sia più esistente, esigibile o riscuotibile entro termini ragionevoli, esso deve essere stralciato dal conto dei residui e inserito nel conto del patrimonio in un'apposita voce dell'attivo patrimoniale fino al compimento del termine prescrizionale, allorquando deve essere eliminato anche da tale conto, con contestuale riduzione del patrimonio. La regione ha rassicurato che i crediti stralciati dal conto di bilancio saranno eliminati dall'attivo dello Stato Patrimoniale *in sede di rendiconto 2023* in caso di riscontro negativo delle ragioni del mantenimento".

12) PATRIMONIO NETTO

La Sezione in istruttoria ha evidenziato che il valore del risultato economico di esercizio (sez. III) per l'anno 2021, pari ad € 32.679.445,84, non era stato riportato correttamente e non corrispondeva al valore riportato sia nella relazione sulla gestione per l'anno finanziario 2021, sia nel conto economico 2021, pari ad € 39.230.383,71. Conseguentemente, la variazione di tale posta influenzava la corretta determinazione della variazione complessiva di tutto il patrimonio netto (la differenza è pari ad € 6.550.937,87). Sul punto, in sede di contraddittorio, la regione ha precisato che "*l'importo pari ad euro 39.230.383,71 si riferisce al risultato economico dell'esercizio approvato con Delibera di Giunta Regionale n. 265 del 30/06/2022, mentre il valore del risultato economico d'esercizio approvato con la legge regionale n. 48 del 23 dicembre 2022 è stato rideterminato in conseguenza delle modifiche apportate al fine di dare esecuzione al Giudizio di parificazione, ed è pari ad euro 32.679.445,84. Infatti, la rideterminazione del risultato di amministrazione a seguito del giudizio di parificazione del Rendiconto dell'anno 2021 ha ovviamente avuto riflessi in contabilità economico patrimoniale, determinando una riduzione del risultato economico d'esercizio pari ad euro 6.550.937,87. Pertanto, il risultato economico di euro 32.679.445,84 (rideterminato e approvato con la legge regionale n. 48 del 23 dicembre 2022) è stato riportato alla sezione III del Patrimonio Netto dell'annualità 2021*". Posto che le movimentazioni finanziarie devono trovare integrale rappresentazione nelle

scritturazioni economico/patrimoniali, e rinviando alle valutazioni sul punto espresse con riferimento all'esame della gestione finanziaria, qui ci si limita a riferire che in concreto la regione ha approvato con legge regionale il rendiconto 2021 con un risultato economico e patrimoniale diverso, in alcune componenti, da quello approvato in sede di giudizio di parifica. Nella sostanza l'ente, in sede di misure correttive adottate in conformità a quanto disposto dalla Sezione con la decisione di parificazione parziale del rendiconto 2021 (delibera Sezione n. 87/2022) ha utilizzato parte del risultato economico di esercizio, positivo, per incrementare la voce di costo "*accantonamento per rischi*", e conseguentemente ha incrementato per pari importo la voce del passivo patrimoniale *B3 "Fondi per rischi ed oneri-altri"*. Infatti, nelle scritture finanziarie, è variata la consistenza degli "*altri accantonamenti*" del risultato di amministrazione al 31.12.2021 (da € 56.106.586,29 ad € 62.657.524,16).

13) RISERVE

Le riserve disponibili costituiscono la parte del patrimonio netto che, in caso di perdita, è utilizzabile per la copertura, a garanzia del fondo di dotazione previa apposita delibera del Consiglio. Le riserve disponibili sono utilizzate anche per dare copertura alle voci negative del patrimonio netto, prioritariamente alle "riserve negative per beni indisponibili.

Il valore complessivo della voce **"Riserve"** nel 2022, pari ad € 3.303.876.608,93, ha registrato un significativo incremento (+12% ca. rispetto all'esercizio 2021, quasi completamente ascrivibili alle riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali" utilizzate in caso di cessione dei beni, effettuata nel rispetto dei vincoli previsti dall'ordinamento.

Tra le riserve, rileva la voce **Altre riserve indisponibili,** di valore incrementale nel 2022, e che accoglie il valore dei conferimenti al fondo di dotazione di enti le cui partecipazioni non hanno valore di liquidazione. Tali riserve sono utilizzate in caso di liquidazione dell'ente controllato o partecipato. La quota di rilievo di tali riserve è imputabile al valore degli "*ospedali in costruzione*", che però rientrano tra quelle finanziate con le risorse del PNRR.

Ulteriore riserva è la voce afferente alle **"Altre riserve disponibili"** che si distinguono in riserve di capitale, da permessi di costruire, e altre riserve disponibili. Queste ultime sono previste dallo Statuto e/ o da decisioni di organi istituzionali dell'ente. La regione, in sede di contraddittorio, ha riferito che "i valori esposti come decremento delle "altre riserve disponibili" sono stati prudenzialmente girocontati da tale posta di patrimonio netto alla voce "altre riserve indisponibili". Ciò in quanto i valori dei cespiti, cui tali poste fanno riferimento, afferiscono ad opere in corso di realizzazione che sono state contabilizzate nelle "Immobilizzazioni in corso ed acconti" e, in attesa di definire l'effettiva destinazione e titolarità delle stesse, si è ritenuto opportuno e prudenziale vincolarne il relativo valore nella voce "altre riserve indisponibili" effettuando il giroconto su menzionato".

14) RISULTATO ECONOMICO DI ESERCIZIO

In tale risultato, che può assumere valore positivo o negativo, trova allocazione il risultato dell'esercizio che emerge dal conto economico, e può essere destinato al fondo di dotazione o alle "altre riserve disponibili". La rappresentazione di tale risultato del 2021 è stata riportata nel conto patrimoniale 2022 nel minore importo di € 32.679.445,84, in luogo di € 39.230.383,72. Sul punto si rinvia a quanto già riferito in ordine al patrimonio netto. Nel patrimonio netto viene ricompreso anche la voce **Risultati economici di esercizi precedenti** che comprende non soltanto i risultati economici positivi degli esercizi precedenti che con delibera consiliare non sono stati accantonati nelle riserve o portati ad incremento del fondo di dotazione, ma anche le perdite degli esercizi precedenti non ripianate. In sede di contraddittorio, la Regione ha precisato che **"***Con riferimento alla valorizzazione della voce IV del Patrimonio Netto "Risultati economici di esercizi precedenti", omologamente a quanto già indicato al punto 10* (ndr: risposta sul patrimonio netto), *si rappresenta che il valore riportato di euro -1.736.831.923,77 e il differenziale, pari ad euro 32.679.445,84, costituiscono il riflesso del giudizio di parificazione del Rendiconto dell'anno 2021, anche sulla contabilità economico patrimoniale. Infatti, il valore inizialmente contenuto nel documento contabile (-1.730.280.985,89) era determinato sulla base del risultato di esercizio approvato con la Delibera della Giunta regionale n. 265 del 30/06/2022. Tenuto conto di quanto detto al precedente punto 10, il valore del risultato d'esercizio dell'annualità 2021 è stato rideterminato (ridotto) in*

ossequio al Giudizio di parifica relativo al Rendiconto dell'anno 2021, conseguentemente e automaticamente è variata anche la voce IV del Patrimonio Netto "Risultati economici di esercizi precedenti".

15) FONDO RISCHI ED ONERI

Il principio contabile applicato 6.4 prevede che alla data di chiusura del rendiconto della gestione sia necessario operare una valutazione degli accantonamenti a fondi rischi e oneri finalizzati a dare copertura a perdite o debiti che abbiano natura determinata, esistenza certa o probabile e ammontare o data di sopravvenienza indeterminati alla chiusura dell'esercizio.

Le passività che generano accantonamenti a "fondi per rischi e oneri" sono essenzialmente di due tipi: a) accantonamenti per passività certe, i cui stanziamenti vanno effettuati sulla base di una stima realistica dell'onere necessario per soddisfarle; b) accantonamenti per passività la cui esistenza è solo probabile. Si tratta delle cosiddette "passività potenziali" o fondi rischi. Il Fondo accantonamento passività potenziali del 2021 nelle scritture contabili approvate in sede di giudizio di parificazione, aveva una consistenza di € 56.106.586,29. Nella relazione sul rendiconto 2022, invece, per tale posta è emersa una diversa consistenza pari ad € 62.657.524,16, con un differenziale di € 6.550.937,89. Sul punto la regione ha riferito che*: " In merito ai rilievi sul valore del Fondo accantonamento passività potenziali al 31.12.2021 e all'1.1.2022, si rappresenta che detto fondo accantonamento riporta, all'apertura dell'esercizio (01/01/2022) l'importo di euro 62.657.524,16 e non quello pari ad euro 56.106.586,29 in quanto, al fine di ottemperare al decisum della Magistratura contabile contenuto nel giudizio di parificazione del Rendiconto dell'anno 2021, in contabilità finanziaria, è stato necessario incrementare le quote accantonate nel risultato di amministrazione e, specularmente, in contabilità economico-patrimoniale è stato registrato un incremento del fondo accantonamento di cui trattasi, proprio per l'importo di euro 6.550.937,89. Alla luce di ciò, alla data del 31.12.2021 tale posta contabile è stata correttamente valorizzata in euro 62.657.524,16 e detto valore è confluito nel Rendiconto generale dell'anno 2021 - valore post-parifica - approvato con la legge regionale n. 48 del 23 dicembre 2022. Tale ultimo valore è stato pertanto riportato alla sezione B del Passivo dello stato Patrimoniale dell'annualità 2021.*

16) DEBITI

Complessivamente, al 31/12/2022, l'ammontare dei debiti è pari a €. 6.000.244.258,13 con un incremento rispetto al totale di quelli del 2021 pari a + 32% ca. Anche per l'EF 2022 le due voci che hanno la maggiore incidenza sul totale dei debiti sono quelle relative ai trasferimenti e contributi (61,02%) seguita dai debiti per finanziamento (21,90%).

I debiti verso fornitori risultano nel 2022 pari a € 305.535.374,15 in diminuzione rispetto all'omologo valore del 2021 e si riferiscono ai debiti afferenti all'acquisto di beni e servizi. Nella relazione sulla gestione si dà atto che alla chiusura dell'esercizio "non risultano debiti commerciali oltre 5 anni".

17) CONTO ECONOMICO

Il Conto economico è definito dal d.lgs. n. 118/201189 come lo strumento che permette, nell'ambito del sistema integrato di contabilità economico-patrimoniale, di rilevare i costi/oneri e i ricavi/proventi derivanti dalle transazioni attuate da una amministrazione pubblica. Ciò permette di rappresentare le "utilità economiche" acquisite ed impiegate nel corso dell'esercizio, anche se non direttamente misurate dai relativi movimenti finanziari, consentendo la predisposizione dello stato patrimoniale e la rilevazione, in particolare, delle variazioni del patrimonio dell'ente che costituiscono un indicatore dei risultati della gestione. Il Conto economico, poi, deve essere utilizzato come base informativa per la determinazione analitica dei costi di gestione. Sul punto si richiama l'effetto prodotto, sulle scritture economiche, dalla variazione intervenuta in sede di approvazione del rendiconto regionale 2021 con legge n. 48/2022. Per le osservazioni di merito, si richiama quanto precisato nelle parti della presente relazione relative al risultato economico di esercizio, al fondo rischi ed oneri del passivo patrimoniale, al patrimonio netto.

- **Proventi da tributi**

Una delle voci economiche riguarda i "Proventi da tributi" di natura tributaria di competenza economica dell'esercizio, ossia i tributi propri e i tributi propri derivati accertati nell'esercizio in contabilità finanziaria. Tale voce comprende i proventi da tributi diretti (IRPEF non sanità ed altre imposte dirette) e indiretti (tassa

automobilistica, IRAP, tributo speciale discarica, tasse sulle concessioni regionali e imposta regionale sulle concessioni statali, tassa per abilitazione professionale, tassa per concessione di caccia e pesca), proventi da tributi destinati alla sanità (imposta regionale sulle attività produttive, compartecipazione IVA sanità, addizionale IRPEF sanità), proventi da compartecipazione da tributi (compartecipazione IVA a Regioni non Sanità).

La voce economica dei proventi da tributi nel 2022 ammonta complessivamente a € 4.477.869.215,13, con una variazione negativa dell' 1,15% rispetto al valore del 2021.

La registrazione in contabilità dei crediti tiene conto delle rateizzazioni intervenute nell'esercizio tenuto conto delle rate in scadenza soprattutto per le intervenute rateizzazioni della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

- **Proventi da trasferimenti e contributi**

Nel rispetto del divieto di compensazione delle partite, gli importi sono iscritti al lordo degli eventuali compensi versati al concessionario o alla società autorizzata alla gestione del tributo o deputata al controllo delle dichiarazioni e versamenti. I relativi costi sostenuti devono risultare tra i costi della gestione, alla voce "Prestazioni di servizi". All'interno dell'aggregato "proventi da trasferimenti e contributi", i "Proventi da trasferimenti correnti" ricomprendono i trasferimenti soprattutto da parte di amministrazioni pubbliche, per lo più amministrazioni centrali e da altri soggetti (UE e soggetti privati). Nel 2022 tale voce economica evidenzia una significativa variazione in aumento (+25,10%) rispetto alla corrispondente voce del 2021. La regione, nella relazione sulla gestione, non fornisce alcuna indicazione sulle cause del rilevato incremento delle poste economiche di che trattasi ma ha provveduto a riconciliare i valori degli accertamenti del Titolo II delle entrate con la posta contabile "Proventi da trasferimenti correnti" e "Contributi agli investimenti" del Conto Economico,

✓ **Contributi agli investimenti**

La regione, nella relazione sulla gestione, non fornisce alcuna indicazione sulle cause del rilevato incremento delle poste economiche di che trattasi e su cui risulta utile acquisire ulteriori elementi conoscitivi.

La regione ha fornito graficamente la riconciliazione degli accertamenti del Titolo II delle entrate con la posta contabile "Proventi da trasferimenti correnti" e "Contributi agli investimenti" del Conto Economico, facendo riferimento alle scritture di assestamento effettuate in chiusura dell'esercizio finanziario al 31/12/2022 effettuate nel rispetto del principio di correlazione costi/ricavi (scritture di storno e rilevazione dei risconti passivi).

➢ **Ricavi delle vendite e prestazioni e proventi da servizi pubblici**

✓ ***"Proventi derivanti dalla gestione dei beni"***

La Sezione ha ritenuto utile acquisire ulteriori elementi sugli eventi gestionali che hanno determinato il consistente aumento di tale voce, anche in considerazione della peculiare natura delle poste di che trattasi strettamente collegate con la gestione del patrimonio immobiliare regionale. La regione ha riconciliato il dato degli accertamenti del Titolo III, tipologia 100, categoria 300, e la posta contabile "Proventi derivanti dalla gestione dei beni" del Conto Economico, precisando che nel 2022 sono stati contabilizzati i proventi derivanti dai canoni d'uso degli acquedotti regionali e di concessione di derivazione d'acqua dovuti da Sorical Spa di competenza dell'anno 2022, per l'importo complessivamente pari ad euro 850.526,86, e sono stati raddoppiati, rispetto all'anno 2021, gli accertamenti delle somme per canoni di concessione regionali.".

✓ ***"Ricavi e proventi dalla prestazione di servizi"***

Tale voce in diminuzione (-22,68%) rispetto al valore del 2021 include la voce di entrata "*ricavi per la tariffa smaltimento rifiuti solidi urbani*", *la cui contrazione* appariva anomala. La regione, ha riconciliato i valori degli accertamenti del Titolo III, tipologia 100, categoria 200 con la posta contabile "Ricavi e proventi dalla prestazione di servizi" del Conto Economico, precisando che *Anche per tali poste* contabili, le differenze

evidenziate e riconciliate fanno riferimento alle scritture di assestamento effettuate in chiusura dell'esercizio finanziario al 31/12/2022 nel rispetto del principio di correlazione costi/ricavi (scritture di storno e rilevazione dei risconti passivi). Nello specifico, con riferimento alla voce "Ricavi per la tariffa smaltimento rifiuti solidi urbani" la contrazione di tale posta contabile è da attribuire unicamente alla naturale riduzione delle somme accertate sul capitolo di bilancio E1103000201 "Riscossione delle tariffe, versate per l'anno 2014 e precedenti da parte dei soggetti tenuti al pagamento, per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani relativo al conferimento in impianto e a quello in discarica (articolo 1 e 2, commi 1 e 2, legge regionale 12 aprile 2013, n. 18)" Tali somme fanno riferimento ai crediti derivanti dal servizio erogato dal Commissario delegato per l'emergenza ambientale che, nel corso del tempo, l'amministrazione regionale ha cercato di recuperare. Le somme rimaste da recuperare, conseguentemente, con il trascorrere degli anni, sono più esigue per come evidenziato dalle scritture contabili. ".

- ✓ ***"Altri ricavi e proventi diversi".***

Tale posta, rispetto alla positiva gestione del 2021(+79% ca.), ha subito nel 2022 una anomala contrazione. La regione anche qui ha riconciliato i valori degli accertamenti del Titolo III, tipologia 200 e 500 e del Titolo IV, tipologia 500, categoria 300 e la posta contabile A 8 "Altri ricavi e proventi diversi" del Conto Economico, imputando le differenze evidenziate e riconciliate alle scritture di assestamento effettuate in chiusura dell'esercizio finanziario al 31/12/2022 nel rispetto del principio di correlazione costi/ricavi (scritture di storno e rilevazione dei risconti passivi) in merito alla registrazione delle rateizzazioni. Quindi, nell'annualità 2022, è stato necessario rettificare l'ammontare dei ricavi per l'importo corrispondente alle rate in scadenza nella medesima annualità, per le seguenti tipologie di ricavi:- per il recupero di somme di parte corrente a seguito di sentenze di condanna di diversi soggetti, emesse dalla Corte dei Conti;- per consumi idropotabile per euro ; per la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani. La contrazione di tale posta contabile riguarda prevalentemente la voce di ricavo "Entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di

somme non dovute o incassate in eccesso da Amministrazioni Locali", per la parte relativa alla restituzione di contributi ricevuti erogati ma non spesi e/o rendicontati.

- **Componenti negative della gestione**

Il totale "Componenti negativi della gestione", nel 2022 ha registrato un incremento (+11,71%) rispetto al valore corrispondente del 2021 anche se il valore degli "accantonamenti per rischi" esercizio 2021 risente della variazione operata dall'ente in sede di adozione delle misure conseguenziali al giudizio di parifica 2021. In particolare però emerge che:

- la voce Acquisto di materie prime e/o beni di consumo registra un valore in diminuzione rispetto all'omologo valore del 2021;
- la voce Prestazioni di servizi risulta in aumento rispetto a quella dell'anno precedente del 4,53%. Vi rientrano le prestazioni di servizi non sanitari ed i contratti di servizio di trasporto, prestazioni professionali e specialistiche per la maggior parte di assistenza tecnico informatica, consulenze, essenzialmente per incarichi professionali di studi e ricerca, servizi amministrativi generici, servizi ausiliari come la sorveglianza e custodia, altri servizi come le spese per le consultazioni elettorali o spese legali, manutenzione ordinaria e riparazioni, per la maggior parte di beni immobili, utenze e canoni;
- la voce Utilizzo di beni di terzi risulta in aumento (+26,30%) rispetto al valore rilevato nel 2021. Nella categoria di cui si tratta trovano allocazione noleggi e fitti, licenze, canoni passivi ed i costi rilevati in questa voce derivano dalle spese liquidate per le medesime già rilevate in contabilità finanziaria;
- la voce trasferimenti e contributi, rappresenta la componente economica di maggior rilievo. Tutte le singole voci dell'aggregato nel 2022 hanno subito variazioni in aumento rispetto ai corrispondenti valori del 2021. In particolare:
    - la voce Trasferimenti correnti comprende oneri per risorse finanziarie trasferite ad altre amministrazioni pubbliche e/o a privati senza controprestazione, ovvero in conto esercizio per attività svolta da enti che operano per la popolazione ed il territorio;

- ❖ la voce Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche ad Amministrazioni pubbliche ricomprende i contributi agli investimenti verso amministrazioni locali (comuni, province, comunità montane). Tali contributi costituiscono costi di carattere straordinario di competenza economica dell'esercizio
- ❖ la voce Contributi agli investimenti ad altri soggetti riguarda i contributi ad imprese ed istituzioni sociali private.

La regione ha riconciliato gli impegni e le poste contabili B 12 a) "Trasferimenti correnti", B 12 b) "Contributi agli investimenti ad Amministrazioni Locali" e B 12 c) "Contributi agli investimenti ad altri soggetti" del Conto Economico, precisando altresì che le differenze rilevate tra contabilità finanziaria e quella E/P si riferiscono agli impegni perenti riallocati nel 2022 che non generano costo nell'esercizio finanziario e al giroconto effettuato dalle immobilizzazioni".

- ✓ Personale: nel 2022 tale valore di costo- ha subito una flessione rispetto a quello dell'esercizio precedente (2021: € 111.541.207,85). La voce non comprende i componenti straordinari di costo derivanti, ad esempio, da arretrati (compresi quelli contrattuali), che devono essere ricompresi tra gli oneri straordinari alla voce "Altri oneri straordinari", e l'IRAP relativa, che deve essere rilevata nella voce "Imposte";
- ✓ **Ammortamenti e svalutazioni:** vanno incluse tutte le quote di ammortamento delle immobilizzazioni immateriali e materiali iscritte nello stato patrimoniale. anche la quota di costo relativa ai costi pluriennali che, nel rispetto del principio della competenza, sono ripartiti su più esercizi. La procedura di ammortamento è necessaria per le immobilizzazioni la cui utilizzazione è limitata nel tempo in quanto soggette a deperimento o obsolescenza. L'ammortamento inizia dal momento in cui il bene è pronto per l'uso, ossia quando è nel luogo e nelle condizioni necessarie per funzionare secondo le aspettative dell'ente. Quanto invece all'ulteriore voce di costo relativa alla svalutazione dei crediti, che riguarda tutti i crediti dell'ente diversi da quelli derivanti dalla concessione di crediti ad altri soggetti, comprende le quote di accantonamento per presunta inesigibilità che devono gravare sull'esercizio in cui le cause di inesigibilità si

manifestano con riferimento ai crediti iscritti nello stato patrimoniale. Il valore dell'accantonamento al fondo svalutazione crediti è determinato almeno dalla differenza tra il valore del fondo crediti di dubbia e difficile esazione, riferito ai crediti riguardanti i titoli da 1 a 4 delle entrate, accantonato nel risultato di amministrazione in sede di rendiconto, ed il valore del fondo svalutazione crediti nello stato patrimoniale di inizio dell'esercizio, al netto delle variazioni intervenute su quest'ultimo nel corso dell'anno.

- ✓ "***Accantonamenti per rischi***" evidenzia una diminuzione del – 8,60% rispetto al valore dell'esercizio precedente. Tale ultimo valore del 2021 non corrisponde a quello riportato nelle scritture economico/patrimoniali del 2021 parificate dalla Sezione, ma scaturisce dalla già riferita destinazione a fondo rischi di parte del risultato economico dell'esercizio 2021. La voce economica all'esame riguarda i rischi oneri da contenzioso e passività potenziali e rischi eventuali e costituiscono uno dei collegamenti tra la contabilità finanziaria e la contabilità economico-patrimoniale

- ➢ **Proventi ed Oneri finanziari**

Nel conto economico 2022, il saldo tra i proventi e gli oneri finanziari è sempre negativo registrando però un miglioramento rispetto all'esercizio precedente per una percentuale pari al 31,65% e comprende gli interessi attivi da soggetti diversi e passivi per mutui e per anticipazione di liquidità.

In sede di Parifica dell'e.f. 2021 la Regione aveva imputato i maggiori proventi finanziari all'incremento delle entrate derivanti dagli interessi connessi all' emissione di avvisi di accertamento e di ordinanze di ingiunzione ovvero a seguito di iscrizioni a ruolo effettuate ai fini del contrasto all'evasione tributaria, e in via residuale, alle maggiori entrate derivanti dalla riscossione degli interessi attivi di mora maturati sugli importi oggetto di risarcimento liquidati con provvedimento esecutivo della Corte dei conti. In sede di contraddittorio, la regione ha precisato che "anche per l'annualità 2022, l'incremento delle entrate dagli interessi attivi è ascrivibile ad interessi riscossi a seguito di emissione di avvisi di accertamento e di ordinanze di ingiunzione ovvero a

seguito di iscrizioni a ruolo effettuate ai fini del contrasto dell'evasione tributaria e al recupero di crediti regionali.

- **Proventi ed oneri straordinari**

La voce proventi straordinari risulta in contrazione (-25,77%) rispetto alla annualità precedente. Di questa voce la componente Altri proventi straordinari" nel 2022ha evidenziato una netta contrazione (-80,37%) rispetto all'omologo del 2021 In sede di Parifica 2021, la Regione aveva specificato che si trattava di accertamenti effettuati a seguito di sentenze di condanna di diversi soggetti, emesse dalla Corte dei conti, ed a favore della regione medesima. Nell'annualità 2022 è stato necessario rettificare l'ammontare dei ricavi per l'importo corrispondente alle rate in scadenza nella medesima annualità per il recupero di somme di parte capitale a seguito di sentenze di condanna di diversi soggetti, emesse dalla Corte dei Conti. Pertanto, al netto delle scritture di contabilità economico patrimoniale, la contrazione dei ricavi è dipesa dai minori accertamenti di competenza per entrate derivanti dall'attività' di controllo e repressione delle irregolarità' e degli illeciti a carico delle imprese a seguito di sentenze di condanna da parte della Corte dei Conti. Conformandosi alla Delibera di Giunta regionale n. 202/2020, i Dipartimenti regionali competenti, nel prendere atto delle plurime sentenze di condanna notificate dalla Procura della Corte dei Conti, ai fini dell'avvio dell'azione di riscossione del credito riconosciuto in capo alla Regione Calabria, hanno adottato i relativi decreti di accertamento, disponendo il recupero dei crediti derivanti dalle sentenze di condanna della Corte dei Conti mediante riscossione in via amministrativa per adempimento spontaneo, con il beneficio della rateizzazione del credito. Per cui a seguito dell'introduzione delle nuove regole sulla registrazione delle rateizzazioni, detti accertamenti sono stati ridotti in occasione della redazione del rendiconto dell'anno 2021 al fine di essere accertati negli esercizi successivi, sulla base della quota esigibile in ciascun esercizio.

- ✓ **Oneri Straordinari:** La voce oneri straordinari risulta nel 2022 in contrazione (-39,12) rispetto al valore del 2021. Si compone di**:** *1)Trasferimenti in conto capitale* e di 2) *Sopravvenienze passive e insussistenze dell'attivo*. Di quest'ultime

le poste più significative hanno riguardato le eliminazioni dei residui passivi da riaccertamento ordinario; i contributi agli investimenti ai comuni e, nello specifico, per intervento su metropolitana Cosenza-Rende anni 2017/2021; 3) *Minusvalenze patrimoniali"* riferite ad operazioni di adeguamento del patrimonio immobiliare con riferimento ai terreni agricoli, a terreni edificabili, a fabbricati ad uso abitativo nonché ad uso commerciale ed istituzionale.

- **Risultato di esercizio:** Il risultato di esercizio del 2022 esprime un saldo positivo di € 73.832.925,40, incrementale (+125,93) rispetto al valore del 2021 pari ad € 32.679.445,84. L'organo di revisione nel proprio parere ha asseverato tale ultimo risultato, riconciliando le variazioni intervenute sul patrimonio netto in relazione al risultato dell'esercizio. Tuttavia, sul punto si richiama quanto già diffusamente riferito all'utile di esercizio del 2021, come riportato nelle scritture economico/patrimoniali del 2022, in relazione all'errata rappresentazione del fondo accantonamento per rischi.

RELAZIONE ORALE DEL REFERENDARIO

Filippo Maria Salvo

LE SOCIETÀ PARTECIPATE E GLI ENTI STRUMENTALI DELLA REGIONE

1. Premessa generale.

All'esito dell'istruttoria svolta sono emerse problematiche (complesse e non del tutto risolte dalla documentazione fornita ad opera della Regione) di particolare rilievo, afferenti ai rapporti tra la Regione, soggetti partecipati ed enti strumentali.

In via generale, gli aspetti critici che, ciclicamente (e forse è questo l'aspetto peggiore), si ripresentano al cospetto del Collegio e che si manifestano anche in questa sede sono tre:

- l'eccessiva durata dei procedimenti di liquidazione di taluni enti ancora facenti parte del Gruppo Amministrazione regionale;
- l'inefficacia delle misure correttive dei disallineamenti contabili tra capogruppo e taluni soggetti partecipati/controllati;
- infine, l'attendibilità opinabile (ed opinata) delle scritture contabili e fondate perplessità in ordine a metodi di gestione delle poste economiche.

Le recenti evoluzioni normative hanno, poi, condotto alla ribalta della cronaca locale la vicenda dei Consorzi di bonifica, in relazione ai quali la Regione, in sede istruttoria, non ha fornito una risposta del tutto esaustiva.

Ma non solo; la Regione Calabria ha ulteriormente impegnato la cronaca – e questa volta non solo locale – con riguardo alla questione del sostegno finanziario accordato a SORICAL, per un importo di 109,9 milioni di euro.

Tale misura, come noto, ha ricevuto il "*placet*" della Commissione UE – DG Concorrenza in data 21 settembre 2023 (al momento, la decisione non riservata non è ancora disponibile).

Il periodo preso in esame ai fini dell'odierno giudizio di parifica, dunque, si presenta come caratterizzato da "luci" ed "ombre"; in relazione a quanto sopra, mi accingo a rendere brevi cenni di sintesi.

2. Il quadro d'insieme

Innanzi tutto, occorre ricostruire il quadro di sintesi delle partecipazioni regionali dirette.

Al 31 dicembre 2022 la Regione deteneva partecipazioni dirette in 14 società, operanti nei settori finanziario-creditizio, agro-alimentare, consulenza aziendale, cultura e archeologia, infrastrutture-trasporti-comunicazioni, idrico, termale, ricerca-innovazione, tecnologia e sviluppo economico.

Il portafoglio azionario della Regione Calabria al 31/12/2021				
	Denominazione Ragione Sociale	**Quota percentuale di partecipazione al capitale sociale**	**Valore nominale delle azioni/quote possedute (in euro)**	**Settore operativo**
1	Aeroporto S. Anna S.p.a. in fallimento	14,11%	16.932,00 €	Attività dei servizi connessi al trasporto aereo
2	Banca Popolare Etica Soc. Coop. per azioni	0,14%	105.000,00 €	Intermediazione monetaria di istituti monetari diversi dalle banche centrali
3	Co.Ma.C. S.r.l. in fallimento	77,61%	3.460.481,33 €	Gestione di mercati agroalimentari
4	Comalca S.c.r.l.	27,29%	1.400.200,00 €	Gestione di mercati agroalimentari all'ingrosso di interesse nazionale e/o regionale.
5	Comarc S.r.l. in liquidazione	20,98%	163.538,77 €	Servizi di gestione di pubblici mercati e spese pubbliche.
6	Consorzio Cies in fallimento	1,46%	12.146,48 €	Ricerca e sviluppo sperimentale nel campo delle scienze naturali e dell'ingegneria
7	Ferrovie della Calabria S.r.l.	100,00%	4.864.520,00 €	Trasporto ferroviario di passeggeri
8	Fincalabra S.p.a.	100,00%	10.737.073,00 €	Altre attività di consulenza imprenditoriale e altra consulenza amministrativo-gestionale e pianificazione aziendale
9	Progetto Magna Graecia S.r.l. in fallimento	51,00%	61.200,00 €	Valorizzazione di beni archeologici, assistenza tecnica su progetti ed organizzazione e promozione di eventi culturali.
10	Sacal S.p.a.	9,27%	1.290.949,00 €	Gestione di servizi aeroportuali
11	Sogas S.p.a.in fallimento	13,02%	403.648,98 €	Gestione ed uso impianti aeroportuali
12	So.Ri.Cal. S.p.a.	53,50%	7.169.000,00 €	Gestione delle opere idriche, di captazione, accumulo, potabilizzazione ed adduzione delle reti idriche regionali.
13	**Stretto di Messina S.p.a. in liquidazione**	2,58%	9.871.678,56 €	(**Revoca liquidazione a marzo 2023**) – Attività di cartografia e aerofotogrammetria
14	Terme Sibarite S.p.a.	100,00%	3.639.737,00 €	Gestione di stabilimenti termali

Dunque, di 14 società, due sono state poste in liquidazione (COMARC S.r.l e Stretto di Messina S.p.a., relativamente alla quale è stato revocato lo stato di liquidazione) e cinque sono soggette a procedura concorsuale (COMAC S.r.l., Consorzio CIES, Progetto Magna Graecia S.r.l., Aeroporto S. Anna S.p.a, SOGAS S.p.a.).

Nel piano di razionalizzazione da ultimo approvato è stato specificato anche che nel mese di gennaio 2022 si è conclusa la liquidazione, con lo scioglimento e la successiva cancellazione dalla CCIAA, della società So.ME.SA S.r.l. e che, nel mese di agosto, è stata revocata la liquidazione volontaria della società SORICAL S.p.A.

Per la società COMARC S.r.l. in liquidazione si attende a conclusione del contenzioso in corso.

Con riferimento alla società COMALCA S.c.r.l., già prima dell'adozione del piano di razionalizzazione con DGR n. 89/2015, la Regione aveva esperito, con esito negativo, il tentativo di vendita della propria quota, senza riuscirvi.

La Regione, poi, detiene partecipazioni indirette in 7 società, per il tramite di Fincalabra S.p.a, delle quali 4 in fallimento, 1 in amministrazione straordinaria e 2 in liquidazione volontaria. Una società è soggetta a fallimento ed è detenuta per il tramite di Ferrovie della Calabria S.r.l..

Valutando il quadro d'insieme, si può osservare che permangono procedure non concluse per l'instaurarsi di contenzioso attivo (Comarc S.r.l. in liquidazione) ovvero per la richiesta di versamento di importi per il ripiano delle perdite e la ricostituzione del capitale sociale (Sogas S.p.a. in fallimento) e ancora la presenza di conferimenti di incarichi legali per il recupero dell'importo della partecipazione (Poli Sud S.r.l. in fallimento e Casabianca S.r.l. in liquidazione), che di fatto, non appare certo e immediato.

3. Aspetti specifici: Ferrovie della Calabria e SORICAL.

Andando più nel dettaglio, l'analisi dell'esercizio 2022 ha evidenziato taluni aspetti gestionali che presentano profili di criticità e necessitano di approfondimenti. Questi hanno riguardato le situazioni di Ferrovie della Calabria e di SORICAL, in relazione alle quali si rendono le seguenti considerazioni.

3.1. Ferrovie della Calabria.

Non ha convinto lo scenario giuridico-contabile in cui si inquadrano i rapporti finanziari con Ferrovie della Calabria S.r.l., scenario che, riassunto in poche parole, è caratterizzato, in primo luogo, dalla non concordanza dei dati emersa in sede di circolarizzazione dei debiti/ crediti: l'organo di revisione della società ha, infatti, asseverato un maggior credito della società per l'importo di € 1.055.000,00, afferente alla convenzione sul prolungamento della tratta turistica fino a San Giovanni in Fiore, certificata come scaduta dall'UOA competente.

Di conseguenza il credito indicato dalla società è stato definito come privo di presupposto giuridico e da considerarsi inesigibile. "*A conferma di ciò, la stessa UOA, con la succitata nota, ha precisato che con la Delibera n. 204 del 04/05/2023 la Giunta ha destinato tali risorse ad altri interventi.Pertanto, il Dipartimento Vigilante, in sede verifica del progetto di bilancio della società controllata al 31/12/2022, dovrà verificare che la stessa abbia provveduto alla eliminazione del credito in questione*". La Sezione ha formulato puntuali richieste istruttorie alle quali non è stato fornito un riscontro esaustivo e documentato, perché la Regione si è limitata ribadire l'inesigibilità ed ha trasmesso documentazione non pertinente, in quanto relativa al sistema di mobilità sostenibile della città di Reggio Calabria.

La ristrettezza dei tempi entro i quali celebrare il giudizio di parifica non ha consentito di svolgere ulteriori approfondimenti istruttori, che la Sezione si riserva di effettuare nel prossimo anno.

Anche per il 2022 si ripropongono le incertezze in ordine alla gestione finanziaria degli stanziamenti che la Regione ha disposto nei confronti della società per il rinnovo del parco-autobus, che erano già emerse in sede di giudizio di parifica relativo al l'esercizio precedente, in un contesto segnato da diversità di vedute tra dipartimento dell'economia e finanze e dipartimento turismo, marketing, territorio e mobilità.

Dall'istruttoria è emerso che l'art. 5, commi 3, 4 e 5 della L.R. 21 agosto 2006, n. 7 aveva previsto a favore di Ferrovie della Calabria S.r.l., uno stanziamento di € 2.000.000,00 per il rinnovo del parco-autobus, a decorrere dall'esercizio 2006 e fino all'esercizio 2021.

La Sezione, tuttavia, ha rilevato che la Regione ha previsto lo stanziamento di bilancio di 2.000.000,00 annui nel biennio 2022/2023, a dispetto del fatto che l'art. 5, comma 5, della L.R. n. 7/2006 garantisce la copertura finanziaria degli oneri relativi al rinnovo del parco autobus fino all'esercizio 2021, non certo oltre la chiusura di tale esercizio.

È stato, allora, chiesto alla Regione di indicare e certificare i presupposti normativi e contabili in base al quale è stato effettuato lo stanziamento in bilancio 2022, impegnato e pagato per € 1.999.920,63 al cap. U230102360, atteso che la legge n. 7/2006 garantiva la copertura finanziaria fino al 2021.

La risposta fornita suscita perplessità, avendo la Regione sostenuto che "*non vi sono disposizioni normative oltre quelle indicate e che, pertanto, l'allocazione delle risorse sul pertinente capitolo del bilancio di previsione 2022-2024, effettuata con Legge Regionale n. 37 del 27 dicembre 2021, si è ritenuta autorizzativa della spesa*".

In mancanza di una effettiva copertura finanziaria la Regione avrebbe dovuto procedere al riconoscimento del debito fuori bilancio.

3.2. SORICAL.

Passando ad altro argomento, è preoccupante la mancanza di certezze nella ricostruzione dei rapporti debito/credito della Regione Calabria nei confronti di SORICAL, argomento, questo, del quale si è già parlato negli anni passati, in questa stessa Aula, ma che continua a reiterarsi a causa della sostanziale inerzia dell'amministrazione regionale.

A tal riguardo, in estrema sintesi, si è evidenziata la reiterata ricorrenza dell'elevato importo di disallineamenti nelle reciproche posizioni contabili, che, di anno in anno, certamente non decresce e certamente non decrescerà fin tanto che non si porrà "all'ordine del giorno" l'impellente necessità di attuare misure correttive preannunciate, ma non sfociate in azioni concrete.

Andando nello specifico, nel presente momento storico, le operazioni di circolarizzazione dell'esercizio 2022 hanno evidenziato che non risulta acquisita l'asseverazione dell'organo di revisione con riferimento alle posizioni debito/credito al 31 dicembre 2020, 2021 e 2022. Pertanto, si conferma anche per l'esercizio 2022, come

nell'esercizio precedente, che vi è incertezza sulla situazione crediti/debiti reciproci tre Regione Calabria e SORICAL S.p.a..

Per quanto concerne le posizioni debitorie della Regione verso la società, le operazioni di circolarizzazione dell'esercizio 2022 hanno evidenziato un disallineamento complessivo di € 5.101.8002,24, variamente composto.

Sul punto, va registrato che, secondo la ricostruzione operata dalla Sezione, la maggior parte di tale disallineamento è scaturito dal metodo di contabilizzazione proprio della società (contabilità economico-patrimoniale) e quello proprio della Regione (contabilità finanziaria).

Tali somme sono, infatti, contabilizzate nel bilancio della controllata a titolo di restituzione delle anticipazioni concesse dalla Regione sulla base della L.R. n. 15/2007, sebbene il pagamento delle stesse sia stato postergato. La Regione Calabria, quindi, in attuazione del principio contabile 4/2, dovrà, dunque, ad accertare tali somme, imputandole all'esercizio in cui l'obbligazione verrà a scadenza.

Deriva, in ogni caso, da quanto sopra, un potenziale vulnus ai principi di prudenza e di trasparenza delle scritture contabili proprio nell'ambito in cui meno di tutti è auspicabile un simile stato di fatto.

Altro profilo problematico riguarda gli stanziamenti del capitolo di spesa U3303010402 (indicati nelle precedenti comunicazioni quale copertura del debito di € 3.458.367,88). Questi dovrebbero poter essere utilizzati per il solo importo di euro 98.081,95, come confermato dal Dipartimento "Programmazione Unitaria", con nota prot. 274010 del 16 giugno 2023.

In sintesi, la Regione ha eseguito una serie di verifiche i cui esiti hanno fatto emergere un debito verso la società di importo inferiore (€ 3.458.367,88) rispetto a quello originariamente individuato (€ 4.158.859,00).

Quel che rimane fermo, tuttavia, è il fatto che la Regione non è ancora in grado di esprimersi con certezza sulla fonte di copertura della spesa (l'Ente "ipotizza" alcune soluzioni, non fornisce dati certi).

Ancora, la Regione conferma quanto rilevato dalla Sezione in ordine all'incertezza ed alla difficile realizzazione delle somme afferenti alle quote vincolate per APQ (Accordi di Programma Quadro) sottoposte all'autorizzazione del

Dipartimento di Programmazione Unitaria ed indicate come ipotizzata "fonte di copertura" del debito verso SORICAL (4 milioni di euro), atteso che lo stesso Dipartimento ha reso disponibili sul capitolo di spesa U3303010402 – quota vincolata al 31.12.2022 "*Spese per l'attuazione dell'accordo di programma quadro inerente al settore ciclo integrato delle acque - contributi agli investimenti ad amministrazioni locali - (accordo di programma quadro sottoscritto in data 27.10.1999 - deliberazione Cipe n. 84 del 4.8.2000)*", di € 4.190.220,38, esclusivamente il minor importo di € 98.081,95.

Un'ultima notazione merita di essere fatta in relazione a crediti rivendicati dalla SORICAL (per gli importi di € 134.575,16 per attività/lavorazioni commissionate dalla Regione Calabria, € 486.236,91, per spese relative alla fornitura idrica nel campo profughi di San Ferdinando, annualità 2016/2022, € 322.151,00, ex l.r. 11 maggio 2007, n. 9, per rimborso delle spese sostenute per il servizio di recupero dei crediti regionali per i quali nel bilancio di previsione 2022/2024 era stato effettuato lo stanziamento in attesa del riconoscimento di debito.

Non solo nessuna procedura è stata avviata nel 2022, tant'è che il Dipartimento competente ha chiesto la reiscrizione degli stanziamenti nel 2023, ma, contraddittoriamente, nell'interlocuzione istruttoria, la Regione ha sostenuto l'inesistenza dei presupposti per lo stanziamento.

Per effetto di quanto sopra, la Sezione ritiene che la Regione debba, nel prossimo esercizio adottare atti gestionali concreti volti al superamento dei rilevati disallineamenti.

Per quanto concerne, infine, le posizioni creditorie della Regione verso la società, le operazioni di circolarizzazione dell'esercizio 2022 hanno evidenziato un consistente disallineamento complessivo di € 45.790.116,94.

A tal riguardo, la Sezione ha rilevato, in sede istruttoria, che le misure di circolarizzazione previste nell'esercizio 2021 e rimaste non concretizzate, sono state riproposte in sede di circolarizzazione 2022.

Conclusivamente, la tematica del disallineamento tra le scritture contabili di capogruppo e controllata rimane irrisolta, sia dal punto di vista delle poste debitorie della Regione nei confronti della SORICAL, sia in senso contrario.

4. Altri Enti

L'inefficacia delle misure correttive di criticità emergenti dai fatti gestionali non riguarda soltanto enti costituiti in forma societaria, ma anche le Fondazioni.

Eclatanti, da questo punto di vista, sono i casi (pur diversi tra di loro) di Fondazione Calabria Etica e di Fondazione FIELD.

Per quanto riguarda Calabria Etica, l'istruttoria svolta (per una completa disamina della quale si fa rinvio alla relazione che sarà allegata alla decisione di parifica) ha dato dimostrazione del fatto che, sia la posizione debitoria della Regione nei confronti della Fondazione (per € 4.325.904,23), sia la posizione creditoria (per € 7.767.217,03) non sono variate rispetto al precedente esercizio.

Per quanto riguarda la Fondazione FIELD (altra tematica di frequente dibattuta in sede di giudizio di parifica), si è assistito ad uno stato di carenza della documentazione amministrativa-contabile, che, assommato alla mancanza delle risorse economico-finanziarie a garanzia degli oneri di liquidazione, ha determinato una situazione a dir poco allarmante.

La situazione è allarmante, quindi, non per la presenza di disallineamenti (che non sono stati riscontrati), ma per la estrema difficoltà di ricostruire un quadro contabile chiaro, difficoltà evidenziata anche dal Collegio dei revisori della Fondazione (che non consente di programmare e portare a compimento il procedimento di liquidazione che è ancora in corso).

5. I consorzi di bonifica.

Vengo, infine, all'analisi di un argomento che (se non altro) viene affrontato per la prima volta in sede di giudizio di parificazione, per quanto attiene alla Regione Calabria: la posizione dei Consorzi di bonifica nell'ambito del Gruppo Amministrazione.

Come si diceva in premessa, la Regione ha inizialmente disconosciuto l'appartenenza dei Consorzi "*…al perimetro degli enti partecipati e/o controllati della regione*". Tale affermazione, non supportata da un profuso argomentato motivazionale, ha impegnato la Sezione in un'analisi in ordine alla natura giuridica

dei Consorzi di bonifica che è andato al di là dei confini regionali e si è esteso anche oltre quelli nazionali.

Non si è trattato, però, di uno sforzo fine a sé stesso; l'intento è stato quello di dare adito a spinte propulsive che hanno indicato la via dell'estensione della disciplina armonizzata ai Consorzi e la loro inclusione nel perimetro del consolidamento regionale.

La nostra ricostruzione della natura giuridica dei Consorzi di bonifica ha dato dimostrazione del fatto che l'inclusione o l'esclusione nel perimetro di consolidamento deve fondarsi su ben solide basi istruttorie e motivazionali che mettono al centro una approfondita analisi della normativa europea, nazionale e regionale.

Da questo punto di vista, l'assunzione di posizioni assertive (poi mitigatesi in corso di istruttoria) non pare porsi in linea con i precetti costituzionali in materia di bilancio (e, sia consentito, di certezza del diritto).

Si è in un campo in cui l'ordinamento giuridico non restituisce una fotografia "in bianco e nero" dei consorzi di bonifica, ma, anzi, ne enfatizza la policromia delle funzioni ad esse attribuite e da essi esercitate.

L'auspicio è, quindi, quello per cui, almeno per le finalità riconducibili alle funzioni squisitamente pubblicistiche, si adottino soluzioni che salvaguardino il primario interesse all'equilibrio di bilancio e la sostanzialità del dettato costituzionale che consacra questo principio.

I FONDI SIE

L'analisi che la Sezione ha svolto con riguardo alla gestione dei Fondi SIE non ha restituito un quadro confortante, sulla base delle seguenti considerazioni di sintesi, che hanno tenuto conto sia degli accertamenti svolti in autonomia dalla Sezione, sia da quelli emersi in fase istruttoria ed in fase di preparifica.

1. L'attuazione del POR Calabria: raffronto con le altre Regioni meno sviluppate.

Per quanto attiene all'attuazione dei Programmi Operativi, la Calabria è nel novero delle Regioni meno sviluppate (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) e, nell'ambito di questo gruppo, è stata la Regione meno performante di tutte.

Lo stato di attuazione (al 31 dicembre 2022) dei POR delle regioni meno sviluppate, distinto per Fondo FESR e Fondo FSE, secondo i dati rinvenuti nella Relazione di "Monitoraggio politiche di coesione -Programmazione 2014-2020 – situazione al 31 dicembre 2022", del MEF (RGS), è stato riassunto nella tabella che segue:

Stato di attuazione POR (FESR e FSE) - Categoria di regione meno sviluppate						
Valori espressi in mln. di euro						
Programma operativo	Valore del Programma (A)	di cui contributo UE	Impegni (B)	Pagamenti (C)	% Avanzamento (B/A)	% Avanzamento (C/A)
Basilicata	840,31	557,83	806,55	586,2	95,98%	69,76%
FESR	550,69	413,02	601,3	423,75	109,19%	76,95%
FSE	289,62	144,81	205,25	162,45	70,87%	56,09%
Calabria	**2.260,53**	**1.784,22**	**1.638,95**	**1.127,34**	**72,50%**	**49,87%**
FESR	**1.860,75**	**1.468,67**	**1.389,94**	**909,85**	**74,70%**	**48,90%**
FSE	**399,79**	**315,55**	**249,01**	**217,49**	**62,29%**	**54,40%**
Campania	4.950,72	3.713,04	4.109,68	2.978,06	83,01%	60,15%
FESR	4.113,55	3.085,16	3.305,22	2.403,74	80,35%	58,43%
FSE	837,18	627,88	804,46	574,32	96,09%	68,60%
Puglia	4.450,60	3.560,48	6.462,97	3.968,40	145,22%	89,17%
FESR	3.485,09	2.788,07	4.973,39	3.093,42	142,70%	88,76%
FSE	965,51	772,41	1.489,58	874,99	154,28%	90,62%
Sicilia	5.093,14	4.033,50	4.810,91	2.941,92	94,46%	57,76%
FESR	4.273,04	3.418,43	4.212,41	2.567,68	98,58%	60,09%
FSE	820,1	615,07	598,5	374,24	72,98%	45,63%
Totale complessivo	**17.595,30**	**13.649,07**	**17.829,06**	**11.601,93**	**101,33%**	**65,94%**
di cui FESR	14.283,11	11.173,35	14.482,26	9.398,45	101,39%	65,80%
di cui FSE	3.312,19	2.475,72	3.346,80	2.203,48	101,04%	66,53%

Sin da subito emerge che il POR Calabria presenta in assoluto i rapporti percentuali più bassi di avanzamento, sia in termini di impegni, pari al 72,50% (nel 2021 erano pari al 70,36%), sia in termini di pagamento pari al 49,87% (nel 2021 erano pari al 47,69%).

Dunque, l'avanzamento avuto nel 2022 (di due punti percentuali circa, rispetto all'omologo dato del 2021) è stato veramente insoddisfacente.

A livello metodologico, è importante esporre una precisazione: i dati qui citati sono riferiti al 31 dicembre 2022 (il 2022 è l'esercizio oggetto di parifica), tuttavia, dagli aggiornamenti prodotti in sede istruttoria e di preparifica emergono elementi di rilevante interesse quanto alla spesa pubblica ammissibile.

Questa, infatti, rappresenta attualmente e secondo i dati più aggiornati il 74% circa del finanziamento totale (al 12 ottobre 2023), in aumento rispetto al dato rilevato per l'esercizio 2022, che sarà di seguito esposto.

Tale stato di fatto è ascrivibile a due fattori: l'intervento della riprogrammazione finale (che, come si vedrà, porta ad un decremento di risorse) ed il massiccio utilizzo dell'overbooking (il quale era il 111% medio al 31 dicembre 2022 e diviene il 133% medio al 12 ottobre 2023).

2. Le difficoltà della programmazione regionale.

Difficoltà nella programmazione ed incisività non particolarmente efficace dei poteri di controllo non hanno certamente contribuito a realizzare una performance positiva del POR Calabria, la cui chiusura è prevista proprio per il 2023.

Il grado non del tutto soddisfacente di programmazione di impiego dei Fondi SIE lo si desume da quattro elementi sintomatici:

1. L'alta percentuale di overbooking di programmazione (in media, ma si tratta solo di una media matematica, che non tiene conto dei "picchi", il 111%);
2. la presenza di Assi prioritari di particolare interesse e potenzialità, nei quali la spesa pubblica ammissibile, in media, è stata al 31.12.2022, pari ad un deludente 58,3%;
3. la presenza di ritardi nell'attuazione del programma, tali da impedire o mettere a rischio la finanziabilità di importanti interventi;
4. il reiterato ricorso alla riprogrammazione del POR (l'ultima riprogrammazione ha comportato un ulteriore decremento delle risorse a disposizione).

3. L'incidenza dell'overbooking di programmazione.

Con il termine "overbooking di programmazione" si indica la presenza di un numero di progetti che determina lo stanziamento di risorse superiori a quello richiesto dagli obiettivi di programmazione, al fine di prevenire la mancata realizzazione di taluni degli obiettivi.

Dunque, il ricorso a tale strumento (consentito, ma entro i limiti dei suoi presupposti) dovrebbe inquadrarsi nella "fisiologia" della programmazione (e, di conseguenza, entro limiti di una ragionevole flessibilità), non certamente eccederne le sue finalità.

Di contro, quando il ricorso all'overbooking è continuativo e diffuso, come si osserva nell'attuazione del POR in questione, possono anche evidenziarsi problemi di tensione con i precetti contabili di trasparenza, integrità, chiarezza e comprensibilità, oltre che con il principio comunitario di "addizionalità" della spesa realizzata con i

fondi SIE. La tabella che segue evidenzia gli Assi prioritari in relazione ai quali è stato maggiormente evidente il fenomeno in questione:

		Elevata % di overbooking				
Assi prioritari	**Finanziamento Totale Decisione C(2020) 8335 del 24/11/2020**	**Costo ammissibile delle operazioni selezionate**		**Spesa pubblica ammissibile delle operazioni selezionate**		**Nr. Operazioni selezionate**
	A	**B**	**C=B/A**	**D**	**E=D/A**	
Asse 1 - Promozione della Ricerca e dell'Innovazione	237.907.407	128.632.785	54,07%	96.277.854	40,47%	374
Asse 2 - Sviluppo dell'Agenda Digitale	146.972.388	156.392.792	106,41%	103.289.725	70,28%	52
Asse 3 - Competitività dei Sistemi Produttivi	319.213.520	300.070.688	94,00%	261.918.036	82,05%	631
Asse 4 - Efficienza Energetica e Mobilità Sostenibile	289.456.119	260.223.443	89,90%	117.794.233	40,70%	354
Asse 5 - Prevenzione dei Rischi	93.879.441	246.352.092	262,41%	93.090.952	99,16%	141
Asse 6 - Tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale	324.491.231	383.653.132	118,23%	124.702.874	38,43%	553
Asse 7 - Sviluppo delle Reti di Mobilità Sostenibile	136.720.321	265.533.455	194,22%	135.775.577	99,31%	29
Asse 8 - Promozione occupazione sostenibile e di qualità	218.793.337	192.353.830	87,92%	109.392.611	50,00%	1.014
Asse 9 - Inclusione Sociale (FESR)	107.424.381	122.455.764	113,99%	24.678.927	22,97%	107
Asse 10 – Inclusione sociale (FSE)	38.447.461	28.624.542	74,45%	4.866.185	12,66%	432
Asse11 - Istruzione e formazione (FESR)	121.546.698	145.316.702	119,56%	52.277.364	43,01%	659
Asse 12 - Istruzione e Formazione (FSE)	126.150.000	162.021.534	128,44%	108.642.011	86,12%	1.829
Asse 13 - Capacità Istituzionale	16.394.835	9.770.577	59,60%	7.302.460	44,54%	14
Asse 14 - Assistenza Tecnica	83.134.540	115.766.115	139,25%	77.871.501	93,67%	190
Totale FESR	**1.860.746.046**	**2.124.396.967**	**114,2%**	**1.087.677.043**	**58,5%**	**3.090**
Totale FSE	**399.785.633**	**392.770.483**	**98,2%**	**230.203.267**	**57,6%**	**3.289**
Totale POR	**2.260.531.679**	**2.517.167.450**	**111,4%**	**1.317.880.310**	**58,3%**	**6.379**

4. L'andamento della spesa pubblica ammissibile.

Uno degli aspetti critici che ha caratterizzato l'esecuzione del POR Calabria è rappresentato da un andamento non incoraggiante della spesa pubblica ammissibile relativa alle operazioni selezionate.

Secondo la grafica che segue, l'andamento della spesa pubblica ammissibile non ha raggiunto il 50% dell'importo di dotazione di 7 Assi su 14, anche in ambiti in cui sarebbe stato lecito attendersi uno sforzo maggiore:

					Bassa % spesa pubblica ammissibile	
Assi prioritari	**Finanziamento Totale Decisione C(2020) 8335 del 24/11/2020**	**Costo ammissibile delle operazioni selezionate**		**Spesa pubblica ammissibile delle operazioni selezionate**		**Nr. Operazioni selezionate**
	A	**B**	**C=B/A**	**D**	**E=D/A**	
Asse 1 - Promozione della Ricerca e dell'Innovazione	237.907.407	128.632.785	54,07%	96.277.854	40,47%	374
Asse 2 - Sviluppo dell'Agenda Digitale	146.972.388	156.392.792	106,41%	103.289.725	70,28%	52
Asse 3 - Competitività dei Sistemi Produttivi	319.213.520	300.070.688	94,00%	261.918.036	82,05%	631
Asse 4 - Efficienza Energetica e Mobilità Sostenibile	289.456.119	260.223.443	89,90%	117.794.233	40,70%	354
Asse 5 - Prevenzione dei Rischi	93.879.441	246.352.092	262,41%	93.090.952	99,16%	141
Asse 6 - Tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale	324.491.231	383.653.132	118,23%	124.702.874	38,43%	553
Asse 7 - Sviluppo delle Reti di Mobilità Sostenibile	136.720.321	265.533.455	194,22%	135.775.577	99,31%	29
Asse 8 - Promozione occupazione sostenibile e di qualità	218.793.337	192.353.830	87,92%	109.392.611	50,00%	1.014
Asse 9 - Inclusione Sociale (FESR)	107.424.381	122.455.764	113,99%	24.678.927	22,97%	107
Asse 10 – Inclusione sociale (FSE)	38.447.461	28.624.542	74,45%	4.866.185	12,66%	432
Asse11 - Istruzione e formazione (FESR)	121.546.698	145.316.702	119,56%	52.277.364	43,01%	659
Asse 12 - Istruzione e Formazione (FSE)	126.150.000	162.021.534	128,44%	108.642.011	86,12%	1.829
Asse 13 - Capacità Istituzionale	16.394.835	9.770.577	59,60%	7.302.460	44,54%	14
Asse 14 - Assistenza Tecnica	83.134.540	115.766.115	139,25%	77.871.501	93,67%	190
Totale FESR	**1.860.746.046**	**2.124.396.967**	**114,2%**	**1.087.677.043**	**58,5%**	**3.090**
Totale FSE	**399.785.633**	**392.770.483**	**98,2%**	**230.203.267**	**57,6%**	**3.289**
Totale POR	**2.260.531.679**	**2.517.167.450**	**111,4%**	**1.317.880.310**	**58,3%**	**6.379**

5. I ritardi nella fase di attuazione.

Dall'analisi della documentazione fornita dalla Regione Calabria, poi, sono emerse diverse circostanze critiche in ordine agli interventi ricadenti negli Assi afferenti il FESR, maggiormente per quanto concerne i progetti di investimento, che non faranno completare taluni interventi entro il 31 dicembre 2023 o ne comprometteranno le possibilità di realizzazione.

Nell'Asse 4 (efficienza energetica), ad esempio, a valere sull'azione 4.1.3 (adozione di soluzioni tecnologiche per la riduzione dei consumi energetici delle reti di illuminazione pubblica), è stato registrato un significativo ritardo in fase di avvio lavori, per cui 120 interventi, con un costo ammesso di 24 milioni di euro (il 50% del complessivo costo ammesso), molto probabilmente non saranno completati entro la data di eleggibilità del programma.

Ancora nell'Asse 4, azioni 4.1.1 e 4.1.2 (realizzazione efficientamento energetico negli edifici), poiché la durata dei lavori è stata prevista entro i 18 mesi dalla stipula delle convenzioni (sottoscritte maggiormente con i comuni rientranti nelle strategie aree interne), la maggior parte delle operazioni sono a rischio chiusura entro il 31 dicembre 2023, in virtù dei ritardi registrati (il costo complessivo ammesso è pari a 21,7 milioni di euro).

Nell'asse 5 (prevenzione dei rischi), per gli specifici interventi in tema di difesa del suolo ed erosione costiera, a valere sull'azione 5.1.1 (programma difesa suolo), per 21 operazioni delle 25 ammesse (costo complessivo ammesso di € 76 milioni.), si registrano ritardi di carattere attuativo (secondo i cronoprogrammi trasmessi dal settore competente), per cui l'ultimazione dei lavori è prevista ben al di là del

31.12.2023. Il costo ammesso delle 21 operazioni che non saranno ultimate entro la data prevista è di € 73.000.000,00.

In tema di protezione civile, sempre nell'asse 5, a valere su azione 5.1.4 (centro funzionale multirischi 2.0), al ritardo registrato in fase di attuazione del relativo progetto, di rafforzamento del centro funzionale, conseguirà che lo stesso non possa essere completato entro dicembre 2023 (costo ammesso 11 milioni di euro; spese certificate € 3,3 milioni.).

Nell'Asse 6 (tutela e valorizzazione patrimonio ambientale e culturale), a valere su azione 6.1.2, in tema di rifiuti, sono state registrate criticità per il piano di azione "interventi per il miglioramento del servizio di raccolta differenziata".

Per l'Avviso pubblico rivolto ai Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, sono stati registrati ritardi generalizzati di carattere attuativo in virtù dei quali per 21 operazioni (costo ammesso 21 milioni di euro) è alto il rischio di mancato completamento entro la data di eleggibilità del Programma. Inoltre, 7 operazioni (costo complessivo 5 milioni di euro) non saranno completate entro il 31.12.2023.

Anche per l'Avviso pubblico rivolto ai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 ab. (152 operazioni complessive ammesse a finanziamento) i ritardi di attuazione potrebbero far slittare i tempi di conclusione al di là della data prevista.

In tema di beni culturali e Turismo, Asse 6, azioni 6.7.1 e 6.7.2, i ritardi generalizzati, di carattere procedurale, sulle 32 operazioni ammesse (il cui valore è di € 22,9 milioni. di euro) potrebbero pregiudicarne la regolare conclusione entro dicembre 2023: i beneficiari, titolari delle operazioni, non hanno ancora finalizzato la progettazione esecutiva e/o espletato le procedure di gara propedeutiche all'aggiudicazione e alla successiva consegna dei lavori. Per 7 operazioni, considerata

la natura e il corrispondente importo, superiore ad 1 milione di euro, è quasi certo che non potranno essere completate entro dicembre 2023.

Analoghe problematiche le si rinvengono con riguardo all'Asse 7, all'Asse 9 (inclusione sociale) ed all'Asse 11 (istruzione e formazione).

In definitiva, è verosimile uno scenario in cui non solo le risorse europee programmate non verranno impiegate, ma, per aversi un'opera completata e regolarmente funzionante, si dovrà fare ricorso a risorse diverse dai fondi SIE.

6. La riprogrammazione finale.

La riprogrammazione finale del Programma è stata approvata dai competenti servizi della Commissione europea con la recente decisione finale C(2023) 7321 del 23 ottobre 2023.

Il piano finanziario prima vigente, di € 2.260.531.679, è stato rimodulato in € 2.223.159.324,00.

Vi è stata, dunque, una rimodulazione di segno negativo per 37,37 milioni di euro rispetto alla precedente dotazione finanziaria.

Anche tale aspetto, come si diceva in apertura, rappresenta uno degli elementi critici della programmazione regionale: fondamentalmente, al fine di non depotenziare l'impatto economico delle risorse unionali e di raggiungere il "target" finale programmato (1.784 milioni di euro), è stato necessario diminuire la dotazione finanziaria del piano.

Come si evince dalla tabella riportata a seguire, rimane, però, da realizzare, entro la data del 31 dicembre 2023, una spesa superiore a 333 milioni di euro per

raggiungere il target finale. Si tratta di un obiettivo impegnativo, in relazione al poco tempo a disposizione.

1	Target Comunitario (n+3) al 2023	1.784.217.631
2	Valore cumulato delle spese certificate al 30 giugno 2023	1.524.937.598
3	di cui Quota UE al 30 giugno 2023	1.301.926.977
4	I^ domanda di pagamento intermedio del periodo contabile finale (2023-2024)	94.563.327
5	di cui Quota UE (78,93%)	74.638.834
6=2+4	Valore cumulato delle spese certificate	1.619.500.925
7=3+5	di cui Quota UE (78,93%)	1.376.565.811
8=1-7	Spesa residua da sostenere a chiusura per garantire il completo assorbimento della quota comunitaria	407.651.820
9	Spesa attesa sui nuovi due Assi SAFE (a totale carico della quota comunitaria)	140.000.000
10=9-8	Spesa residua da sostenere a chiusura per garantire il completo assorbimento della quota comunitaria	267.651.820
11	Spesa totale da realizzare per il raggiungimento del target comunitario con il contributo delle spese attese sugli Assi SAFE	333.480.962

7. La PAC.

Per quanto riguarda la politica agricola comune, la Sezione, in fase istruttoria, aveva rilevato che l'importo del saldo irregolarità da recuperare (all'epoca assommante ad € 54.033.888,46) era aumentato del 24,76% rispetto a quello presente al 31 dicembre 2021 (€ 43.308.542,82).

Anche con riguardo all'esercizio 2022, dunque, si era evidenziata l'elevata consistenza delle somme da recuperare e la bassa percentuale di recupero.

Su questa tematica la Regione ha più recentemente comunicato che il totale complessivo dei debiti derivanti da irregolarità (ovvero il dato complessivo di tutte le annualità), assomma ad € 40.713.784,85 (quota UE) e che, rispetto a tale importo, la quota complessivamente recuperata è pari ad € 6.118.716,67 (sempre quota UE).

Dunque, la rilevata criticità della scarsa efficacia delle procedure di recupero permane anche nell'esercizio 2022, anche se vi sono segni di miglioramento.

8. Conclusioni.

La complessiva valutazione del piano regionale ha denotato una certa qualche difficoltà nella predisposizione di misure idonee ad intersecare in modo completo le finalità della programmazione.

Tale stato di fatto comporterebbe la necessità che la Regione riveda il sistema logico sulla base del quale alcuni elementi della programmazione sono sorti. Nello specifico, risulta che la Regione ha redatto il POR 2014-2020 sulla base di un'analisi SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats), relativa agli interventi programmati per ogni singolo "Obiettivo Tematico" ("OT", di seguito).

Questa metodica di programmazione, che deve basarsi su dati il più possibile aggiornati e su di una descrizione molto analitica ed asettica dell'obiettivo perseguito è la più diffusa, il che, però, di per sé non esclude affatto il ricorso anche ad altre metodologie.

Tra le altre metodiche che si possono "affiancare" alla SWAT, si ricorda la "Gestione del Ciclo di Progetto" (espressione più diffusamente utilizzata in inglese, come "Project Cycle Management – PCM").

Le caratteristiche del PCM risiedono proprio in una particolare specificità delle varie fasi della programmazione, in un maggiore coinvolgimento degli "stakeholders" e nell'implementazione di una fase di verifica dei risultati raggiunti e della loro coerenza con gli obiettivi della programmazione.

Si tratta, dunque, di un utile strumento di lavoro, che potrebbe aiutare nella predisposizione di una programmazione più performante.

CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE PER LA CALABRIA

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE CALABRIA PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2022

(art. 1, comma 5, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, conv. con l. 7 dicembre 2012, n. 213)

Procuratore regionale
Pres. Romeo Ermenegildo Palma

UDIENZA DEL 14 NOVEMBRE 2023

Hanno concorso alla stesura della relazione con autonomi contributi:

CAPITOLO V
Il ciclo di bilancio e la gestione finanziaria
(Vice Procuratore Generale Giovanni Di Pietro)

CAPITOLO VI
Stato patrimoniale e Conto economico
(Vice Procuratore Generale Giovanni Di Pietro)

CAPITOLO VII
Indebitamento
(Vice Procuratore Generale Giovanni Di Pietro)

CAPITOLO VIII
Sanità - Parte prima
(Sostituto Procuratore Generale Maria Gabriella Dodaro)

Sanità - Parte seconda
(Sostituto Procuratore Generale Paola Ciccarelli)

Sanità - Parte terza
(Sostituto Procuratore Generale Fernando Gallone)

CAPITOLO IX
Fondi comunitari
(Sostituto Procuratore Generale Gianpiero Madeo)

CAPITOLO X
Il Piano Nazionale di Ripresa e resilienza
(Sostituto Procuratore Generale Federica Pallone)

CAPITOLO XI
Le società partecipate e gli enti strumentali della Regione Calabria
(Sostituto Procuratore Generale Costantino Nassis)

Il coordinamento con le restanti parti della relazione è stato curato dal Procuratore Regionale

Hanno collaborato alla redazione la dott.ssa Silvia Masi e la dott.ssa Federica Romeo

Catanzaro 14 novembre 2023

INTRODUZIONE
(Presidente Romeo Ermenegildo Palma)

Le considerazioni e le analisi sull'andamento della spesa che seguono si affiancano alle verifiche, alle osservazioni e alla certificazione dei dati contabili della Sezione di controllo all'esito del Giudizio, e offrono ulteriori valutazioni e riflessioni formulate dal particolare osservatorio istituzionale di cui fruisce il Pubblico ministero nell'esercizio della funzione requirente: la tutela dell'interesse alla corretta gestione delle risorse pubbliche e al rispetto della normativa in materia di coordinamento della finanza pubblica[1] per l'eventuale esercizio dell'azione di responsabilità per danno all'erario.

A fronte della differenziazione delle funzioni assegnate dall'Ordinamento al Collegio giudicante e al Pubblico ministero, entrambi gli organi rendono la propria attività quali appartenenti ad una Magistratura con specifica vocazione economico-finanziaria, e quali soggetti indipendenti e imparziali che esaminano i dati rappresentati nel rendiconto e, a fronte della certificazione dei saldi, offrono all'attenzione valutazioni tecniche per ogni eventuale intervento degli organi di governo.

Ad eccezione delle valutazioni negative sui dati contabili – formalizzate nella non parifica delle poste di bilancio ritenute non regolari – l'adozione di ogni iniziativa conseguenziale è prerogativa degli Organi di indirizzo politico, fermo restando che tale potere/dovere sottende sempre la cura dell'interesse collettivo e del migliore impiego di risorse pubbliche.

Lungi dal costituire sindacato di scelte politiche, l'esito del giudizio di parifica e le analisi condotte prospettano occasioni di riflessione e l'opportunità di operare correzioni in un ciclo virtuoso della gestione del denaro pubblico funzionale alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, e si offrono alla collettività in funzione del controllo democratico sull'impiego delle risorse pubbliche.

Ed in tale prospettiva l'operato della Corte dei conti concorre ad alimentare la conoscenza e a supportare l'esercizio della c.d. democrazia partecipata.

Non meno rilevante è, poi, un'ulteriore considerazione: in un contesto nazionale in cui, nel recente passato, si è confermata la inesorabile tendenza alla riduzione degli ambiti istituzionali di esercizio delle competenze della Magistratura contabile e non risulta mai indagato in modo puntuale il mantra della c.d. paura della firma e dei reali motivi che lo alimentano, certificare i dati a rendiconto e fornire al tavolo del decisore politico argomenti di riflessione è attività di esercizio della democrazia, peraltro costituzionalmente prevista e garantita (art. 100 Cost).

[1] Cfr. art. 18 R.D. n. 1038/1933 e art. 72 R.D. n. 1214/1934

CAPITOLO I
Giudizio di parifica
(Presidente Romeo Ermenegildo Palma)

1. - Giudizio di parifica: natura ed effetti

A differenza da quanto evocato dal *nomen iuris* il giudizio di parifica non è procedimento giurisdizionale in senso stretto[2].

La delibera che formalizza l'esito del giudizio di parificazione[3] ha natura sostanziale di atto di controllo, natura che mantiene anche a fronte della celebrazione della fase conclusiva con le forme della giurisdizione contenziosa e in udienza pubblica[4] cui partecipa il Procuratore generale, in contraddittorio con i rappresentanti dell'Amministrazione[5].

Il perimetro del giudizio ex art. 100, secondo comma Cost., è la legalità finanziaria dell'azione di governo regionale per l'accertamento del rispetto dei doveri di finanza pubblica indicati dall'art. 148-bis del TUEL (sovranazionali e nazionali) anche con riferimento agli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, e al rispetto dei vincoli in materia di indebitamento (art. 119, c. 6 Cost.).

L'accertamento ha ad oggetto l'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari degli enti (comma 1)[6].

---

[2] Cfr. **Cass. SS.UU. sentt. n. 23072/2014 e n. 22245/2016** che concordano nell'escludere la natura giurisdizionale e, al contempo, puntualizzano che non è atto amministrativo *tout court*.

[3] Cfr. **Corte dei Conti, Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione n. 44/2017/EL.**

[4] Cfr. **Corte Costit. sent. n. 121/1966 e sent. n. 184/2022.**

[5] Cfr**. Giudizio di parificazione del Rendiconto Generale della Regione Calabria - Es. fin. 2021 Requisitoria del Procuratore regionale**, 1° dicembre 2022, pag. 2 e ss. In cui si ricordava come "*Della natura "ibrida" del giudizio di parifica sono espressione due diversi documenti - la decisione di parifica e la relazione che l'accompagna – che, anche se collegati, hanno autonoma rilevanza sia in ordine alla ritualità che nei contenuti e nelle finalità. Alla decisione di parifica (ancora una volta Corte costituzionale, sentenza n. 184 del 23.06.2022) è attribuita la funzione di rendere intangibili le risultanze del rendiconto generale poi sottoposte all'approvazione dell'organo legislativo (art. 40 del r.d. 1214 del 1934) a fronte dell'accertata assenza di squilibri economico finanziari, dell'integrale copertura di spese e in assenza della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria. Alla relazione - e alla dettagliata disamina di come la Sezione di controllo ha operato - l'attuale quadro ordinamentale riconnette da un lato la funzione di dare contezza dell'attività istruttoria svolta, degli ambiti di indagine in cui si è operato e delle conclusioni raggiunte, e, dall'altro, di motivare le valutazioni riportate. Al fine l'attività di analisi/verifica posta in essere è funzionale all'accertamento della veridicità ed attendibilità delle scritture contabili e dei saldi, della sostenibilità degli equilibri di bilancio futuri con particolare riferimento all'art. 81 Cost. sull'obbligo di assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico, o di ricorrere all'indebitamento solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e al verificarsi di eventi eccezionali*".

[6] Cfr**. Giudizio di parificazione del Rendiconto Generale della Regione Calabria - Es. fin. 2021 Requisitoria del Procuratore regionale**, 1° dicembre 2022, pag. 4 e ss. in ordine alla verifica in capo al Giudice contabile della ottemperanza alle prescrizioni dettate in sede di giudizio di parifica e all'obbligo in capo alla Regione di rimuovere le irregolarità che incidano sugli equilibri di bilancio: il Giudice delle leggi (vedi **Corte costituzionale sent. n. 39/2014**) chiarisce in proposito che l'inottemperanza comporta il c.d. blocco dei programmi di spesa e che tale censura rientra nel più organico assetto dei controlli sui bilanci degli enti locali che la Corte dei conti esercita in funzione degli obblighi che lo Stato italiano ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle (politiche di bilancio e che consente, in funzione del diritto di difesa sancito dall'art. 24 Cost, l'impugnabilità delle deliberazioni presso le Sezioni Riunite in speciale composizione quale giudice naturale di seconda istanza (confronta **Corte costituzionale, sent. n. 18/2019**).

E peraltro, "regolarità" dei dati contabili di bilancio non è sinonimo del buon fine della gestione delle risorse impiegate né del loro utilizzo in conformità a legge, e non influenza né inibisce la verifica di profili commissivi o omissivi di danno.

1.1 - segue: P.M., ambito di intervento e attività istruttoria

In un tale contesto, il ruolo che l'ordinamento disegna per l'Ufficio del Pubblico Ministero deve essere esaminato alla luce delle funzioni esercitate dalla Sezione di controllo e dell'attività che i Magistrati che la compongono svolgono prima della celebrazione del giudizio (attività istruttoria e di analisi preliminare in funzione dell'esercizio del controllo, titolarità dei poteri istruttori necessari alla acquisizione di atti e informazioni) e all'esito dello stesso (pronuncia finale con valore "certativo" dei saldi e delle eventuali poste non regolari).

La Sezione di controllo cui si intestano la fase istruttoria e la pronuncia finale è quindi il *dominus* del procedimento.

L'Ufficio del Pubblico Ministero opera ogni analisi e approfondimento delle dinamiche di gestione sui documenti prodotti e sulle informazioni acquisite in sede istruttoria dalla Sezione di controllo.

Si tratta di una peculiarità che – al di là del costante, leale e proficuo dialogo istituzionale tra Uffici che esercitano funzioni diverse in relazione alla specifica *mission* istituzionale – rende il ruolo del Requirente distonico con la naturale vocazione che l'ordinamento gli affida[7], e, peraltro, non in linea con l'obbligo di lealtà processuale che gli impone di non limitarsi a ricercare le prove favorevoli ad evidenziare gli squilibri di bilancio e le cause che li hanno determinati, ma di svolgere accertamenti su fatti e circostanze che diano conto anche degli esiti favorevoli e virtuosi dell'impiego di risorse pubbliche.

Perché, è bene ricordarlo, il Pubblico ministero ricerca la verità[8] e in tale attività deve potere disporre di ogni elemento che concorre all'esito di tale ricerca.

Ed è evidente che la funzione requirente subisce una compressione proprio laddove l'autonomo esercizio di poteri istruttori potrebbe fornire un apporto qualificato in forza delle specifiche informazioni pervenute attraverso le denunce di danno erariale.

Peraltro, anche in questa sede il Pubblico ministero:

- agisce nell'esercizio di una funzione obiettiva e neutrale, rappresenta l'interesse generale al corretto esercizio da parte degli Organi di governo delle funzioni amministrative e contabili delegate a seguito dell'esercizio della gestione democratica della *res publica*;

- proprio in considerazione dell'affidamento della tutela dell'interesse generale alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale riconosciuta dall'ordinamento[9], è

[7] Mutuando dall'ordinamento della magistratura ordinaria anche il Pm contabile veglia sull'osservanza delle leggi, sulla pronta e regolare amministrazione della giustizia, sulla tutela dei diritti dello Stato; promuove la tutela del pubblico erario svolgendo le indagini strumentali alla promozione dell'azione risarcitoria; fa eseguire i giudicati e ogni altro provvedimento del giudice nei casi stabiliti dalla legge. Come nel processo penale il PM svolge la funzione di parte pubblica e rappresenta l'interesse generale dello Stato.

[8] In altri termini il Pubblico ministero formula richieste e acquisisce atti e informazioni in vista delle decisioni degli organi giudicanti nell'interesse superiore alla legalità e al rispetto delle regole

[9] Cfr. **Corte costituzionale, sentenza n. 138/2019**

titolare della legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità di leggi suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico - finanziari dell'Ente.

Non meno rilevante è la circostanza che la richiesta di ulteriore istruzione al Collegio di controllo – non esclusa dall'attuale quadro normativo[10] - rende l'attività istruttoria soggetta alla preventiva condivisione, circostanza che subordina l'esito dell'istanza al volere, non sindacabile, del Collegio.

Evidente è, quindi, la distonia con le prerogative proprie dell'Ufficio del Pm (specie se inteso in raffronto ed in sinergia con il ruolo del Pm presso la magistratura ordinaria, ed in forza del principio immanente della "unicità" ed "unitarietà" dell'Ufficio del Pubblico Ministero)[11] a fronte della reiterata ermeneutica del Giudice delle leggi che ribadisce che la celebrazione del giudizio di parifica avviene nelle forme della giurisdizione contenziosa[12] e in contraddittorio con i rappresentanti dell'amministrazione, e che il Pubblico ministero è parte necessaria[13].

E, al fine, non meno rilevante è sottolineare due peculiari aspetti:

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

- anche nell'ambito del procedimento in cui è strutturato il giudizio di parifica eguale è il potere/dovere di assicurare la tutela dell'erario e il rispetto delle regole di corretto impiego delle risorse pubbliche.

Ed è nell'ambito di tale costrutto che – in assenza di norme di rango primario - si affida al PM il ruolo di interventore necessario.

Invero, l'autorevolezza, la specifica competenza e l'indubbia professionalità dei giudici chiamati a comporre il Collegio che ha in carica la declaratoria di regolarità/irregolarità dei saldi assicurano con certezza che giungano al PM documenti ed elementi di valutazione approfonditi e certi, dati e notizie acquisiti nell'esercizio di una attività di *discovery* dettagliata e realizzata - non è superfluo ribadirlo - nell'esercizio di funzioni giustiziali[14].

Il giudizio di parifica integra, quindi, un contesto peculiare rispetto a quello in cui ordinariamente opera il PM, non pregiudica l'accertamento di negligenze individuali[15] e, a ben vedere, costituisce veicolo di notizie qualificate rese da un Organo giudiziario nell'esercizio dei propri poteri di istruire ed accertare fatti di gestione.

---

[10] In assenza di diversa determinazione del legislatore, non è comunque inibita la possibilità al PM di sollecitare ulteriori spunti istruttori o chiedere chiarimenti a seguito dell'esame della produzione documentale ai Magistrati istruttori, naturali interlocutori dell'Amministrazione regionale e, ad oggi, unici titolari dei poteri istruttori.

[11] Cfr. **R.D. 30 gennaio 1941, n. 12**, secondo cui "*il pubblico ministero veglia alla osservanza delle leggi, alla pronta e regolare amministrazione della giustizia, alla tutela dei diritti dello Stato, delle persone giuridiche e degli incapaci, richiedendo, nei casi di urgenza, i provvedimenti cautelari che ritiene necessari*", ferma restando la considerazione che la funzione di tutelare l'integrità dell'ordinamento generale e di assicurare l'interesse oggettivo alla corretta attuazione della legge è propria di tutti i pubblici ministeri, pur se appartenenti ad ordini distinti.

[12] Cfr. **Corte costituzionale, sentenza n. 121/1966**

[13] Cfr. **Corte Costituzionale, sentenza n. 121/1966 cit** secondo cui la pronuncia sul rendiconto avviene "*previa trattazione in udienza pubblica, con la partecipazione del procuratore generale*".

[14] Cfr. **Corte costituzionale, sentenza n. 168/2022**

[15] Cfr. **Corte costituzionale, sent. n. 72/2012** e art. 39, R.D. n. 1214/1934.

Ne consegue che ogni informazione si cristallizza anche ai fini delle prescrizioni recate dall'art. 51 c.g.c. in quanto specifica e concreta e legittima l'azione di accertamento di responsabilità attraverso ulteriori e mirate iniziative investigative.

1.2 - segue: contraddittorio e giudicato

Vengono in rilievo due immediate considerazioni:

- la natura "certativa" dell'attività di parifica [16] consegue all'incardinazione dell'intera attività strumentale alla pronuncia nell'ambito di un giudizio ed in funzione dell'esercizio di attività giurisdizionale;

- si perviene all'effetto di "giudicato" attraverso uno schema che – così come indicato dall'ermeneutica costituzionale - è solo formalmente contenzioso.

Ed è in funzione del rispetto del principio previsto dall'art. 24 Cost., che la decisione finale viene assunta previo contraddittorio con le parti ed è impugnabile dinanzi alle Sezioni Riunite in speciale composizione[17].

Spetta al Presidente della Sezione di controllo[18] indicare le fasi e le modalità del contraddittorio [19] che va assicurato durante tutto l'iter procedurale, a partire dall'istruttoria, e su tutti i temi sottoposti a verifica, ed al Collegio, a seguito dell'esito dell'interlocuzione con la Regione, circoscrivere l'ambito di indagine ai temi che riporta nella decisione finale e che richiama nella relazione esplicativa[20].

1.3 - segue: rendiconto annuale, verifica di regolarità contabile e analisi dell'andamento della gestione

Nella recente requisitoria orale pronunciata in occasione della parifica del rendiconto dello Stato, il Procuratore Generale ha voluto ricordare che quella che oggi viene assicurata alla Regione è una attività non meramente formale e celebrativa perché in essa va ravvisata la "sostanza" del controllo esercitato dalla Corte dei conti espressione della funzione "*che più manifestamente ravvicina e collega la Corte dei conti con l'ordine costituzionale o politico*

[16] Cfr. **Corte dei conti Sezione Riunite in sede di controllo, delibera n. 7/2013**

[17] Cfr. **Giudizio di parificazione del Rendiconto Generale della Regione Calabria - Es. fin. 2021 Requisitoria del Procuratore regionale**, 1° dicembre 2022, pag. 6 e ss in cui si faceva rilevare come "*l'Amministrazione non può essere costretta a subire gli effetti di una decisione di così rilevante valenza per la prosecuzione dell'azione gestionale senza avere avuto la possibilità di partecipare e dedurre così facendo valere le proprie ragioni. Anche nel giudizio di parificazione opera il principio di civiltà giuridica "audiatur et altera pars" dovendosi, al più, ritenere peculiare il modo in cui può svolgersi, e fermo restando che fino al giudizio va assicurata la possibilità di prospettare le proprie ragioni*".

[18] Cfr. **Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 7/2013**

[19] In occasione della parifica del rendiconto per l'anno 2022 la celebrazione del contraddittorio è avvenuta a seguito della convocazione del Presidente della Regione Calabria e del Dirigente generale del dipartimento bilancio, finanze, patrimonio, società partecipate della Regione Calabria (CORTE DEI CONTI – SEZ_CON_CAL-SC_CAL-0004772 – Uscita – 11/10/2023) in ordine alle "Prime valutazioni all'esito dell'istruttoria svolta" e a osservazioni e/o richieste istruttorie e/o chiarimenti. Ne è seguito a riscontro il deposito da parte della Regione di memorie e documenti.

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

riguardando l'esame e l'accertamento annuale dei conti dei ministri e del conto generale dell'amministrazione delle finanze, come pure la corrispondente formale deliberazione che vuole essere presentata al Parlamento a corredo del progetto di legge per l'assetto definitivo del bilancio"[21].

Il rendiconto in esame è, quindi, "*strumento di verifica della regolarità dei conti e della correttezza delle spese effettuate dalle pubbliche amministrazioni*", sintesi della gestione e sede naturale in cui è riscontrabile la "*responsabilità degli amministratori per l'impiego di risorse finanziarie pubbliche nel rispetto dei canoni di legalità, efficienza, efficacia ed economicità della gestione amministrativa ...*", ed è "*momento essenziale del processo di pianificazione e di controllo sul quale si articola l'intera gestione dell'ente*" in quanto contiene informazioni comparative e la misura dei risultati ottenuti che, nel confronto con quanto indicato nei programmi e negli atti di indirizzo, consentono di valutare gli scostamenti dalle previsioni formulate e le differenze rispetto ai risultati attesi e, non in ultimo, di analizzare le ragioni[22].

Al contempo, le conclusioni formulate e i contributi di riflessione che le accompagnano sono espressione della c.d. funzione propositiva e dialogica che, l'esegesi costituzionale ha costantemente sottolineato, caratterizza il giudizio di parificazione.

1.4 - segue: funzione "certativa" e "funzione dialogica" in chiave propositiva

In proposito, l'attuale quadro normativo prevede che nel giudizio di parificazione del rendiconto regionale trovino spazio due diversi atti, espressione di due diverse funzioni:

- la deliberazione che attiene alla verifica di conformità dei risultati del rendiconto con le leggi di bilancio e con i dati contabili[23];

- la relazione [24] che riporta le osservazioni sulla conformità della gestione all'ordinamento, le segnalazioni di inefficienze e le raccomandazioni su possibili iniziative da assumersi a fronte di criticità riscontrate.

In ordine alla deliberazione si è chiarito[25] che "*il segmento finale di tale attività si svolge in un contesto di natura giurisdizionale, tanto che da esso scaturiscono gli effetti del giudicato. Di qui lo schema del giudizio di parificazione, che è solo formalmente contenzioso*", ma che determina "*effetti preclusivi nell'ordinamento, attesa l'immodificabilità delle risultanze del rendiconto parificate dalla Corte*".

Quanto alla relazione è stato puntualizzato[26] che "*la pronuncia della Corte dei conti interviene prima dell'approvazione, da parte dell'organo legislativo, della legge sul rendiconto*" al

---

[21] Cfr. **Requisitoria orale del Procuratore generale Angelo Canale** – Giudizio sul Rendiconto Generale dello Stato 2022 – Udienza del 28 Giugno 2023, pag. 2

[22] Cfr. **Corte costituzionale, sentenza n. 250/2020**

[23] Cfr. **artt. 39 e 40 del R.D. n. 1214/34, Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti**

[24] Cfr. **art. 1, comma 5, del D.L. n. 174/2012 convertito con modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213** secondo cui "*il rendiconto generale della regione è parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934,n. 1214. Alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone 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. La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al presidente della giunta regionale e al consiglio regionale*".

[25] Cfr. **Corte dei conti – Sezioni Riunite in sede di controllo, delibera n. 7/2013; Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 9/2013 in cui si fa rilevare che** *"l'aspetto più importante da considerare è costituito dalla peculiare natura del giudizio di parificazione, nel quale la funzione certativa appartiene alla struttura della Corte dedicata al controllo".*

[26] Cfr. **Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 9/2013**

fine di consentire "*il controllo politico che il potere legislativo deve esercitare sulla gestione delle pubbliche risorse da parte del governo*", e che in funzione di tale controllo politico, quanto rilevato "*si pone in rapporto di ausiliarietà nei confronti delle assemblee legislative ed è dunque teleologicamente collegata alla legge di approvazione del rendiconto stesso*".

È la relazione che riporta e evidenzia disfunzioni nella gestione, che segnala la reiterazione di iniziative non produttive degli effetti preconizzati, che mette in rilievo i disallineamenti nei risultati rispetto a quanto pianificato e riportato in cronoprogrammi (spesso campanello d'allarme in vista del conseguimento dell'obiettivo programmato).

Ed è in tale ambito che vengono formulate avvertenze e raccomandazioni su tali disallineamenti, specie se inseriti in serie storiche di analoga natura già osservate in occasioni precedenti, circostanza che – laddove sia presente - è già indice di patologie di malfunzionamento spesso foriere di danno erariale.

In diversi termini, all'analisi segue il riscontro dei risultati raggiunti, nell'ambito di un giudizio in cui viene cristallizzato con efficacia di giudicato l'esito dell'attività di parifica e, in concreto, del confronto tra le previsioni contenute nella programmazione e i risultati della gestione[27].

In tale contesto, la segnalazione delle incongruenze rilevate è intesa dalla giurisprudenza costituzionale come ausilio alle scelte della politica e, al contempo, campanello di allarme per non incorrere in responsabilità erariali.

Più in particolare[28], accanto alla attivazione del circuito del "*controllo politico che il potere legislativo deve esercitare sulla gestione delle pubbliche risorse da parte del governo*", l'attività di analisi contenuta nella relazione sottende il controllo democratico dei cittadini sull'operato degli eletti e si ricollega alla funzione in ultimo ribadita dalla Corte costituzionale[29] di verifica del rispetto del principio della **"***corretta elaborazione e gestione del bilancio, inteso come bene pubblico funzionale alla valorizzazione della democrazia rappresentativa***".**

D'altra parte, il giudizio di parifica "*costituisce il giudizio più immediatamente rispondente alle esigenze costituzionalmente imposte di accertamento del corretto impiego delle risorse finanziarie e quindi meglio idoneo ad esprimere la profonda sinergia tra le diverse funzioni affidate alla Corte dei conti, tanto da porsi al crocevia tra controllo e giurisdizione, funzioni entrambe opportunamente intestate alla Magistratura contabile dall'attuale e sempre viva Carta costituzionale*"[30].

E, nell'alveo di tale puntuale ricostruzione giurisprudenziale, si prospetta di particolare profilo l'iniziativa del Pubblico ministero, modellata sulle funzioni istituzionali che esercita.

2. - Ciclo di bilancio e continuità dei bilanci: prescrizioni e termini di legge

[27] Cfr. **Corte cost. sentt. n. 80/2017 e n. 184/2016.**

[28] Cfr. **Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 9/2013** secondo cui *"la pronuncia della Corte dei conti interviene prima dell'approvazione, da parte dell'organo legislativo, della legge sul rendiconto...Poiché la finalità primigenia della resa del conto è quella di consentire il controllo politico che il potere legislativo deve esercitare sulla gestione delle pubbliche risorse da parte del governo, l'attività di parificazione svolta dalla Corte si pone in rapporto di ausiliarietà nei confronti delle assemblee legislative ed è dunque teleologicamente collegata alla legge di approvazione del rendiconto stesso"*.

[29] Cfr. in ultimo **Corte costituzionale, sent. n. 190 del 17 ottobre 2023**

[30] Cfr. **Requisitoria orale del Procuratore generale Angelo Canale** – Giudizio sul Rendiconto Generale dello Stato 2022 – Udienza del 28 Giugno 2023, pag. 3

Una notazione a parte merita il richiamo al rispetto della tempistica che il Legislatore fissa per la definizione della procedura di approvazione del rendiconto.

In proposito, in relazione al principio di continuità del bilancio da ritenersi "*specificazione del principio dell'equilibrio tendenziale contenuto nell'art. 81 Cost., in quanto "collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato" (ex plurimis, sentenza n. 181 del 2015*[31]*), consentendo di inquadrare in modo strutturale e pluriennale la stabilità dei bilanci preventivi e successivi» (sentenza n. 49 del 2018)"* [32], il Giudice delle leggi ha recentemente ribadito non solo che la tenuta dei conti deve "*rispettare la sequenza temporale degli adempimenti legislativi e amministrativi afferenti al bilancio preventivo e consuntivo*", ma anche che una sana gestione finanziaria "*deve tener conto della corretta determinazione della situazione economico-finanziaria da cui prende le mosse e a cui, successivamente, approda la gestione*" in quanto "*tale determinazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi, coinvolgendo l'equilibrio del bilancio il quale, a sua volta, esige che la base di tale ricerca sia salda e non condizionata da perturbanti potenzialità di indeterminazione*[33].

L'esito del giudizio di parifica attesta i saldi contabili dell'esercizio, e, nel rispetto degli equilibri di bilancio, pone le basi della continuità della gestione e di una programmazione virtuosa.

Per cui la parifica del rendiconto 2022 alla fine del 2023 stride con l'esigenza che la gestione legittimata con l'approvazione del bilancio preventivo non registri tempestivamente i saldi certificati in sede di parifica, specie se la pronuncia rechi delle riserve su poste contabili la cui annotazione determina la variazione delle disponibilità indicate nel preventivo.

In altri termini, il mancato rispetto delle scansioni temporali indicate dalla normativa primaria incide sui processi decisionali, sia in termini di ritardo nella adozione delle suggerite azioni correttive[34] che di nuove scelte di programmazione. E proprio l'assenza di dati e informazioni rilevanti condiziona decisamente una programmazione avvisata e conforme ai parametri che presiedono alla tutela degli equilibri della finanza pubblica.

Ed è alla luce di tali considerazioni che si raccomanda la celere redazione del consuntivo della gestione 2023 e l'altrettanto celere invio alla Sezione di controllo per il prescritto esame[35].

---

[31] cfr. **Corte Costituzionale sent. n. 181/2015** in cui si chiarisce che la continuità dei bilanci "*collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato*" consentendo di inquadrare in modo strutturale e pluriennale la stabilità dei bilanci preventivi e successivi (**Corte Costituzionale sent. n. 49/2018**).

[32] Cfr. **Corte Costituzionale sent. n. 165 del 27 luglio 2023**

[33] Cfr. **Corte Costituzionale sent. n. 165/2023** e **sent. n. 89/2017** richiamata.

[34] Cfr. **Requisitoria orale del Procuratore generale Angelo Canale** – Giudizio sul Rendiconto Generale dello Stato 2022 – Udienza del 28 Giugno 2023, pag. 6 in cui si sottolinea che "*la Parifica del Rendiconto generale dello Stato, oltre alle informazioni contabili (che devono essere comunque racchiuse nella necessaria cornice dei requisiti di chiarezza, univocità, veridicità e trasparenza) unite agli approfondimenti contenuti nella relazione annessa alla Decisione di parificazione, estende il proprio orizzonte anche alla più complessa verifica legata agli accennati più recenti precetti costituzionali, dinamicamente proiettati nel tempo, consentendo di segnalare alle amministrazioni i progressi registrati, i traguardi raggiunti della programmazione annuale e le aree di attività che meritano un maggior impegno o l'individuazione di misure correttive, e ciò anche sulla base degli esiti derivanti dall'intero ciclo dei controlli di competenza della Corte*".

[35] cfr. **Corte dei conti, Sezione Autonomia Locali, deliberazione n. 14/SEZAUT/2014/INPR** che puntualizza che "*Il collegamento teleologico con la legge di approvazione del bilancio regionale fa sì che la parifica occupi un ruolo centrale nel sistema coordinato degli strumenti di controllo della finanza pubblica ridisegnato dal d.l. n. 174/2012. Infatti, la cadenza temporale della verifica e il suo inserimento nel processo legislativo regionale si*

prestano anche ad un'analisi, anno per anno, delle misure e delle iniziative adottate dalle Regioni in merito ai rilievi formulati dalla Corte nell'esercizio precedente".

CAPITOLO II
Quadro economico e congiunturale per l'anno 2022
(Presidente Romeo Ermenegildo Palma)

Premessa

Il quadro economico e congiunturale per l'anno 2022 e gli scenari ad oggi in evoluzione condizionano gli effetti delle iniziative di riordino e di efficientamento del sistema Regione adottate.

L'analisi operata dallo SVIMEZ[36] in relazione al periodo 2020 – 2022 conferma la difficile condizione in cui hanno operato e operano l'economia nazionale e, per quanto qui di diretto interesse, quella regionale: rallentamento generalizzato dell'attività economica in Europa, l'incertezza legata al conflitto ucraino, il continuo innalzamento del costo del denaro in funzione antiinflazionistica anche in presenza del progressivo rientro dell'inflazione e al decremento del costo dell'energia.

1. - Analisi del contesto socioeconomico

Nel territorio regionale permangono le condizioni sociali e ambientali critiche già segnalate lo scorso anno che determinano effetti distorsivi anche sulle iniziative opportunamente adottate.

1.1 - segue: criminalità organizzata

In primo luogo la capillare e pervasiva presenza della criminalità organizzata che provoca "*non solo la contaminazione dell'economia legale, condizionando lo sviluppo e la crescita del territorio da tempo relegato agli ultimi posti degli indicatori di crescita economica, della qualità dei servizi e della qualità della vita in generale, ma ha anche sviluppato una crescente e marcata propensione al condizionamento delle Istituzioni locali, prioritariamente finalizzato ad acquisire il controllo delle risorse connesse con gli appalti pubblici*"[37].

Le autorevoli analisi condotte fotografano lo sviamento delle risorse pubbliche e dei flussi finanziari, statali e comunitari, operato dalle organizzazioni criminali "*funzionali anche ad accrescere il proprio prestigio e consenso sociale*"[38].

---

[36] cfr. **Anticipazioni del Rapporto SVIMEZ 2023 "L'economia e la società del Mezzogiorno" - "Dalla ripartenza coesa alle scelte per rafforzare equità e crescita. PNRR, Fondi di Coesione, politiche industriali e diritti di cittadinanza" – Luglio 2023** in cui si evidenzia che "*La ripresa italiana, uniforme su base territoriale, era stata guidata nel 2021 dal binomio di export e investimenti privati (in particolare nel settore delle costruzioni); la congiuntura del 2022, comunque ancora favorevole, è stata condizionata, questa volta in negativo, dalle stesse componenti della domanda, in fase di rientro dal rimbalzo del 2021. In termini reali, la crescita dell'export italiano è passata dal +12,7% nel 2021 al +6% nel 2022. Gli investimenti, rallentati dal rialzo dei tassi e dall'affievolirsi degli effetti espansivi indotti degli incentivi nel comparto dell'edilizia, sono cresciuti del +9,4% dopo il +18,6% del 2021*".

[37] cfr. **Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia, Secondo semestre 2022**, pag. 32.

[38] cfr. **Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia, Secondo semestre 2022**, pag. 27 in cui si evidenzia che "*Per quanto riguarda l'attività di prevenzione antimafia eseguita dai Prefetti sia nella Regione d'origine, sia in quelle di proiezione, ancora una volta è stata documentata la spiccata propensione delle 'ndrine ad infiltrare gli organi amministrativi e le compagini elettorali degli enti locali al fine di acquisire il controllo delle risorse pubbliche e dei flussi finanziari, statali e comunitari, funzionali anche ad accrescere il proprio prestigio e consenso sociale*".

1.2 - segue: congiuntura internazionale, rialzo dei costi energetici e politiche monetarie della Banca centrale Europea

In secondo luogo, l'aumento dei costi di gestione del sistema pubblico, indotti a cascata dall'aumento dei costi per l'energia e delle materie prime, ed in distonia rispetto agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica corrente.

L'osservatorio di Banca d'Italia[39] segnala in proposito che la spesa di parte corrente è aumentata sotto l'effetto dei rincari di utenze e canoni e di incrementi per l'adeguamento stipendiale del comparto sanitario e degli enti locali, a fronte tuttavia di una dinamica contenuta delle nuove assunzioni (invece necessarie, proprio in ragione della necessità di assicurare il pieno utilizzo delle ingenti risorse assegnate scongiurando il rischio che l'indebitamento, specie per i finanziamento del PNRR, non produca i presupposti stabili di un aumento del Prodotto regionale lordo).

Anche il deciso intervento della Banca europea sull'aumento del costo del denaro – perdurante anche a fronte del raffreddamento di fenomeni inflattivi - non ha determinato - né legittima - aspettative di crescita e, al contempo, aggrava i conti degli enti territoriali che a fronte della mancanza di liquidità e del ritardo nei trasferimenti delle somme allocate in bilancio da parte dei soggetti istituzionali obbligati, soggiacciono all'aumento dei costi delle anticipazioni di tesoreria.

1.3 - segue: effetti della spesa in conto capitale sul tessuto economico locale

Anche la spesa in conto capitale ha proseguito l'andamento crescente già rilevato dal 2020 dopo il rimbalzo post Covid, e, tuttavia, per l'anno in esame il novero delle iniziative avviate - e l'impegno in quelle proseguite – è certamente sottodimensionato rispetto al parco progetti finanziati e all'ingente disponibilità finanziaria che non ha riscontri nell'ultimo 40ennio: valga al fine il richiamo ai "grandi progetti" o ai progetti per le Aree urbane inseriti nella programmazione finanziata con fondi europei ad oggi, di fatto, caratterizzati i primi da una gestione lenta e problematica che determina aggravi di costi per l'aggiornamento dei prezzi, i secondi dal perdurare di una fase di avvio complessa e difficoltosa.

Ed è opportuno segnalare che dalla lettura di tali dati emerge con chiarezza che l'esito prodotto dalla spesa in conto capitale attivata non sembra legittimare aspettative positive: a fronte della spesa realizzata nei territori non si sono innescati processi virtuosi di crescita della ricchezza pro capite, o di benessere percepito da parte delle popolazioni.

In sintesi, non risultano variazioni significative dei dati già allarmanti riportati nella relazione resa in occasione della precedente parifica[40].

---

[39] cfr. **Banca d'Italia, "L'economia della Calabria - Rapporto annuale", giugno 2023** "La ripresa italiana, uniforme su base territoriale, era stata guidata nel 2021 dal binomio di export e investimenti privati (in particolare nel settore delle costruzioni); la congiuntura del 2022, comunque ancora favorevole, è stata condizionata, questa volta in negativo, dalle stesse componenti della domanda, in fase di rientro dal rimbalzo del 2021. In termini reali, la crescita dell'export italiano è passata dal +12,7% nel 2021 al +6% nel 2022. Gli investimenti, rallentati dal rialzo dei tassi e dall'affievolirsi degli effetti espansivi indotti degli incentivi nel comparto dell'edilizia, sono cresciuti del +9,4% dopo il +18,6% del 2021".

[40] cfr. **Giudizio di parificazione del Rendiconto Generale della Regione Calabria - Es. fin. 2021 Requisitoria del Procuratore regionale, 1 dicembre 2022** in cui si confermava per quell'anno il "*permanere della Regione Calabria all'interno dell'area delle Regioni europee meno sviluppate nonostante l'ingente flusso di risorse messe a disposizione per colmare le differenze strutturali con le altre regioni d'Europa*", la presenza di un "*<<pil pro capite>>*

Valga per tutti, quale indice di immediata evidenza, la constatazione che non si registra alcun effetto significativo sugli equilibri di bilancio degli enti locali calabresi la cui condizione finanziaria e gestionale permane critica per la progressiva diminuzione delle entrate (anche da addizionale IRPEF) a fronte del costante aumento del gap tra costo dei servizi correlato al costo dell'energia e copertura dei relativi oneri già reiterato da anni.

E ciò, in immediata evidenza, per l'assenza di manifestazioni di ricchezza (produzione di beni o servizi, acquisto o alienazione di beni) e di trasferimento di denaro, entrambi espressione – unitamente al risparmio e a fronte di una bassa propensione alla spesa – dell'aumento della disponibilità pro capite.

A riprova, sempre più frequente è l'intervento della Sezione di controllo nelle procedure di riequilibrio.

inferiore del 75% alla media UE", l'assenza di effetti della spesa "*sul gap strutturale ed infrastrutturale nella Regione Calabria"* e sul "*benessere percepito fotografando la Regione Calabria ancora in posizione critica".* Sempre in quella sede giustiziale si stigmatizzava come *Banca d'Italia e SVIMEZ nelle loro analisi avvertissero "che la ripresa nel 2021 – nel Mezzogiorno ed in Calabria – ha fruito di condizioni particolari e contingenti di sostegno attraverso misure straordinarie che, se hanno consentito la ripresa dei consumi in linea ed in attuazione dell'obiettivo della resilienza"* e che "*tali condizioni sono destinate ad essere rivisitate"* in funzione del perdurare o meno delle condizioni che ne hanno determinata l'introduzione che del livello di criticità periodicamente registrato.

CAPITOLO III
Il bilancio preventivo 2023/2025 e le misure correttive
(Presidente Romeo Ermenegildo Palma)

Premessa

Dall'esame della documentazione in atti risulta che:

- il rendiconto dell'esercizio finanziario 2021 è stato approvato dalla Giunta regionale con la deliberazione n. 265 del 30 giugno 2022 ed il giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2021 è stato definito con la decisione n. 87 del 1° dicembre 2022 della Sezione di controllo;

- nelle more la Giunta regionale ha deliberato e proposto al Consiglio il disegno di legge di assestamento del bilancio di previsione per gli anni 2022-2024 con atto n. 599 del 18 novembre 2022, proposta approvata con la L.R. n. 39 del 29 novembre 2022 che ha operato ai sensi del comma 3-bis dell'art. 50 del D.lgs. n. 118/2011[41];

- ne sono seguite la deliberazione della Giunta regionale n. 640 del 10 dicembre 2022 relativa al d.d.l. "Adozione delle misure conseguenziali al giudizio di parificazione del Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2021 – Variazione al bilancio di previsione 2022 – 2024. Proposta al Consiglio regionale" e la L.R. n. 49 del 23 dicembre 2022 di recepimento delle misure indicate dalla Sezione di controllo.

1. - La legge di assestamento del bilancio di previsione 2022/2024.

La manovra ha riguardato per le voci di entrata le annualità 2022, 2023 e 2024 e per l'annualità 2022 si è basata sulle maggiori entrate partitamente indicate[42] .

Per le voci di spesa si è provveduto mediante la riduzione degli stanziamenti indicati nella tabella riportata in nota[43].

---

[41] Cfr. art. 50, comma *3-bis che stabilisce che "Nelle more della conclusione del giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio precedente da parte della Corte dei conti, i consigli regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano approvano la legge di assestamento del bilancio anche sulla base delle risultanze del rendiconto approvato dalla giunta, fermo restando l'obbligo di apportare le eventuali variazioni di bilancio che si dovessero rendere necessarie a seguito dell'approvazione definitiva del rendiconto dopo la decisione di parificazione. In ogni caso, l'eventuale avanzo di amministrazione libero e quello destinato agli investimenti possono essere applicati al bilancio di previsione solo a seguito dell'approvazione con legge del rendiconto che ne certifica la sussistenza".*

[42] Nella relazione si fa riferimento: **a.** restituzione dell'avanzo libero da parte del Consiglio regionale per un importo pari a euro 13.295.133,91 per come determinato con la deliberazione del consiglio n. 63 del 4 ottobre 2022; **b.** somme versate dal Formez inerenti alla quota di partecipazione dei candidati alle procedure concorsuali in atto di cui alla convenzione rep. 12.057 del 6 luglio 2022 per un importo pari a euro 491.042,00; **c.** crediti nei confronti di Sorical S.p.a. per un importo complessivo di euro 7.521.632,27, di cui euro 2.000.000,00 per canoni d'uso degli acquedotti regionali relativi alle annualità 2019/2022 ed euro 5.521.632,27 per canoni di concessione di derivazione di acque pubbliche per il periodo 2016/2020. Nella nota integrativa viene specificato che "tali entrate sono allocate in bilancio esclusivamente per far fronte alle criticità accertate in sede di giudizio di parifica del 2020 con riferimento alla circolarizzazione debiti/crediti fra la regione e la società…la parte eccedente i debiti della regione nei confronti di Sorical S.p.a., per un importo di euro 6.689.022,12 è interamente accantonato a fondo crediti dubbia esigibilità"; **d.** da maggiori entrate registrate nel triennio 2022/2024 derivanti dall'applicazione del principio contabile paragrafo 3.5 dell'allegato 4/2 al D.lgs. n. 118/2011 (DM 1° settembre 2021) per un importo pari a euro 10.009.286,50 nel 2022, euro 8.223.040,72 nel 2023 e euro 7.946.695,53 nel 2024.

[43]

Quanto alla riduzione della spesa alla Missione 20 programma 03, così come puntualmente evidenziato nella relazione della Sezione di controllo, va rilevato che ammonta a euro 20.328.743,15 nell'anno 2022, a euro 6.520.387,57 nell'anno 2023 e a euro 5.122.387,59 nell'anno 2024. Dall'esame della nota integrativa si evidenzia che si tratta di somme non utilizzate in sede di approvazione del bilancio 2022-2024 proprio al fine di essere destinate con la manovra di assestamento, a rafforzare gli equilibri di bilancio della Regione e dei propri enti strumentali.

La Procura regionale, in proposito, condivide la prospettazione critica formulata dalla Sezione laddove rileva che l'ingente storno di risorse (euro 20.328.743,43 dalla missione 20 programma 03 che ospita risorse stanziate per la formazione di fondi di parte corrente non impegnabili e da utilizzarsi dall'ente per eccezionali fatti di gestione che possono intervenire in corso di esercizio) non appare conforme alle enunciazioni del principio contabile applicato relativo alla programmazione finanziaria (allegato 4/1 al D.lgs. n. 118/2011).

E ciò in quanto se da un lato si tratta di somme dichiaratamente funzionali alla manovra di assestamento adottata nel mese di novembre, a esercizio finanziario sostanzialmente concluso, dall'altro tali somme sono immobilizzate e sottratte ad altre finalità e, quindi,

Missione e programma	Descrizione della spesa	Variazione anno 2022	Variazione anno 2023	Variazione anno 2024
U.09.05	Spese per l'attuazione di progetti annuali mirati alla valorizzazione, salvaguardia, manutenzione, ripristino e recupero dei territori montani nonché alla tutela del patrimonio forestale, alla difesa del suolo e alla sistemazione delle connesse infrastrutture civili	- 2.239.160,00		
U.01.01	Contributo al consiglio regionale per il ripiano del disavanzo derivante dal riaccertamento strordinario dei residui di cui al D.lgs. n. 118/2011		- 19.367,06	- 19.367,06
U.01.01	Spese per il funzionamento del consiglio regionale	- 781.000,00	- 610.000,00	- 487.000,00
U.10.02	Spese per la realizzazione del piano di rinnovo degli autobus affidati a ferrovie della calabria per l'effettuazione dei servizi del trasporto pubblico locale (art. 5, commi 3, 4 e 5 della L.R. 21/08/2006 n. 7)		- 2.000.000,00	
U.09.05	Spese finalizzate alla gestione delle attività connesse alla materia di vincolo idrogeologico e di tagli boschivi		- 300.000,00	- 300.000,00
U.50.01	Quota interessi compresa nella rata di ammortamento relativa alla restituzione allo Stato in rate costanti trentennali dell'anticipazione di liquidità effettuata ai sensi dell'art. 3, comma 1, del D.L. n. 35/2013, stanziate dallo Stato per la copertura del debito sanitario cumulativamente registrato a tutto il 31 dicembre 2012	- 502.417,21	- 972.143,82	- 929.431,47
U.50.02	Quota capitale compresa nella rata di ammortamento relativa alla restituzione allo Stato in rate costanti trentennali dell'anticipazione di liquidità effettuata ai sensi dell'art. 3, comma 1, del D.L. n. 35/2013, stanziate dallo Stato per la copertura del debito sanitario cumulativamente registrato a tutto il 31 dicembre 2012	- 481.826,80	- 522.844,75	- 565.557,09
U.13.05	Spese a carico del bilancio regionale per il cofinanziamento del programma degli investimenti in materia di edilizia sanitaria ex articolo 20 della legge 11 marzo 1088, n. 67, relativi all'adeguamento alla normativa antincendio	- 75.000,00	- 75.000,00	- 75.000,00
U.20.03	Accantonamento da utilizzare in sede di manovra finanziaria	- 20.328.743,15	- 6.520.387,57	- 5.122.387,59
U.20.03	Accantonamento di risorse di cui all'art. 26 della legge regionale 23/4/2021, n. 5	- 1.364.845,80	- 200.000,00	- 200.000,00
	Ripiano disavanzo anticipazione di liquidità di cui all'art. 3 del D.L. n. 35/2013 (articolo 1, comma 7, e seguenti del D.L. 13 novembre 2015, n. 179)		- 481.826,80	- 522.844,75
	Copertura annuale del disavanzo emerso da riaccertamento straordinario dei residui di cui all'art. 3 del decreto legislativo 118/2011 (deliberazione della Giunta regionale n. 549 del 21.12.2015)	- 338.156,16		
Totale		**- 26.111.149,12**	**- 11.701.570,00**	**- 8.221.587,96**

Fonte: Nota integrativa alla legge regionale n. 39/2022 di assestamento generale al bilancio di previsione 2022/2024

deliberatamente escluse dalla programmazione e non destinate alle esigenze di funzionamento dell'ente.

Ne consegue che l'assestamento ha fatto fronte a squilibri di bilancio generati da una gestione non virtuosa[44] mediante un non rituale utilizzo di somme formalmente destinate a finalità diverse ma, di fatto, accantonate per la finalità poi conseguita.

Ed in tal senso va ricordato che le eventuali risorse da impiegarsi per l'assestamento "*sono quelle da riprogrammare e già oggetto di una precedente programmazione o provenienti da ulteriori nuove entrate*".

Altro profilo critico attiene alla constatazione che il mancato rispetto del termine di approvazione della legge dell'assestamento (31 luglio come indicato dall'art. 50 comma 1 del D.lgs. n. 118/2011) comporta la violazione del principio di programmazione, dell'obbligo di motivazione delle scelte e della necessaria coerenza delle stesse con il programma politico dell'amministrazione.

1.1 - Misure correttive della Giunta e del Consiglio regionale

Le misure correttive risultano adottate con l.r. n. 48 del 23 dicembre 2022. La relazione della Sezione di controllo dà atto delle modalità con cui la Regione ha operato[45].

2. - La manovra di bilancio[46]

[44] La Sezione di controllo osserva che (cfr. bozza di relazione – Ciclo di bilancio e bilancio preventivo 2022. Gestione finanziaria, cap.1, pag. 9) l'assestamento è destinato a far fronte a "*spese per pignoramenti (euro 8.000.000,00), ad incremento del FCDE (euro 16.698.308,62), a perdite dei bilanci di società partecipate (euro 206.985,39), per rimediare a fattori di squilibri dei bilanci degli enti strumentali (euro 5.900.000,00), al manifestarsi di contenziosi (euro 5.000.000,00). La voce che appare maggiormente coerente allo spirito di programmazione delle risorse è quella relativa alle maggiori somme destinate al fondo di riserva per le spese obbligatorie pari a euro 3.875.000,00*".

[45] Cfr. bozza di relazione della Sezione di controllo resa in sede di contraddittorio preparifica, 2.1 e 2.2, pag. 13 e 14 in cui si richiamano: 1) variazione di bilancio di previsione 2022/2024 di cui alla L.R. n. 49/2022 la previsione della quota annuale di ripiano del disavanzo quale prima voce della spesa, adeguando lo stanziamento per l'anno 2022 alla componente del disavanzo di amministrazione accertato al 31/12/2014 (€ 4.625.263,36) e all'adeguamento della quota di ripiano del disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui dall'esercizio 2023; 2) successiva iniziativa a seguito della decisione della Sezione e quindi della parziale parifica del rendiconto dell'esercizio finanziario 2021 di adeguamento delle scritture contabili per come disposto dalla Sezione. Tuttavia, ha mantenuto inalterato il risultato di amministrazione primario € 1.447.675.450,96, in luogo di quello accertato dalla Sezione € 1.441.124.513,09, ciò in conseguenza della minore entrata da FAL (€ 136.474.167,63 in luogo di € 138.399.842.14= €-1.925.674,51) e della maggiore quota di ripiano del disavanzo (€ 34.014.975,17 in luogo di € 29.389.711,81= 4.625.263,36); 3) richiamo all'effetto conseguito per cui la parte disponibile del risultato di amministrazione 2021, lettera "E" passa da € -75.018.480,77 ad € -79.643.744,12, con un peggioramento di € 4.625.263,35. Il differenziale negativo di € 4.625.263,35 è stato riportato quale disavanzo di amministrazione nell'esercizio 2022 con variazione di bilancio di previsione 2022-2024 (cfr. legge Regionale n. 49 del 23/12/2022). Con specifico riferimento al Consiglio regionale si evidenzia che il Consiglio regionale, con atto dell'Ufficio di presidenza n. 88 del 19 dicembre 2022 avente ad oggetto "Modifiche alle modalità di recupero del maggior disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui approvate con la deliberazione consiliare n. 70 del 3 dicembre 2015 e ss. mm. ii.. Ripristino quote disavanzo" e con la successiva deliberazione consiliare n. 144 del 22 dicembre 2022, sulla base dei rilievi della Sezione formulati nella relazione annessa al giudizio di parificazione del rendiconto 2021, ha ritenuto di provvedere al ripristino delle originarie quote di disavanzo poste a carico degli esercizi 2023 – 2044 nell'importo di euro 64.821,61 annui secondo il previgente piano di rientro dal disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui.

[46] In forza dell'all. n. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011, sono strumenti della programmazione regionale: a) il documento di economia e finanza regionale (DEFR), che entro il 30 giugno di ciascun anno la giunta presenta al consiglio per le conseguenti deliberazioni. anni 2023/2025 con la deliberazione della Giunta regionale n. 641 del 10 dicembre 2022 è stato approvato il documento di economia e finanza (DEFR) per gli anni 2023/2025; b) la nota di aggiornamento del DEFR, da presentare al consiglio entro 30 giorni dalla presentazione della nota di

L'esame della documentazione agli atti del giudizio evidenzia che la Regione Calabria – giusta il disposto degli artt. 36 e 39 del d.lgs. n. 118/2011 – ha regolarmente approvato i documenti di programmazione economica e finanziaria per il triennio 2023/2025[47].

In ordine al concorso al contenimento dei saldi di finanza pubblica, la legge di stabilità regionale del 23 dicembre 2023 n. 50 prevede, ex art. 3 comma 4, che la Regione concorra al contenimento dei saldi di finanza pubblica mediante il trasferimento allo Stato dell'importo annuo di euro 7.804.028,20 per le annualità 2023, 2024, 2025. Alla copertura degli oneri derivanti dalle spese sopra indicate la Regione provvede con le risorse autonome in libera disponibilità previste nel bilancio di previsione 2023/2025.

Peraltro, le previsioni dell'anno 2023 delle componenti della spesa finanziata con le risorse autonome della Regione registrano, rispetto all'esercizio precedente, un incremento di euro 6.341.923 (+4%) nelle spese per il funzionamento della Giunta e del Consiglio regionale e di euro 2.493.671 (+2%) per le spese per enti sub regionali. Sono ridotte le spese per il precariato di euro 363.367 (-1%) e le spese per mutui della Regione e degli enti locali per un ammontare pari a euro 4.428.022 (-3%).

Ciò premesso, anche in occasione della odierna analisi[48] viene evidenziato che le risorse autonome sono quasi interamente impiegate per spese obbligatorie, e che ciò ridimensiona i margini delle scelte discrezionali dell'amministrazione[49].

In proposito va rilevato che, a fronte dell'obiettivo della Regione di ampliare il livello delle entrate e rimodulare quantitativamente e qualitativamente la spesa – peraltro già indicato anche nella analoga previsione per l'anno 2022 e in quella sede non raggiunto - i dati a consuntivo registrano una variazione in miglioramento non significativa pari a circa l'1%.

Permane, poi, la criticità già segnalata in occasione della precedente parifica 2022 in ordine alle spese per il Consiglio regionale e sull'entità delle risorse per il funzionamento. Anche per l'anno in esame si rileva che si tratta di risorse iscritte in bilancio e ancora una volta non interamente impiegate che vanno a determinare un avanzo disponibile in sede di rendiconto. Sul punto, come rilevato dalla Sezione di controllo, si osserva che ciò comporta "*l'oggettiva inattendibilità della stima del fabbisogno per il funzionamento del consiglio oltre che la*

aggiornamento del DEF nazionale per le conseguenti deliberazioni e comunque non oltre la data di presentazione sul disegno di legge di bilancio; c) il disegno di legge di stabilità regionale, da presentare al consiglio entro il 31 ottobre di ogni anno e comunque non oltre 30 giorni dalla presentazione del disegno di legge di bilancio dello Stato; d) il disegno di legge di bilancio, da presentare al consiglio entro il 31 ottobre di ogni anno e comunque non oltre 30 giorni dall'approvazione del disegno di legge di stabilità dello Stato; e) e il piano degli indicatori di bilancio, approvato dalla giunta entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio di previsione e dall'approvazione del rendiconto e comunicato al consiglio; e) il disegno di legge di assestamento del bilancio, presentato al consiglio entro il 30 giugno di ogni anno; f) gli eventuali disegni di legge di variazione di bilancio; g) gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di bilancio, da presentare al consiglio entro il mese di ottobre di ogni anno; h) gli specifici strumenti di programmazione regionale formulati in attuazione di programmi statali, comunitari e regionali e definiti nelle specifiche normative regionali in materia di programmazione generale e settoriale.

[47] Il richiamo è: **a.** documento di economia e finanza (DEFR) per gli anni 2023/2025 con la deliberazione della Giunta regionale n. 641 del 10 dicembre 2022; **b.** al bilancio di previsione 2022/2024 con la legge regionale 23 dicembre 2022, n. 51; **c.** alla legge di stabilità per l'anno 2023 con la legge regionale del 23 dicembre 2022 n. 50; **d.** al documento tecnico di accompagnamento del bilancio di previsione finanziario della regione per gli anni 2023/2025 con la deliberazione della Giunta regionale n. 713 del 28 dicembre 2022; **e.** al bilancio finanziario gestionale per gli anni 2023/2025, approvato con la deliberazione della giunta regionale n. 714 del 28 dicembre 2022.

[48] Il dato era emerso anche in sede di analisi del bilancio di previsione dell'annualità 2022

[49] Nella bozza di relazione della Sezione di controllo cit. pag. 16, si evidenzia che "*l'ammontare delle risorse autonome nel bilancio di previsione dell'annualità 2023 è pari a euro 773.033.105, mentre nell'annualità 2022 del precedente bilancio ammontava a euro 767.328.024, si registra pertanto un esiguo incremento di euro 5.705.082*".

inefficiente programmazione delle medesime risorse nel ciclo del bilancio del consiglio, entrambe le condizioni non possono giustificare ulteriori incrementi di risorse a favore del consiglio"[50].

Critico è, poi, il giudizio della Procura regionale sull'incremento della spesa per gli enti sub regionali, enti che sono soggetti al controllo – in alcuni casi "analogo" in quanto società *in house* – pervasivo e costante delle dinamiche finanziarie aziendali e che, anche se perseguono finalità di pubblico interesse, scontano in primo luogo l'obbligo del rispetto dei principi civilistici in materia di equilibri di bilancio e, comunque, la *mission* di operare nella logica della copertura dei costi mediante l'introito delle somme relative ai servizi resi.

Egualmente critico è il giudizio dell'Ufficio del PM sulla circostanza evidenziata sia nella relazione tecnica al disegno di legge del bilancio di previsione 2022/2024, che nella medesima relazione al disegno di legge del bilancio di previsione 2023/2025, che le regole di salvaguardia indicate dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 siano un limite alle politiche espansive della spesa in presenza di entrate incerte o di difficile esazione, di pignoramenti, di contenzioso.

In proposito, è appena sufficiente richiamare quanto già osservato dalla Sezione di controllo in occasione della decisione di parifica del rendiconto 2021 (n. 87/2022) in cui si ricorda che "*sebbene l'implementazione degli accantonamenti di bilancio, previsti dalla riforma contabile, comporti l'utilizzo di risorse autonome traducendosi in un fattore di rigidità del bilancio, non può sottacersi che costituisce una misura necessaria al fine di evitare irreversibili condizioni di squilibri di bilancio causati da fatti di gestione pregiudizievoli per la stabilità finanziaria dell'ente*".

[50] Cfr. bozza di relazione cit. pag. 18

CAPITOLO IV
Gli equilibri di bilancio e il ripiano del disavanzo
(Presidente Romeo Ermenegildo Palma)

1. - Equilibri di bilancio 2022

Dalla analisi del prospetto degli equilibri di bilancio risultanti dalle annotazioni riportate nell'"Allegato 10 – Rendiconto della gestione 2022" si evidenzia che la Regione Calabria ha chiuso l'esercizio finanziario 2022 con un equilibrio complessivo di € 11.651.806,49[51].

2. - Utilizzo degli spazi finanziari

Va premesso che le Regioni nell'esercizio 2022 sono tenute a certificare la realizzazione degli investimenti disciplinati dall'articolo 1, comma 495/ter, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, e dell'articolo 1, commi da 833 a 836, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, mediante l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti e il ricorso al debito, per gli anni 2017, 2018 e 2019 (c.d. spazi finanziari di cui all'art.1, comma 495 nell'ambito dei patti nazionali, di cui all'articolo 10, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 243) da realizzarsi nel corso del quinquennio successivo e da certificare attraverso il sistema di monitoraggio BDAP-MOP). In caso di mancata o parziale realizzazione degli investimenti, si applicano le sanzioni di cui al comma 475 della richiamata legge n. 232 dell'11/12/2016[52].

---

[51] In parte spesa risulta iscritta la quota di disavanzo non ripianata nell'esercizio 2021 (€ 4.625.263,36), ed oggetto di rilievo in sede di giudizio di parifica del rendiconto della gestione 2021, con conseguente mancata parifica del rendiconto primario (A).

[52] La norma richiamata recita: "*Ai sensi dell'articolo 9, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, in caso di mancato conseguimento del saldo di cui al comma 466 del presente articolo:* ***a)*** *l'ente locale è assoggettato ad una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo di solidarietà comunale in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato. Le province della Regione siciliana e della regione Sardegna sono assoggettate alla riduzione dei trasferimenti erariali nella misura indicata al primo periodo. Gli enti locali delle regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano sono assoggettati ad una riduzione dei trasferimenti correnti erogati dalle medesime regioni o province autonome in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato. Le riduzioni di cui ai precedenti periodi assicurano il recupero di cui all'articolo 9, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, e sono applicate nel triennio successivo a quello di inadempienza in quote costanti. In caso di incapienza, per uno o più anni del triennio di riferimento, gli enti locali sono tenuti a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue di ciascuna quota annuale, entro l'anno di competenza delle medesime quote, presso la competente sezione di tesoreria provinciale dello Stato, al capo X dell'entrata del bilancio dello Stato, al capitolo 3509, articolo 2. In caso di mancato versamento delle predette somme residue nell'anno successivo, il recupero è operato con le procedure di cui ai commi 128 e 129 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228;* ***b)*** *nel triennio successivo la regione o la provincia autonoma è tenuta ad effettuare un versamento all'entrata del bilancio dello Stato, di importo corrispondente a un terzo dello scostamento registrato, che assicura il recupero di cui all'articolo 9, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243. Il versamento è effettuato entro il 31 maggio di ciascun anno del triennio successivo a quello di inadempienza. In caso di mancato versamento si procede al recupero di detto scostamento a valere sulle giacenze depositate a qualsiasi titolo nei conti aperti presso la tesoreria statale;* **c.** *nell'anno successivo a quello di inadempienza l'ente non può impegnare spese correnti, per le regioni al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo dei corrispondenti impegni dell'anno precedente ridotti dell'1 per cento. La sanzione si applica con riferimento agli impegni riguardanti le funzioni esercitate in entrambi gli esercizi. A tal fine, l'importo degli impegni correnti dell'anno precedente e quello dell'anno in cui si applica la sanzione sono determinati al netto di quelli connessi a funzioni non esercitate in entrambi gli esercizi, nonché al netto degli impegni relativi ai versamenti al bilancio dello Stato effettuati come contributo alla finanza pubblica;* ***d)*** *nell'anno successivo a quello di inadempienza l'ente non può ricorrere all'indebitamento per gli investimenti. Per le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, restano esclusi i mutui già autorizzati e non ancora contratti. I mutui e i prestiti obbligazionari posti in essere con istituzioni creditizie o finanziarie per il finanziamento degli investimenti o le aperture di linee di credito devono essere corredati*

La Regione Calabria si è quindi impegnata a realizzare investimenti nuovi e aggiuntivi (diretti e/o indiretti), per un importo pari ad euro 22.509.000,00 a partire dall'anno 2018 fino all'anno 2022, euro 22.509.000,00 a partire dall'anno 2019 fino all'anno 2023 e certificare l'avvenuta realizzazione di detti investimenti entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento.

Inoltre, la stessa Regione, ai sensi dei commi 833 e 834 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 che disciplinano il rilancio e l'accelerazione degli investimenti pubblici, si è impegnata a realizzare investimenti aggiuntivi, diretti e indiretti, nell'arco temporale del quinquennio 2019-2023 nel campo dell'edilizia scolastica antisismica, per euro 189.235.601,28. Al fine si è obbligata ad assumere impegni esigibili cadenzati in modo conforme alle tabelle allegate alla legge, da certificare entro il 31 marzo dell'anno successivo a fronte, in caso di inadempimento, dell'obbligo di restituire allo Stato, entro il 31 maggio dell'anno successivo, l'importo corrispondente agli investimenti non realizzati.

Dai riscontri forniti[53] emerge che – a fronte per l'anno 2022 dell'obbligo di realizzare nuovi investimenti per un totale di € 3.376.350,00 (cfr. tabella 2 allegata all'art. 1, comma 495-ter della legge n. 232 dell'11/12/2016) – sono stati adottati impegni in misura inferiore (pari ad € 2.386.079.70) e che la parziale realizzazione determina le sanzioni di cui al comma 475 della l. n. 232/2016.

Eguali criticità sono emerse in relazione agli esercizi 2019, 2020 e 2021[54], circostanza puntualmente evidenziata dalla Sezione di controllo nelle notazioni critiche cui si rinvia condividendone le motivazioni e i richiami ai principi violati[55].

---

di apposita attestazione da cui risulti il rispetto del saldo di cui al comma 466. L'istituto finanziatore o l'intermediario finanziario non può procedere al finanziamento o al collocamento del prestito in assenza della predetta attestazione; ***e)*** *nell'anno successivo a quello di inadempienza l'ente non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione. Le regioni, le città metropolitane e i comuni possono comunque procedere ad assunzioni di personale a tempo determinato, con contratti di durata massima fino al 31 dicembre del medesimo esercizio, necessari a garantire l'esercizio delle funzioni di protezione civile, di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nel rispetto del limite di spesa di cui al primo periodo del comma 28 dell'articolo 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;* ***f)*** *nell'anno successivo a quello di inadempienza, il presidente, il sindaco e i componenti della giunta in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione sono tenuti a versare al bilancio dell'ente il 30 per cento delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza spettanti nell'esercizio della violazione.*

[53] Cfr. nota Dipartimento Economia e Finanze della Regione Calabria prot. n. 362365 del 10/08/2023

[54] Cfr. bozza di relazione della Sezione di controllo cit., pagg. 46 e ss.

[55] Cfr. bozza relazione della Sezione di controllo cit., pagg. 47 e 48 in cui si espone che "*La Sezione ha rilevato che "gli spazi finanziari di cui all'art. 1 comma 495/ter della l. n. 232/2016, la Sezione rileva che la Regione Calabria ha operato in difformità rispetto alla normativa richiamata. Infatti, nell'esercizio 2022, la Regione avrebbe dovuto realizzare nuovi investimenti sugli spazi finanziari 2018 per un totale di € 225.090,00 (cfr. tabella 1 allegata all'art. 1, comma 495-ter della legge n. 232 dell'11/12/2016). Invece, sulla base dei dati certificati gli impegni dichiarati esigibili proprio a fronte degli investimenti realizzati nell'anno 2022, sono stati pari ad € 200.479,81, così configurando la fattispecie della parziale realizzazione degli stessi sanzionata dal comma 475 della l. n. 232/2016.*
Analoga considerazione si rileva con riferimento agli spazi finanziari dell'esercizio 2019 (€ 22.509.00), la cui quota dell'esercizio 2022 risultava pari ad € 3.376.350, atteso che gli impegni per nuovi investimenti indiretti esigibili nel 2022/2023 sono stati certificati per 2,509 migliaia di euro di cui 2,386 relativi ad impegni per nuovi investimenti esigibili nel 2022 e 123 migliaia di euro FPV c/cap di spesa 2022 esigibili nel 2023.
Ancora, con riferimento agli spazi finanziari acquisiti nel 2019, la Sezione accerta la violazione dell'art. 1, comma 495-ter, nella parte in cui prevede che "gli spazi finanziari di cui alla tabella 2 sono utilizzati dalle regioni per effettuare nuovi investimenti per ciascuno degli anni dal 2019 al 2023. A tal fine, entro il ……. e il 31 luglio 2019, le medesime regioni adottano gli atti finalizzati all'impiego delle risorse, assicurando almeno l'esigibilità degli

Quanto alle variazioni relative agli investimenti diretti e indiretti per la quota di competenza 2022, la produzione documentale evidenzia che sono state effettuate con la delibera di G.R. n. 262 del 30/06/2022[56].

3. - Contributi erogati in conto investimenti, art. 1 comma 833 e ss. legge n. 145 del 30 dicembre 2018

Va premesso che in ordine a tali contributi è stata attribuita alla Regione Calabria, nell'anno 2019, la somma di euro 111.344.971,28 (annualità 2019-2022).

L'importo spettante alla Regione Calabria per la sola annualità 2022 è pari a € 25.220.113,37.

Tabella 4*(articolo 1, comma 833)*

Regioni	Perc. di riparto	Riparto del contributo per investimenti (anno 2019)				
		Contributo anno 2019	Nuovi investimenti 2019	Nuovi investimenti 2020	Nuovi investimenti 2021	Nuovi investimenti 2022
Calabria	4,46%	111.344.971,68	35.684.631,58	25.220.113,37	25.220.113,37	25.220.113,37

In occasione di tale assegnazione la Regione Calabria ha assunto l'impegno a realizzare investimenti aggiuntivi nel campo dell'edilizia scolastica antisismica, per euro 189.235.601,28, nel periodo 2019/2023 e a seguire le cadenze temporali indicate nelle tabelle allegate alla legge 145 del 30 dicembre 2018.

Ciò premesso, e a fronte della circostanza che l'erogazione del contributo perseguiva l'obiettivo del rilancio e della accelerazione degli investimenti pubblici, la Sezione ha rilevato il mancato conseguimento dell'obiettivo.

In proposito, la Procura regionale condivide il rilievo che al 31/12/2022 stante la disponibilità per contributi di € 168.373.473,52 e l'integrale impegno, risulta che le somme rimaste da pagare sono pari ad € 86.019.058,82, e che tale condizione sia indice evidente di un ritardo nella realizzazione degli investimenti programmati, ancor più grave se si considera che

impegni nel medesimo anno di riferimento per la quota di competenza di ciascuna regione, come indicata per ciascun anno nelle tabelle 1 e 2 di seguito riportate. L'utilizzo degli spazi finanziari di cui alla tabella 2 è disposto dal bilancio di previsione 2019-2021 attraverso l'iscrizione di stanziamenti di spesa riguardanti gli investimenti finanziati dal risultato di amministrazione presunto o dal ricorso al debito, in misura almeno corrispondente agli importi indicati nella tabella 2. Gli stanziamenti riguardanti le spese di investimento iscritti nel bilancio di previsione 2019-2021 relativamente all'esercizio 2019 risultano incrementati rispetto alle previsioni definitive del bilancio di previsione 2018-2020 riguardanti il medesimo esercizio in misura almeno corrispondente agli importi indicati nella tabella 2. Fatto salvo quanto previsto al precedente periodo, gli investimenti che le singole regioni sono chiamate a realizzare, secondo quanto stabilito nei periodi precedenti, sono considerati nuovi se effettuati a seguito di una variazione del bilancio di previsione che incrementa gli stanziamenti riguardanti gli investimenti diretti e indiretti per la quota di rispettiva competenza".

[56] La delibera ha ad oggetto: *"chiusura dei conti relativi all'esercizio 2021. Riaccertamento ordinario dei residui attivi, passivi e determinazione delle eccedenze di spesa (art. 3, comma 4, del D. Lgs. 23 giugno 2011 n. 118) e ricognizione dei residui attivi e passivi non rientranti nel riaccertamento ordinario dei residui (Titolo II del D.Lgs. 118/2011)".*

attengono ad iniziative ascrivibili alla protezione civile e alla adozione di misure antisismiche nel campo dell'edilizia scolastica.

Ne conseguono l'elusione dell'obiettivo di "*rilanciare e accelerare gli investimenti*" e, vieppiù, il mancato incremento della ricchezza locale a seguito dell'aumento di valore del patrimonio, nonché il non prodursi degli effetti di moltiplicazione della ricchezza locale conseguente all'investimento pubblico.

E ciò fermo restando che il mancato rispetto dei cronoprogrammi incide, aumentandoli, sui costi di realizzazione in funzione della variazione dei prezziari ufficiali delle materie prime e delle forniture, specie in conseguenza dell'aumento dei pressi delle materie prime realizzatosi in periodo pandemico, con effetti immediati sulla possibilità di completare i lavori.

Non meno significativa è la notazione che anche se non utilizzati i finanziamenti contratti vengono portati in ammortamento e comportano un onere costante per il bilancio.

CAPITOLO V
Il ciclo di bilancio e la gestione finanziaria
(Vice Procuratore Generale Giovanni Di Pietro)

1. - Il risultato di amministrazione

La Giunta regionale della Calabria ha trasmesso alla Sezione di controllo della Corte dei conti per la Calabria il Rendiconto generale della Regione Calabria, esercizio 2022, oggetto della deliberazione di Giunta n. 282 del 12 giugno 2023: "Progetto di legge: Approvazione del rendiconto generale relativo all'esercizio 2022. Proposta al Consiglio regionale".

Nel risultato di amministrazione è rappresentata sinteticamente la reale situazione finanziaria dell'Ente e, sostanzialmente, l'avanzo e/o il disavanzo complessivo al termine dell'esercizio.

Il risultato di amministrazione, determinato secondo gli schemi e le modalità di cui al D.lgs. n. 118/2011, ha considerato, in una prima fase, il saldo della gestione di cassa, quantificato sulla base del fondo cassa al 1° gennaio 2022, delle riscossioni e dei pagamenti complessivi riferiti all'esercizio (residui e competenza) nell'importo di euro **1.101.354.356,57.**

Successivamente sono stati computati i residui attivi e passivi (residui e competenza) e le quote del Fondo Pluriennale Vincolato e la considerazione dei suddetti elementi ha consentito di quantificare il risultato di amministrazione al 31.12.2022 nell'importo di euro **1.646.867.927,80** (parte A del Risultato di amministrazione)**.**

Il risultato così determinato, costituente il mero avanzo contabile, deve successivamente considerare, secondo le regole della contabilità armonizzata, gli accantonamenti, i vincoli e gli investimenti.

Il computo degli accantonamenti (parte B) (**1.030.369.609,73 euro**) e dei vincoli (parte C) (**684.296.881,28 euro),** tenuto conto della mancanza di quote per investimenti (parte D), ha consentito di determinare il risultato di amministrazione quale disavanzo effettivo (E = A-B-C-D) nell'importo di **- 67.798.563,21 euro** registrando un miglioramento rispetto al risultato del precedente esercizio **(- 75.018.480,77 euro).**

Nel risultato di amministrazione (parte B) sono esposti i seguenti accantonamenti prudenziali al 31/12/2022:

Fondo crediti dubbia esigibilità di	419.689.952,49
Accantonamento residui perenti di	99.705.659,91
Fondo Anticipazione liquidità di	209.106.168,82
Fondo perdite società partecipate di	11.872.961,26
Fondo contenzioso di	177.568.879,29
Altri accantonamenti	111.463.749,28
La parte vincolata (parte C) ammonta ad euro	684.296.881,28

Nel decorso esercizio (2021) gli accantonamenti (parte B del risultato di amministrazione) erano i seguenti:

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

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

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

La parte vincolata (parte C), che nell'esercizio 2021 ammontava ad euro 572.414.794,27, registra nel 2022 un incremento delle relative poste, che risultano pari ad euro 684.296.881,28, in particolare di quelle riferite ai vincoli da trasferimenti che risultano pari a 529.436.546,04 (nell'esercizio 2021 erano pari ad euro 418.857.433,75).

In conclusione, anche per l'esercizio 2022, come emerge dal risultato di amministrazione, si registra, seppure in misura più contenuta, un disavanzo parte E disponibile.

2. - Il Fondo crediti di dubbia esigibilità

Il Fondo ha la finalità di svolgere una funzione cautelativa a fronte del rischio della futura inesigibilità di determinati crediti e costituisce uno degli accantonamenti che devono gravare sul risultato di amministrazione[57].

Si determina, sulla base dei residui attivi totali – sia di competenza dell'esercizio al quale si riferisce il rendiconto sia degli esercizi precedenti – tenuto conto delle percentuali di riscossione delle entrate individuate dall'Ente come di dubbia e di difficile esazione.

L'esito dell'istruttoria evidenzia che l'Ente ha escluso dal computo alcune tipologie di residui attivi, come previsto dai principi contabili richiamati, in particolare quelli che afferiscono a somme da riceversi da parte di pubbliche amministrazioni e quelli relativi ai trasferimenti di parte capitale dello Stato e della Comunità europea.

Per l'esercizio 2022 il fondo è stato determinato in euro 419.689.952,49, con un incremento di circa 12 milioni di euro rispetto all'esercizio 2021 (euro 407.744.049,93).

La composizione del Fondo consente di individuare una quota pari a 358.175.271,95 relativa alle entrate di parte corrente ed una quota pari a 61.514.680,54 euro riferita alle entrate in conto capitale (tipologia 500 altre entrate in conto capitale).

Va rilevato – in linea con quanto osservato dalla Sezione di controllo - che nella composizione del Fondo riferito alla parte corrente, che come già evidenziato ha una consistenza pari a euro 358.175.271,95, la componente preponderante è costituita dai crediti riferiti alla tassa di circolazione dei veicoli a motore che risultano di importo pari a 247.209.070,95 euro.

I suddetti crediti sono relativi all'anno 2016 e, a tale specifico riguardo, viene in rilievo il principio contabile 4.2 (punto 9.1) del decreto legislativo n. 118/2011 secondo il quale, dopo la scadenza di un triennio dal momento nel quale il credito doveva essere riscosso, il mantenimento dei residui attivi deve costituire un'evenienza eccezionale subordinata alla verifica dell'effettiva riscuotibilità del credito in quanto, in caso contrario, i suddetti residui devono essere stralciati ed inseriti nel conto del patrimonio.

[57] Il Fondo si determina secondo i criteri di cui al punto 3.3 dell'allegato 4/2 del D.Lgs. n.118/2011. Ai sensi dell'art. 46, commi 1 e 2, del D.Lgs. n.118/2011 "*1. Nella missione "Fondi e Accantonamenti", all'interno del programma fondo crediti di dubbia esigibilità, è stanziato l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, il cui ammontare è determinato in considerazione dell'importo degli stanziamenti di entrata di dubbia e difficile esazione, secondo le modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziarla di cui all'allegato n. 4/2 al presente decreto. 2. Una quota del risultato di amministrazione è accantonata per il fondo crediti di dubbia esigibilità, il cui ammontare è determinato, secondo le modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2 al presente decreto, in considerazione dell'ammontare dei crediti di dubbia e difficile esazione, e non può essere destinata ad altro utilizzo".*

In proposito, la Regione ha giustificato il mantenimento dei suddetti residui con l'accantonamento in via prudenziale al Fondo Crediti Dubbia Esigibilità di una quota pari al 100 per cento dell'importo dei residui.

In linea con quanto rilevato dalla Sezione di controllo rispetto agli importi iscritti a ruolo – di importo superiore ai 240 milioni di euro e riferiti alle annualità 2013/2018 - nel primo semestre 2023 risultano riscossioni pari a 5.396.736,69 euro corrispondenti a circa il 2 per cento dell'intero importo.

Al riguardo deve essere evidenziato che la conservazione in bilancio di tali poste inficia l'effettiva rappresentazione delle risorse disponibili in considerazione della bassissima capacità di realizzazione in termini di cassa e della effettiva disponibilità delle risorse liquide, e che, in ogni caso, l'iscrizione nel conto del patrimonio non fa venire meno il diritto di credito.

La Sezione di controllo, inoltre, ha richiesto taluni chiarimenti in relazione alle partite di credito riferite al servizio idropotabile ovvero al credito vantato nei confronti dei Comuni per l'approvvigionamento idrico.

In particolare, si è rilevata la presenza di un credito complessivo di euro 97.056.407,18 nei confronti di 65 Comuni a fronte del quale solo un Comune ha sottoscritto un'idonea garanzia tramite polizza fideiussoria mentre gli altri enti hanno fatto ricorso alla delegazione di pagamento presso il tesoriere che non costituisce idonea garanzia.

Inoltre, rispetto all'ammontare complessivo del credito, l'accantonamento disposto al FCDE di euro 33.640.110,12 non risulta congruo.

Le deduzioni trasmesse dalla Regione hanno posto in evidenza come gli enti hanno palesato una volontà di risanare i debiti aderendo a specifici piani di rateizzazione così che il credito vantato può ritenersi certo e non è stato ritenuto necessario gravare la posizione degli enti interessati con la necessità di stipulare una polizza fideiussoria.

In riferimento ai crediti verso i Comuni riferiti alla tassa per lo smaltimento dei rifiuti o per il mancato pagamento delle quote dell'ATO idrico, la Sezione ha riscontrato che la Regione ha ritenuto non conferente lo strumento della delegazione di pagamento prevista dall'articolo 206 del Tuel per poi evidenziare - richiamando la necessità del rispetto dei vincoli e degli equilibri di bilancio - che una rilevante quota dei crediti interessa i Comuni che hanno dichiarato il dissesto e come la dedotta compensazione dei crediti risulti intervenuta tra crediti riferiti a spese correnti e crediti relativi a spese in conto capitale.

E, peraltro, per una quota dei crediti, di importo pari a 8.856.713,53 euro, i Comuni non hanno rispettato la rateizzazione dei debiti sottoscritta, per un importo, alla data del 31.12.2019, pari a 70.808.432,35 euro. Inoltre, nell'anno 2022 risultano compensazioni per soli 38.798,06 euro mentre, nel primo semestre 2023, sono pari a 840.205,49 euro.

Condivisibile appare, quindi, la sollecitazione della Sezione di controllo che per i suddetti crediti richiede di operare un idoneo accantonamento al FCDE, fatta salva la possibilità di dimostrare idonea garanzia o l'esistenza di crediti certi, liquidi ed esigibili mentre la Regione, a tale specifico rilievo, ha dato riscontro ritenendo legittimo l'accantonamento al fondo contenzioso o passività potenziali per l'esigenza di non aggravare gli oneri del bilancio regionale.

3. - Il Fondo rischi contenzioso

Il Fondo contenzioso per l'anno in esame è stato quantificato in euro 177.568.879,29 con un incremento, rispetto all'esercizio precedente, pari a circa il 7 per cento allorquando l'accantonamento risultava pari ad euro 165.484.245,68.

Nel muovere dalla preliminare verifica dell'attuazione delle misure correttive suggerite all'esito del precedente giudizio di parificazione (specificamente orientate ad evitare eventuali sottovalutazioni del contenzioso gravante sull'ente in forza di carenze informative con la conseguente sottostima degli accantonamenti disposti), come rilevato dalla stessa Sezione, la Procura regionale osserva che permangono le criticità già evidenziate nell'esercizio precedente: la stessa Avvocatura regionale ha attestato che continuano a sussistere inconvenienti correlati al software utilizzato per la gestione del contenzioso come anche problematiche strettamente inerenti alla dotazione di personale impiegata per tali servizi.

Va dato atto che la Regione ha precisato che nella costituzione del Fondo ha tenuto conto delle indicazioni della Magistratura contabile in occasione del Giudizio di parifica per l'esercizio 2021 in ordine alla mappatura del contenzioso e alla determinazione del fondo contenzioso/passività potenziali.

In proposito, la quantificazione del Fondo è avvenuta considerando il contenzioso pendente al 2022, dando rilievo al valore della causa determinato sulla base della richiesta della parte attrice come anche al grado di rischio connaturato ad ogni singola controversia.

Sempre in forza delle indicazioni emerse in occasione della precedente parifica, si è dato specifico rilievo alle cause pendenti innanzi alla Magistratura amministrativa, contabile, penale e tributaria e alle procedure di pignoramento nelle quali la Regione è terzo processuale.

Dall'istruttoria emerge anche la rilevanza dei giudizi instaurati in considerazione del silenzio della pubblica amministrazione regionale, come anche l'esistenza di diversi capitoli di bilancio destinati a fare fronte al finanziamento dei debiti fuori bilancio, al rimborso delle quote indebite o inesigibili e a spese legali.

Condivisa è la notazione della Sezione di controllo in ordine al fatto che non risulta valorizzato il contenzioso riferito al Consiglio regionale sul presupposto della specificità del bilancio di tale organo, in quanto non averlo preso in considerazione inficia la completezza della rappresentazione fornita, così come non appare in linea con le regole e i principi contabili improntati alla prudenza e alla attendibilità delle fattispecie rappresentate nelle scritture contabili l'esclusione di taluni giudizi ai fini della determinazione della consistenza del Fondo.

Quanto alla costituzione del Fondo, si evidenzia che è avvenuta con il preventivo aggiornamento, per ciascun giudizio, del grado di rischio di soccombenza, dell'esigua utilizzazione del Fondo negli anni, dell'opportunità di evitare inutili appesantimenti del bilancio regionale con accantonamenti integrali e privilegiando una distribuzione dell'onere cautelativo su diverse annualità, in considerazione dei tempi dilatati di definizione delle controversie in sede giudiziaria.

Con riferimento al contenzioso derivante dai rapporti instaurati dal soppresso Ufficio del Commissario delegato per l'emergenza ambientale di valore corrispondente a circa 42 milioni di euro, risultano accantonati 12,4 milioni di euro tra le quote vincolate del risultato di amministrazione, così come è stato preso atto dell'esistenza di 35,6 milioni di euro di crediti verso gli enti locali e di uno specifico capitolo di bilancio nel quale sono state allocate risorse di consistenza di poco inferiore a 1 milione di euro, trasferite dalla contabilità speciale in quanto le sentenze di condanna della Regione vengono soddisfatte tramite risorse attinte alla contabilità speciale.

Condiviso è poi il rilievo della Sezione in ordine alla circostanza che l'esistenza dei crediti verso gli enti locali non rappresenta un'idonea copertura finanziaria.

Con riguardo al contenzioso inerente alla Fondazione Tommaso Campanella, l'Avvocatura ha ribadito quanto già precisato l'anno scorso in ordine all'esistenza delle prime pronunce favorevoli che fanno ritenere presumibile il buon esito anche dei giudizi ancora pendenti specificando di avere previsto l'accantonamento di somme per 2 nuovi giudizi con basso rischio di soccombenza.

Relativamente al contenzioso in materia di trasporto pubblico locale, incentrato sulle richieste di pagamento dei contributi di esercizio a fronte del disavanzo formatosi per la gestione del servizio in anni pregressi, si è confermato che le decisioni fin qui pronunciate hanno respinto le richieste proposte, precisando che alcune posizioni sono state comunque definite e che, in ogni caso, anche per i giudizi in corso, può esprimersi un giudizio prognostico favorevole anche se, a parere della Sezione, sussiste l'esigenza della definizione dei contenziosi ancora pendenti.

Inoltre, viene messa in luce l'esistenza di numerosi giudizi relativi alle domande risarcitorie presentate per i danni subiti dalla fauna selvatica che, seppure di modesto valore, pur tuttavia manifestano un'incidenza statistica significativa e si concludono, nella gran parte dei casi, con esito sfavorevole per l'amministrazione regionale.

In ordine a tale ultima fattispecie, pienamente condivisa dalla Procura regionale è l'indicazione della Sezione di controllo di una gestione unitaria che ricomprenda sia i giudizi relativi ai sinistri stradali come anche quelli relativi ai danni alle colture.

Perdura la criticità rilevata in materia di pignoramenti con particolare riferimento ai vincoli scaturenti dai pignoramenti gravanti sull'ente che, nell'anno 2022, mostrano un andamento crescente risultando pari ad euro 122.409.704,90 rispetto al dato dell'anno precedente (118.378.751,43 euro).

L'istruttoria compiuta ha consentito di accertare che è stato affidato solo un incarico legale esterno e sono stati anche affidati n. 609 incarichi di domiciliazione verosimilmente giustificati dalla necessità, già evidenziata nell'istruttoria del precedente giudizio di parificazione, del patrocinio per giudizi di modico valore innanzi agli uffici del Giudice di pace distribuiti in modo capillare su tutto il territorio regionale.

La Procura nel richiamare all'attenzione che la quantificazione del Fondo va improntata al principio della prudenza e delle specifiche disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 118/2011 e nei relativi allegati, raccomanda che nella quantificazione siano considerati tutti i fattori di rischio per effetto delle controversie pendenti.

Inoltre, nel Fondo devono convergere tutti gli oneri riferibili alle controversie esistenti e non appare corretta, come accertato, la riconduzione a diversi capitoli di spesa in seno al bilancio in quanto la riferibilità esclusiva al Fondo consente una visione più attendibile dell'effettivo utilizzo delle quote accantonate nel risultato di amministrazione.

Egualmente critica è la notazione dell'esistenza dei vincoli discendenti dai pignoramenti subiti, che risultano incrementati rispetto all'esercizio precedente e per i quali l'Ente continua ad addurre argomentazioni non meritevoli di giustificazione e difficoltà a individuare la specifica natura e l'effettiva perduranza dei vincoli originariamente apposti.

La Regione ha attestato di avere proceduto allo svincolo di somme di valore corrispondente a 15,6 milioni di euro.

4. - Il Fondo pluriennale vincolato[58]

[58] "*Il fondo pluriennale vincolato è un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata. Trattasi di un saldo finanziario che garantisce la copertura di spese imputate agli esercizi successivi a quello in corso,*

Il FPV è un fondamentale strumento di garanzia di un'efficace programmazione delle spese (Sezione Autonomie n. 4/2015 e n. 9/2016) perché assicura (quando i cespiti sono legittimamente accertati) la copertura certa delle spese programmate (Corte Cost. n.101/2018).

Al 31.12.2022 il FPV della Regione Calabria è di euro 363.898.142,85, di cui euro 47.439.880,72 di parte corrente ed euro 316.458.262,13 di parte capitale mentre, al 31.12.2021, il FPV era di importo pari a 398.898.387,74.

Le acquisizioni istruttorie evidenziano che, nel corso dell'esercizio:

- le spese impegnate negli esercizi precedenti e imputate all'esercizio 2022, coperte dal fondo pluriennale vincolato, sono pari ad euro 344.687.915,38;
- la quota del fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre dell'esercizio 2021 rinviata all'esercizio 2023 e successivi è pari ad euro 8.347.442,73;
- le spese impegnate nell'esercizio 2022 con imputazione all'esercizio 2023 e coperte dal FPV sono pari a 325.962.709,99 euro;
- le spese impegnate nell'esercizio 2022 con imputazione all'esercizio 2024 e coperte dal FPV sono pari a 28.714.036,33 euro;

Nel sottoporre a specifici accertamenti le c.d. economie di impegno la Sezione di controllo ha rilevato che, rispetto all'ammontare complessivo di euro 40.863.029,63, la Regione ha fatto confluire una corrispondente somma tra le quote vincolate del risultato di amministrazione.

In particolare, gli accertamenti compiuti dalla Sezione hanno consentito di verificare, in relazione alla spesa riferita al capitolo U3202050701, che, rispetto alle previsioni di competenza del rendiconto 2022, di importo corrispondente a 93.269.077,84 euro, si sono concretizzati impegni di competenza per euro 5.056.387,38 euro, risultano confluiti nel FPV di spesa euro 69.631.110,01 e costituiscono economie di competenza 18.581.580,45 euro.

La Regione ha chiarito che le economie di competenza hanno riguardato interventi per la prevenzione del rischio sismico (18.352.532,37 euro) per i quali le risorse assegnate sono state iscritte in bilancio ma non impegnate in quanto la manifestazione di interesse è stata approvata il 12 aprile 2023 ed euro 229.048,08 che sono stati assegnati, ma non impegnati, in quanto l'importo è risultato inferiore ai progetti finanziabili.

Analogamente, con riferimento al capitolo U3202050702, le economie di competenza[59] registrate di valore corrispondente ad euro 2.268.290,72 confluiscono nella parte vincolata del risultato di amministrazione.

Pienamente condivisibile è quindi la notazione critica formulata dalla Sezione di controllo laddove stigmatizza che l'esito degli accertamenti compiuti testimonia le difficoltà incontrate dall'amministrazione pubblica nella gestione del ciclo degli investimenti a causa di previsioni inattendibili e di un'ingiustificata lentezza a fronte della sussistenza di risorse vincolate accertate e riscosse per specifiche finalità.

---

*che nasce dall'esigenza di applicare il principio della competenza finanziaria di cui all'allegato TI, e rendere evidente la distanza temporale intercorrente tra l'acquisizione dei finanziamenti e l'effettivo impiego di tali risorse. Il fondo pluriennale vincolato è formato solo da entrate correnti vincolate e da entrate destinate al finanziamento di investimenti, accertate e imputate agli esercizi precedenti a quelli di imputazione delle relative s*pese" (punto n. 5.4. dell'allegato 4/2 al d.lgs. 118/2011).

[59] *Le economie di competenza consistono in spese impegnate in esercizi precedenti che, reimputate in sede di rendiconto, costituiscono FPV di spesa e rappresentano l'incertezza dei presupposti legittimanti le relative spese in conto capitale che, non costituendo al 31.12.2022 obbligazioni giuridicamente perfezionate, vengono fatte confluire nella parte vincolata del risultato di amministrazione.*

5. - Il Fondo perdite società partecipate

L'accantonamento al fondo perdite partecipate è di euro 11.872.961,26, con un rilevante incremento rispetto al precedente esercizio (euro 4.632.225,57).

L'Ente ha ribadito che il Fondo è stato quantificato nel rispetto dell'art. 21, comma 1 del D.lgs. n.175/2016[60].

La Regione rappresenta, innanzi tutto, che, come per le passate annualità, il fondo è stato determinato sulla base dei dati degli ultimi bilanci approvati dalle società (bilanci d'esercizio 2021 e 2022) non essendo ancora disponibili per tutte le società i bilanci relativi all'annualità 2022.

Si è inoltre chiarito che nessun accantonamento è stato operato per le società che non hanno perdite portate a nuovo (cioè società con perdite che sono state ripianate), ovvero la Banca Popolare Etica s.p.a., Comalca s.c.r.l., Ferrovie della Calabria s.r.l., Sorical s.p.a., Terme Sibarite s.p.a. e la Fondazione Film Commission, e per le società che si trovano in stato di liquidazione o fallimento, ovvero Aeroporto S. Anna s.p.a. in fallimento, Comarc s.r.l. in liquidazione, Consorzio Cies in fallimento, Progetto Magna Graecia s.r.l. in fallimento, Sogas s.p.a. in fallimento, Stretto di Messina s.p.a. in liquidazione, Fondazione Field in liquidazione, Fondazione Calabria Etica in liquidazione e Fondazione Calabresi nel mondo in liquidazione.

Gli accantonamenti eseguiti riguardano due società e una fondazione (le stesse del pregresso anno), che hanno registrato perdite non ripianate e portate a nuovo: FinCalabra s.p.a. (partecipata al 100%) per euro 2.786.192,00, Sacal s.p.a. (partecipata al 9,27%) per 8.454.711,26 euro e Fondazione Mediterranea (partecipata al 100%) per euro 632.058,00.

La gestione dei residui

6. - La gestione delle entrate

Il Conto del bilancio evidenzia che gli stanziamenti definitivi delle entrate di competenza dell'esercizio 2022 ammontano complessivamente ad € 10.552.182.534,61 mostrando un leggero incremento rispetto all'esercizio 2021 di poco inferiore ad € 500.000.000,00.

Gli accertamenti ammontano a oltre 7 miliardi e 500 milioni di euro.

Le riscossioni sono pari ad € 5.757.942.765,02 di cui in conto residui sono stati riscossi 698.563.155,04, evidenziando, rispetto al precedente esercizio, un lieve incremento delle somme riscosse.

Le entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (tit. 1) accertate nel 2022 ammontano a oltre 4 miliardi e 476 milioni e rappresentano la maggior parte delle risorse disponibili. Tali entrate, risultano riscosse nell'esercizio 2022 per oltre 3 miliardi e 698 milioni in riferimento alla gestione di competenza, per oltre 184 milioni alla gestione in conto residui, per un importo complessivo superiore a 3 miliardi e 883 milioni evidenziando un apprezzabile decremento rispetto al dato dell'esercizio precedente (4 miliardi e 238 milioni).

Le entrate accertate derivanti da trasferimenti correnti (tit. 2) ammontano a oltre € 990 milioni, registrando un lieve incremento rispetto all'esercizio 2021 (+46 milioni).

Le riscossioni di competenza delle entrate del titolo II ammontano a oltre 542 milioni di euro evidenziando un sensibile decremento rispetto all'esercizio precedente (944 milioni), così

[60] *Si dispone che "Nel caso in cui società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali comprese nell'elenco di cui all'art.1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n.196, presentino un risultato di esercizio negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti, che adottano la contabilità finanziaria, accantonano nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione...".*

come riscontrato per quelle in conto residui pari a oltre 176 milioni di euro (410 milioni). Ne consegue un valore complessivo pari a poco più di 719 milioni di euro in evidente calo rispetto al dato dell'esercizio 2021 nel quale le riscossioni totali risultavano pari ad oltre 1 miliardo e 355 milioni.

Un significativo incremento registrano le entrate in conto capitale (tit. IV) accertate, pari a oltre 1 miliardo di euro rispetto al dato dell'esercizio precedente (549 milioni).

Le entrate riscosse, in conto competenza, ammontano a oltre 420 milioni di euro, in conto residui a oltre 226 milioni di euro, per un totale di oltre 646 milioni con un apprezzabile incremento rispetto al dato dell'esercizio 2021 (518 milioni).

L'analisi dei dati di bilancio evidenzia il considerevole ammontare di risorse di natura vincolata, in considerazione della circostanza che, rispetto al valore complessivo delle entrate tributarie accertate (titolo I) pari a 4 miliardi e 476 milioni di euro, una quota pari a quasi il 70 per cento è destinata al servizio sanitario quale compartecipazione IVA (3 miliardi e 122 milioni di euro).

Anche con riferimento alle entrate da trasferimenti correnti (titolo II) e a quelle in conto capitale (titolo IV) deve evidenziarsi che una quota pari al 43 per cento risulta vincolata in quanto afferente al perimetro sanitario, una quota pari al 38 per cento risulta trasferita dallo Stato per finanziare la spesa relativa ai lavoratori LSU e una quota pari al 15 per cento delle risorse risulta accertata in relazione alla programmazione comunitaria e nazionale.

Con specifico riguardo alle entrate relative ai trasferimenti correnti (titolo II) deve anche rilevarsi che risultano accertate risorse relative al PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) di importo pari a 37 milioni di euro.

Con specifico riferimento alle entrate in conto capitale (titolo IV) risultano trasferimenti di somme dallo Stato e dall'Unione Europea per una quota pari al 40 per cento e trasferimenti dallo Stato di importo corrispondente al 24 per cento dell'ammontare complessivo relativi al finanziamento della difesa idrogeologica.

Va da sé che la preponderante sussistenza di risorse vincolate limita fortemente le iniziative – opportune e/o necessarie - che si dovessero prospettare e condiziona l'azione di governo nella adozione di scelte funzionali al perseguimento delle politiche indicate nei programmi adottati in funzione della diversa composizione delle maggioranze di governo

7. - I residui attivi

All'esito dell'attività di riaccertamento ordinario dei residui nonché della ricognizione dei residui attivi e passivi afferenti ai capitoli della gestione sanitaria (d. lgs. n. 118/2011), è stato determinato che al 31.12.2022 la consistenza dei residui attivi ammonta a 4.624.284.762,30 euro, al netto delle contabilità speciali, pari a 828.978.097,27 euro, in considerevole aumento rispetto all'inizio dell'esercizio in cui ammontavano a 3.635.842.717,48, al netto delle contabilità speciali (pari a €361.356.788).

Sono stati annullati residui attivi pari ad € 61.323.193,90 derivanti da esercizi precedenti ed € 268.634.949,43 afferenti alla gestione sanitaria.

Nell'ambito delle operazioni di riaccertamento ordinario sono stati riportati per esigibilità negli esercizi successivi residui attivi per € 947.332.611,07 e sono stati eliminati accertamenti assunti nell'anno 2022 per € 167.768.940,04.

A riguardo non si può che puntualizzare come il corretto riaccertamento dei residui è base indispensabile dell'attendibilità del rendiconto e ha immediate e dirette refluenze anche sulla ragionevolezza del risultato di amministrazione.

Dalla ineludibile applicazione di tale principio consegue, poi, che le operazioni di verifica, sia per i residui attivi sia per i residui passivi, non possono tradursi in un mero

controllo di carattere formale, ma devono concretizzarsi nella verifica circa l'effettiva riscuotibilità del credito, nonché nell'accertamento dell'effettiva sussistenza e pagamento del debito.

Peraltro, le posizioni debitorie e creditorie in esame, ove non gestite, possono determinare potenziali contenziosi che la Regione dovrà valutare, anche ai fini di accantonamenti di carattere prudenziale, secondo quanto previsto dai principi contabili.

Ciò premesso, in linea con quanto già evidenziato lo scorso anno in occasione dell'analogo giudizio relativo all'esercizio 2021, la Procura regionale deve rimarcare sia la criticità legata all'elevata mole di residui attivi, rilevati in aumento, sia ulteriori carenze nella gestione e nell'adozione delle iniziative necessaria in particolare sotto il fronte della lotta all'evasione tributaria e della complessiva organizzazione amministrativa.

Deve essere, pertanto, ribadita la raccomandazione al perseguimento dell'equilibrio della gestione corrente, attraverso un'efficiente gestione ordinaria, nonché alla rigorosa ed attenta verifica delle voci classificate nei residui.

Resta imperativo ed ineludibile l'obiettivo di mantenere in bilancio solo le voci per le quali la riscossione possa essere prevista con un ragionevole grado di certezza e la cui mancata riscossione pregiudicherebbe l'effettivo recupero del disavanzo.

Il dato complessivo riferito alla gestione dei residui attivi può riassumersi grazie ai seguenti dati.

All'1.1.2022 i residui attivi ammontavano ad euro 3.635.842.717,48 al netto delle contabilità speciali (pari ad euro 361.356.788,26).

Al 31.12.2022 la consistenza dei residui attivi ammontava ad euro 4.624.284.762,30 al netto delle contabilità speciali (pari ad euro 828.978.097,27).

In occasione della chiusura dell'esercizio finanziario 2022, con deliberazione della Giunta regionale n. 236 del 29/05/2023 sono state effettuate le seguenti operazioni:

1. in sede di riaccertamento ordinario dei residui sono stati ridotti i residui attivi derivanti da esercizi precedenti per euro 61.323.193,90;

2. nell'ambito delle suddette operazioni di riaccertamento ordinario sono stati spostati per esigibilità in esercizi successivi residui attivi per euro 947.332.611,07 e sono state effettuate eliminazioni di accertamenti assunti nell'anno 2022 per euro 167.768.940,04;

3. a seguito della ricognizione dei residui afferenti alla gestione sanitaria (Titolo II del D. Lgs. 118/2011), risultano eliminati residui attivi per euro 268.634.949,43.

La metodologia utilizzata in ordine al riaccertamento ordinario dei residui attivi del titolo I ha seguito i seguenti criteri:

1. sono stati confermati quei residui provenienti da esercizi precedenti per somme dovute dallo Stato e per le quali è stata effettuata, nel corso dei precedenti esercizi finanziari, la procedura di verifica con l'Amministrazione centrale;

2. sono state confermate tra i residui quelle somme dovute dallo Stato da riceversi a seguito della rendicontazione delle spese già effettuate dai Dipartimenti regionali;

3. sono state confermate tra i residui le somme dovute dallo Stato per le quali i dipartimenti non hanno comunicato variazioni in merito alla sussistenza della ragione del credito;

4. sono stati confermati quei residui attivi afferenti a somme dovute dai Comuni a fronte di servizi puntualmente erogati, per i quali i dipartimenti competenti hanno confermato l'esistenza e l'attualità del titolo di credito, anche alla luce della normativa vigente e dell'attuale orientamento giurisprudenziale;

5. sono stati confermati quei residui attivi afferenti a somme certe dovute da Comuni, Province, Enti e Società partecipate per i quali sono in corso o sono effettuabili compensazioni di cassa, tra somme dovute dalla Regione e somme vantate dalla stessa nei confronti dei citati enti locali e Organismi partecipati;

6. sono stati conservati tra i residui attivi i crediti ritenuti certi, sebbene presentino una rallentata riscossione, precisando che tutti questi sono confluiti, secondo le percentuali di legge, nell'ambito del Fondo crediti di dubbia esigibilità;

7. sono stati espunti dalle scritture contabili i crediti ritenuti inesigibili;

8. ai sensi del punto 3.6, lett. c) del "Principio applicato della competenza finanziaria" sono stati eliminati tutti i residui attivi afferenti a contributi a rendicontazione a fronte dei quali non è presente alcuna obbligazione giuridicamente vincolante;

9. è stata spostata l'esigibilità di tutti gli accertamenti dell'anno 2022 relativi ai contributi a rendicontazione per i quali i Dipartimenti regionali hanno differito l'esigibilità della spesa ad altro esercizio finanziario;

10. sono state considerate esigibili nell'anno 2022 tutte le somme accertate nel medesimo esercizio finanziario e riscosse in data anteriore alla chiusura dell'esercizio finanziario in questione;

11. sono stati eliminati, ai sensi del paragrafo 3.5 del "Principio applicato della competenza finanziaria", i residui attivi relativi ad entrate proprie regionali a fronte delle quali sono state concesse, da parte dell'Amministrazione, rateizzazioni di durata superiore a 12 mesi, mediante provvedimento formale.

Nell'esercizio delle proprie prerogative istruttorie in ordine alla gestione dei residui e alla verifica della sussistenza dei presupposti giuridici per il loro mantenimento, stralcio o cancellazione nelle scritture contabili della Regione Calabria al 31.12.2022 il Collegio di controllo ha acquisito documentazione dalla Regione relativamente a capitoli di residui attivi e passivi ritenuti di particolare criticità per la vetustà, la mancata movimentazione, la natura di entrate vincolate alla copertura di specifiche spese formulando condivise osservazioni.

È stato più volte osservato, anche in precedenti analoghe occasioni, che un eccessivo accumulo dei residui attivi a rendiconto, soprattutto se vetusti, costituisce di per sé un grave elemento di criticità.

Analogamente, si è richiamata l'attenzione sulla circostanza che, al fine di garantire gli equilibri della gestione finanziaria, in presenza di residui risalenti nel tempo e di dubbia sussistenza, occorre pianificare ciclicamente e frequentemente, nonché dare corso a idonee procedure di ricognizione e verifica delle singole posizioni creditorie/debitorie finalizzate al loro progressivo esaurimento.

Si tratta di attività che presuppone una rigorosa ed attenta verifica delle voci classificate nei residui, finalizzata a mantenere in bilancio solo quelli per cui la riscossione/pagamento possa essere previsto con un ragionevole grado di certezza e che richiede, in sede di riaccertamento un controllo sostanziale e non solo formale.

In altri termini, l'ente, non può limitarsi a verificare la ragione, il titolo giuridico, la giustificazione delle singole poste, ma deve accertare l'effettivo obbligo di riscuotere il credito e pagare il debito, attraverso un prudente apprezzamento dell'esistenza dei requisiti essenziali previsti dall'ordinamento.

La Regione, con le deduzioni trasmesse, ha chiarito che i maggiori impegni/pagamenti relativi ai residui attivi APQ società dell'informazione di importo pari a 9.025.201,02 non costituiscono un finanziamento in deficit quanto piuttosto la conseguenza dell'avanzamento dei programmi che rende impossibile registrare in modo univoco le somme riscosse e che

l'eliminazione dei residui attivi APQ società dell'informazione verrà bilanciata dall'eliminazione dei residui attivi di stanziamento tra le quote vincolate del risultato di amministrazione riferite all'APQ ciclo integrato delle acque.

8. - Crediti derivanti dalla tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani

Si tratta di una fattispecie oggetto di una verifica istruttoria che ha riguardato i residui afferenti alla tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, in ragione della loro vetustà ed entità nonché per il rilevante contenzioso insorto con alcuni enti locali.

In ordine a tale specie di residui attivi e, più in generale, ai residui relativi a crediti vantati nei confronti dei Comuni, la metodologia seguita è stata quella di confermare i residui attivi in quanto afferenti a somme dovute dai Comuni a fronte di servizi puntualmente erogati, per i quali i dipartimenti competenti hanno confermato l'esistenza e l'attualità del credito.

Alla data del 31.12.2021 veniva rendicontato un credito complessivo verso gli enti locali pari a 215,5 milioni di euro, mentre alla data del 31.12.2022 il credito complessivo a tale titolo risulta ridotto all'importo complessivo di 194 milioni di euro.

Nel corso dell'esercizio 2022 la Regione ha riscosso, in conto residui, crediti pari a 12,1 milioni di euro ed ha proceduto all'eliminazione di residui di ammontare pari a 9,6 milioni di euro.

Alla data del 31.12.2022 risultano 193,8 milioni di euro provenienti dagli esercizi precedenti e 205.628,73 euro di residui di nuova formazione in quanto, rispetto al valore complessivo degli accertamenti (4,96 milioni di euro), sono stati riscossi 4,75 milioni di euro.

In relazione alla quota di euro 205.628,73 si è proceduto ad implementare la consistenza del FCDE mentre per gli altri residui si è proceduto ad effettuare un accantonamento al Fondo contenzioso pari a 53,3 milioni di euro in considerazione dei crediti oggetto di contestazione.

Risulta in atti che, relativamente all'esercizio 2023, fino al mese di maggio sono stati riscossi ulteriori 5,5 milioni di euro riferibili ai residui attivi relativi ai crediti esistenti per il servizio rifiuti da parte degli enti locali.

La Procura regionale, nell'invitare alla massima cautela e all'adozione ciclica e costante delle iniziative di monitoraggio, deve richiamare l'attenzione sulla circostanza che il rilevante ammontare dei residui richiede negli esercizi futuri un costante monitoraggio del persistere delle ragioni del mantenimento di tali poste in bilancio.

Al contempo, non può non evidenziarsi la bassa percentuale di riscossioni a fronte di un elevato importo di residui attivi vetusti.

9. - Crediti afferenti alle forniture idropotabili

I crediti per le forniture idropotabili riferiti agli esercizi 1981/2004 alla data dell'01.01.2022 risultavano di ammontare pari a 111.959.327,47 euro.

Nel corso dell'esercizio è stata riscontrata una contrazione delle riscossioni, che sono passate da € 7.434.354,64 dell'esercizio 2021 ad € 5.952.723,81 dell'esercizio 2022, che costituiscono un ammontare pari a circa il 5 per cento dell'importo iniziale dei residui mentre, nel medesimo esercizio, sono stati dichiarati inesigibili residui attivi di importo pari a 6.980.688,67 euro, corrispondenti a circa il 6 per cento del valore iniziale dei residui, così che alla data del 31.12.2022 l'ammontare complessivo dei residui risultava pari a 99.025.914,99 euro.

Con riferimento alla gestione di competenza nel corso dell'esercizio 2022 si sono registrati accertamenti di importo pari a 7.236.336,37 euro e riscossioni pari a 5.160.586,21 euro con la conseguente formazione di un residuo di competenza pari a 2.075.750,16 euro a fronte del quale la Regione ha previsto un apposito accantonamento di uguale importo nel FCDE.

La Regione ha anche chiarito che nel corso dell'esercizio 2023, sulla base dei dati disponibili nel mese di luglio, sono state rendicontate ulteriori riscossioni pari a 762.709,23 euro e la corrispondente riduzione del residuo attivo all'importo di euro 1.313.040,93.

Complessivamente la Regione ha attestato che, rispetto alla somma di euro 99.025.914,99, sono stati disposti accantonamenti per euro 91,3 milioni di euro, dei quali 33,6 milioni di euro al fondo contenzioso e 57,7 milioni di euro a titolo di fondo passività potenziali.

Condivisa è poi la notazione della sezione in ordine alla non conformità dell'operato della Regione alla normativa di riferimento che prevede espressamente la costituzione di accantonamenti separati per il FCDE e per il fondo passività potenziali, in quanto aventi finalità diverse.

Infatti, il FCDE è posto a garanzia della mancata o difficile escussione dei crediti, al fine di evitare che partite creditorie di dubbia e difficile esazione vadano a finanziare invece spese esigibili, ed è funzionale a tutelare un'obbligazione attiva la cui esigibilità è incerta o di difficile realizzazione.

Inoltre, l'accantonamento a titolo fondo crediti di dubbia esigibilità non è oggetto di impegno e genera un'economia di bilancio che confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata.

Ne consegue che la parte del risultato di amministrazione così accantonata non può essere utilizzata ovvero applicata al bilancio di previsione dell'esercizio successivo a cui il rendiconto chiuso si riferisce, ma a seguito della verifica di congruità del fondo può essere esclusivamente ridotta sulla base di crediti divenuti inesigibili e definitivamente cancellati dalle scritture contabili.

La passività potenziale, diversamente, consiste in un'obbligazione passiva eventuale, la cui insorgenza dipende dal verificarsi di eventi futuri e incerti e per la quale viene previsto un apposito fondo che viene utilizzato qualora si verifichino i rischi per cui quella quota è stata accantonata e viene applicata al bilancio, fornendo copertura finanziaria a quelle spese che non sono più potenziali, ma certe.

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

Pertanto, si ritiene, in accordo con la Sezione, e come già rilevato nella relazione riferita all'esercizio precedente, che la Regione debba porre a garanzia dei propri crediti apposito FCDE e non il fondo passività potenziali e/o fondo contenzioso. Infatti, il fondo passività potenziali e/fondo contenzioso dovranno essere previsti solo per le eventuali spese e oneri e /o contenziosi per cui l'Ente risulti soccombente, oltre alla mancata escussione del credito che si traduce nell'eliminazione definitiva del residuo attivo.

10. - I residui attivi in conto capitale (diga dell'Esaro e Cameli)

La Regione ha confermato, come già riscontrato nelle precedenti relazioni, che in relazione al credito riferito alla realizzazione della diga Esaro e Cameli è ancora in corso il contenzioso con lo Stato per il finanziamento dell'opera e che risultano ancora in essere le interlocuzioni con il Ministero e con il Provveditorato Regionale alle opere pubbliche per la risoluzione della vicenda.

La Sezione, nell'ambito delle verifiche effettuate a campione in sede di giudizio di parifica relativo all'esercizio 2018 su residui attivi e passivi di remota provenienza, aveva riscontrato che al capitolo di entrata E0230526600, all'1.1.2018, era riportato un residuo

attivo di € 40.417.673,14 di remota provenienza (esercizio 2002), non movimentato in termini di riscossioni.

Poiché anche in sede di verifica sul rendiconto relativo all'esercizio 2019 il residuo *de quo* è risultato non movimentato, ma mantenuto nelle scritture contabili, la Sezione aveva chiesto alla Regione di motivare l'esigibilità del credito, atteso che lo stesso risultava iscritto unicamente in parte entrata con impatto migliorativo sul risultato d'amministrazione. Tenuto conto delle difficoltà e del tempo necessario a reperire presso l'Amministrazione ministeriale i documenti comprovanti l'effettiva sussistenza del credito, la Sezione aveva rinviato all'esercizio successivo ulteriori approfondimenti sul legittimo mantenimento di tale residuo nelle scritture regionali.

Con una successiva nota prot. n. 289553 del 26 giugno 2021, il Dipartimento Economia e Finanze aveva comunicato l'eliminazione dalle scritture contabili dell'importo di € 2.029.338,45 pari alla differenza tra quanto richiesto al Ministero (€ 38.388.334,69) e l'importo del residuo attivo iscritto in rendiconto (40.417.673,14) e ha, poi ,rappresentato che in occasione dell'assestamento del bilancio di previsione 2021- 2023, per il contenzioso in questione, era stato effettuato l'accantonamento a fondo rischi per il 2021, coprendo il 50% del valore del credito (€ 19.194.167,15).

Sulla base delle risultanze dell'istruttoria svolta, la Sezione aveva ritenuto che i residui attivi relativi alla diga dell'Esaro e Cameli, potessero essere mantenuti nelle scritture contabili al 31.12.2020, in considerazione del fatto che:

a) dalla documentazione prodotta non era emerso il definanziamento dell'opera, anzi risultava in corso una richiesta da parte dell'Amministrazione erogatrice di una relazione aggiornata sullo stato di realizzazione dell'opera nonché dei pagamenti eseguiti e dei contributi ricevuti;

b) gli accantonamenti a contenzioso risultavano sufficienti[61].

La conservazione del residuo attivo in bilancio, per il quale nell'esercizio in esame viene attestato un apposito accantonamento al FCDE pari all'importo del credito vantato dalla Regione, rende possibile confermare, comunque, le osservazioni ed i rilievi già esposti nelle relazioni riferite ai precedenti esercizi finanziari.

Sussistono, difatti, fondati timori sulla situazione di incertezza in relazione all'effettiva sussistenza ed esigibilità del credito, che, appare lesiva del principio contabile di veridicità e di attendibilità del bilancio, ciò pur in presenza di un accantonamento complessivo pari al credito vantato. Il credito è infatti risalente al 2002 e, a distanza di oltre vent'anni, si sostiene, in modo evidentemente contraddittorio, da una parte il buon esito dell'interlocuzione con l'Amministrazione erogatrice e dall'altro la decisione di agire in giudizio contro la stessa.

---

[61] *Nella relazione sulla gestione allegata al rendiconto generale, esercizio finanziario 2021, il mantenimento del residuo è stata giustificata:*

a) *dalla circostanza dell'istituzione di un tavolo tecnico per la risoluzione della problematica presso il Ministero delle Infrastrutture-Provveditorato Interregionale per le opere pubbliche -Sicilia e Calabria;*

b) *dall'instaurazione di un contenzioso;*

c) *dall'ulteriore accantonamento nel fondo passività potenziali (capitolo U9200302501) di € 19.194.167,35, per cui l'importo complessivamente accantonato risultava pari al credito rivendicato nei confronti dell'amministrazione ministeriale.*

Pertanto, si confermano i dubbi, già in passato palesati dalla Sezione, sull'esistenza di un corrispondente impegno nel bilancio dell'Amministrazione erogatrice e conseguentemente sulla legittimità del mantenimento del residuo nel bilancio regionale.

11. - La gestione delle spese

Dall'esame del Conto di bilancio – Prospetto riepilogativo delle spese, emerge che gli stanziamenti finali delle spese di competenza dell'esercizio 2022 sono pari ad €. 10.552.182.534,61, con un lieve incremento rispetto al dato riferito all'esercizio precedente (10.093.696.462,53 euro).

I pagamenti complessivi ammontano ad euro 4.939.808.617,70 (sempre al netto del titolo 7) di cui quelli in conto competenza risultano ammontare ad euro 4.427.704.551,73, pari circa il 68% degli impegni assunti nel corso dell'anno, e quelli in conto residui risultano pari ad oltre 512 milioni di euro.

L'analisi della spesa operata dalla Regione nella relazione al Rendiconto evidenzia come il 64% degli stanziamenti finali di competenza sia riferito alla spesa corrente mentre solo il 30% è riferito alla spesa del titolo 2 in conto capitale.

La forbice percentuale si allarga se si prendono in esame gli "Impegni" per l'anno 2022 che sono riferiti per il 79% alla spesa del titolo1 e solo per il 20% al titolo 2.

La spesa corrente rappresenta oltre l'88% dei pagamenti effettuati nell'esercizio in esame a fronte dell'11% dei pagamenti di spese del titolo 2.

Come evidente dalla documentazione acquisita in atti nell'ambito delle spese correnti impegnate nell'anno 2022, l'80% è destinato alla sanità, mentre il 39% delle spese in conto capitale è destinato agli investimenti relativi ai programmi comunitari e nazionali (risorse POR, FSC e PAC), mentre circa il 20% afferisce a investimenti effettuati con risorse statali e circa l'8,3% è destinato alla copertura dei disavanzi in sanità.

In valori assoluti le spese correnti (tit. 1) impegnate ammontano ad oltre 5 miliardi e 100 milioni di euro, quelle complessivamente pagate ad oltre 4 miliardi e 247 milioni di euro, con un lieve aumento rispetto ai dati dell'esercizio precedente.

Le spese correnti pagate, pari ad oltre 3 miliardi e 892 milioni sono in conto competenza e oltre 355 milioni in conto residui ed entrambe le voci risultano lievemente incrementate rispetto al 2021.

Le spese in conto capitale (tit. 2) impegnate ammontano ad oltre 1 miliardo e 294 milioni di euro (a fronte di euro 788 milioni di euro per l'anno precedente), quelle complessivamente pagate ad oltre 629 milioni di euro (631 milioni di euro lo scorso anno), e percentualmente costituiscono un ammontare significativamente inferiore all'anno 2021.

I pagamenti in conto competenza risultano di ammontare pari a 472 milioni di euro cui oltre 366 milioni in conto competenza e oltre 156 milioni in conto residui (lo scorso esercizio rispettivamente oltre 366 milioni in conto competenza e oltre 264 milioni in conto residui).

Ancora, come per il decorso esercizio e per quello ancora precedente, appare evidente che le spese in conto capitale e, quindi, per gli investimenti, rimangono sempre decisamente esigue rispetto a quelle di parte corrente, e, nell'esercizio in

esame, registrano anche una significativa diminuzione rispetto all'esercizio 2021 in riferimento alle spese pagate in conto residui.

12. - I residui passivi

I residui passivi all'inizio del 2022, al netto delle "*Uscite per conto terzi e delle partite di giro*", ammontavano a oltre euro 2 miliardi e 897 milioni e, al 31 dicembre 2022, evidenziano una consistenza pari a 4.086.013.565,23 euro, al netto delle contabilità speciali

I pagamenti in conto residui sono stati di circa 512 milioni a fronte degli oltre 550 milioni di euro dell'esercizio precedente e, pertanto, in lieve diminuzione. Inoltre, a seguito dell'operazione di riaccertamento ordinario sono stati eliminati oltre 380 milioni di residui passivi.

Come confermato dalla Regione il 52% dei residui passivi si è formato nell'ambito dei capitoli attinenti al perimetro sanitario (esclusi dal riaccertamento ordinario ex art. 3, comma 4, del D.lgs.118/2011) perché, a decorrere dal 2014 - anno in cui è stata data attuazione alle disposizioni di cui agli artt. 20 e ss. del D.lgs. n.118/2011 - tutti i residui inerenti alla sanità devono necessariamente far parte del c.d. perimetro sanitario e non possono essere registrati su altri capitoli come avveniva in precedenza.

Dell'intero ammontare dei residui passivi al 31/12/2022, al netto delle uscite per conto terzi e delle partite di giro, 2 miliardi e 80 milioni di euro - pari a circa il 50% dell'intero importo - provengono dall'esercizio di competenza, mentre oltre 2 miliardi sono residui passivi degli anni precedenti.

I residui passivi anteriori al 2018, invece, ammontano ad oltre 585 milioni di euro e costituiscono oltre il 14% del totale.

Sul punto la relazione regionale al rendiconto produce la tabella 19 nella quale, in ossequio alle disposizioni vigenti, vengono indicate le ragioni della persistenza dei residui passivi con anzianità superiore ai 5 anni e di maggiore consistenza.

13. - I residui perenti[62]

In ordine ai residui perenti per l'esercizio 2022 l'accantonamento è stato di 99.705.659,91, pari approssimativamente al settanta per cento dei residui perenti, il cui importo risulta pari a 142 milioni (142.436.657,01 euro).

[62] I residui perenti sono quei residui passivi per i quali sono state impegnate le somme ma non sono stati effettuati i pagamenti per i quali, dopo il decorso di un certo periodo di tempo, si dispone l'eliminazione dal conto del bilancio delle relative partite.
La perenzione può comportare, in un momento successivo, la reiscrizione a seguito della richiesta del creditore qualora quest'ultimo ne richieda il pagamento entro i termini di prescrizione. Il D.Lgs. n.118/2011 ha stabilito che l'istituto della perenzione amministrativa si applica per l'ultima volta nell'esercizio 2014 in occasione della predisposizione del rendiconto prevedendo, pertanto, che non è più consentita la cancellazione dei residui passivi per perenzione in quanto il predetto istituto è incompatibile con i principi dell'armonizzazione contabile.
Il decreto legislativo ha comunque previsto l'accantonamento di una quota del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 per garantire la copertura dei residui perenti esistenti, pari ad un importo determinato sulla base dell'incidenza delle richieste di reiscrizione negli ultimi tre esercizi rispetto all'ammontare dei residui perenti, con la possibilità di incrementare annualmente la quota accantonata di almeno il 20% e fino al 70% dell'ammontare dei residui perenti.

I residui perenti di parte corrente sono di importo pari a 25,5 milioni di euro, costituenti circa il 18 per cento dell'ammontare complessivo, mentre quelli perenti di parte capitale costituiscono l'82 per cento ed hanno un valore pari a 116,9 milioni di euro.

La Regione rappresenta di avere utilizzato nel corso del 2022 somme pari a 1,7 milioni di euro, corrispondenti a poco più dell'1% del valore iniziale dei residui.

La Sezione di controllo ha verificato il rispetto dell'articolo 52 della legge regionale n. 8/2002, che prevede espressamente la perenzione agli effetti amministrativi dei residui passivi relativi a spese correnti e in conto capitale non pagati rispettivamente entro il primo ed il quinto esercizio successivo a quello in cui l'impegno si è perfezionato, nonché l'iscrizione delle relative somme, per la quota che si prevede possa essere reclamata dai creditori, in appositi fondi speciali di parte corrente e di parte in conto capitale[63].

A questo specifico riguardo l'istruttoria espletata ha consentito di accertare che la riallocazione dei residui è avvenuta nel rispetto delle disposizioni come sopra riassunte.

14. - I debiti fuori bilancio.

La Regione ha comunicato alla Sezione di Controllo che il totale dei debiti fuori bilancio riconosciuti nell'esercizio 2022 dalla Regione Calabria è pari ad **euro 821.907,36** interamente riferito a sentenze esecutive (art. 73, comma 1, lettera a) del d.lgs. 118/2011).

Tutti i debiti riconosciuti nell'anno 2022 sono sintetizzati nelle tabelle contenute nella bozza di relazione della Sezione di Controllo in cui sono riportati i dati relativi agli impegni di spesa assunti per la copertura dei debiti in questione, i capitoli sui quali sono state allocate le risorse e le deliberazioni di riconoscimento e di variazione al bilancio regionale.

Rispetto all'esercizio precedente, i debiti fuori bilancio risultano di poco incrementati passando da oltre € 782.010,62 del 2021 ad euro 821.907,36 del 2022.

15. - I debiti fuori bilancio[64] riconosciuti nell'esercizio 2022

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

[64] L'articolo 73 del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, reca la disciplina del riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio delle Regioni disponendo che "il Consiglio regionale riconosce con legge, la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da: a) sentenze esecutive; b) copertura dei disavanzi di enti, società ed organismi controllati, o, comunque, dipendenti dalla Regione, purché il disavanzo derivi da fatti di gestione; c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, delle società di cui alla lettera b); d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità; e) acquisizione di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa".
Il comma 2 prevede la possibilità, previo accordo con i creditori, di procedere al pagamento secondo un piano di rateizzazione della durata di tre esercizi finanziari, compreso quello in corso.
Il comma 4 del medesimo art. 73, come novellato dall'art. 38-ter, comma 1, del D.L. n. 34 del 2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 58 del 2019, contempla la possibilità che al riconoscimento del debito derivante da sentenza esecutiva possa attendere, oltre che il Consiglio regionale, anche la Giunta regionale, che "provvedono entro trenta giorni dalla ricezione della relativa proposta. Decorso inutilmente tale termine, la legittimità di detto debito si intende riconosciuta".

La Regione ha trasmesso 7 deliberazioni della Giunta regionale con le quali è stato effettuato il riconoscimento dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive ed atti equiparati, aventi ad oggetto "*Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio di cui alla lettera a) comma 1, dell'art. 73 del Decreto Legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e s.m.i.*", per un importo complessivo pari ad **euro 821.907,36**.

Debiti fuori bilancio - art. 73 comma 1 lett. a) D.lgs. n. 118/2011

Provvedimento giudiziale	Numero Decreto Dipartimento competente	Data Decreto	Dipartimento	Verbale Revisori dei conti	Provvedimento di riconoscimento: DGR		Importo riconosciuto	Provvedimento di variazione: DGR		Capitolo	Importo iscritto	Numero impegno	Numero e data del mandato di pagamento
Sentenza n. 1083/2018 e Decreto di pagamento n. 317/2022 del TAR Calabria	3950 4867	11/4/2022 4/5/2022	Istruzione, formazione, Pari opportunità	23-2022	307	12/7/2022	1.000,00	331	25/7/2022	U9011101001	1.000,00	7226/2022	20439/2022
Sentenza n.260/2022 del TAR Calabria	12277	12/10/2022	Commissario ad acta - Territorio e tutela dell'Ambiente	50-2022	631	2/12/2022	173.423,17	337	25/7/2022	U9090303101	173.423,17	9065/2022	33281/2022
Decreto ingiutivo n. 8454/2021 del Truibunale di Roma	6185	3/6/2022	Turismo, Marketing territoriale e Mobilità	25-2022	341	25/7/2022	384.442,48	337	25/7/2022	U9070102701	384.442,48	7862/2022	32015/2022
Ordinanza di assegnazione N.R.G.E. 174/2021 del 18/10/2021 emessa dal Tribunale di Catanzaro	9610	9/8/2022	Lavoro e welfare	37/44-2022	598	15/11/2022	122.200,69	614	29/11/2022	U9011100203	4.095,69	9566/2022	35578/2022
										U9011101001	15.376,68	9568/2022	35579/2022
										U9011101101	25.167,47	9575/2022	35577/2022
										U9120100801	77.560,85	9573/2022	35576/2022
Sentenza n. 1748/2022 del Tribunale di Firenze	9837	22/8/2022	Istruzione, formazione, Pari opportunità	38-2022	478	30/9/2022	89.503,33	496	14/10/2022	U9011101101	22.953,33	8189/2022	27547/2022
										U9040600101	66.550,00	8183/2022	27546/2022
Sentenza n. 904/2022 del Tribunale di Catanzaro	11540	30/9/2022	Transizione digitale ed attività strategiche	63-2022	728	28/12/2022	51.337,69	718	28/12/2022	U9011101101	837,69	9587/2022	3834/2023
								720	28/12/2022	U9010102401	45.000,00	9585/2022	3835/2023
										U9010102402	5.500,00	9586/2022	3836/2023
						Totali	821.907,36				821.907,36		

Fonte: Regione Calabria - Dipartimento Economia e Finanze nota prot. 292701 del 28/06/2023

In relazione a tali debiti - in disparte le valutazioni specificamente di competenza di questa Procura cui l'adozione dei relativi atti di riconoscimento va obbligatoriamente comunicata per il riscontro di eventuali profili di responsabilità amministrativa – dall'analisi effettuata emergono incongruenze in ordine alla imputazione del debito ad esercizio diverso rispetto a quello in cui è divenuto esigibile.

Peraltro, il riscontro operato, fa emergere che i dati trasmessi dal dipartimento Regionale non risultano corrispondenti a quanto esposto nella Relazione dei Revisori al Rendiconto 2022, dove l'entità dei debiti fuori bilancio è indicata in euro 1.444.096,73.

La differenza più rilevante, pari a 615.901,91 è da ricondurre ad un debito non riconosciuto dalla Giunta Regionale, ma istruito dal dipartimento Tutela della Salute e su cui si è pronunciato l'organo di revisione con parere n. 46/2022.

La Regione ha chiarito che per il suddetto debito non si è proceduto al riconoscimento con la delibera della Giunta regionale in quanto la relativa attività istruttoria è stata avviata nel 2022 ma si è conclusa solo il 16 febbraio 2023.

Con riferimento al debito riconosciuto con deliberazione della Giunta Regionale n. 728 del 28.12.2022 -, come osservato dalla Sezione di controllo – il Dipartimento regionale ha

L'art. 23, comma 5, della L. 27 dicembre 2002, n. 289, prevede che l'Amministrazione trasmetta le delibere di riconoscimento del debito, sia agli organi di controllo, che alla competente procura della Corte dei conti affinché vengano accertate le cause che ne hanno determinato l'insorgenza e i correlati profili di responsabilità.
Le stesse Linee Guida adottate dalla Regione in data 31 marzo 2021 sul riconoscimento dei debiti fuori bilancio e rese disponibili sul sito Web Istituzionale, al punto 11 del paragrafo dedicato ai debiti fuori bilancio a seguito di tioli esecutivo giudiziali prevedono che "*il Dipartimento competente per materia, a seguito dell'approvazione della indicata Deliberazione oltre ad inviare tale deliberazione, corredata dalla relazione istruttoria, alla Procura regionale della Corte dei conti dovrà richiedere al dipartimento "Economia e Finanze" le variazioni di bilancio (dettagliando il debito riconosciuto e da pagare sulla base degli specifici piani dei conti assegnati a ciascuna tipologia di spesa) al fine di consentire l'allocazione delle risorse per poter effettuare i successivi impegni e pagamenti, che dovranno essere assunti dal Settore che ha adottato il decreto di riconoscimento".*

comunicato che il debito riconosciuto aveva un importo pari a euro 51 337,69, mentre la somma riconosciuta dalla Giunta regionale e su cui è intervenuto il parere dell'organo di revisione n. 24 del 24/12/2022, ammonta ad euro 57.625,15.

La Regione ha successivamente chiarito che il maggiore importo di euro 57.625,16 euro ricomprende anche le spese legali pari a 6.287,46 euro.

Con riguardo alla delibera della Giunta Regionale n. 478 del 30.09.2022, così come osservato anche dall'organo di revisione - che ha espresso parere favorevole alla proposta di deliberazione di Giunta regionale di riconoscimento del debito fuori bilancio - in conformità all'orientamento espresso dalla magistratura contabile, l'atto di transazione avrebbe dovuto seguire e non precedere il decreto e la proposta di deliberazione di riconoscimento del debito. E ciò nell'evidenza che il riconoscimento del debito fuori bilancio derivante dalle sentenze esecutive ha la specifica funzione di riportare alla normale fisiologia finanziaria un fenomeno imprevedibile ed estraneo al bilancio.

Quanto invece al riconoscimento del debito avvenuto con la delibera n. 598 del 15.11.2022, sussistono dubbi sulla corretta imputazione in bilancio del relativo debito nell'annualità in esame in quanto il tardivo riconoscimento di un debito fuori bilancio determina una non corretta rappresentazione finanziaria e patrimoniale, oltre che alterare il raggiungimento degli equilibri di bilancio (Sez. delle Autonomie n. 21/2018 e n. 21/2019; Sez. riunite in speciale composizione, sentenza n. 37/2020).

Un ulteriore rilievo - attenzionato dall'organo di revisione – va mosso in ordine al riconoscimento di un debito che riguarda una società partecipata in liquidazione.

Si tratta di un tema già preso in esame dalla magistratura contabile, che si è già espressa in merito alla alterità soggettiva fra l'Amministrazione e la società strumentale, quand'anche a totale partecipazione pubblica. Le conclusioni cui è pervenuta la giurisprudenza evidenziano la non ritualità del ricondurre al bilancio dell'Ente costituente una sentenza esecutiva pronunciata nei confronti della partecipata.

Più in particolare, è stato evidenziato che il fattore imprevisto che impatta sulla gestione finanziaria è al di fuori della contabilità regionale, circostanza, questa, che giustifica i timori del Collegio dei revisori circa una potenziale elusione del precetto relativo al divieto di soccorso finanziario delle società pubbliche in liquidazione.

Peraltro, le motivazioni poste alla base del riconoscimento non sono ben comprensibili in considerazione della circostanza che non vi è alcun provvedimento giudiziale definitivo ma solo un'ordinanza di assegnazione che, pur avendo natura di titolo esecutivo, non rientra nel novero degli atti di cui all'art. 73 d.lgs. 118/2011. Ed ancora, ulteriore perplessità suscita il fatto che poiché nella vicenda giudiziaria in esame la Regione assume la qualifica di terzo pignorato - e quindi di debitore del soggetto escusso (la Field) - rendendo regolare dichiarazione di terzo ha di fatto riconosciuto l'esistenza di un debito nei confronti di quest'ultimo. E tale debito avrebbe dovuto avere già copertura finanziaria nel bilancio dell'Ente.

Ne consegue l'irritualità del riconoscimento operato adottando le procedure di cui all'art. 73 del su citato decreto e su di una voce di uscita della competenza 2022 che non inerisce specificamente alla causale relativa ai contributi per la fondazione.

La Regione ha anche chiarito, a seguito di specifica richiesta istruttoria della Sezione di controllo, che "*nell'anno 2022 non sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, comma 4 ultimo periodo, del D.lgs. n. 118/2011, poiché tutti i debiti sottoposti alla Giunta regionale sono stati tempestivamente riconosciuti con specifica deliberazione e, nessun debito fuori bilancio afferiva a tipologie da sottoporre al Consiglio regionale*".

In proposito la Procura regionale, non può non rilevare che tale riscontro della Regione non sia corretto alla luce del disposto di cui all'art. 73 del D.lgs. n. 118/2011, in quanto, ai sensi

del comma 1, tutte le tipologie di debito fuori bilancio sono riconosciute con legge regionale e che soltanto per la fattispecie di cui alla lettera a) del citato comma, cioè le "sentenze esecutive", il quarto comma prevede in forma alternativa la competenza del Consiglio e della Giunta all'adozione dell'atto di riconoscimento del debito entro i trenta giorni dalla ricezione della proposta.

La Sezione di controllo ha anche inteso verificare se, a completamento dell'attività di ricostruzione delle cause della formazione dei debiti fuori bilancio, sono state avviate azioni per responsabilità personali di funzionari e/o amministratori, nonché eventuali azioni di rivalsa.

La prima nota del Dipartimento "Lavoro e Welfare", che afferisce al debito fuori bilancio riconosciuto con la deliberazione della Giunta regionale n. 598/2022, chiarisce che la Regione ha dato mandato all'Avvocatura regionale di esperire tutte le azioni rivolte alla tutela degli interessi dell'Ente.

Con la seconda nota del Dipartimento "Territorio e tutela dell'ambiente" riferita al debito fuori bilancio riconosciuto con la deliberazione della Giunta regionale n. 631/2022 viene asserito che "*non vi sono responsabilità personali ascrivibili a funzionari e/o amministratori*" e che si stanno valutando, congiuntamente all'Avvocatura regionale, anche nelle more della definizione del giudizio di appello, nonché a seguito della L.R. n. 10/2022[65], tutte le necessarie azioni di recupero delle somme di cui alla deliberazione n. 631/2022 liquidate con decreto n. 16.903 del 21/12/2022 per un importo pari a euro 173.423,17.

Sul punto, fermo restando l'obbligo della Regione di accertare sempre la sussistenza di eventuali profili di responsabilità in ordine alla formazione del debito fuori bilancio (la cui realizzazione ed il cui eventuale esito non emergono in atti), occorre sottolineare che la Procura regionale si riserva di accertare anche eventuali responsabilità in merito alla ritardata esecuzione alla sentenza del Tribunale Amministrativo che ha comportato maggiori spese sia per il processo di ottemperanza che per il compenso del Commissario ad acta.

Con la nota interna del dipartimento "Istruzione, Formazione e Pari Opportunità" prot. n. 327971 del 18/07/2023, riferita ai debiti fuori bilancio riconosciuti con la deliberazione della Giunta regionale n. 478 del 30/09/2022, viene comunicato che, pur sussistendo, sulla base della documentazione disponibile, la regolarità di tutti i requisiti procedimentali – con l'impegno contabile correttamente registrato con l'evidenziazione dell'entità e della natura dell'obbligazione finanziaria derivante dall'affidamento - la ricostruzione del prosieguo del procedimento non ha consentito di individuare le ragioni del mancato pagamento nei termini previsti. Pienamente condivisa è, in proposito, l'osservazione critica proprio sulla motivazione formulata dalla Sezione di controllo in considerazione dell'ingente importo per interessi di mora e per spese processuali che ha comportato il mancato tempestivo adempimento dell'obbligazione assunta.

Con riguardo al debito oggetto della deliberazione della Giunta regionale n. 307 del 12/07/2022 è stato solo specificato che il pagamento al Commissario ad acta è stato eseguito in esecuzione del decreto di pagamento n. 317/2022 emesso dal TAR Calabria Sez. I.

In definitiva, per entrambi i debiti fuori bilancio, il dipartimento regionale, ha comunicato che "*in considerazione delle difficoltà emerse nel ricostruire i rispettivi fascicoli, e sulla scorta dei soli atti presenti, non è stato possibile individuare eventuali responsabilità personali di funzionari e/o amministratori*". Si tratta, a ben vedere, di conclusioni che, al di là delle ragioni

[65] Con tale intervento normativo sono state trasferite le funzioni degli enti di governo provinciali relative al servizio idrico integrato e al servizio di gestione dei rifiuti urbani in capo all'Autorità Rifiuti e Risorse Idriche della Calabria

addotte, integrano l'omesso adempimento all'obbligo di legge di indicare i responsabili, laddove anche il disordine nella tenuta delle scritture e degli atti che ne generano la modifica in annotazione è imputabile a precise responsabilità individuali e contrattuali e va sanzionato unitamente e, se del caso, in sostituzione dei soggetti che il debito fuori bilancio hanno concorso a determinare.

Riguardo a tutti gli altri debiti fuori bilancio non sono pervenute comunicazioni da parte dell'ente.

Il quadro così delineato appare, quindi, ampiamente caratterizzato dall'incertezza nella determinazione dell'importo totale dei debiti fuori bilancio, circostanza che induce la Procura regionale a raccomandare il massimo livello di attenzione anche in considerazione del fatto che l'ammontare dei debiti fuori bilancio non solo risulta in aumento rispetto allo scorso anno ma anche che il relativo importo risulta essere differente e superiore a quello comunicato dal Dipartimento Bilancio nella nota di risposta all'istruttoria di questa Corte.

16. - Gli atti giudiziali di pignoramento

In riscontro ad apposita richiesta istruttoria della Sezione di Controllo, la Regione ha provveduto a fornire i dati relativi agli atti giudiziali di pignoramento quietanzati dal Tesoriere nel 2022.

A seguito di n. 2.035 pignoramenti presso terzi risultano oneri pari a 24.646.025,79 con un valore considerevolmente inferiore rispetto a quello dello scorso esercizio (37.831.776,82).

In riferimento ai suddetti pignoramenti, per i quali la competenza della spesa è riconducibile a vari dipartimenti regionali, il maggior numero di procedure è in capo al Dipartimento Agricoltura, risorse agroalimentari e forestazione.

Dall'esame degli atti la fascicolo risulta che le deliberazioni della Giunta regionale con le quali è stata effettuata la ricognizione e la regolarizzazione sono tre:

- la n. 445/2022 in forza della quale i pignoramenti regolarizzati ammontano a 923 per un importo pari a euro 11.709.573,31;
- la n. 560/2022 che registra 486 pignoramenti per un importo pari a euro 4.628.230,39;
- la n. 723/2022 in cui a fronte di 626 pignoramenti l'ammontare complessivo è pari a euro 8.308.222,09.

Dal riscontro fornito dall'Avvocatura regionale (nota del 26.06.2023) emerge che le ragioni di tale elevato numero di pignoramenti è non solo conseguente al notevole numero di procedure esecutive, ma anche all'impossibilità di impiegare personale per tale attività in considerazione del ridotto numero di unità a disposizione e comunque già adibito a compiti indifferibili.

La Procura regionale non può, in proposito, che esprimere una particolare notazione critica sulle motivazioni addotte, e, al contempo, invitare il Governo regionale a provvedere senza alcun dubbio ad affrontare il tema. L'elevato numero di pignoramenti pagati e quietanzati dal tesoriere conferma infatti - ed ancora una volta rispetto alle segnalazioni già formalizzate in precedenti, analoghi, giudizi - il reiterarsi di una pericolosa e non più tollerabile condizione di criticità gestionale che aggrava la situazione finanziaria dell'ente e che evidenzia il perpetuarsi di una grave alterazione del normale procedimento della spesa.

Merita di essere segnalato all'attenzione del Governo regionale che i procedimenti esecutivi, sono riconducibili in misura prevalente a procedimenti nei quali la Regione è terzo pignorato in quanto debitrice del debitore esecutato. Risulta quindi irrituale, immotivato, non conforme a legge e – per i profili di possibile danno – foriero di accertamenti per responsabilità

amministrativa che tali ipotesi vengano ascritte alla fattispecie dei debiti fuori bilancio, non fosse altro perché non costituiscono pronunce nei confronti della Regione.

Non meno rilevante è osservare che la fattispecie debitoria deve già essere stata determinata nei suoi elementi essenziali e quindi già essere ricompresa nelle previsioni finanziarie degli esercizi in cui è sorta l'obbligazione, mentre un gran numero delle regolarizzazioni trasmesse a corredo della nota istruttoria sopra citata sono imputate alla competenza 2022.

La Regione dovrà, pertanto, monitorare tali situazioni al fine di prevenire il formarsi di nuovi vincoli sulle disponibilità di cassa.

La spesa per il personale.

17. - La dotazione organica e le spese di personale della Giunta e del Consiglio regionale

Dal 1° gennaio 2020 è entrata in vigore la normativa a favore delle politiche di assunzione stabilita dall'art. 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, in attuazione della quale sono state adottate le "*Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato delle regioni*" (decreto ministeriale 3 settembre 2019).

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

A seguito dell'adozione dei pertinenti atti di normazione secondaria [66] è stata approvata la dotazione organica, la programmazione triennale del personale per il triennio 2022/2024 ed il piano delle assunzioni per il 2022[67], si è stabilita la maggiore capacità assunzionale nella quota di euro 7.168.808,67[68] e si è quindi modificato il piano assunzionale per l'anno 2022 con la previsione di un costo totale pari a 5.161.949,82 euro nei limiti del tetto teorico di euro 7.168.808,67[69].

Nel triennio 2022/2024 sono state previste assunzioni con risorse autonome per euro 7.154.166,41 e il collegio dei revisori si è espresso favorevolmente con il parere n. 17 del 28 novembre 2022.

Le evidenze istruttorie mostrano che il valore soglia per l'anno 2022, indicato nel 10,67 per cento rientra nella percentuale massima dell'11,5 per cento prevista secondo la fascia demografica propria della Regione Calabria[70]

Si è inoltre potuto accertare che nell'anno 2022 la Giunta regionale ha assunto un'unità di personale ai sensi dell'articolo 20, comma 2, del decreto legislativo n.75/2017, e che il Consiglio regionale ha assunto un dirigente tecnico a tempo determinato, un operatore di categoria B e un istruttore di categoria C.

---

[66] Il D.M. 3 settembre 2019, art. 4, in attuazione del citato art. 33 d.l. 34/2019, ha individuato i valori soglia di massima spesa per le regioni a statuto ordinario e, in base al criterio della "sostenibilità finanziaria" della spesa e tenuto conto della capacità regionale di entrata, ha fissato un valore soglia dell'11,5% per l'anno 2022 per la Regione Calabria.

[67] Cfr. delibera della Giunta regionale n.161 del 22 aprile 2022

[68] Cfr. delibera della Giunta regionale n.605 del 29.11.2022

[69] Cfr. delibera n.676 del 14 dicembre 2022

[70] Alla data del 1° gennaio 2022 la regione Calabria risultava avere una popolazione pari a 1.841.300 abitanti secondo i dati ISTAT.

Tali ultime assunzioni hanno comportato un costo rispettivamente pari a 45.730,77 euro, 20.380,56 euro e 22.986,66 euro.

Ed ancora, nell'anno 2022 il Consiglio regionale ha attestato la sopravvenuta cessazione di n. 13 rapporti di lavoro con un conseguente risparmio di spesa pari a 306.680,75 euro.

Un cenno specifico va fatto in ordine alla capacità assunzionale del Consiglio regionale.

Come evidenziato anche nella relazione della Sezione di controllo, il Consiglio regionale ha individuato la propria capacità assunzionale sulla base della disciplina in vigore antecedentemente alle modifiche attuate dal decreto-legge n. 34/2019, sul presupposto della propria specificità in considerazione dell'esistenza di un bilancio autonomo.

Tale modus operandi viola la normativa primaria di riferimento.

Inoltre, tale scelta non risulta conforme agli indirizzi espressi anche dalla Corte costituzionale che hanno evidenziato l'unicità dell'amministrazione regionale, per cui quanto operato dal Consiglio regionale non soltanto contrasta con la necessità di avere un sistema uniforme da applicare alle assunzioni relative al Consiglio e alla Giunta regionale, ma rischia di potere recare un pregiudizio alle esigenze di sostenibilità finanziaria della relativa spesa.

Sul punto la Procura regionale si riserva ogni accertamento.

18. - Gli ulteriori vincoli normativi

L'amministrazione regionale attesta che la spesa del personale, ritenuta rilevante per la verifica del vincolo posto dall'articolo 1, commi 557 e 557 quater, della legge n. 296/2006, risulta pari a 106.568.351,90 euro.

Va osservato, in proposito, che l'ammontare della suddetta spesa non soltanto risulta più contenuto rispetto alla spesa complessiva registrata nell'esercizio precedente (109.931.674,92 euro) ma, rispetta anche il vincolo imposto dalle norme sopra richiamate riferito al triennio antecedente all'entrata in vigore delle suddette disposizioni (2011/2013 euro 143.588.748,40).

Anche con riferimento ai vincoli dettati dall'articolo 9, comma 28, del decreto - legge n. 78/2010 l'amministrazione regionale formalizza di essersi conformata ai criteri dettati dalla suddetta disposizione.

La Giunta regionale ha attestato di avere sostenuto una spesa pari a 1.730.317, 67 euro, inferiore al limite di riferimento per l'anno 2009 (5.803.038,15) tenuto conto che da tale aggregato deve scindersi quello relativo alla spesa etero finanziata per le unità di personale LSU/LPU di importo pari a 36.738.655,38 euro.

Il Consiglio regionale ha certificato di avere sostenuto una spesa pari a 3.574.457,44 euro, anch'essa inferiore al limite imposto dalla normativa di riferimento (8.278.517,62 euro), nella quale è ricompresa la spesa di euro 203.720,06 riferita al personale a tempo determinato.

Anche la spesa aggregata e consolidata della Giunta e del Consiglio regionale riferita all'anno 2022 di importo pari a 5.304.737,38 euro risulta considerevolmente inferiore al limite imposto normativamente (13.647.033,15 euro) tenuto conto, come già in precedenza chiarito, che devono essere escluse dal calcolo le spese etero finanziate pari ad euro 36.738.655,38.

19. - Il limite delle risorse per il trattamento accessorio

Il valore soglia da considerare per determinare il parametro di riferimento per la valutazione del rispetto del limite imposto normativamente è quello dettato dal decreto legislativo n.75/2017, in considerazione di quanto disposto dal decreto-legge n.34/2019 che fa anche riferimento alla situazione esistente nell'esercizio 2018.

Il valore di riferimento è da considerare quello determinato per l'anno 2016 allorquando il fondo per il personale del comparto del Consiglio regionale risultava pari a 2.601.116,61 euro, così che il valore determinato per l'anno 2022 risulta inferiore al suddetto valore essendo pari a 2.585.304,02 euro.

L'amministrazione regionale ha anche chiarito che il fondo, al lordo delle componenti escluse, ha un ammontare pari a 3.571.444,87 euro, tenuto conto che una quota delle risorse risulta destinata a finanziare la retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative (646.175,00 euro) e che devono anche considerarsi le economie del fondo per il lavoro straordinario e quelle conseguite con i risparmi di spesa (917.240,08), così che si perviene ad una spesa pari a 2.008.029,79 euro.

Relativamente al personale dirigenziale del Consiglio regionale si è potuto verificare che l'ammontare della spesa certificata pari a 1.368.193,79 euro, al netto delle componenti escluse, risulta uguale a quella di riferimento e relativa all'anno 2016.

Con riferimento al personale della Giunta regionale la spesa attestata è di euro 12.639.137,42 e risulta inferiore a quella relativa all'anno 2016 (17.409.694,49), tenuto conto dell'esclusione di alcune voci relative alle risorse destinate a finanziare le posizioni organizzative (2.851.024,40 euro) come anche di quelle relative all'istituzione di nuove posizioni aventi una rilevanza pari a 796.800,00 euro.

La spesa complessiva di euro 12.639.137,42 ricomprende 11.474.741,15 a titolo di risorse stabili e 1.164.396,27 a titolo di risorse variabili.

La spesa per il personale non dirigenziale in servizio presso la Giunta regionale risulta pari al limite stabilito per l'anno 2016 di importo corrispondente a 7.471.883,73 euro in conseguenza della mancata considerazione della spesa di euro 280.523,82 riferita alla retribuzione di posizione e di risultato del personale trasferito dalle Province, e dell'ulteriore spesa di euro 194.831,91 relativa all'incremento dell'1,53 per cento, secondo quanto previsto dall'articolo 56, comma 1, del CCNL 2020 non soggetta al suddetto limite.

I risultati della gestione di cassa

20. - Il fondo cassa

Alla chiusura dell'esercizio 2022 la gestione di cassa, presenta un risultato positivo pari a 1.101.354.356,57 euro, di cui 617.226.774,18 euro relativi alla gestione sanitaria e 484.127.582,39 euro alla gestione ordinaria.

Le rappresentazioni contabili evidenziano che il flusso di cassa della gestione sanitaria ha un peso rilevante e che le riscossioni e i pagamenti rappresentano, rispettivamente, una quota pari a circa il 63% e al 61% del flusso di cassa in entrata e in uscita registrato nel 2022.

Le riscossioni complessive ammontano ad euro 5.757.942.765,02 euro e, rispetto a tale dato, l'ammontare delle entrate sanitarie risulta pari ad euro 3.645.323.418,76.

I pagamenti registrano un dato complessivo pari ad euro 5.408.585.576,15 rispetto al quale può estrapolarsi che quelli riferiti alla gestione sanitaria ammontano ad euro 3.310.777.163,99.

I suddetti dati consentono di quantificare il saldo positivo della gestione ordinaria, pari a 14.810.934,10 euro, e quello riferito alla gestione sanitaria pari a 334.546.254,77 euro che

complessivamente consentono di individuare, per l'esercizio in esame, un valore differenziale positivo di 349.357.188,87 euro.

Tale valore, cumulando l'importo del fondo cassa già esistente alla data dell'01.01.2022 pari a 751.997.167,70, consente di pervenire alla quantificazione del fondo cassa alla data del 31.12.2022 che risulta pari a euro 1.101.354.356,57.

L'analisi dei dati di cassa riferiti alla gestione di competenza consentono di rilevare che, nell'esercizio in esame, le riscossioni effettuate in riferimento agli accertamenti di competenza sono risultate pari a 5.059.379.609,98 e i pagamenti effettuati sulla base degli impegni di competenza sono stati pari a 4.890.124.890,38 euro.

Ne consegue un risultato di cassa per la gestione di competenza quantificato nell'importo positivo di 169.254.719,60 euro.

La considerazione dei dati riferiti alla gestione di cassa in conto residui per l'esercizio in esame evidenzia anch'essa un andamento positivo e, nell'esercizio in esame, le riscossioni effettuate in riferimento ai residui attivi sono risultate pari a 698.563.155,04 euro mentre i pagamenti effettuati in rapporto ai residui passivi sono stati pari a 518.460.685,77 euro con un conseguente saldo positivo pari a 180.102.469,27 euro.

Ciò evidenziato, dalle puntuali verifiche operate dalla Sezione di controllo sono emersi alcuni disallineamenti contabili riguardanti il valore degli incassi risultante dai flussi SIOPE con quello dei flussi della Banca di Italia. Si tratta, invero, di discrasie che non hanno pregiudicato la corrispondenza dei dati riferiti al valore totale del fondo cassa alla data del 31.12.2021 che è risultato uniformemente determinato nell'importo di euro 1.101.354.356,57.

Tuttavia, la Sezione ha rilevato criticamente – notazione integralmente condivisa dalla Procura regionale - che tali disallineamenti rischiano di compromettere la veridicità e l'attendibilità dei dati contabili e pregiudicano il disegno unitario volto a delineare in presenza di un sistema di reti telematiche pubbliche il raccordo contabile ed informatico tra lo Stato e gli enti territoriali.

Ed è bene rimarcare che ciò è assolutamente necessario per rendere conforme la rilevazione dei dati ai vincoli imposti al nostro paese in ambito sovranazionale.

Un ulteriore tema di approfondimento riguarda la considerazione della quota vincolata che incide sulla quantificazione dell'effettiva quota libera e riduce le diponibilità effettive necessarie per fronteggiare le obbligazioni assunte dalla Regione.

La quota vincolata del fondo di cassa risulta essere costantemente in incremento negli ultimi esercizi e, nell'anno 2022, risulta di importo pari a 122.409.754,90 euro.

Tale dato, pur considerando la sussistenza alla data del 31.12.2022 di un considerevole fondo cassa positivo pari a 1.101.354.356,57euro, ha, tuttavia, un'incidenza significativa tenuto anche conto che, per la determinazione del fondo cassa complessivo alla fine di ogni esercizio, concorre anche la quota relativa alla gestione della sanità che, in realtà, è destinata a specifici pagamenti.

Nell'esercizio in esame la quota riferita alla gestione sanitaria risulta pari a 617.226.774,18 euro che, cumulata con la quota vincolata, determina la quantificazione della quota libera del risultato di cassa al 31.12.2022 che si riduce, conseguentemente, al valore positivo di 361.717.827,49 euro in una misura corrispondente a circa il 32 per cento dell'importo complessivo del risultato rendicontato a fine esercizio di 1.101.354.356,57 euro.

CAPITOLO VI
Stato patrimoniale e Conto economico
(Vice Procuratore Generale Giovanni Di Pietro)

1. Stato patrimoniale[71]

Il progetto di rendiconto dell'esercizio 2022 adottato dalla Regione Calabria riporta il Conto economico e lo Stato patrimoniale redatto secondo gli schemi previsti, in conformità alle previsioni recate dai citati articoli.

L'istruttoria compiuta dalla Sezione di controllo ha evidenziato talune anomalie dei dati rappresentati che, di seguito, verranno analiticamente descritte in considerazione dei possibili effetti negativi discendenti sull'attendibilità dei dati esposti e, conseguentemente, sulla possibile verosimiglianza dei risultati rendicontati.

1.1 - Attivo

L'attivo patrimoniale registra un significativo incremento, pari a circa il 24 per cento rispetto all'esercizio precedente, in quanto il valore complessivo risulta corrispondente a 9.707.722.219,85 euro sensibilmente aumentato rispetto al valore del 2021 (7.817.817.017,56).

L'attivo patrimoniale è costituito in misura prevalente dai crediti, che costituiscono un ammontare pari al 49 per cento (4.770.136.773,85), dalle immobilizzazioni, che costituiscono il 39,1 per cento dell'ammontare complessivo, (3.800.155.111,02) e dalle disponibilità liquide (1.136.471.601,07) che costituiscono l'11,7 per cento del valore totale.

Le immobilizzazioni, sia quelle materiali come anche quelle immateriali e quelle finanziarie, hanno un valore complessivo di 3.800.155.111,02 con un incremento rispetto al dato dell'esercizio precedente (3.489.682.155,71) pari al 9 per cento.

Con specifico riferimento alle immobilizzazioni immateriali si registra un incremento del valore dal momento che nell'esercizio 2021 l'importo rendicontato risultava 36.068.052,72 euro e, nell'esercizio successivo, tale dato risulta incrementato del 13 per cento e di valore corrispondente a 40.724.035,25 euro.

Con riguardo alla posta "altre" si registra il completo azzeramento di tale posta per effetto dell'ammortamento ed il valore esposto, nell'esercizio in esame, risulta uguale a zero.

Le immobilizzazioni materiali hanno un valore complessivo di 3.710.477.508,82 euro, rappresentando un valore corrispondente al 97 per cento dell'intero ammontare delle immobilizzazioni.

Il valore rendicontato nell'anno 2022 evidenzia un incremento rispetto al 2021 di 305.729.770,06 euro, e, in tale voce sono ricompresi i beni demaniali, i beni patrimoniali disponibili e indisponibili della Regione.

---

[71] L'art. 2, del D. Lgs n.118/2011, come modificato dal D. Lgs. n. 126/2014, prevede che le Regioni e gli Enti locali di cui all'art.2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267 adottano la contabilità finanziaria alla quale affiancano, a fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico - patrimoniale, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali, sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico - patrimoniale.
Ai sensi dell'art. 63 del d.lgs. n. 118 del 2011, il Conto Economico "*evidenzia i componenti positivi e negativi della gestione di competenza economica dell'esercizio considerato, rilevati dalla contabilità economico patrimoniale*" (co. 6), mentre lo Stato Patrimoniale "*rappresenta la consistenza del patrimonio al termine dell'esercizio. Il patrimonio delle regioni è costituito dal complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza della Regione, ed attraverso la cui rappresentazione contabile è determinata la consistenza netta della dotazione patrimoniale comprensiva del risultato economico dell'esercizio*" (co. 7).

Gli immobili regolarmente iscritti nei registri patrimoniali della Regione risultano complessivamente n. 25.667, dei quali 24.826 terreni e 841 fabbricati.

Rispetto all'esercizio precedente si riscontra l'incremento di n. 10 fabbricati e di n.5 terreni e, al contempo, risultano trasferiti, come già sollecitato nella relazione dell'anno precedente, n.50 immobili al comune di Cardinale, n. 3 immobili all'Agenzia del Demanio, mentre, per n. 5 immobili si è rilevata l'iscrizione nei registri patrimoniali per errore e n. 3 immobili sono stati cancellati dai registri per la sopravvenuta revoca della confisca.

Con riferimento ai terreni, il valore complessivo di tale posta è di 412.272.198,00, incrementato rispetto all'esercizio precedente in misura pari al 9,2 per cento (+ 377.378.649,00).

Le deduzioni trasmesse dalla Regione hanno consentito di accertare che, rispetto al numero complessivo dei terreni eliminati dal relativo catasto, che risultano nel 2022 in numero pari a 25, n. 23 terreni sono stati espunti in quanto vi erano state delle duplicazioni di inserimento per mero errore materiale.

Relativamente ai fabbricati il valore complessivo riportato nel rendiconto risulta uguale a 361.386.487,16 euro, con un incremento rispetto al precedente esercizio (327.151.781,16 euro) pari al 10,4 per cento.

Con riguardo al patrimonio mobiliare il valore determinato, al netto dei fondi di ammortamento e comprensivo delle immobilizzazioni in corso, è di 374.009.055,61 euro e, il medesimo valore, al lordo degli ammortamenti, risulta di importo pari a 395.551.329,75 euro con un evidente incremento rispetto all'esercizio precedente nel quale i suddetti valori risultavano rispettivamente di euro 331.852.855,55 e ad euro 351.272.773,94.

Le deduzioni trasmesse dalla Regione hanno chiarito, con riferimento alle concessioni di beni demaniali e patrimoniali, che le concessioni a titolo gratuito risultano 13 e che le concessioni risultano in numero complessivo pari a 39.

Le discrasie rilevate sono state causate da errori materiali e, con riferimento alle concessioni oggetto di contenzioso, tra le quali quella di maggiore rilievo economico è quella relativa al Comune di Reggio Calabria di 2,3 milioni di euro, la Regione ha fornito i dati e le informazioni richieste.

Ulteriori dati trasmessi hanno riguardato le concessioni degli enti strumentali e – grazie alle ulteriori informazioni trasmesse con le deduzioni – si è potuto accertare che l'azienda Calabria Verde, nell'anno 2022, ha incassato per le concessioni fida pascolo 124.237,21 euro e che, per le diverse e ulteriori concessioni, l'azienda ha riscosso nel medesimo esercizio 58.187,47 euro e che, grazie all'aggiornamento dei dati fino al mese di settembre 2023, si è potuto accertare l'incasso di complessivi euro 121.419,14 per i beni immobili dati in concessione.

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

Le partecipazioni regionali evidenziano un complessivo asset di valore pari a 48.953.566,95 euro, con un insignificante incremento, rispetto al precedente esercizio (48.866.364,23 euro), pari a circa lo 0,17 per cento, risultando comunque non modificato il numero degli organismi partecipati (16 partecipazioni) che ricomprendono n. 14 società e n. 2 fondazioni.

Alla data del 31.12.2022 *l'asset* delle partecipazioni regionali è composto da partecipazioni in imprese controllate per un valore di € 31.706.511,82, in imprese partecipate per un valore di € 13.470.025,13 e in altri soggetti per un valore di € 3.777.030,00.

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

Nell'esercizio in esame il valore complessivo dell'attivo circolante risulta di 5.906.681.706,22 euro con un incremento ragguagliato all'esercizio precedente pari al 36,4 per cento (+ 1.578.570.890,66) e con un'incidenza, rispetto al valore complessivo della componente attiva dello stato patrimoniale, corrispondente a circa il 61 per cento.

Una componente fondamentale dell'attivo circolante è costituita dai crediti che, nell'esercizio 2022, al netto della considerazione del Fondo svalutazione crediti, hanno un valore di 4.770.136.773,85 euro, evidenziando un rilevante incremento rispetto al precedente esercizio (3.544.914.045,34 euro) pari al 34,5 per cento e costituendo, in rapporto al complessivo attivo dello stato patrimoniale, una quota ragguardevole pari al 49 per cento del valore totale.

Una specifica notazione critica riguarda la voce "altri crediti", che ricomprende al proprio interno i c.d. crediti diversi che avevano, nell'esercizio 2021, un valore pari a 542.726.847,12 euro, corrispondente a circa il 77 per cento della voce complessiva, e per i quali nell'esercizio in esame non risultava valorizzata la relativa quantità come anche per le altre voci che concorrono a determinare lo specifico ammontare di tale posta.

La Regione, con le deduzioni trasmesse, ha predisposto un'apposita tabella riepilogativa nella quale la suddetta categoria di crediti trova una più compiuta esplicitazione.

Il Fondo Svalutazione Crediti ha un valore di euro 521.517.900,82 e risulta di maggiore consistenza rispetto al valore del Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità che, come già in precedenza descritto, nell'esercizio in esame ha un valore di euro 419.689.952,49.

Il maggiore valore che si evidenzia è pari a circa 102 milioni di euro.

La discrasia tra il FCDE e il Fondo Svalutazione crediti trova le seguenti giustificazioni:

✓ per euro 39.953.560,03 nella quota di residui attivi stralciati dal conto del bilancio perché privi di obbligazioni giuridiche perfezionate, ma mantenuti nei crediti della contabilità economico/patrimoniale - riferiti per euro 1.541.820,96 a "Riscossioni dei ruoli irrigui e di bonifica relativi alla gestione commissariale del Consorzio di Bonifica della Piana di Sibari e della Media Valle del Crati (Delibera della DGR n. 329 del 23/04/2003) e per euro 38.411.739,07 a "Trasferimenti verso amministrazioni pubbliche";

✓ per euro 86.374.388,30 nell'accantonamento nel fondo svalutazione di una quota dei crediti riscritti in bilancio a seguito della reimputazione dei residui attivi eliminati in sede di riaccertamento ordinario in quanto riaccertati con imputazione temporale nell'anno di scadenza del credito. Nello specifico tale importo si riferisce:

- per euro 61.874.388,30 ai residui attivi del Titolo III per servizio idropotabile vantati nei confronti del Comune di Reggio Calabria per i quali, in sede di parifica del Rendiconto 2018, la Corte dei conti aveva chiesto alla Regione Calabria di provvedere all'accantonamento nel FCDE. Pertanto, a seguito della eliminazione di tali residui e della loro reimputazione temporale negli esercizi successivi sulla base di un piano di rateazione, si è ritenuto opportuno e prudenziale mantenere l'accantonamento di tale credito nel fondo svalutazione crediti dell'Attivo Circolante dello Stato Patrimoniale;
- per euro 24.500.000,00 ai residui attivi del Titolo V vantati dalla Regione Calabria nei confronti di Sorical Spa a fronte dei contributi concessi alla società controllata sotto forma di anticipazione, con la legge regionale 10 luglio 2007, n. 15. Tale credito è stato prudenzialmente accantonato nel fondo svalutazione crediti dell'Attivo Immobilizzato dello Stato Patrimoniale.

Con riferimento ai residui attivi (€ 39.953.560,03) stralciati dalla contabilità finanziaria e reiscritti nella contabilità economico patrimoniale, va evidenziata la vetustà degli stessi. In

particolare, il più recente risale al 2006 (riscossione dei ruoli irrigui e di bonifica per € 1.541.820,96), tutti gli altri risalgono ad epoca antecedente al 1989 e fanno riferimento a norme anche esse datate. Le suddette partite residuali hanno trovato copertura nel fondo svalutazione crediti.

Ciò premesso la Procura condivide quanto osservato dalla Sezione di controllo in quanto si è ritenuto necessario che la Regione riconsideri i presupposti per il mantenimento nelle scritture patrimoniali dei succitati residui, anche in virtù del fatto che tali pretese creditorie sarebbero asseritamente prive di obbligazioni giuridiche perfezionate.

Peraltro, il mantenimento di residui risalenti, anche oltre il termine ordinario di prescrizione, costituisce un'evenienza eccezionale, che deve essere oggetto di adeguata ponderazione da parte dell'Ente. Ove il credito risulti, di fatto, non più esistente, esigibile o riscuotibile entro termini ragionevoli, deve essere stralciato dal conto dei residui e inserito nel conto del patrimonio in un'apposita voce dell'attivo patrimoniale fino al compimento del termine prescrizionale, al termine del quale deve essere eliminato anche da tale conto, con contestuale riduzione del patrimonio

A titolo indicativo si richiama che il credito di € 1.541.820,96 (accertato nel 2006) risulta stralciato dalla contabilità finanziaria nell'esercizio 2016 e quindi iscritto nel patrimonio ben oltre il quinquennio prescrizionale. Invero, le deduzioni della Regione attestano l'impegno a verificare le ragioni del mantenimento dei suddetti residui e, in caso negativo, viene formalizzata la volontà, nell'esercizio 2023, di procedere alla loro cancellazione.

Le disponibilità liquide registrano, nell'esercizio in esame, un valore complessivo di 1.136.471.601,07 euro, tenuto conto di quanto risultante dal conto corrente del tesoriere (1.101.354.356,57 euro) e di quanto conservato nei depositi bancari e postali (euro 35.117.244,50).

Il suddetto complessivo valore si incrementa nella misura del 45,1 per cento rispetto all'esercizio precedente allorquando si registrava un ammontare totale pari a 783.086.630,42 euro.

Il valore dei ratei attivi risulta valorizzato con l'importo di € 850.526,86, a differenza degli esercizi 2020 e 2021 laddove veniva riportato un valore pari a zero.

La Procura rileva positivamente, come osservato dalla Sezione di controllo, che l'emersione di tale dato consegue all'avvio dell'utilizzo del sistema informatico contabile che ha consentito la rilevazione a fine anno della suddetta voce riferita ai canoni per la concessione della derivazione acqua ed ai canoni d'uso degli acquedotti regionali.

I risconti attivi, invece, sono pari ad € 34.875,75, in aumento rispetto all'esercizio precedente (€ 24.046,28) e si riferiscono ai canoni di locazione passivi pagati nel 2022 ma di competenza dell'esercizio successivo.

1.2 - Passivo

Il passivo dello stato patrimoniale è rappresentato innanzitutto dalla considerazione del patrimonio netto che nell'esercizio in esame ha un valore di 2.976.605.656,39 euro, con un incremento corrispondente a circa il 16,5 per cento rispetto al dato dell'esercizio precedente (2.561.809.345,15 euro).

Il fondo di dotazione, come nell'esercizio 2021, presenta un valore pari a 1.335.728.045,83 euro, le riserve registrano, rispetto all'esercizio precedente, un incremento che, in valore assoluto, è di 347.514.323,71 euro, che riguarda in modo specifico il complessivo ammontare delle riserve indisponibili.

Il risultato economico dell'esercizio registra un valore positivo di 32.679.445,84 euro che, in raffronto al dato dell'esercizio precedente (39.230.383,72 euro), assume un significativo valore negativo.

Tale dato, tuttavia, consegue, secondo quanto rilevato nel corso dell'istruttoria, ad un'errata indicazione del valore del risultato economico di esercizio (sez. III) per l'anno 2021, pari ad € 32.679.445,84, che non è stato riportato correttamente e non corrisponde al valore riportato sia nella relazione sulla gestione per l'anno finanziario 2021, sia nel conto economico 2021, pari ad € 39.230.383,71. Conseguentemente, la variazione di tale posta non appare corretta, con i conseguenti effetti sulla corretta determinazione della variazione complessiva di tutto il patrimonio netto (la differenza è pari ad € 6.550.937,87).

Le deduzioni trasmesse dalla Regione hanno specificato che il valore di 32.679.445,84 è quello rideterminato con la legge regionale n. 48/2022, a seguito del giudizio di parificazione dell'esercizio 2021, che ha comportato la riduzione del risultato economico di esercizio di 6.550.937,87 euro.

Il Fondo per rischi ed oneri registra nel 2022 un incremento corrispondente a circa il 31 per cento dal momento che risultano accantonamenti per 289.032.628,57 euro rispetto al dato del 2021 che registrava soltanto 221.590.831,97 euro a tale titolo.

Con specifico riferimento ai debiti, che costituiscono la porzione più consistente del passivo patrimoniale, si registra un valore complessivo di 6.000.244.258,13 euro, che è maggiore rispetto al dato del 2021 (4.549.199.328,47 euro) in misura pari al 32 per cento.

Le principali voci di debito sono quelle riferite ai debiti per trasferimenti e per contributi, che hanno un importo complessivo pari 3.661.066.535,81 euro, con un significativo incremento rispetto al dato dell'esercizio precedente (2.493.152.662,37 euro) ed i debiti di finanziamento che hanno un valore corrispondente a 1.313.957.975,89 euro, che risulta inferiore nella misura del 12,2 per cento rispetto al dato dell'esercizio precedente (1.497.353.154,81 euro).

I ratei ed i risconti passivi, che costituiscono rispettivamente le quote di costi e oneri e le quote di ricavi per i quali è possibile evidenziare una manifestazione finanziaria futura e una parziale imputazione all'esercizio in esame, hanno una consistenza pari a 9.565.303,63 euro, in diminuzione di circa il 3 per cento rispetto all'esercizio precedente (9.823.920,98 euro) e a 432.274.373,13 euro, con un decremento pari a circa il 9 per cento rispetto all'esercizio 2021 (475.393.591,69 euro). I ratei risultano diminuiti rispetto al 2021 in considerazione della quota di FPV relativa al salario accessorio dei dipendenti reimputata al 2023, mentre i risconti aventi un valore di 475.393.591,69 ricomprendono i contributi agli investimenti da parte dei ministeri e i contributi ed i ricavi stornati per il principio di correlazione tra costi e ricavi.

I conti d'ordine nell'esercizio in esame hanno un valore di 1.106.553.248,80 euro, con un sensibile incremento rispetto al dato all'esercizio passato (535.450.306,10 euro) e risultano composti per € 1.095.051.622,82 per "impegni su esercizi futuri" e per € 11.501.625,98 nell'ambito delle "garanzie prestate ad altre imprese". Tale importo si riferisce nello specifico alla garanzia prestata nei confronti del Consorzio di bonifica della Piana di Sibari e della Media Valle del Crati per le rate non ancora scadute.

Il valore di tali poste è in aumento rispetto al 2021 in valori assoluti per € 571.102.941,99.

La Sezione di controllo ha rilevato che la Regione si è conformata alle osservazioni formulate in sede di Parifica 2021 con riferimento alla mancata contabilizzazione nei conti d'ordine - nell'ambito della voce "Impegni su esercizi futuri"- del valore del Fondo pluriennale vincolato dell'esercizio.

2. - Conto economico

Il conto economico registra un valore positivo pari a 73.832.925,40 euro, con un sensibile incremento rispetto all'esercizio precedente allorquando registrava un valore di 39.230.383,71 euro, sulla base di quanto parificato nell'apposito giudizio nell'esercizio 2021.

Tale risultato viene determinato in considerazione del dato relativo alle componenti positive della gestione, che sono pari a 6.541.775.862,99 euro con un incremento pari al 9,2 per cento rispetto al precedente esercizio (5.990.613.202,10 euro).

Il suddetto dato è conseguente al valore riferito ai proventi da tributi di 4.477.869.215,13 euro, con un lieve decremento rispetto all'esercizio 2021 (4.530.152.507,55 euro) dell'1,15 per cento.

Un significativo incremento si registra tra i proventi da trasferimenti e contributi con riguardo ai proventi da trasferimenti correnti, che consistono prevalentemente nei trasferimenti da amministrazioni pubbliche e che registrano nel 2022 un ammontare pari a 1.057.178.746,62 euro con un aumento rispetto al 2021 di 212.130.125,28 euro che risulta superiore in misura pari al 25 per cento.

Un ulteriore significativo incremento si evidenzia con riferimento ai ricavi delle vendite e prestazioni e proventi da servizi pubblici che, nell'esercizio in esame, sono di importo corrispondente a 11.940.979,77 euro con in aumento rispetto al dato dell'anno precedente (8.541.945,47 euro) corrispondente al 39,7 per cento.

I componenti negativi della gestione, che hanno un valore di euro 6.396.918.825,08 nel 2022 evidenziano un incremento pari all'11,7 per cento rispetto al dato dell'esercizio precedente pari a 5.762.384.777,42 euro e con la prevalenza, per una porzione che risulta pari all'88 per cento dell'importo complessivo, della voce "trasferimenti e contributi" che risulta pari a 5.784.689.585,63 euro.

L'acquisto di materie prime e beni di consumo registra, rispetto al 2021, un decremento di 1.510.043,47 euro, mentre, con riferimento alle prestazioni di servizi, che risultano pari a 266.168.706,37 si evidenzia un incremento pari al 4,5 per cento.

Relativamente all'utilizzo dei beni di terzi nel 2022 si registra un sensibile incremento pari al 26,3 per cento ma le più significative variazioni riguardano i trasferimenti e i contributi, con l'aumento dei trasferimenti correnti in prevalenza destinati alle amministrazioni pubbliche che risultano pari a 944.000.866,54 (+95,2%), l'incremento dei contributi agli investimenti di altri soggetti (171.001.635,93 euro), che riguardano i contributi a imprese e istituzioni private, e che registrano un apprezzabile incremento dell'87,5 per cento (+79.811.828,81 euro)

La voce personale registra nell'esercizio in esame un lieve decremento ed ha un valore di 108.965.511,24 euro, mentre un lieve incremento si riscontra per gli ammortamenti e le svalutazioni che sono di importo corrispondente a 87.200.893,97 euro.

Sulla base delle rilevazioni delle ulteriori componenti negative della gestione (variazione delle rimanenze e/o beni di consumo, accantonamenti per rischi e oneri diversi di gestione) la differenza tra i componenti positivi e quelli negativi della gestione risulta pari a 144.857.037,91 euro con un evidente decremento rispetto al precedente esercizio (270.779.362,55 euro).

I proventi finanziari hanno una consistenza di euro 4.539.259,19 e, rispetto al dato dell'esercizio precedente (3.438.990,57 euro), evidenziano un incremento corrispondente al 31,9 per cento e riguardano interessi attivi di mora e interessi bancari, mentre gli oneri finanziari e gli interessi passivi correlati a mutui e anticipazioni di liquidità, gli interessi di mora e gli altri interessi passivi hanno un valore di 33.920.211,10 euro in sensibile decremento rispetto all'esercizio 2021 (46.425.508,58 euro).

Le rettifiche di valore di attività finanziarie (svalutazioni e rivalutazioni) ammontano a zero nel 2022, come già riscontrato nell'esercizio 2021, il totale dei proventi e degli oneri straordinari hanno un valore negativo di 34.195.981,51 euro, manifestando comunque un significativo miglioramento rispetto al dato negativo dell'esercizio precedente (-180.922.173,19 euro).

I proventi straordinari risultano di importo corrispondente a 422.264.457,03 evidenziando un significativo decremento rispetto all'esercizio 2021 (-25,7%) allorquando il dato rendicontato risultava di 568.877.973,50 come anche gli oneri straordinari che sono 456.460.438,54 rispetto al dato del 2021 (749.802.146,69 euro), con un decremento pari al 39,1 per cento.

CAPITOLO VII
Indebitamento
(Vice Procuratore Generale Giovanni Di Pietro)

1. - L'indebitamento della Regione Calabria

L'esame dello Stato patrimoniale allegato al progetto di legge del rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2022, approvato dalla Giunta regionale con la deliberazione n. 282 del 12 giugno 2023, evidenzia la situazione debitoria della Regione come di seguito rappresentata.

Al 31 dicembre 2022 il totale dei debiti assomma ad euro 6.000.244.258,13, ammontare significativamente incrementato rispetto al dato dell'esercizio precedente (4.549.199.328,47), con un aumento pari a 1.451.044.929,66 euro.

I debiti da finanziamento ammontano a euro 1.313.957.975,89 in diminuzione rispetto all'anno 2021 di euro 183.395.178,92, diminuzione che ha riguardato i debiti verso altre amministrazioni pubbliche – derivanti dalle anticipazioni a titolo oneroso delle amministrazioni centrali - per un ammontare pari a euro 20.328.446,31, e un importo pari a euro 163.066.732,61 per debiti verso altri finanziatori (istituti di credito per mutui contratti).

Dalla documentazione acquisita in sede istruttoria (deliberazione della Giunta n. 43 del 4/02/2022 avente ad oggetto "Autorizzazione alla rinegoziazione del contratto di anticipazione stipulato con il Ministero dell'Economia e delle finanze in data 7 agosto 2013 per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili al 31.12.2012 degli enti del Servizio Sanitario Nazionale – art. 1, commi 597-603, legge 30 dicembre 2021, n. 234") si rileva che la Regione ha deliberato la rinegoziazione dell'anticipazione di liquidità di euro 89.750.000,00 che, oltre a comportare la favorevole riduzione del tasso di interesse fisso dal 3,059% al 1,673%, ha modificato la data di scadenza - dal 30 giugno 2043 - al 31 giugno 2051, cui è conseguito l'effetto favorevole di allungare il periodo di ammortamento del finanziamento.

L'importo del debito verso altre amministrazioni pubbliche al 31/12/2022 risulta pari a euro 559.876.871,99, con una lieve riduzione rispetto alla consistenza accertata all'1/1/2022 pari a euro 580.205.318,30.

I debiti derivanti dalla contrazione di mutui (*debiti verso altri finanziatori*) al 31/12/2022, ammontano complessivamente a euro 754.074.766,21, di cui euro 4.965.370,55 per mutui con la titolarità degli enti locali ma con contributo regionale ed euro 749.109.395,66 per mutui a totale carico della Regione.

2. - Il rispetto del vincolo di indebitamento

È agli atti il prospetto dimostrativo del rispetto del vincolo di indebitamento di cui all'art. 11 comma 3 lett. d), del D.lgs. n. 118/2011, trasmesso dal dipartimento economia e finanze, in cui vengono riportati gli aggregati rilevanti ai fini della verifica del limite posto dall'art. 62 comma 5 del citato decreto legislativo. Dalla lettura dei dati indicati si evidenzia che tale limite risulta rispettato e il livello di indebitamento regionale, riferito alle rate pagate effettivamente a consuntivo per mutui già contratti, pari al 5,86%, ha garantito il cofinanziamento del programma operativo POR FESR 2014-2020 e del FEASR nell'ambito del Piano di Sviluppo Rurale 2014-2020.

Sulla base dei suddetti dati la capacità di indebitamento risulta determinata, per l'anno 2022, in un importo pari a euro 122.625.025,39 in decisa contrazione rispetto ai corrispondenti valori registrati nelle annualità dal 2017 al 2021[72].

Dall'esito del riscontro fornito dalla Regione alla richiesta della Sezione di controllo in ordine al dettaglio delle componenti determinate al fine di calcolare la sopra esposta capacità di indebitamento, si evince che la componente delle "entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" risulta di ammontare complessivo pari a euro 4.689.275.240,61, i tributi destinati al finanziamento della Sanità sono di importo complessivo pari a euro 3.821.910.372,82 e i debiti esclusi dai limiti di indebitamento sono quantificati in euro 39.811.502,92.

3. - Il nuovo debito autorizzato

Il nuovo debito autorizzato e acceso nell'anno 2022 è complessivamente pari a euro 86.509.066,10 e, sotto il profilo finanziario, il nuovo indebitamento ha trovato imputazione nelle partizioni del bilancio di previsione 2022/2024, esercizio 2022.

Il nuovo debito accertato al titolo VI del bilancio dell'esercizio 2022 coincide con gli stanziamenti autorizzati con l'art. 4 della legge regionale del 27 dicembre 2021, n. 37, rubricato "Entrate derivanti dalla contrazione dei mutui", riferiti:

- per l'importo di euro 40.426.824,99 alla quota relativa all'annualità 2022 del mutuo (complessivamente pari a euro 282.000.000,00) autorizzato con l'art. 6, comma 2, della legge regionale 30 dicembre 2015, n. 32 (bilancio di previsione finanziario della Regione Calabria per gli anni 2016-2018), al fine di garantire il cofinanziamento dei programmi operativi per la Calabria 2014-2020;

- per l'importo di euro 46.082.241,11 alla quota dell'anno 2022 del mutuo complessivamente pari a euro 153.550.969,70, autorizzato con l'art. 3, comma 4, della legge regionale 21 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità regionale 2019), finalizzato alla realizzazione di investimenti nell'edilizia scolastica, ai sensi dell'accordo Stato -Regioni in materia di concorso regionale alla finanza pubblica sottoscritto in data 15 ottobre 2018.

L'esame degli atti riversati in giudizio evidenzia, ancora, che a fronte della richiesta della Sezione in ordine ai profili della cassa vincolata per quote di incassati nell'anno all'esame, la Regione, ha precisato che "nell'anno 2022 non sono stati riscossi mutui stipulati nella medesima annualità e non sono stati riscossi mutui in esercizi precedenti".

Tuttavia, diversamente da quanto asserito dall'Ente con la nota del dipartimento Economia e finanze (n. 295537 del 28/06/2023), risultano, dai movimenti finanziari del rendiconto 2022 al titolo 6° delle entrate "Accensioni di prestiti", riscossioni in conto residui per un importo pari a euro 1.502.360,39.

La Regione, con le deduzioni trasmesse, ha chiarito che le riscossioni rilevate dalla Sezione di controllo sono riferibili a un contributo agli investimenti posto a carico dello Stato e a favore delle aziende sanitarie locali.

Deve inoltre rilevarsi che l'ammontare dei residui attivi del titolo 6°, all'1/1/2022 ammontava a euro 202.174.929,39 e che al netto delle riscossioni sopra indicate di euro 1.502.360,39 e di euro 24.414,27 oggetto di riaccertamento, lo stock di residui al 31/12/2022 è pari a euro 200.648.155,07. Pertanto, nell'anno 2022, l'ente ha riscosso entrate da mutui

[72] In particolare: 2017 euro 154.654.166,63; 2018 euro 148.132.484,31; 2019 euro178.104.161,65; 2020 euro 131.582.399.74; 201 euro 138.492.745,67

contratti in anni precedenti rispetto allo stock dei residui rilevati all'inizio dell'esercizio nella misura dello 0,74%.

La Sezione ha rilevato che il mancato incasso di quote di mutui, in particolare di quelli contratti negli anni precedenti al 2022, può rappresentare elemento di una gestione non virtuosa nella realizzazione degli investimenti se tale aspetto è correlato ad un ritardo nei cronoprogrammi degli interventi programmati con l'indebitamento.

Nel prendere atto di tale osservazione la Procura regionale condivide il richiamo operato dal Collegio di controllo su quanto dispone l'art. 119 Cost. che consente il ricorso a risorse esterne solo per spese di investimento, e, cioè, "*ad operazioni giuridico-economiche che producono, sul piano contabile, la trasformazione del "capitale finanziario" in "capitale reale", cioè in beni economici ad utilità pluriennale, intestati alla collettività*"[73] con contestuale definizione dei piani di ammortamento.

Al contempo, merita attenzione la considerazione che tale ultimo requisito, ancor meglio esplicitato dalla legge rinforzata n. 243/2010, pone l'accento sulla necessaria attenzione alla tutela della solidarietà intergenerazionale, richiedendo la contestualità e la sincronizzazione del piano di ammortamento alla vita utile del bene[74]

In conclusione, l'Ufficio del P.M raccomanda che – così come reiteratamente evidenziato dalla giurisprudenza - le operazioni di investimento siano certe e rispettose dei principi del ciclo di programmazione, anche per consentire la necessaria trasparenza delle scelte sull'utilizzo delle risorse che, secondo gli insegnamenti della Consulta, caratterizza il bilancio quale bene pubblico.

4. - Le garanzie prestate

Dalle risultanze istruttorie si rileva che l'unica garanzia prestata dalla Regione è quella a favore del Consorzio di bonifica della Piana di Sibari e della Media Valle del Crati, in misura pari al 50% della rata di ammortamento del mutuo contratto dal commissario liquidatore del consorzio per far fronte alla situazione debitoria dell'ente.

La Regione, ai sensi dell'art. 2, comma 2, L.R. n. 12/2006, come previsto dall'art. 12 comma 3 del contratto di finanziamento, ha fornito apposita garanzia fideiussoria a favore del soggetto finanziario, ovvero l'Istituto bancario Unicredit Corporate Banking S.p.a., per l'importo corrispondente a due rate semestrali indicate nel piano di ammortamento, in merito alla quale nel corso dell'anno 2022 non vi è stata escussione.

In definitiva, la garanzia prestata per l'annualità 2022 dalla Regione Calabria a favore del Consorzio di bonifica della Piana di Sibari e della Madia Valle del Crati è pari ad euro 1.553.671,39 e coincide con il 50% delle rate di mutuo a carico dello stesso consorzio per le quali, nel corso dell'esercizio, non è stata richiesta alcuna escussione.

Dall'esame delle scritture patrimoniali si riscontra che l'ammontare della garanzia prestata dalla Regione è indicato tra i conti d'ordine del passivo dello stato patrimoniale, come previsto dallo schema di cui all'allegato 10 al D.lgs. n. 118/2011. L'ammontare risultante per l'anno 2022 è pari a euro 11.501.625,98.

Nel conto del bilancio, la Regione, al capitolo U22040901301 ha stanziato, impegnato e pagato il contributo di euro 1.553.250,14 in favore del Consorzio, pari al 50% della rata annuale di ammortamento del mutuo contratto dal commissario liquidatore (artt. 1 e 2 della L.R. n. 12/2006 come modificati dall'art. 35 della L.R. n. 15/2008).

---

[73] Cfr. **Corte dei conti, Sez Reg. controllo Campania, /PAR/96/2020**

[74] Cfr**. Corte dei conti, Sezioni riunite in speciale composizione, sentenza n. 23/2019/EL.**

Per la restante quota del 50% della rata, garantita dalla Regione, non risultano rilevazioni contabili effettuate in sede di bilancio, né in sede di assestamento delle scritture propedeutiche alla chiusura del conto del bilancio.

In proposito – con riguardo a tale ultima notazione – la Procura regionale condivide l'osservazione formulata dalla Sezione di controllo che ha rilevato che nel paragrafo 5.5 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria 4/2 allegato al d.lgs. n. 118/2011 in tema di "concessioni di credito", nel capoverso viene indicato il trattamento delle garanzie fornite dall'ente sulle passività emesse da terzi, in particolare la circostanza che debbano essere fornite nel rispetto del principio della prudenza per cui è "*opportuno che nell'esercizio in cui è concessa la garanzia, l'ente effettui un accantonamento tra le spese correnti tra i Fondi di riserva e altri accantonamenti. Tale accantonamento consente di destinare una quota del risultato di amministrazione a copertura dell'eventuale onere a carico dell'ente in caso di escussione del debito garantito*".

Altrettanto condiviso dall'Ufficio del PM è il rilievo relativo alle modalità di contabilizzazione dell'escussione di garanzie ed il richiamo all'esempio n. 7 del citato principio contabile.

Ulteriore rilievo è stato poi formulato in ordine al mancato rispetto della previsione recata dal comma 1 dell'art. 2 della L.R. n. 12/2006 che dispone che il rimanente 50% della rata di ammortamento doveva essere garantita da delegazioni sui contributi consortili ancora da emettere, fermo restando che il successivo comma 2, aggiunto dall'art. 35 della L.R. n. 35/2008, stabilisce che: "*Per la parte di mutuo a carico dei contributi oggetto di delegazioni consortili, potrà essere fornita apposita garanzia fideiussoria regionale con diritto di regresso da parte della Regione sui medesimi contributi e/o sul patrimonio consortile. Agli eventuali oneri per garanzia fideiussoria, derivanti dal presente comma si farà fronte con apposito stanziamento da prevedersi attraverso l'istituzione di un apposito capitolo in entrata ed in uscita del bilancio di previsione per l'esercizio 2009 e da proporsi nei bilanci di previsione degli anni successivi sino all'estinzione del mutuo*".

CAPITOLO VIII
Sanità
Parte prima
(Sostituto Procuratore Generale Maria Gabriella Dodaro)

1. - Fonti di finanziamento del fabbisogno sanitario

1.1 - Disponibilità nazionali destinate alla sanità e al riparto percentuale delle disponibilità finanziarie nazionali destinate alla sanità operato a favore delle regioni.

La principale fonte di finanziamento del Sistema Sanitario Regionale è data dalle "*disponibilità nazionali destinate alla sanità e al riparto percentuale delle disponibilità finanziarie nazionali destinate alla sanità operato a favore delle regioni*".

In particolare, in sede di riparto del fondo indistinto tra le Regioni per l'anno 2022, la delibera CIPESS dell'8 febbraio 2023[75] a fronte di un valore complessivo di € 3.726.070.854,21 ha assegnato alla Regione Calabria la quota del 3,11%[76] del finanziamento indistinto dei livelli essenziali di assistenza (LEA)[77] pari ad € 119.724.161.744,

Tale quota percentuale si registra in costante seppure modesta riduzione dal 2018 (3,19%) al 2022 (3,11%).

Al valore del predetto Fondo sanitario nazionale c.d. indistinto si sommano ulteriori importi allocati in altri fondi[78] che determinano in € 3.959.705.038,00, al lordo della mobilità e delle entrate proprie il valore di riparto del FSN per la Regione Calabria.

Da quanto acquisito in sede istruttoria emerge che l'intero valore di risorse assegnate alla Regione e a destinazione vincolata per l'esercizio 2022, pari ad € 206.353.343,00, è stato stanziato, accertato e impegnato, sebbene al 31.12.2022 risultino riscosse risorse solo per € 43.185.796, con conseguenti residui attivi per € 163.167.574.

Peraltro, in merito al valore riscosso dalla Regione, si rappresenta che sono stati effettuati trasferimenti alle Aziende solo per € 37.600.000 e solo nel corso dell'anno 2023.

Ne è conseguito un rallentamento delle procedure di spesa, inopportuno e, certamente, non in linea con la necessaria tempestività dell'azione gestionale programmata, non fosse altro perché il valore delle somme è soggetto ad una costante perdita del potere di acquisto in relazione al valore della inflazione accertata e fermo restando il correlato aumento dei prezzi relativi all'acquisto di beni e servizi o, meglio, alla copertura dei costi di esercizio o di investimento.

1.2 - Contributi extra fondo

Ulteriore fonte di finanziamento del sistema sanitario regionale è la voce "*Contributi extra fondo*" ossia i contributi che non rientrano nel riparto delle disponibilità finanziarie per il SSN, ma sono a carico del Ministero della salute o di altri enti pubblici (pari per il 2022 a €

[75] In intestazione "**Fondo sanitario nazionale 2022. Riparto delle disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale.** (Delibera n. 4/2023)".
[76] In ordine alle percentuali determinate nei confronti di altre regioni in relazione alla popolazione residente alla Lombardia va il 16,79%, al Lazio il 9,62%, alla Campania il 9,23%, al Veneto l'8,25%, alla Sicilia l'8,4%, all'Emilia Romagna il 7,56%, al Piemonte il 7,30%, alle Marche il 2,56%, all'Abruzzo il 2,18%, alla Liguria il 2,66%.
[77] Giusta il disposto dell'art. 27, comma 7, del d.lgs. n. 68/2011 come modificato dall'art. 19, comma 1, lett. b), punto 19 del D.L. n. 115/2022
[78] Il riferimento è al Fondo vincolato a favore di regioni e p.a., pari per il 2022 ad € 206.353.342,00, al Fondo vincolato a favore delle Regioni e finalizzato a interventi normativi adottati per l'emergenza Covid, pari per il 2022 ad € 1.280.842,00 e alla quota premiale pari per il 2022 ad € 26.000.000,00.

12.511.087,00) o del bilancio regionale (€ 166.767.672,00), somme che possono essere vincolate, a titolo di copertura Lea e Altro.

L'esito dell'istruttoria evidenzia che:

- i contributi in c/esercizio (extra fondo) sono pari complessivamente ad € 166.767.672 in diminuzione rispetto al 2021 (€ 192.252.446,00);
- i contributi extra fondo posti a carico del bilancio regionale, pari ad € 154.256.584,00, sono in aumento rispetto al 2021 (€ 139.874.592,00).

Al contempo, va osservato che, allo stato, si tratta di somme pagate soltanto parzialmente dalla Regione alle ASP e alle Aziende Ospedaliere.

Inoltre, i "*contributi regionali destinati alla copertura dei LEA*", pari ad € 111.072.000,00 non risultano erogati alle Aziende Sanitarie alla data del 31/12/2022 e sono accantonati nel CE IV Trim. 2022 presso la Gestione Sanitaria Accentrata.

Va da sé che la mancata erogazione di tali disponibilità finanziarie alle Aziende sanitarie a copertura dei costi di gestione incide non tanto e non soltanto sulla stessa erogazione della prestazione – sempre obbligatoriamente assicurata – ma sulla qualità dell'assistenza fornita, e sulla percezione che hanno l'opinione pubblica e gli assistiti proprio della qualità della prestazione, circostanza che legittima nell'opinione pubblica il ricorso alla mobilità extraregionale e l'aumento dei costi a carico del SSR.

Ulteriori entrate sono assicurate dalla erogazione dei *contributi in c/esercizio per ricerca*, per un valore tuttavia esiguo pari a € 591.568,00, in forte diminuzione rispetto al 2021 (€ 941.383,00), somme comunque destinate quasi interamente all'AOU Mater Domini di Catanzaro.

Deve poi enfatizzarsi che tra le voci del conto economico si registra, alla voce AA 0270 - A.3, l'utilizzo dei fondi non impiegati nelle annualità precedenti per un valore di € 10.354.857,00, in diminuzione rispetto al 2021, esercizio nel quale risultavano pari a € 27.872.205,00.

Seppure in diminuzione rispetto al precedente anno, tale voce esprime la necessità di un più rapido ed efficace utilizzo delle risorse messe a disposizione dallo Stato.

1.3 - Entrate proprie

Concorrono, poi, al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale le entrate proprie degli enti del SSN[79].

In proposito il riferimento è:

- ai ricavi per "*prestazioni sanitarie e sociosanitarie a rilevanza sanitaria,* di importo pari a € 15.777.669,00, sono composti dai ricavi per prestazioni erogate a soggetti pubblici e privati, per prestazioni erogate in regime di *intramoenia* e per prestazioni erogate a residenti extraregione in compensazione (c.d. mobilità attiva).

In ordine a tale ultima voce deve essere evidenziato che il valore è pari a zero a conferma del fatto – peraltro più volte stigmatizzato in occasione delle precedenti analoghe occasioni di parifica del rendiconto regionale per anni precedenti - che il sistema sanitario calabrese non ha alcuna attrattività per i residenti extraregione.

Dall'esame degli atti istruttori si registrano poi:

[79] In particolare, il riferimento è: **i)** dai proventi derivanti dalle attività relative alle prestazioni sanitarie e sociosanitarie e, in particolare, dalle attività eseguite in regime *intramoenia*; **ii)** ai proventi derivanti da "*Concorsi, recuperi e rimborsi*", tra i quali in particolare il *Pay-back* farmaceutico; **iii)** ai proventi derivanti dai *ticket* pagati dagli assistiti per le prestazioni sanitarie.

i) € 2.286.272,19 per prestazioni *"erogate a soggetti pubblici";*
ii) € 3.524.958,55 per prestazioni "*erogate a privati";*
iii) € 9.966.438,88 per prestazioni erogate in "*regime di intramoenia"* (quest'ultima voce in aumento rispetto al 2021 in cui si registravano ricavi per € 8.824.701,00).

- ai ricavi per "*Concorsi, Recuperi e Rimborsi*" nel 2022 hanno un valore di € 57.096.082 in diminuzione rispetto al 2021, ove erano pari a € 64.422.271.

In particolare, € 52.989.839,75 sono costituiti da rimborsi da privati di cui € 47.296.219,92 da aziende farmaceutiche per Pay-Back, valore in diminuzione rispetto al 2021, ove risultava pari a € 58.332.008.

L'esito dell'istruttoria posta in essere dalla Sezione di controllo conferma, poi, il forte ritardo con cui le aziende fornitrici di dispositivi medici stanno effettuando i versamenti dovuti a titolo di rimborso.

I dati appaiono significativi e presuppongono un deciso intervento del *management* del settore sanitario per un'azione di pronto versamento degli importi dovuti: risulta infatti che sono pervenuti da undici aziende produttrici i versamenti di cui all'art. 8 del D.L. 34/2023 in misura ingiustificatamente ridotta, per un totale di € 47.010,12. Peraltro, l'ingiustificata attivazione di azioni per un pronto recupero prospetta profili di responsabilità per danno all'erario da omissione delle iniziative dovute, fermo restando l'onere in capo allo stesso management interessato di monitorare i contenziosi in corso per programmarne e valutarne costantemente il rischio.

- al valore dei proventi per la *Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie che p*er l'anno 2022 che espone un valore pari a € 16.214.514,00, in aumento rispetto al 2021 (€ 14.758.967,00).

Una notazione particolare merita il valore dei ticket per prestazioni sanitarie.

Le evidenze istruttorie danno contezza che a fronte del fatto che si tratti della provincia più piccola il valore più alto si registra presso l'Asp di Crotone (€ 2.898.377,00), seguita dall'ASP di Catanzaro (€ 2.410.820) e dall'ASP di Reggio Calabria (€2.153.039).

Per le Aziende ospedaliere, invece, il valore più elevato si rileva per l'AO di Catanzaro (€ 1.967.793), seguita dalle Aziende Ospedaliere di Reggio Calabria e di Cosenza.

Ciò premesso, sulla corretta registrazione e contabilizzazione dei ricavi per ticket sanitari, non può non rilevarsi che questa Procura Contabile ha già da diversi anni compulsato il sistema sanitario, le strutture aziendali e i soggetti cui era stato affidato il maneggio di denaro pubblico a rendere il conto del loro operato.

Va ricordato che la costante e massiva iniziativa di intimare la resa del conto alle ASP provinciali e alle Aziende ospedaliere ha consentito una decisa inversione di tendenza rispetto alla inottemperanza all'obbligo di legge e di avere contezza delle somme incassate e del tempestivo versamento nelle modalità di rito.

Dalle indagini effettuate da questa Procura è emerso, ad esempio, che l'Azienda Sanitaria di Crotone non aveva proceduto alla formalizzazione della nomina degli agenti contabili e che per anni aveva incassato i proventi da ticket solo mediante "agenti contabili di fatto" che non provvedevano a rendere il conto del loro operato attraverso il deposito dei conti giudiziali[80].

In sede di indagine è stato rilevato, inoltre, che in alcune Aziende Sanitarie non erano stati mai messi in funzione i dispositivi POS per consentire il pagamento tramite bancomat o carta di credito.

[80] A mero titolo esemplificativo, basti ricordare che i conti giudiziali del 2015, 2016 e 2017 sono stati depositati solo nel 2021.

Ciò premesso, la Procura regionale richiama il management regionale alla formale nomina degli agenti cui è affidato il maneggio di denaro pubblico e, tra gli altri – per quanto qui di interesse - gli agenti contabili incaricati della riscossione dei ticket sanitari, anche alla luce delle criticità registrate negli anni passati, assicurando la dovuta vigilanza sul puntuale deposito dei conti giudiziali dapprima presso le rispettive ASP e, in secondo luogo, presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti.

- alla quota dei *ticke*t pagati dai cittadini calabresi per la spesa farmaceutica che per l'anno in esame è pari ad € 56.642.920 a fronte di € 55.350.632 per il 2021.

La compartecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria avviene anche attraverso il regime previsto dall'articolo 7, comma 1, del decreto-legge 347/2001, per i farmaci equivalenti non coperti da brevetto.

Come ben evidenziato dalla Sezione regionale di controllo, il cittadino che acquista il farmaco generico (o equivalente) consegue un risparmio di spesa notevole, sia per sé sia per il Sistema Sanitario regionale.

Tuttavia, in Calabria, come in altre regioni del sud, il ricorso a farmaci equivalenti mostra una percentuale (pari al 19-20%) ben inferiore ai valori delle regioni del nord che registrano percentuali pari o vicine al 45%.

Tale dato evidenzia quindi la necessità di effettuare interventi – ulteriori rispetto a quelli già posti in essere dalla Regione Calabria - di tipo informativo/formativo al fine di promuovere un più ampio utilizzo dei medicinali equivalenti.

Tali interventi di incentivazione all'utilizzo dei farmaci equivalenti potranno avere come destinatari sia i medici di medicina generale (peraltro già all'uopo sensibilizzati, come confermato dalla nota prot. 1921169/2022 trasmessa alle Aziende del SSR) ed i farmacisti quanto anche i consumatori finali tramite campagne informative destinate a tale scopo.

2. - La gestione della spesa sanitaria

2.1 - Spese per beni e servizi non sanitari

L'esito dell'istruttoria posta in essere dalla Sezione di controllo evidenzia come nel corso dell'ultimo anno si sia registrato un aumento di tutti i costi sostenuti dalle ASP per acquisti di beni e servizi.

In particolare, sono aumentati esponenzialmente i costi per acquisti di beni non sanitari (+25%), di servizi non sanitari (+10%), nonché per la manutenzione e la riparazione dei macchinari (+7%), mentre si è registrata una tendenza negativa per l'acquisto di servizi sanitari (- 12%). In misura più rilevante è stata registrata una variazione pari al 68% del costo per la voce relativa agli "oneri diversi di gestione" (+68%).

In particolare, l'Azienda Ospedaliera Mater Domini di Catanzaro ha esposto rilevantissimi aumenti dei costi legati a beni e servizi non sanitari di gran lunga superiori a quelli delle altre Aziende Ospedaliere[81].

In ambito regionale, nel corso dell'ultimo anno, invece, si è assistito ad un aumento del costo per il servizio di riscaldamento pari complessivamente al 39%, dei servizi informatici pari al 50%, dello smaltimento dei rifiuti pari al 23% delle utenze di elettricità pari al 69%, con una variazione complessiva dei costi per servizi non sanitari pari al 10%.

[81] In particolare: riscaldamento (+853%), smaltimento rifiuti (+216%), servizio trasporti non sanitari (+669%), assistenza informatica (+ 114%), mensa (+ 116%), pulizia (+ 101%), utenze elettricità (+65%), utenze telefoniche (+ 54%).

I servizi di pulizia, pur non avendo registrato un costo in rialzo nell'arco dell'ultimo anno, hanno registrato invece un aumento del 24% nel corso degli ultimi tre anni.

Nell'arco dell'ultimo anno i costi energetici sono invece aumentati complessivamente del 45%.

Alla luce dei dati appena riportati, al fine di contenere i costi e di poter ottenere i migliori servizi che offre il mercato, si raccomanda espressamente al management competente – anche al fine di non incorrere in ipotesi di responsabilità per eventuale danno all'erario – di programmare per tempo - ben prima della scadenza dei contratti in essere - l'indizione delle gare per le forniture di beni e servizi in modo da evitare il ricorso alla proroga di quelli in corso. Peraltro, tale doverosa programmazione di attività che impegna risorse pubbliche consente anche, nella rivisitazione delle clausole contrattuali che regolano la prestazione acquisita, di introdurre e/o di elevare gli standard qualitativi per i servizi resi.

A tal proposito si evidenzia che anche in forza dell'osservatorio istituzionale, da cui muove l'analisi questa Procura regionale, è emerso come diverse e variegate siano le irregolarità registrate in passato nelle procedure di affidamento dei servizi e come, in molti casi si faccia immotivato ricorso alla proroga a fronte di una non tempestiva – ed ingiustificata – attivazione delle procedure di rinnovo. E ciò in violazione dell'obbligo ad improntare l'azione gestionale ai canoni della tempestività e della buona amministrazione e l'azione amministrativa ai canoni della economicità ed efficienza con immediato riferimento al più proficuo utilizzo delle disponibilità pubbliche in funzione dell'obbligo di assicurare alle strutture sanitarie i più elevati standard qualitativi nella prestazione/servizio acquistato e le migliori condizioni di acquisto.

2.2 - Costi per energia

A fronte, poi, del dato percentuale di aumento dei costi per energia elettrica (aumento del 69% dei costi delle utenze per la fornitura di elettricità), appare non in linea con la migliore gestione della res pubblica non adottare idonee iniziative o non accelerare quelle in corso – peraltro a fronte di consistenti incentivi correlati ai finanziamenti europei– per pervenire ad un risparmio di spesa attraverso l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili.

Non è superfluo richiamare all'attenzione la particolare valenza della fase progettuale, la necessaria e preventiva acquisizione di tutte le autorizzazioni in funzione dell'avvio dei lavori e, comunque, della regolarità delle opere installate, ferma restando l'evidenza – non scontata – della effettiva e conclamata qualificazione professionale del personale chiamato a realizzare le opere e, a tutela dell'interesse pubblico, dei responsabili unici del procedimento che devono essere in possesso di idonee e specifiche competenze professionali e tecniche.

E ciò al fine di evitare la ripetizione di errori per i quali la Procura regionale ha chiesto ed ottenuto la condanna dei responsabili per avere causato gravissimi danni erariali, sino a giungere all'emissione di ordini di demolizione di impianti fotovoltaici realizzati in assenza delle necessarie autorizzazioni amministrative[82].

[82] Cfr. al fine **Corte dei conti – Sezione giurisdizionale per la regione Calabria, sentt. n. 56 e 57 del 2023** in cui, in adesione alla prospettazione dell'Ufficio del Pubblico ministero, si conferma la sussistenza di un danno erariale conseguente alla non corretta realizzazione ed alla necessaria demolizione degli impianti fotovoltaici realizzati presso l'Ospedale di Tropea e l'Ospedale di Cetraro realizzati in assenza dei necessari provvedimenti preventivi in funzione della necessità di assicurare la conformità dell'opera alle norme edilizie ed urbanistiche nonché in assenza della preventiva comunicazione all'Ufficio del Genio civile e delle necessarie autorizzazioni paesaggistiche, sismiche e ambientali.

2.3 - Spese farmaceutiche e per dispositivi medici

I riscontri istruttori forniti dal Dipartimento Tutela della Salute sono indice di disfunzioni nella gestione che prospettano possibili ipotesi di danno all'erario.

Va premesso che lo stesso Dipartimento ha comunicato che, insieme alla Stazione Unica Appaltante, sta effettuando una ricognizione delle gare prossime alla scadenza e preparando l'avvio di nuove gare per l'acquisto di farmaci e dispositivi medici.

Nel ricordare che anche con riferimento a tali gare risulta necessario procedere celermente alla riorganizzazione degli acquisti centralizzati alla luce di un attento monitoraggio della spesa farmaceutica, privilegiando sempre l'acquisto di farmaci equivalenti, la Procura regionale richiama l'attenzione sugli esiti dei chiarimenti richiesti nella fase istruttoria del presente giudizio (cfr. nota prot. n. 2525/2023) e sui riscontri forniti dalle ASP territoriali e dalle Aziende ospedaliere in merito agli obiettivi specifici attribuiti agli enti per l'assistenza farmaceutica e per i dispositivi medici, nonché sul rispetto dei tetti di spesa.

L'analisi aggregata delle informazioni acquisite evidenzia:

- alcune ASP ed Aziende ospedaliere non hanno fornito riscontro o hanno fornito solo riscontro parziale;

- altre ASP, pur fornendo riscontro ai chiarimenti richiesti dalla Sezione regionale di controllo, hanno evidenziato la difficoltà riscontrata nel monitoraggio dei consumi e della spesa in ragione della carenza di personale a ciò dedicato e di spazi idonei a fungere da magazzino.

In entrambi i casi si tratta di dati le cui risultanze – espressione di una gestione non in linea con i canoni della tutela effettiva delle pubbliche risorse e con i generali principi di contabilità analitica in uso presso la pubblica amministrazione – devono essere con immediatezza valutati dal management aziendale e dalla gestione commissariale per l'adozione di immediati provvedimenti a risoluzione delle criticità evidenziate (assegnazione di nuovo personale dedicato, assegnazione di spazi idonei e opportunamente dotati di strumenti di gestione e attrezzature per garantire la corretta gestione dei magazzini).

A tal proposito, infatti, si evidenzia come da indagini condotte negli anni passati da questa Procura contabile sia emerso come in alcune ASP (in particolare, presso l'ASP di Vibo Valentia e di Crotone) non si fosse proceduto alla nomina degli agenti contabili per la gestione dei magazzini relativi ai farmaci ed ai dispositivi medici.

L'ASP di Crotone, a tutt'oggi, pur avendo messo in atto diversi interventi di razionalizzazione e controllo della spesa farmaceutica ospedaliera ed interventi finalizzati al miglioramento, alla razionalizzazione e all'appropriatezza dei consumi farmaceutici ospedalieri ed alla razionalizzazione della spesa relativa ai dispositivi medici, ha comunicato che il programma gestionale aziendale, al momento, non consente di distinguere i prodotti gestiti a scorta da quelli in transito e che la corretta e puntuale applicazione delle procedure di gestione del magazzino farmaceutico e delle scorte, nonché la corretta e puntuale attività di alimentazione del sistema di contabilità analitica per centri di costo, è ancora condizionata dalla carenza di personale (magazzinieri e preparatori) e dalla mancanza di spazi dedicati adeguati alle esigenze della farmacia, nonché di magazzini e locali non adeguati alle attività.

Si tratta, al di là del caso specifico, di esigenze comuni a tutte le strutture aziendali che erogano servizi sanitari sull'intero territorio regionale ed è palese come le carenze evidenziate da un lato condizionino la corretta gestione delle procedure di acquisto e di gestione di farmaci e dei beni da conservarsi nei magazzini, e dall'altro offrano ampi spazi di illecito in assenza di una generale dotazione di strumenti per l'adozione di una contabilità analitica supportata da moderni sistemi informatici di gestione del magazzino. Pertanto, in attesa che si realizzi la

piena operatività di Azienda Zero, la Procura regionale invita la Gestione commissariale ad operare per garantire l'immediata adozione di idonee iniziative, ivi comprese iniziative di formazione del personale amministrativo e dei dirigenti farmacisti – individuati dalla normativa quali agenti contabili tenuti alla resa del conto - in materia di contabilità analitica.

2.4 - Spesa per il personale

Anche i dati acquisiti in relazione al tema del personale inducono la Procura regionale a formulare apposite riflessioni sul tema.

Dai dati forniti dalle Aziende del SSR relativi alla spesa del personale a tempo indeterminato ed a tempo determinato risulta, infatti, che il costo complessivo del personale è aumentato da € 1.114.006.118,20 nel 2020 ad € 1.145.835.293,47 nel 2022, registrando un incremento di circa 32 milioni di euro tra il 2020 e il 2022.

Ed ancora, il costo relativo al personale a tempo determinato o con convenzioni con co.co.co. è cresciuto in termini percentuali pari al +14% mentre il costo relativo al personale a tempo indeterminato è aumentato del +2,15%.

Si registra dunque un aumento del personale a tempo determinato proporzionalmente molto più alto di quello indeterminato.

Il dato scoraggiante sulle assunzioni, soprattutto a tempo indeterminato, non può che essere letto come conseguenza della carenza di personale medico ed infermieristico rilevata su tutto il territorio nazionale, aggravata dalla scarsa attrattività del sistema sanitario calabrese per dirigenti medici ed infermieri che, al di fuori della Regione Calabria, possono certamente disporre di migliori attrezzature, di spazi più adeguati e, più in generale, di una organizzazione più efficiente del proprio lavoro.

Il persistere della situazione emergenziale e l'emergere di necessità specifiche. anche legate al recupero delle prestazioni mancate durante i periodi più acuti della crisi, hanno reso necessario prorogare per il 2022 talune misure adottate nel corso dell'anno 2020 per il potenziamento delle risorse umane del SSN.

Ripetuti interventi normativi (i.e. decreto legge 17 marzo 2020 n. 18 convertito in legge 24 aprile 2020 n. 27, legge 30 dicembre 2021 n. 234 e decreto legge 24 marzo 2022 n. 24) hanno così consentito a tutti gli enti e alle aziende del SSN di: i) avvalersi di contratti di collaborazione con medici specializzandi; ii) di avvalersi di incarichi di lavoro a tempo determinato, conferiti previo avviso pubblico, a personale delle professioni sanitarie, ad operatori socio- sanitari ed a specializzandi iscritti regolarmente all'ultimo o al penultimo anno di corso della scuola di specializzazione; iii) conferire incarichi libero professionali a laureati in chirurgia e medicina iscritti all'albo; iv) trattenere in servizio professionisti del ruolo sanitario, anche in deroga alle disposizioni previste per il collocamento in quiescenza.

È stato inoltre possibile per le aziende e gli enti del SSN continuare a conferire incarichi di lavoro autonomo con durata non superiore a sei mesi a dirigenti medici, veterinari e sanitari nonché al personale del ruolo sanitario del comparto sanità, collocati in quiescenza nonché ad operatori sociosanitari collocati in quiescenza. Tale disposizione è stata peraltro prorogata sino al 31.12.2023.

Le citate misure, tuttavia, si sono rivelate insufficienti per coprire il fabbisogno di medici e sanitari nella Regione Calabria che si conferma, come detto, di scarsa attrattività per medici, infermieri e altri operatori sanitari.

Come emerso nel corso dell'istruttoria, infatti, tra gli obiettivi prioritari del Commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi della Regione Calabria vi è stata l'acquisizione di nuovo personale sanitario. A tal fine, il Commissario ad Acta ha avviato

diverse azioni, tra cui quella di invitare nei primi mesi del 2022 l'Age.na.s. ad espletare per conto della Regione Calabria concorsi pubblici finalizzati all'acquisizione di personale medico; iniziative che tuttavia non hanno sortito l'esito sperato, non potendo peraltro l'Age.na.s. procedere con le modalità richieste dal Commissario.

Il Commissario ad Acta della sanità calabrese, pertanto, per poter fronteggiare l'emergenza sanitaria in ambito regionale, con DCA n. 87 del 17 agosto 2022, ha sottoscritto un accordo con la società cubana Comercializadora del Servicios Medicos Cubanos S.A. (in sigla, CSMC S.A.) per il reclutamento di professionisti sanitari appartenenti a diverse specializzazioni. L'accordo prevede il perfezionamento di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato (2 anni) fino ad un numero massimo di 497 professionisti cubani ai quali la Regione Calabria si impegna a corrispondere la somma complessiva di € 4.700,00 mensili.

Anche quest'ultima misura, tuttavia, non può che riferirsi ad un quadro emergenziale che è giunto sino al reclutamento all'estero delle figure professionali mancanti; quadro emergenziale che si auspica sia al più presto superato grazie ad organici e sostanziali interventi del legislatore nazionale che prevedano lo stanziamento di maggiori risorse per il costo del personale sanitario, da un lato, e la revisione del sistema del numero chiuso nelle facoltà di medicina ed una migliore programmazione universitaria delle future professionalità mediche, dall'altro lato.

La Corte dei conti, nel 2023, in sede di audizione in Commissione Bilancio alla Camera sul Documento di economia e finanza, ha già fatto presente la necessità di una revisione in crescita delle risorse destinate al personale sanitario, sia in ragione dell'invecchiamento progressivo e costante della popolazione nazionale, sia perché la messa a regime delle misure previste dal PNRR e, dunque, il potenziamento dell'assistenza territoriale richiederanno fabbisogni di personale crescente, attualmente non disponibili.

Permane, inoltre, il già noto fabbisogno di personale sanitario per la riduzione delle liste di attesa e per il recupero dei livelli di qualità nella garanzia dei Lea. Infatti, "*nonostante la proroga di alcune misure adottate durante l'emergenza e la possibilità di stabilizzare gli operatori sanitari, nel 2022, si sono rese sempre più evidenti carenze di organico, specie in alcune strutture. In particolare, sono venute ad aggravarsi criticità nel funzionamento dei servizi di emergenza ed urgenza, sia in riferimento all'utilizzo dei c.d. medici a gettone, sia, più in generale, in relazione alla disponibilità di risorse professionali necessarie a garantire il funzionamento di una componente cruciale del sistema di assistenza*"[83].

Non può tacersi, inoltre, che il continuo ricorrere alle cooperative di servizi che forniscono l'opera di medici abilitati alla professione in Italia ed in regime libero-professionale, in assenza di qualsiasi normativa che ponga un limite al ricorso a tale metodo straordinario di reclutamento del personale ed un tetto ai compensi orari, costituisce un vero e proprio vulnus del sistema sanitario, assistendosi sempre più spesso a numerosissimi pensionamenti e dimissioni volontarie di medici che preferiscono abbandonare il regime di esclusività proprio dei lavoratori dipendenti per potere guadagnare di più e, al contempo, lavorare di meno.

Occorre dunque porre un limite al ricorso alle prestazioni medico libero professionali e attuare le azioni più efficaci per contenere la spesa pubblica, migliorando la qualità dei servizi offerti ed individuando i prezzi per i servizi sanitari resi nonché gli strumenti necessari per la adeguata verifica dei servizi espletati.

In attesa che anche a livello nazionale siano adottate nuove misure per garantire adeguate coperture del fabbisogno di personale sanitario, si conclude registrando

[83] Cfr. **Corte dei conti, Sezioni riunite di controllo, rapporto sul coordinamento di finanza pubblica, 2023, p. 229**

positivamente che, a seguito di un complesso iter istruttorio, nei mesi di ottobre e novembre 2022, la Regione Calabria ha approvato i piani di fabbisogno e delle assunzioni, adeguando gli stessi a quanto previsto dal DM 77 /2022 "Regolamento recante la definizione di modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel Servizio sanitario nazionale" che ha previsto l'istituzione su tutto il territorio nazionale di: i) case della comunità: ii) centrali operative 116/117; iii) centrali operative territoriali; iv) infermieri di famiglia e comunità; v) unità di continuità assistenziale e vi) assistenza domiciliare per l'elargizione di cure domiciliari.

Quanto, invece, al reclutamento di personale e/o il conferimento di incarichi professionali per l'attuazione del PNRR ai sensi del D.L. n. 80/2021 e D.P.C.M. 12 novembre 2021, alcune ASP hanno riferito in sede istruttoria di non aver conferito ancora incarichi professionali per la realizzazione degli interventi del PNRR, mentre alcune Aziende non hanno fornito alcun dato o risposta sul punto. Si evidenzia quindi la necessità di procedere celermente con il reclutamento del personale che dovrà essere dedicato all'attuazione del PNRR ex D.L. 80/2021 e D.P.C.M. 12 novembre 2021.

Da ultimo, si registra positivamente che, per risolvere il problema di facilitare i reclutamenti nell'ambito della sanità pubblica e contenere il ricorso ai "medici a gettone", nel 2023 sono intervenute delle sostanziali modifiche normative quali:

i) la legge 87 del 3 luglio 2023, che ha modificato il cosiddetto "Decreto Calabria", anticipando la possibilità che gli specializzandi possano partecipare ai concorsi banditi dalle Aziende sanitarie già a partire dal secondo anno di formazione;

ii) il decreto "Bollette "(D.L. n. 34/2023) convertito con la legge 26 maggio 2023, n. 56 che ha previsto che: - i medici, che tra gennaio 2013 e giugno 2023 hanno lavorato in pronto soccorso per almeno 3 anni (anche con contratti discontinui) fino al 31 dicembre 2025, potranno partecipare ai concorsi di Medicina e chirurgia di accettazione e di urgenza anche senza specializzazione;

iii) anche gli specializzandi potranno prestare servizio nei reparti di Pronto soccorso; - fino al 31 dicembre del 2025 a chi ha una qualifica professionale conseguita in un altro Stato sarà consentito temporaneamente l'esercizio dell'attività sanitaria in deroga alle norme sul riconoscimento dei titoli esteri.

Tali misure, ove correttamente attuate, potranno quindi consentire di evitare il ricorso ai medici gettonisti o addirittura l'apertura di aree di emergenza e pronto soccorso gestite da privati a pagamento, opzione quest'ultima talvolta ipotizzata troppo frettolosamente e che, ove introdotta, dovrà essere efficacemente disciplinata per garantire il rispetto dei diritti costituzionali di uguaglianza e di tutela della salute di tutti i cittadini.

3. - Libera Professione Intramuraria (c.d. intramoenia)

Da ultimo, questo Ufficio di Procura non può non porre la propria attenzione sulla situazione della libera professione intramuraria da parte del personale medico.

Sempre più spesso, infatti, l'istituto della intramoenia è diventato uno strumento utilizzato dai cittadini per aggirare i lunghissimi tempi delle liste di attesa di accesso agli esami ed agli interventi di sanità pubblica e non solo uno strumento – per come dovrebbe essere - di elezione del medico di fiducia.

La prassi ormai diffusa nel sistema sanitario appare connotata da evidenze indice di una gestione pubblica non efficiente. Il richiamo è alla circostanza che è oltremodo frequente che per visite o esami per cui il SSR prevede l'erogazione della prestazione dopo mesi (a volte anche a distanza di un anno), il tempo di attesa si riduce sensibilmente se la prestazione viene effettuata nello stesso presidio sanitario, ma in regime di intramoenia.

In disparte ogni valutazione sulla necessità che le prestazioni intramoenia siano opportunamente monitorate dal management aziendale anche ai fini dell'entrata che ne deriva per il SSR a fronte della fruizione delle strutture sanitaria pubbliche da parte del medico che ne fa richiesta, appare necessario operare affinché, nel rapporto tra le prestazioni rese in regime di SSN e quelle rese in regime di intramoenia (privato), la presenza di liste di attesa lunghe non determini un limite al diritto degli utenti di ricevere idonee e tempestive prestazioni sanitarie e comporti – per evidenti ragioni di opportunità nella tempestività della prestazione sanitaria richiesta – il ricorso strumentale alla prestazione intramoenia inserita nella lista di attesa.

Peraltro, va ricordato che - come previsto dal Piano nazionale di governo delle liste di attesa - in caso di superamento del rapporto tra l'attività in libera professione e quella istituzionale sulle prestazioni erogate o di sforamento dei tempi di attesa, è necessario attuare il blocco della libera professione, pur garantendo le prestazioni in regime di intramoenia già prenotate.

Nel caso in cui, dunque, le attività di monitoraggio evidenziassero percentuali di risposta oltre i tempi massimi, dovranno essere adottate strategie di riduzione della libera professione sino ad arrivare ad un suo arresto da parte delle Aziende Sanitarie e delle Aziende Ospedaliere sulle quali ricade l'onere del controllo.

E si badi bene, si tratta di obblighi la cui mancata osservanza determina l'assunzione di ogni responsabilità conseguenziale, anche per eventuali ipotesi di anno all'erario.

Ciò premesso, in ragione dei riscontri parziali o addirittura dei mancati riscontri registrati all'esito dell'istruttoria in materia di intramoenia svolta dalla Sezione regionale di Controllo, si raccomanda la Gestione commissariale di adottare ogni necessario provvedimento in funzione del superamento dell'*impasse* segnalato in ordine alle liste di attesa e si sollecitano le Aziende Sanitarie e le Aziende Ospedaliere affinché garantiscano la costante applicazione della normativa nazionale in materia di *intramoenia* e pongano in essere idonee misure per il monitoraggio della quantità delle prestazioni rese e dei tempi di erogazione delle prestazioni, al fine di garantire il rispetto del principio costituzionale di uguaglianza ed il diritto alla salute ed alle cure mediche ex artt. 3 e 32 della Costituzione a tutti i cittadini.

Sanità
Parte seconda
(Sostituto Procuratore generale Paola Ciccarelli)

1. - Premessa

Nell'ambito del ruolo affidato al Pubblico ministero nel giudizio di parifica e in linea di continuità con gli approfondimenti effettuati lo scorso anno, si prosegue, dall'osservatorio istituzionale in cui opera la Procura, nello studio e nell'analisi delle problematiche legate alla sanità calabrese e delle dinamiche di gestione dell'Ente nel settore sanitario sulla base dei documenti prodotti e delle informazioni acquisite dall'attività istruttoria del competente Collegio di controllo.

La presente relazione affronterà alcuni specifici temi di interesse.

2. - Il "Perimetro sanitario" e le regole dell'armonizzazione: "Azienda Zero"

La L.R. n. 32 del 15 dicembre 2021 ha istituito un nuovo ente di *governanc*e della sanità regionale calabrese denominato "***Azienda per il governo della sanità della Regione Calabria-Azienda Zero*", attribuendo alla stessa competenze di governo del sistema sanitario.

Quanto all'avvio di Azienda Zero risultano ancora irrisolte alcune criticità, peraltro già evidenziate anche dal Tavolo tecnico ministeriale.

Lo stesso Dipartimento Tutela della Salute e Servizi Socio Sanitari (in questa relazione, per brevità, anche Dipartimento Salute o Dipartimento) ha comunicato, in fase istruttoria, di non aver posto in essere alcuna attività, neppure prodromica, afferente al passaggio di consegne da parte della Gestione Sanitaria Accentrata, ciò anche in ragione dell'esigenza di avere personale qualificato e dedicato alle attività in argomento.

Sul punto, in sede di ultimo riscontro alle osservazioni istruttorie, la Regione ha fornito un prospetto relativo alla calendarizzazione del passaggio di consegne dalla Gestione Sanitaria Accentrata "*immaginando*" un percorso di affiancamento, dal mese di novembre, di un referente del Dipartimento competente e di un referente di Azienda Zero.

Quanto alle attività afferenti al passaggio di alcuni funzioni/compiti, il Dipartimento Salute ha, inizialmente, riferito che le stesse avrebbero dovuto avere avvio nel mese di ottobre 2023, comunicando il cronoprogramma di avvio delle unità organizzative e di entrata a regime per la gestione delle funzioni affidate ad Azienda zero nella loro integralità, con date fissate tra la fine del 2023 e il 2024. In sede di ulteriore riscontro alle osservazioni istruttorie, il Dipartimento ha, da ultimo, chiarito che si è registrato uno slittamento, rispetto al cronoprogramma già comunicato, che ha interessato 7 linee di attività su 29 (fornendo un prospetto aggiornato), individuandone la causa nell'improvvisa scomparsa del precedente Commissario straordinario e nel mancato completamento della dotazione organica.

Questa Procura, avendo contezza della complessità della situazione della sanità calabrese, rileva che il progetto sotteso alla istituzione di Azienda Zero è ancora in una fase iniziale ma, allo stato, permangono aspettative di efficientamento del sistema, a condizione che venga rispettato, in modo puntuale e rigoroso, il cronoprogramma fissato e comunicato e che le iniziative "immaginate" per il passaggio di consegne, da attuarsi con la massima tempestività, acquisiscano, in tempi brevissimi, il necessario carattere di concretezza.

Si richiama la Regione alla massima attenzione nell'evitare sovrapposizione di competenze tra Azienda zero e il Dipartimento regionale e/o duplicazioni di attività. Queste pregiudicherebbero, infatti, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa

derivandone, quale inevitabile corollario, la duplicazione di spese con spreco di risorse pubbliche e dispersione delle responsabilità gestorie e decisionali.

Si auspica, altresì, il contributo da Azienda zero – come struttura snella e accentrata di gestione – nella soluzione dell'annoso problema dei doppi pagamenti nella sanità calabrese mediante la individuazione degli strumenti giuridici idonei a garantire, sulla base delle evidenze fattuali, la massima tutela delle risorse pubbliche.

3. - La gestione della spesa sanitaria – Autorizzazioni e accreditamenti

3.1 - Doppi pagamenti ed Extra budget

Con riferimento alle autorizzazioni e agli accreditamenti delle strutture sanitarie, richiamata la pertinente disciplina di riferimento a partire dalle disposizioni di cui al d.lgs. n. 502/1992 e ss.mm. e ii, si ritiene utile soffermarsi, quanto alla remunerazione delle prestazioni erogate, sulla nozione di "*budget*" o "tetto di spesa" in quanto l'art. 8 *quinquies*, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 non consente la remunerazione di prestazioni eccedenti il tetto di spesa.

Il *budget,* come compiutamente evidenziato anche dalla Sezione di controllo, è "*il livello massimo di finanziamento che la Regione deve fissare per le varie tipologie di prestazioni assistenziali. Lo stesso, quindi, costituisce un limite invalicabile per le strutture sanitarie accreditate che erogano prestazioni con onere a carico del SSR. La determinazione del tetto di spesa viene ritenuta esplicazione del potere di programmazione della Regione caratterizzato da ampia discrezionalità dovendo trovare bilanciamento diversi interessi di rilevanza anche costituzionale, come il contenimento della spesa in base alle risorse concretamente disponibili, l'esigenza di assicurare prestazioni sanitarie quantitativamente e qualitativamente adeguate agli assistiti, quelli delle strutture private operanti secondo logiche imprenditoriali, quelli delle strutture pubbliche vincolate all'erogazione del servizio nell'osservanza dei principi di efficienza e buon andamento (Cons. Stato, sez. III, 14 novembre 2018, n. 6427; id. 4 luglio 2017, n. 3274)*".

Pertanto "*l'osservanza del tetto di spesa in materia sanitaria rappresenta un vincolo ineludibile che costituisce la misura delle prestazioni sanitarie che il Servizio sanitario nazionale può erogare e che può permettersi di acquistare da ciascun erogatore privato*", al punto da ritenere "*giustificata (anche) la mancata previsione di criteri di remunerazione delle prestazioni extra budget*", per la "*necessità di dover comunque rispettare i tetti di spesa e, quindi, il vincolo delle risorse disponibili*" (Cass. civ., sez. III, n. 27608 del 2019- Cons. St., sez. III, 10 febbraio 2016, n. 566; id. 10 aprile 2015, n. 1832).

La cornice ordinamentale di riferimento, integrata dall'art. 32, comma 8, l. 27 dicembre 1997, n. 449, dall'art. art. 12, comma 3, d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 e dall'art. art. 39, d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, conferma "*che, in condizioni di scarsità di risorse e di necessario risanamento del bilancio, anche il sistema sanitario non può prescindere dall'esigenza di perseguire obiettivi di razionalizzazione finalizzati al raggiungimento di una situazione di equilibrio finanziario attraverso la programmazione e pianificazione autoritativa e vincolante dei limiti di spesa dei vari soggetti operanti nel sistema*" (Cass. civ., sez. III, n. 27608 del 2019)".

Ciò vale a maggior ragione per le Regioni che si trovino assoggettate a Piano di rientro ai sensi dell'art. 1, c. 180, della l. 311/2004.

Al riguardo, l'Ufficio di Procura - forte dell'osservatorio istituzionale privilegiato da cui opera - rammenta che, nel tempo, sono state evidenziate e perseguite vere e proprie patologie del sistema, che hanno dato corso ad erogazioni indebite di somme di cospicuo ammontare sia in ordine a richieste per il pagamento di prestazioni extra budget, sia in relazione a pagamenti di prestazioni già saldate, sovente avvalendosi del ricorso allo strumento della cessione di credito a soggetti terzi.

Patologie indici della omissione di quelle elementari cautele che devono sempre presiedere alla erogazione di somme a valere sul bilancio pubblico, non giustificabili neanche a

fronte della, spesso paventata, assenza di piena operatività degli strumenti informatici a supporto della contabilità analitica (Sistema SECS-SIR)[84].

E ciò, sia laddove l'Amministrazione abbia trascurato di contestare il credito che quando lo abbia contestato.

Ne sono scaturiti contenziosi onerosi spesso esitati nella condanna dell'Amministrazione avanti plessi giurisdizionali diversi da quello contabile.

Da tali vicende giudiziarie, è derivata, ricorrendone i presupposti, l'azione di responsabilità contabile per danno erariale nei confronti, innanzi tutto, della struttura accreditata nonché dei funzionari e/o dei dirigenti, laddove questi, con condotta omissiva gravemente colposa, non abbiano eccepito l'insussistenza del credito verso l'Amministrazione e/o non si siano opposti al pagamento.

Non è superfluo ribadire che la sussistenza di pagamenti di importi non dovuti di rilevante entità – per milioni di euro – determinando uno spreco di risorse pubbliche, si ripercuote negativamente, ad ogni evidenza, non solo sul disavanzo sanitario ma anche sulla effettività del diritto costituzionale alla salute di tutti i cittadini calabresi.

Come ben posto in evidenza, proprio nel corso del 2022, dalla giurisprudenza contabile calabrese, in accoglimento delle azioni di questa Procura, "*il dovere di rispettare le convenzioni (in specie la quantità e qualità della prestazione, ed i tetti di spesa) non ha una mera valenza di obbligazione civilistica, ma assume rilievo in funzione della tenuta complessiva del sistema sanitario e della concreta attuazione del diritto alla salute, in quanto ogni prestazione non in linea con la programmazione ed ogni "sforamento" del budget determina la distrazione delle (cospicue ma comunque) limitate risorse del S.S.N. dalle finalità e prestazioni programmate, mettendo a rischio il sistema complessivo e – in ultima analisi – il diritto alla salute di una parte della collettività a danno di un'altra: ad esempio, la sovrafatturazione (rispetto al tetto di spesa) delle prestazioni ospedaliere per interventi da parte di una struttura accreditata determina minori risorse a disposizione per la medicina di urgenza, o di altre strutture presenti sul territorio*" (Sezione Giurisdizionale Calabria sentenza 183/2022 e conforme sentenza 210/2022).

Ciò evidenziato, la Procura regionale, nel riservare attenzione ad eventuali procedure di conciliazione/transazione relative a doppi pagamenti, evidenziate in sede di circolarizzazione del debito sanitario, sia sotto il profilo della assenza dei presupposti per dare corso alla transazione, sia in ordine alla necessità di procedere, semmai, senza indugio e nei limiti della prescrizione dell'azione, al recupero integrale delle somme pagate due volte oltre ai frutti civili

[84] Valga per tutti in esito all'istruttoria della Sezione di controllo (nota 2525 del 9 giugno 2023) sulla ricognizione effettuata presso le Aziende del SSR sullo stato di implementazione della contabilità analitica, il riscontro della A.O. "Renato Dulbecco" che, da un lato, evidenzia il livello di implementazione della contabilità analitica, già in uso presso l'azienda "senza l'ausilio di strumenti informatici dedicati", e dall'altro la non operatività del sistema SECS – SISR, nella sezione dedicata al Controllo di gestione – Base dati CGS e Analitica, e conclude informando che i prospetti di riconciliazione tra contabilità generale e analitica vengono realizzati attraverso software informatici (Excel) e successivamente all'approvazione definitiva del bilancio d'esercizio. Ed ancora, il "popolamento dei database" , che doveva essere reso dai tecnici SECS SISR *"su committenza della Regione*", non è stato garantito in modo costante né con unità specificatamente dedicate, e l'attività funzionale alla redazione del prospetto di riconciliazione – che nel periodo anteriore al 2021 veniva assicurato mediante un software contabilità analitica nel cui ambito venivano effettuate sistematicamente le quadrature – non ha avuto alcun miglioramento/facilitazione dall'utilizzo del sistema SECS SISR attesa la *"mancata implementazione delle procedure di tutti i moduli"*. Nella stessa direzione le evidenze della Asp di Crotone, di Cosenza, dell'AO Annunziata che lamentano l'assenza o la scarsa efficacia dei contributi alla completa attivazione del sistema da parte degli Uffici sovra territoriali competen**ti. Si prende atto, al riguardo, di quanto da ultimo comunicato dal Dipartimento sulla prosecuzione e l'ampliamento dei servizi disponibili nel sistema centralizzato regionale SEC-SISR.**

medio tempore maturati, raccomanda all'Autorità commissariale e al management aziendale la massima puntualità nella materia, fermo restando, sotto altro profilo, l'obbligo di vigilanza e di costante monitoraggio delle strutture accreditate e del rispetto dei budget assegnati.

Sul punto, va segnalato, ponendolo alla attenzione dell'Autorità commissariale, che lo stesso Dipartimento della Salute riconosce che il completamento, nei tempi ipotizzati, della cd. "fase due" della circolarizzazione del debito sanitario pregresso è al netto di "*tutte quelle posizioni per le quali sono in essere giudizi pendenti e che le Aziende non riescono a definirle stragiudizialmente (che, come in tabella rappresentata, riguardano prevalentemente gli extra-budget pretesi dalle Strutture Accreditate)*".

3.2 - Procedure di rilascio delle autorizzazioni allo svolgimento delle attività sanitarie.

Passando ad esaminare il quadro delle procedure previste per il rilascio delle necessarie autorizzazioni allo svolgimento delle attività sanitarie, si rileva come il Tavolo Tecnico per la verifica degli adempimenti regionali, nel verbale della riunione del 21 marzo 2023, ultimo disponibile allo stato, ha evidenziando profili critici avuto riguardo alle tempistiche dei rinnovi degli accreditamenti ed un eccessivo lasso temporale intercorrente tra le istanze e la conclusione dei procedimenti di accreditamento.

Pur prendendo atto dell'impegno manifestato dalla struttura commissariale, ha formulato apposita raccomandazione nel senso di prestare massima attenzione su tale aspetto.

L'istruttoria della Sezione di controllo fa emergere gli atti adottati ai fini della semplificazione dell'*iter* procedurale per il rilascio delle autorizzazioni, come contemplato dallo specifico Regolamento Regionale.

Il Dipartimento Tutela della Salute, in riscontro a specifica richiesta istruttoria, ha chiarito di aver "*avviato e portato a definizione le procedure di rilascio delle autorizzazioni sanitarie e degli accreditamenti istituzionali (art. 8- ter, commi 3 e 4, e art. 8-quater del D. Lgs. n. 502/1992 e s.m.i.) sino al totale azzeramento, ad oggi, delle giacenze rilevate nel gennaio 2022*".

Avuto riguardo invece alle istanze nuove, viene asserito che le "*relative procedure vengono avviate in tempo reale ed evase nel rispetto dei termini stabiliti dalla vigente legislazione di settore*".

L'Ufficio di Procura evidenzia, per quanto di specifica competenza, che, qualora le procedure di rilascio delle autorizzazioni per l'esercizio di attività sanitarie non vengano adottate o non vengano adottate nei termini di legge, dall'eventuale sentenza di condanna pronunciata dal Giudice amministrativo per la illegittimità del silenzio serbato sulle istanze medesime, deriva un aggravio di spesa per la Regione, con pregiudizio delle risorse pubbliche.

L'osservatorio privilegiato della Procura regionale, destinataria dell'informativa sulle pronunce dei Tribunali amministrativi regionali con l'invio delle relative sentenze, registra, nell'ambito in esame, significative pronunce che recano – oltre all'accertamento dell'obbligo giuridico del SSR di provvedere – la condanna al pagamento di somme a titolo di spese e la nomina di commissario ad acta per l'ipotesi di perdurante inottemperanza. La sommatoria di tali spese determina un consistente, quanto non giustificato, onere per il pubblico erario e l'insorgere di profili di responsabilità personale a carico dell'organo titolare dell'ufficio cui è imputabile il silenzio sanzionato.

E, d'altra parte, proprio l'intervento del Giudice amministrativo cristallizza **l'inerzia** dell'Amministrazione. L'eventuale opposizione, quale giustificazione, di motivi ostativi attinenti all'organizzazione o alla dotazione di personale non coglie nel segno in quanto tali elementi - va ribadito – non attenuano i profili di responsabilità laddove il silenzio determini la lesione dell'aspettativa del soggetto istante ad ottenere una pronuncia (favorevole o non favorevole) sulla domanda proposta.

Ciò premesso, si raccomanda alla Gestione commissariale in funzione propulsiva – quale soggetto istituzionale cui spetta impartire tempestive direttive per la soluzione degli annosi problemi di gestione della sanità pubblica regionale – e al management sanitario - titolare del potere/dovere di agire - di operare per la immediata definizione (in conformità ai tempi prefissati per la conclusione del relativo procedimento amministrativo) di ogni istanza volta ad ottenere le autorizzazioni sanitarie, previo avvio a regime di un attento monitoraggio dei tempi dei procedimenti medesimi, funzionale ad annullare il contenzioso ed impedire, così, ogni aggravio di spesa.

Si registra, con estremo favore, che il trend di semplificazione, in questo ambito, è in divenire, fondando una legittima aspettativa di ottimizzazione delle procedure.

4. - La gestione finanziaria delle aziende del SSR.

4.1 – L'indebitamento delle aziende del SSR – Il debito pregresso.

La requisitoria dell'Ufficio di Procura sul rendiconto finanziario 2021 ha evidenziato come il Commissario pro tempore fosse incaricato della riconduzione dei tempi di pagamento dei fornitori ai tempi della direttiva europea 2011/7/UE, recepita con decreto legislativo n. 192/2012 e, non ultimo, della ricognizione, quantificazione e gestione del contenzioso attivo e passivo in essere e della verifica dei fondi rischi aziendali e consolidato sanitario regionale.

È stato, altresì evidenziato come, nonostante la concessione di poteri straordinari, l'anno 2021 non fosse connotato da alcuna inversione del trend negativo degli anni precedenti.

Anche per l'esercizio finanzio 2022, non può che rilevarsi come l'elaborazione delle politiche di risanamento della sanità calabrese sia sempre fortemente condizionata dall'accertamento dell'ammontare del debito che risulta, ancora oggi, incerto a causa di un'inefficace attività di controllo da parte delle aziende sanitarie nonché per l'indeterminatezza dei dati.

D'altra parte, anche per l'esercizio 2022, l'analisi sull'indebitamento delle Aziende del SSR e, in particolare, sul debito pregresso - che, negli esercizi precedenti, è stata la principale criticità contabile dell'ASP di Reggio Calabria e dell'ASP di Cosenza, precludendo la redazione dei bilanci – non fornisce dati utili ad un superamento definitivo delle criticità segnalate.

A ciò si aggiunga che, il problema del debito pregresso continua ad incidere sul contenzioso, aumentando il rischio di pendenze potenziali e incrementando i costi legati ad interessi e spese legali.

Nel condividere e fare proprie le conclusioni cui perviene sul punto la relazione della Sezione di controllo, l'Ufficio di Procura deve ribadire la grave criticità connessa alla sostanziale incertezza – allo stato e nonostante l'avvio di una Gestione commissariale certamente di impulso alla soluzione del problema – in ordine alla determinazione definitiva dell'ammontare del debito.

Peraltro, dai dati esposti nella relazione della Sezione di controllo, emerge un preoccupante scostamento tra i dati comunicati dalle Aziende sanitarie sulla situazione debitoria e i dati esposti in bilancio.

Al netto di tale criticità, i dati evidenziano un incremento dell'indebitamento complessivo delle Aziende del SSR, lieve (2%) dal 2020 al 2021 e in deciso aumento (del 39%) dal 2021 al 2022[85].

[85] La Sezione precisa come *"l'ASP di Catanzaro, dopo il decremento del 6% dal 2020 al 2021 registra un incremento nell'esercizio successivo (2022) del 47%. Segue l'ex l'AO "Pugliese Ciaccio" di CZ (ora AOU Dulbecco a seguito della fusione con l'AOU Mater Domini di CZ) con un incremento del 46% dal 2021 al 2022; per l'AO "Annunziata Mariano Santo S. Barbara" e il GOM "Bianchi Melacrino Morelli" di Reggio Cal, dal 2021 al 2022, i debiti sono cresciuti*

In conclusione, non sembra possa revocarsi in dubbio che il mancato completamento della ricognizione della situazione debitoria abbia pesanti ripercussioni sulla sana gestione finanziaria delle Aziende e, in definitiva, sui diritti fondamentali dei cittadini.

Deve ribadirsi, poi, che l'accertamento di eventuali omissioni pluriennali ed immotivate di attività obbligatorie per legge, può determinare, in presenza degli altri presupposti, una responsabilità di vertice.

4.2 - L'attività di circolarizzazione

La ricognizione della situazione debitoria complessiva costituiva, per l'anno 2022, l'attività individuata dalla Gestione commissariale come prioritaria nel percorso di risanamento della sanità regionale.

All'esito della prima fase della attività di circolarizzazione, l'istruttoria in atti **-** in ordine a tutte le fatture o altro a titolo di credito emesse fino alla data del 31/12/2020 e non ancora pagate alla data del 31/7/2022, di cui all' "*Avviso per l'avvio del processo di circolarizzazione del debito verso i fornitori delle Aziende del sistema sanitario regionale ex art 16 septies del DL n. 146 del 21/10/2021 convertito con Legge n. 215 del 17 dic 2021*" - evidenzia "*disallineamenti anche di notevole entità tra saldi debitori e saldi creditori, facendo emergere debiti di cui le Aziende non conoscevano l'esistenza oppure crediti inesistenti che l'Azienda credeva di vantare*".

Nel riscontro fornito, il Dipartimento Salute[86] ha precisato di aver avviato le attività di definizione delle partite debitorie di tutte le aziende del SSR, con l'obiettivo di definire la situazione debitoria di ogni singola azienda volgendo particolare attenzione all'ASP di RC, che non ha consentito, per lungo tempo, di predisporre uno stato patrimoniale consolidato regionale.

È stata quindi riportata una sintesi delle attività espletate fino al 31.12.2022, data ultima utile per l'invio da parte dei fornitori dei partitari riportanti i presunti crediti vantati (**"fase uno"** della circolarizzazione). All'esito delle attività preliminari di cui nella c.d. "fase uno circolarizzazione del debito sanitario" ex L.215/2021", il Dipartimento ha precisato che "***sono attualmente in corso*** *presso le Aziende Sanitarie Provinciali e le Aziende Ospedaliere ed Universitarie del SSR della Regione Calabria*" dietro coordinamento del Dipartimento medesimo, "***le attività di verifica ed accertamento della causa debendi di quanti hanno aderito al processo di circolarizzazione, per la ricognizione del debito sanitario***, *c.d. "Fase II ricognizione del debito sanitario*".

In particolare, alla stregua delle modalità operative definite attraverso le Linee Guida Regione Calabria, le attività successive, rientranti nella cd. **"fase due",** hanno l'obiettivo, fra l'altro, di entrare nel merito dalle discordanze tra i saldi contabili riportati nel partitario aziendale e le evidenze contabili restituite dai fornitori.

Tuttavia, nonostante l'evidente incidenza dell'esito finale di tale complessa operazione ai fini della redazione del consolidato regionale, sulla tempistica della cd. "fase due", allo stato, permangono incertezze.

---

rispettivamente del 37% e del 36%. L'ex AOU "Mater Domini", dopo un decremento del 14% (dal 2020 al 2021) incrementa i debiti nell'esercizio successivo (2022) del 32%. Dal 2021 al 2022, l'ASP di VV e l'ASP di Crotone, incrementano i loro debiti rispettivamente del 26% e del 25%. L'Unica Azienda a registrare un decremento dei debiti (del -3%) è stata l'ASP di CS, i cui valori relativi al 2020 e 2021 sono stati forniti dalla stessa, non essendo stati adottati, ad oggi, i relativi bilanci. ***Situazione a parte è quella dell'ASP di Reggio, per la quale si conosce solo la situazione debitoria al 2022 pari a € 247.509.384,00, avendo adottato il solo bilancio 2022.***

[86] Cfr. riscontro a quanto richiesto dalla Sezione con nota prot. n. n 2732/2023 fornito con la trasmissione della relazione sulla circolarizzazione del dirigente del Settore 7 "*Bilancio SSR- Monitoraggio dell'andamento economico delle Aziende Sanitarie- controllo di Gestione – Patrimonio*"

Il Dipartimento Tutela della Salute, nell'ultima integrazione istruttoria, ha precisato, in termini generali, di ritenere ultimabile l'attività entro le annualità indicate dal legislatore nel D.Lgs. 146/2021, fatta eccezione per "*tutte quelle posizioni per le quali sono in essere giudizi pendenti e che le Aziende non riescono a definirle stragiudizialmente (come in tabella rappresentata riguardano prevalentemente gli extra-budget pretesi dalle Strutture Accreditate).*"

Sul tema dell'extra- budget si richiama quanto precisato nella specifica sezione della presente relazione.

Questa Procura ritiene che le integrazioni fornite dalla Regione non valgano a superare la puntuale e condivisa prospettazione della Sezione di controllo che, in ordine ai temi critici emersi dall'avvio della c.d. fase due, ha rilevato:

a) la mancanza di processi di liquidazione strutturati che rendono difficoltosa la fase di liquidazione tecnica e amministrativa dei documenti contabili (fatture/parcelle, fatture per interessi di mora) che pertanto rimangono insolute;

b) la fatturazione Extra budget delle strutture private accreditate che determina un disallineamento tra i partitari dei fornitori/erogatori e quelli delle Aziende Sanitarie;

c) il delicato tema della presenza di un cospicuo numero di cessioni del credito.

Si tratta di temi già affrontati dalla Procura regionale nell'esercizio dell'azione istituzionale requirente ed in sede giudiziaria.

Come già sopra evidenziato, l'attività istituzionale conosce già azioni erariali intentate per doppi pagamenti (spesso connessi ad operazioni di cessioni di credito) e di fatturazione extra budget.

In merito, in particolare, ai rischi di duplicazione dei pagamenti, si registrano, comunque con favore, le indicazioni impartite alle Aziende Sanitarie. Il Dipartimento Salute, nella relazione di riscontro alle osservazioni del Collegio di Controllo, ha precisato che "*ogni eventuale anomalia riscontrata debba essere dapprima verificata nei sistemi informativi e nelle imputazioni contabili e successivamente, dopo necessarie ed opportune comunicazioni al fornitore/creditore, in caso di mantenimento della duplice pretesa creditoria, devono essere avviate le opportune azioni di ripetizione dell'indebito e segnalazione alla Guardia di Finanza*".

Quanto al dato complessivo finora rilevato, dall'attività istruttoria emerge che "*il totale delle pretese dei fornitori alla data del 31/12/2020, risulterebbe pari a €872.940.342,00, a fronte dei saldi dei partitari aziendali consolidati di €768.443.108,00, con una differenza di un maggior debito complessivo pari a € 104.497.234,00*" [87].

Nelle pretese dei fornitori risultano conteggiati anche interessi di mora, *extra budget* delle strutture accreditate, spese di recupero, spese legali.

Nel complesso, a seguito dell'attività di circolarizzazione, è emerso un maggior debito, di cui le Aziende non conoscevano l'esistenza, per € 258.618.330 ed un minore debito per € 154.121.096[88].

In entrambi i casi, e al di là dei valori riscontrati, tale quadro - al quale si perviene dopo diversi anni di incuria nella gestione delle partite debitorie e creditorie delle strutture aziendali del servizio sanitario – determina il perdurare, ad oggi, di un'incertezza contabile, con errori

[87] Cfr. pag. 213, cap. 5.2 della Relazione depositata dalla Sezione di controllo in sede di contraddittorio pre parifica

[88] In dettaglio, a seguito dell'attività di circolarizzazione, è emerso: a) un maggior debito, di cui le Aziende non conoscevano l'esistenza così determinato: 1. l'ASP di Cosenza di € 75.019.895,00; 2. l'ASP di CZ, di € 138.191.078,00; 3. l'ASP di KR di € 28.743862,00; 4. l'AO di Cosenza di € 16.663.495; b) un minore debito: 1.l'ASP di Reggio Cal per € 145.501.323,00; 2. l'ASP di VV per € 2.947.625,00; 3. l'AO Pugliese Ciaccio per € 1.854.159,00; 4. l'AOU Mater Domini per € 594.219,00; 5. il GOM di Reggio Cal per € 3.223.770,00.

nella registrazione dei pagamenti che tendono, altresì, ad inficiare l'attendibilità dei saldi finali di esercizio e delle conclusioni cui pervengono tutti i soggetti coinvolti nei bilanci approvati.

Come già posto in evidenza da questo Ufficio di Procura nella requisitoria dello scorso anno, all'incapacità di governare i processi di spesa monitorandone l'andamento attraverso i flussi contabili acquisiti al sistema, seguirà anche l'effetto di concorrere al perdurare delle patologie accertate nella spesa, concorso valutabile in termini di responsabilità amministrativa per gli effetti che l'omissione determina sul probabile danno all'erario.

4.3 - I tempi di pagamento – Indicatore tempestività pagamenti (I.T.P.) – Oneri finanziari

L'indicatore di ritardo medio annuo nei pagamenti è stato introdotto a seguito delle indicazioni unionali (Direttiva 2011/7/UE, recepita con il d.lgs.192/2012) e delle prescrizioni nazionali (legge n. 145/2018, art.1, comma 859 e seguenti e ss.mm e ii.).

Il mancato pagamento da parte delle Aziende del SSR dei debiti commerciali, nel rispetto dei tempi previsti dalla direttiva europea 2011/7/UE, determina correlati oneri finanziari a carico delle Aziende del SSR. Per l'esercizio finanziario 2022, i pagamenti effettuati oltre i termini fissati sono di importo rilevante e corrispondono a € 667.910.454,20 (a fronte di € 589.329.931,69 dello scorso anno), pari al 34% del totale dei pagamenti effettuati.

In sede istruttoria, la Sezione di controllo ha richiesto a ciascuna Azienda di fornire i dati relativi ai "*pagamenti effettuati durante l'anno solare 2022 per anno di emissione della fattura*", ai "*pagamenti effettuati oltre i termini previsti dal DPCM 22/9/2014*", l'"*Indice di tempestività dei pagamenti (ITP)*" e l'ammontare relativo alla voce "*Interessi passivi*".

L'esito dell'istruttoria, ancora una volta, evidenzia dati realmente allarmanti sui quali la Procura regionale richiama l'attenzione della Gestione commissariale e del management aziendale.

I riscontri alla richiesta istruttoria della Sezione di controllo evidenziano in primo luogo come l'ASP di VV e l'AO Mater Domini non abbiano fornito gli "*importi dei pagamenti effettuati oltre i termini previsti dal DPCM 22/9/2014*"e, pertanto, i rispettivi valori siano stati estrapolati dalla "*Relazione in merito alla richiesta di informazioni sui conti sanitari relativi al modello CE consolidato 999 - IV trimestre 2022*" trasmessa dal Dipartimento Economia Finanza della Regione Calabria con nota prot. entrata n. 2537 del 13/6/2023.

Del resto, ancora in esito alla richiesta di integrazioni istruttorie richieste, il Dipartimento Salute ha rappresentato "*che, ad oggi, le Aziende non hanno comunicato interessi passivi scaturiti a seguito del processo di circolarizzazione, ma hanno accantonato eventuali oneri nei fondi rischi dei bilanci 2022*".

L'esame dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti (ITP - DPCM 22/09/2014 - Definizione dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni), riscontrato a seguito di tali specifiche richieste istruttorie della Sezione di controllo, palesa le fortissime criticità in cui versano le aziende del SSR calabrese, con significativi picchi di ritardo nei pagamenti frutto di evidenti inefficienze cui conseguono pesanti oneri finanziari a servizio del debito.

In particolare, si osserva che i pagamenti effettuati oltre i termini risultano evidentemente patologici per l'elevatissima percentuale (97%) per l'AO Pugliese Ciaccio, e certamente preoccupanti per le conseguenze connesse in termini di frutti civili maturati o di costi relativi alle azioni giudiziarie intentate per l'AO di CS (53%), per l'ASP di Reggio Cal

(47%), per il GOM di RC (43%), per l'ASP di CS (42%)[89]. I dati relativi all'ITP continuano ad essere elevati, sebbene in calo rispetto agli esercizi precedenti.

Non è poi superfluo ricordare che i ritardi nei pagamenti ed i contenziosi ad essi correlati, nonché l'indebitamento conseguente alle eventuali anticipazioni di tesoreria (tra cui *infra*) determinano oneri finanziari che, nel sistema sanitario regionale calabrese, hanno un'incidenza determinante.

Sulla base dei dati elaborati dalla Sezione di controllo si desume che, a fronte di un decremento della massa degli interessi passivi nel corso degli ultimi tre anni, la massa medesima rimane di importo rilevante in termini assoluti e pari per il 2022 ad € 9.068.163,54.

Anche il tavolo tecnico ministeriale in data 21 marzo 2023, per quanto di specifico interesse dell'Ufficio di Procura, segnala la consistenza degli interessi moratori, oltre alle spese di lite, pagati dalle ASP[90].

In particolare, quanto agli interessi moratori, non può che ribadirsi la rilevanza del mancato rispetto dei tempi di pagamento dei debiti e l'incidenza, da disciplinarsi contrattualmente, sulle indennità dei Direttori generali e amministrativi delle aziende sanitarie[91].

Ciò anche in considerazione della considerevole consistenza del debito del SSR verso terzi e della maturazione in anni di riferimento anteriori a quello di riconoscimento con impatto sulla consistenza del debito complessivo ad oggi ancora in definizione (come confermato dallo stesso Dipartimento che non ha potuto fornire le richieste integrazioni in merito agli interessi passivi emersi dalla circolarizzazione) e da cui possono derivare ulteriori sopravvenienze passive con aggravamento del dato contabile esaminato.

---

[89] Il quadro si completa con l'ASP di KR (34%), l'ASP di VV (27%) e l'ASP di CZ (25%), pur con le criticità segnalate dalla Sezione controllo che rendono necessarie integrazioni per l'analisi del dato quanto alla ASP di VV ed alla AOU di Mater Domini.

[90] **Nel verbale del 21 marzo 2023 del Tavolo tecnico ministeriale**, infatti, si *"rilevano ancora una volta la gravità del ritardo dei pagamenti da parte delle aziende del Servizio sanitario della Regione Calabria. Tavolo e Comitato richiamano il punto 22) del mandato commissariale e ricordano quanto previsto dalla legge di bilancio per l'anno 2019, articolo 1, comma 865, in merito agli obiettivi dei Direttori generali con riferimento ai tempi di pagamento laddove si dispone di subordinare almeno il 30% dell'indennità di risultato al rispetto dei tempi di pagamento. Rilevano ancora una volta le fortissime criticità sui tempi di pagamento da parte degli enti del SSR della Regione Calabria. Restano ancora in attesa di un resoconto in merito all'effettiva applicazione del predetto comma con riferimento ai Commissari straordinari che svolgono le funzioni dei direttori generali. Si ricordano anche gli obiettivi loro affidati con riferimento ai tempi di pagamento".*

[91] Al riguardo, l'art. 1 Legge 145/2018, stabilisce**:**

- al comma 865 che *"Per gli enti del Servizio sanitario nazionale che non rispettano i tempi di pagamento previsti dalla legislazione vigente, le regioni e le province autonome provvedono ad integrare i contratti dei relativi direttori generali e dei direttori amministrativi inserendo uno specifico obiettivo volto al rispetto dei tempi di pagamento ai fini del riconoscimento dell'indennità di risultato. La quota dell'indennità di risultato condizionata al predetto obiettivo non può essere inferiore al 30 per cento. La predetta quota dell'indennità di risultato:*
a) non è riconosciuta qualora l'ente sanitario registri ritardi superiori a sessanta giorni oppure in caso di mancata riduzione di almeno il 10 per cento del debito commerciale residuo;
b) è riconosciuta per la metà qualora l'ente sanitario registri ritardi compresi fra trentuno e sessanta giorni;
c) è riconosciuta per il 75 per cento qualora l'ente sanitario registri ritardi compresi fra undici e trenta giorni;
d) è riconosciuta per il 90 per cento qualora l'ente sanitario registri ritardi compresi fra uno e dieci giorni.

- al comma 866 che **"***Le Regioni trasmettono al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali di cui all'articolo 12 dell'intesa tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, del 23 marzo 2005 una relazione in merito all'applicazione e agli esiti del comma 865. La trasmissione della relazione costituisce adempimento anche ai fini e per gli effetti dell'articolo 2, comma 68, lettera c), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, le cui disposizioni continuano ad applicarsi a decorrere dall'esercizio 2013 ai sensi dell'articolo 15, comma 24, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135***".***

In ultimo, ed ancora una volta come in occasione delle precedenti analoghe occasioni di parifica del rendiconto della Regione, va richiamata l'attenzione sulle responsabilità manageriali e su quelle più spiccatamente personali per la violazione di specifiche norme di gestione e la determinazione di un danno conseguente al pagamento di interessi non dovuti nelle ipotesi di adempimento non tempestivo degli obblighi contratti.

Nel ribadire, quindi, che il pagamento di maggiori somme non dovute, con grave nocumento per le casse erariali può configurare ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile, si evidenzia che il dato critico relativo agli interessi passivi appare confermato per tutto il 2022 e richiede, pertanto, la massima attenzione della Regione.

4.4 - Anticipazione di tesoreria

La Sezione di controllo osserva che la voce debitoria che ha subito il maggior incremento dal 2021 al 2022 è quella relativa a "*Debiti v/Istituto Tesoriere*" e che quanto emerso, porta a ritenere che le Aziende fanno ricorso ad anticipazioni di tesoreria senza poi riuscire a restituire al tesoriere, entro l'esercizio, gli importi incassati, con conseguente esborso di interessi passivi così aggravando la situazione finanziaria.

Gli esiti istruttori confermano gli interessi che il sistema sanitario regionale ha dovuto corrispondere, quale costo dell'anticipazione di cassa, sono stati pari a oltre 9 milioni di euro nel 2020, scesi a 2,8 milioni di euro nel 2021 e pari a poco più di 4 milioni di euro nel 2022.

A questi si aggiungono i compensi erogati al tesoriere pari a 13 milioni di euro nel 2020, 11 milioni di euro nel 2021 e 10 milioni di euro nel 2022.

Anche in questo ambito, tuttavia, si registra una notevole discordanza tra i dati forniti dalle Aziende e quanto risultante dal SIOPE, come verificato dalla sezione di controllo. Dal sistema, infatti, il ricorso all'anticipazione di cassa complessivo, risulta pari a €.2.746.240.784,54 nel 2020, €1.509.068.229,06 nel 2021 e €1.668.281.047,68 nel 2022, notevolmente più elevato rispetto a quello comunicato dalle Aziende (pari a complessivi € 976.806.525,55 nel 2020, € 484.843.425,40 nel 2021 e € 478.671.641,33 nel 2022).

Anche gli interessi passivi corrisposti sull'anticipazione di cassa risultano di importo più elevato su SIOPE, pari a € 12.791.664,03 nel 2020, € 6.726.096,42 nel 2021. Nel 2022, invece, il valore degli interessi che risulta da SIOPE, pari a € 2.595.167,82, corrisponde alla metà di quello fornito dalle Aziende, pari a complessivi € 4.013.566,07.

Su tali discordanze, in riscontro alle osservazioni della Sezione di controllo, la Regione ha rappresentato "*che è stata richiesta alle Aziende una puntuale ricognizione per verificare detti disallineamenti dei prospetti SIOPE*" e di essere ancora in attesa di chiarimenti.

Tale dato, letto in sinergia con gli altri dati contabili, e non in una improduttiva visione atomistica, accresce le preoccupazioni più volte espresse da questa Procura sulla opacità contabile del settore sanitario e sull'incertezza circa l'effettivo controllo dei processi di spesa della gestione corrente; incertezza questa che si somma alle evidenziate criticità nella definizione della circolarizzazione del debito pregresso.

In conclusione, il reiterato ricorso alle anticipazioni di cassa, anche per importi rilevanti, trasforma lo stesso, come denunciato negli anni dalla Sezione di controllo, in una forma di indebitamento a medio termine che richiede l'osservanza degli obblighi previsti dall'art. 119 della Costituzione e rappresenta un evidente sintomo di squilibrio di cassa. Le discordanze, poi, dei dati comunicati rispetto a quelli estraibili dal SIOPE confermano la situazione di preoccupante confusione contabile delle aziende sanitarie calabresi.

4.5 – Sanità: liti e vertenze

Le criticità connesse all'elevato contenzioso che affliggono il servizio sanitario regionale sono state affrontate nei precedenti paragrafi della relazione e si ritornerà sull'argomento nelle conclusioni.

In questa sede, poste le iniziative in essere per informatizzare la gestione del contenzioso (previa mappatura dello stesso), rilevano, in particolare, le voci relative a interessi moratori, spese legali e cause di importo indeterminato tanto in valori assoluti che in termini di *trend* rispetto agli esercizi finanziari passati nonché l'ammontare delle passività potenziali derivanti dal contenzioso.

In particolare, dai dai forniti dalle Aziende in sede istruttoria e tenuto conto che in alcuni casi non è stato quantificato il dato relativo a interessi moratori e spese legali e ancora al netto delle cause di valore indeterminato, l'esposizione potenziale complessiva derivante da contenziosi (inclusi gli incarichi a legali esterni) è estremamente allarmante essendo pari ad € 841.849.516,19 con spese legali ed interessi per oltre 49 milioni di euro.

Tali dati, poi, non includono il valore del contenzioso dell'Azienda Ospedaliera Pugliese Ciaccio ed il valore dell'esposizione debitoria derivante dal contenzioso "lavoro" dell'AOU Mater Domini, in quanto non forniti in sede istruttoria.

In esito alle osservazioni della Sezione di controllo, il Dipartimento ha, da ultimo, fornito un riscontro parziale, non avendo ricevuto puntuali informazioni dalle Aziende sanitarie.

Dai dati comunicati, emerge la non univocità dei criteri adottati dalle singole Aziende per fornire riscontro alla precedente richiesta istruttoria del Giudice contabile quanto al valore del contenzioso. Infatti, quale valore del contenzioso, le Aziende hanno, rispettivamente, indicato: il valore complessivo delle pretese delle controparti; ovvero l'ammontare complessivo delle cause con rischio di soccombenza "probabile"; o, ancora, il valore delle domande giudiziali in essere con rischio di soccombenza "probabile" e "possibile" ovvero le sole spese legali e interessi.

In un caso, il dato relativo ad interessi e spese legali non costituisce, per quanto precisato dal Dipartimento, le somme "dovute" a titolo di interessi e spese legali, bensì l'estrazione degli importi accantonati a fondo rischi per far fronte al rischio di soccombenza nelle cause aventi ad oggetto contenzioso commerciale.

Il Dipartimento Salute ha precisato che, trattandosi di attività comunque *in itinere*, in quanto "*l'analisi puntuale del fondo rischi e delle relative poste di accantonamento la si sta svolgendo nell'ambito dell'attività di monitoraggio sui Bilanci Consuntivi 2022, anche ai sensi dell'art 29 comma 1, lett. g) D. lgs. 118/2011 e ss.mm e ii, la Regione potrà ragionevolmente fornire aggiornamenti all'esito di dette attività istruttorie*".

La non univocità dei criteri di quantificazione e ponderazione del valore del contenzioso, rende certamente complessa ogni valutazione di congruità degli accantonamenti al fondo rischi del quale, laddove comunicato, è stata comunque rilevata l'inadeguatezza rispetto al contenzioso esposto e contabilizzato, ancor di più, se si considera il numero elevato di cause di valore indeterminato e dei valori non forniti.

Questa Procura non può non registrare che la insufficiente e/o carente individuazione di centri di spesa/responsabilità, con un'eccessiva frammentazione delle competenze nell'ambito in esame, associata alla mancata ponderazione del contenzioso in base al rischio di causa, determinano, nella impossibilità fattuale e giuridica della individuazione delle responsabilità individuali (con la nota tecnica del tutti responsabili, nessun responsabile) ed - in un contesto notoriamente critico - il permanere dei relativi costi, inutili e quindi dannosi in quanto non correlati a servizi resi al pubblico, in capo alla collettività.

La denunciata incertezza preclude, altresì, ogni utile iniziativa finalizzata alla tutela delle risorse pubbliche e compromette, ad ogni evidenza, l'economicità e l'efficienza dell'azione amministrativa.

Si raccomanda, pertanto, la tempestiva conclusione dell'attività istruttoria sul valore del contenzioso e sui fondi rischi mediante fattiva sollecitazione delle Aziende sanitarie e la individuazione di criteri univoci che rendano i dati esposti intellegibili nonché una perspicua riorganizzazione aziendale con la compiuta individuazione dei centri di responsabilità anche quanto alla gestione delle diverse fasi del contenzioso e alle relative attività di tutela del pubblico interesse.

Si ribadisce che sarà cura ed onere di questa Procura attenzionare, ancora e approfonditamente, tali profili nell'esercizio delle proprie prerogative per la salvaguardia dell'Erario e a tutela dei diritti dei cittadini.

4.6 - Salvaguardia dei bilanci aziendali e strumenti di copertura dei rischi

Il rischio clinico in ambito sanitario (*clinical risk management*) rappresenta l'insieme di varie azioni complesse, metodi e strumenti, basati anche sulla conoscenza dell'errore, messi in atto per migliorare la qualità delle prestazioni sanitarie e garantire la sicurezza del paziente.

In questo ambito, si richiama l'attenzione della Regione sulla centralità della implementazione delle procedure volte a contenere il rischio clinico nel rigoroso e tempestivo rispetto della normativa e delle indicazioni ministeriali, sollecitando una specifica attenzione alle procedure da attivare per contenere al massimo le cd. infezioni nosocomiali.

Quanto al profilo assicurativo, si prende atto che a seguito dell'annullamento del decreto di aggiudicazione del servizio di copertura assicurativa RCT/O per le Aziende Sanitarie ed Ospedaliere della Regione Calabria intervenuto con sentenza n. 727/2022 del T.A.R. Calabria (confermata con sentenza n. 10101 del 17/11/2022 del Consiglio di Stato), il contratto stipulato con la società AmTrust è stato dichiarato inefficace a far data dal 31 dicembre 2022.

Esaminate le integrazioni istruttorie fornite, non può che registrarsi il notevole ritardo nell'espletamento delle attività preliminari finalizzate alla riedizione della gara, soprattutto tenuto conto della natura e consistenza dei vizi del bando accertati dal Giudice amministrativo, facilmente emendabili.

Tale ritardo desta preoccupazione atteso che, in una situazione complessa quale quella calabrese, si può determinare un notevole quanto insostenibile aggravio finanziario.

L'Ufficio di Procura suggerisce, inoltre, sulla base dell'esperienza maturata, di prestare la massima attenzione ai dati comunicati alla Sezione di controllo al fine di evidenziare, per il periodo preso in esame, anche gli esborsi effettivi per risarcimento sinistri così da elaborare un dato aggregato significativo sulla incidenza finanziaria dei sinistri liquidati e consentire la individuazione corretta del trend, fornendo, al contempo, al sistema sanitario calabrese un dato idoneo ad orientare e correggere le politiche di contenimento del rischio professionale.

5. - Conclusioni.

Nella requisitoria dello scorso anno, questo Ufficio di Procura chiosava *"la non tollerabile ed illegittima condizione in violazione dei più elementari principi che vigono in materia di contabilità pubblica può invero trovare moratoria soltanto in considerazione della vigenza di una gestione commissariale plenipotenziaria espressione della necessità di affrontare e superare un'emergenza conseguente alla insipiente e devastante gestione della sanità regionale che giustifica la stessa emergenza. Non si tratta, tuttavia, di una moratoria che ammette un lungo termine in quanto strettamente collegata alla transitorietà dell'emergenza ed alla conclusione della stessa"*.

Le criticità rilevate con riferimento all'esercizio finanziario 2021 sono confermate nel 2022, pur registrandosi l'impegno e le iniziative assunte per una regolarizzazione della situazione contabile del sistema sanitario calabrese.

Nel corso del 2022, le considerazioni della Procura, sopra richiamate, hanno trovato ampio e puntuale riscontro tanto nelle delibere del tavolo tecnico ministeriale, che ha reiteratamente chiesto di conoscere la tempistica della conclusione della "fase due" della circolarizzazione e, in generale, dell'intero processo di ricognizione del debito, sottolineandone a più riprese la rilevanza, quanto nella autorevolezza delle pronunce della Corte Costituzionale.

Nella nota sentenza 228/2022, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. dell'art. 16-septies, comma 2, lettera g), del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, la Corte Costituzionale ribadisce alcuni importanti principi.[92]

[92] **Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 228/2022** in cui si chiarisce che *"6.– Nell'affrontare i gravi problemi dell'organizzazione sanitaria calabrese, in particolare quello dell'opacità contabile che da tempo ne affligge l'esposizione debitoria, le norme ora illustrate manifestano un disegno articolato e coerente, il quale tuttavia, proprio in ordine al trattamento dei creditori muniti di titolo esecutivo, denuncia un vizio di sproporzione.*
6.1.– Nella sentenza n. 168 del 2021, cui l'art. 16-septies, comma 2, del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, dichiara di ottemperare, questa Corte ha registrato la straordinaria lunghezza e difficoltà della gestione commissariale della Regione Calabria, tra le cui cause ha segnalato proprio l'«inaffidabilità della intera contabilità regionale della sanità».
Ai rilievi esposti dalla medesima sentenza nella prospettiva dell'efficace esercizio del potere sostitutivo, circa la necessità che la struttura amministrativa di supporto del commissario ad acta per la Regione Calabria si giovi di «personale esterno altamente qualificato fornito direttamente dallo Stato», in modo da «evitare anche ogni possibile condizionamento ambientale», l'art. 16-septies, comma 2, del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, ha risposto plausibilmente, sia promuovendo l'impiego del personale dell'Agenas, sia prevedendo l'affiancamento della Guardia di finanza.
Segue linearmente la stessa ratio la disposizione sul reclutamento regionale di unità esperte nelle procedure di controllo, liquidazione e pagamento delle fatture, atteso che le scorrettezze nella fatturazione rappresentano notoriamente una fonte prolifica di irregolarità contabili, in grado di inquinare la stessa formazione dei titoli giudiziali per la via monitoria.
6.2.– Il legislatore ha dunque individuato un coacervo di misure funzionali alla verifica e alla scrematura delle poste debitorie, tra le quali si annovera anche il meccanismo di circolarizzazione obbligatoria dei fornitori.
Nel contempo, ha proceduto a immissioni di liquidità in favore della gestione sanitaria calabrese, sia rinviando a lungo termine la compensazione del saldo di mobilità interregionale per l'anno 2022, sia autorizzando l'erogazione di un contributo biennale di solidarietà.
*6.3.***–** ***La crisi dell'organizzazione sanitaria della Regione Calabria è di tale eccezionalità da giustificare in linea di principio una specifica misura provvisoria*** *di improcedibilità esecutiva e inefficacia dei pignoramenti,* ***non essendo irragionevole, a fronte di una situazione così straordinaria, che le iniziative individuali dei creditori, pur muniti di titolo esecutivo, si arrestino per un certo lasso di tempo, mentre si svolge il complesso procedimento di circolarizzazione obbligatoria dei crediti e si programmano le operazioni di cassa.***
La discrezionalità del legislatore, nello stabilire una misura del genere, non può tuttavia trascendere in un'eccessiva compressione del diritto di azione dei creditori e in un'ingiustificata alterazione della parità delle parti in fase esecutiva*.*
7.1.– La misura introdotta dall'art. 16-septies, comma 2, lettera g), del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, è difforme da queste indicazioni, e ***manca quindi l'obiettivo di un equilibrato contemperamento degli interessi in gioco.***
7.1.2. - … ***Il difetto di proporzionalità ora rilevato emerge viepiù alla luce della previsione di cui all'art. 16-septies, comma 3 del d.l. n. 146 del 2021 (non censurata in questa sede), secondo la quale il blocco esecutivo è destinato a persistere pure nel caso in cui la sanità calabrese esca dal regime commissariale «in considerazione dei risultati raggiunti», previsione che si traduce nell'ingiustificata ultrattività di una misura eccezionale****".*

In particolare, il Giudice delle Leggi, richiamati i gravi problemi dell'organizzazione sanitaria calabrese, sottolinea, espressamente, l'opacità contabile che da tempo ne affligge l'esposizione debitoria e la inaffidabilità dell'intera contabilità regionale della sanità. Nel riaffermare la centralità dell'inderogabile rispetto del canone di proporzionalità ribadisce la necessità di sostenere l'impegno del governo regionale per uscire dalla crisi e, al contempo, formula un preciso richiamo ai pubblici amministratori calabresi.

Dunque, se la crisi dell'organizzazione sanitaria della Regione Calabria è di evidente eccezionalità, tuttavia, la gestione emergenziale non può giustificare la violazione dei canoni di proporzionalità e di ragionevolezza e va contenuta entro un limite temporale che va, fin d'ora, espressamente indicato, proprio in forza della stessa trasparenza nella gestione e in funzione dell'interesse al rientro nella ordinarietà della gestione di un settore nevralgico per la tutela del benessere della popolazione regionale.

Deve, inoltre, essere richiamata la previsione dell'art. 1 DL 57/2023 sulla redazione dei bilanci per gli Enti del servizio sanitario della Regione Calabria.[93]

Tale previsione deve essere esaminata anche alla luce di quanto precisato dalla Regione in sede di riscontro alle osservazioni della Sezione di Controllo in merito alle discordanze tra i dati dei bilanci aziendali esercizio 2022 e i dati di cui al consolidato IV trimestre 2022"e, segnatamente: "*Tutte le Aziende hanno avviato una complessa attività di ricostruzione del contenzioso anche grazie a quanto emerso dall'attività di circolarizzazione e con specifico riguardo alle ASP di Cosenza e di Reggio Calabria – che non predisponevano e non adottavano rispettivamente i bilanci dal 2018 e dal 2013 - tale ricostruzione è avvenuta anche in base a quanto previsto dalla Legge 3 luglio 2023 n.87, che ha convertito il D.L. 51/2023*".

Giova, allora, riflettere, sulle questioni, peraltro ampiamente dibattute, del rispetto dei principi di continuità e di veridicità dei bilanci, garanti della certezza, della trasparenza, dell'attualità, della corrispondenza e della veridicità della rappresentazione dei saldi dei bilanci.

La soluzione di consentire in modo extra-ordinario il superamento del problema della mancata effettuazione nel corso degli anni di adempimenti contabili può non essere idonea a superare le criticità nel lungo periodo.

In sede di conversione, la norma è stata abrogata (legge 95/2023 in GU 27.07.2023) con salvezza, tuttavia, della validità degli atti e dei provvedimenti adottati e fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base degli articoli 1 e 2 del DL 57/2023.

In relazione a tale profilo, appare complesso prevedere la portata e gli effetti, a lungo termine, dei bilanci adottati sulla base del richiamato DL 57/2023 rispetto ad una situazione debitoria che conserva ampi margini di incertezza, determinando una grave criticità.

In definitiva, nelle indicazioni della Magistratura contabile in materia di sanità**,** ferma restando, comunque, la riserva della Procura di verificare l'eventuale contributo causale degli autori delle omissioni nella determinazione di possibili danni erariali, non deve leggersi più

[93] L'art. 1 del DL 57/2023 stabiliva: "*In considerazione delle attività in corso ai sensi dell'articolo 16-septies, comma 2, lettere b), c), f) e g), del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215, inerenti le procedure di circolarizzazione obbligatoria dei fornitori, il monitoraggio e la gestione del contenzioso, le procedure di controllo, di liquidazione e di pagamento delle fatture, gli enti del servizio sanitario della regione Calabria, a partire dalle informazioni contabili aziendali e da quelle depositate nel Nuovo sistema informativo sanitario, oltre che dalle risultanze della predetta circolarizzazione obbligatoria,* ***adottano, entro il 30 giugno 2023, il bilancio d'esercizio 2022 e sono autorizzati a deliberare i bilanci aziendali pregressi, ove non ancora adottati, entro il 31 dicembre 2024****"*.

soltanto un richiamo alla necessità di una sana gestione finanziaria e al rispetto delle norme di contabilità pubblica.

Si discute, infatti, dei diritti fondamentali dei cittadini e dell'interesse dell'intera collettività.

Il tentativo di risolvere le criticità della sanità calabrese non può essere esperito comprimendo, senza limiti di tempo e in violazione dei criteri di proporzionalità e ragionevolezza, i diritti degli individui che con essa entrano in relazione né, attraverso norme che procrastinano via via la soluzione del problema, così "normalizzando" una situazione emergenziale.

Né le criticità medesime appaiono confinate, all'esito dell'esame effettuato, nel passato.

La stessa gestione corrente risulta non priva di inefficienze se si pone attenzione, ad esempio, al disallineamento contabile rilevato dal Collegio di controllo circa gli interessi passivi sulle anticipazioni di Tesoreria o ancora alle motivazioni che hanno determinato, secondo quanto esposto dalla Regione, il ritardo nell'adozione del provvedimento commissariale rispetto alla data del 30/04/2023 per il rimborso per Pay-Back sui dispositivi medici (DCA n. 155 del 14.06.2023 con il quale è stato approvato l'elenco delle aziende fornitrici di dispositivi medici soggette al ripiano dello scostamento del tetto di spesa rilevato nel 2018).

Il Dipartimento Salute rappresenta, infatti, che "*il ritardo è dovuto principalmente alla difficoltà di riconciliazione dei dati contabili trasmessi da ciascuna Azienda Sanitaria/Ospedaliera. In particolare, il Settore n. 7 insieme al Settore n. 3 del Dipartimento Tutela della Salute, nel procedere all'aggregazione dei dati contenuti negli elenchi aziendali ha rilevato diverse criticità, considerato che alcune partite di costo non risultavano associate a partita IVA o risultavano associate ad enti pubblici o a fornitori diversi o a cassa economale. In tali casi si è reso necessario un approfondimento poiché non era possibile associare tali partite di costo ad alcun fornitore, per poi determinare il relativo rimborso dovuto a titolo di payback*".

O ancora se ci si sofferma sulle difficoltà della cd. fase due della circolarizzazione; della quantificazione e ponderazione del contenzioso in essere; dell'attività di analisi del fondo rischi contenzioso e dei relativi accantonamenti.

In definitiva, il quadro complessivo, a conclusione della analisi effettuata, conferma le gravi criticità del settore sanitario regionale, più volte rilevate e rappresentate, che ostacolano persino la possibilità di avvalersi di una normativa di particolare favore. Ciò rende indefettibile la implementazione di quel cambio di passo che si è ritenuto di scorgere nelle iniziative più recenti della Regione.

Al successo di tale processo non possono che contribuire tutti i soggetti istituzionali coinvolti, le cui attività devono essere supportate, accettate e valorizzate dalla Regione nell'ottica del raggiungimento dell'obiettivo comune di ricondurre nella ordinarietà la gestione sanitaria calabrese.

Sanità
Parte terza
(Sostituto Procuratore Generale Fernando Gallone)

1. - Il contenzioso: analisi

Il tema merita una approfondita riflessione da parte della Gestione commissariale e del management aziendale coinvolgendo molteplici aspetti di rilevante profilo: l'onere a carico del bilancio regionale, la qualità della prestazione sanitaria resa, la professionalità e la preparazione del comparto medico e paramedico in servizio presso le strutture aziendali.

L'ultimo indice di performance sanitaria (Ips) realizzato dall'Istituto Demoskopika evidenzia che i residenti nella Regione Calabria annualmente pagano circa 8 euro pro-capite per spese risarcitorie e legali inflitte all'esito dei numerosissimi contenziosi nei confronti del sistema sanitario regionale. Volendo fare un paragone con una regione del Nord, si consideri che in Lombardia, che ha cinque volte il numero di abitanti della Calabria, i cittadini sostengono una spesa inferiore ad 1 euro pro-capite.

L'analisi dei dati acquisiti in sede istruttoria evidenzia, in proposito, che si tratta di contenzioso legato - in buona parte (15,30%) - alle controversie per responsabilità civile derivante da errori medici, a fronte, comunque, del consistente numero dei giudizi instaurati nei confronti di fornitori e debitori anche in ordine alla tematica del ritardo nei pagamenti delle transazioni commerciali, ed in disparte le controversie afferenti al diritto del lavoro.

L'analisi dei dati registra, poi, la consistente crescita del numero dei processi penali nei quali è coinvolta la sanità regionale.

Nell'esame della casistica – forte anche del peculiare angolo di osservazione di cui gode la procura regionale nell'esercizio dell'attività requirente – rilevante è la tipologia di giudizi per responsabilità civile per i danni arrecati nello svolgimento dell'attività sanitaria[94].

Le conseguenze della soccombenza in giudizio delle strutture aziendali coinvolte determinano effetti immediati.

La voce di spesa impone l'adozione di costanti cautele e di conseguenti iniziative di verifica anche del livello qualitativo della prestazione resa dal personale medico e paramedico coinvolto fino, se del caso, alla interruzione del rapporto di lavoro, non soltanto per l'ingente mole dei risarcimenti pecuniari che annualmente gravano sul bilancio regionale.

Peraltro, in ordine alla quantità di contenzioso esistente (per come emerge dall'attività istruttoria della Sezione di controllo) la circostanza che le informazioni trasmesse dal Dipartimento Tutela della Salute e dalle singole strutture sanitarie regionali non consentono di quantificare esattamente il costo complessivo della voce "contenzioso esistente", sia in ragione della incompletezza parziale dei dati forniti, sia, soprattutto, in ragione dell'esistenza di numerose cause di valore indeterminabile[95] determina un vulnus alla costante valutazione del rischio e alla necessaria adozione di misure conseguenziali atte a limitarne l'entità.

---

[94] Si tratta delle ipotesi in cui il paziente, entrato in contatto con la sanità regionale, abbia riportato un danno apprezzabile direttamente causato dalle cure ricevute, come l'insorgenza di una nuova patologia ovvero il peggioramento di una patologia pregressa non correttamente diagnosticata o non adeguatamente curata.

[95] Le cause di valore indeterminabile costituiscono una presenza fisiologica del processo. Tuttavia, vista la loro entità e le difficoltà nel quantificare il contenzioso esistente, si potrebbe suggerire, per il futuro, di approfondirle maggiormente, considerando che esistono molte controversie di valore indeterminabile che, anche in caso di soccombenza, non comportano esborsi di natura pecuniaria, oltre alle sole eventuali spese legali. Si tratta, per esempio, delle cause di lavoro che concernono: trasferimenti, mansioni, scatti d'anzianità, sanzioni disciplinari, permessi, congedi ex L. 104/1992, ecc. Queste cause si concludono con condanne ad un *facere* di natura non

Sotto altro profilo va evidenziato che la Regione Calabria ha affrontato il tema del contenimento del contenzioso.

Il riferimento è:

a) all'articolo 16-septies, comma 2 lettera c) del D.L. 146/2021 che ha previsto che la Guardia di finanza, con un proprio contingente di 5 ispettori, "*collabora con le unità operative semplici e complesse deputate al monitoraggio e alla gestione del contenzioso*";

b) all'articolo 2, comma 3-bis, del D.L. 169/2022 (conv. in L. 196/2022), in vigore dal 28 dicembre 2022, che ha ripristinato - sino al **31 dicembre 2023** e con esclusione dei "*crediti risarcitori da fatto illecito e retributivi da lavoro*" - l'improcedibilità delle azioni esecutive nei confronti degli enti del servizio sanitario della Regione Calabria già disposta dall'art. 16-septies, comma 2, lettera g), del DL 146/2021[96] , dopo che la Corte costituzionale con sentenza 11 novembre 2022, n. 228 ne aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale per violazione del canone di proporzionalità[97];

c) alle iniziative assunte con il Programma Operativo 2022-2025, in continuità con il P.O. 2019 – 2021, volte al contenimento del contenzioso in essere, partendo dalla quantificazione del suo ammontare complessivo;

d) all'esito della specifica istruttoria condotta dalla Sezione di controllo[98]. A fronte del ritardo nel caricamento dei dati da parte delle Aziende del SSR la Sezione di controllo ha sollecitato all'utilizzo della Piattaforma SEC-SISR e a seguito del caricamento dei dati è emerso che il contenzioso più consistente è nei confronti dei fornitori e dei debitori ed è pari al 22,40% del contenzioso totale. Quello relativo alla responsabilità civile per errori medici risulta poi pari al 15,30% del contenzioso totale, dato eccessivo che desta preoccupazione.

---

pecuniaria; dunque, nell'ambito delle cause con valore indeterminabile, sarebbe utile distinguere queste controversie da quelle di risarcimento per responsabilità civile che, invece, terminano con pesanti condanne pecuniarie. Ciò consentirebbe di effettuare previsioni di spesa più realistiche, utili anche nel momento di procedere agli accantonamenti a fondo rischi, che, come emerso dalle risultanze istruttorie, risultano quasi sempre sottostimati.

[96] Il blocco delle azioni esecutive di cui all'articolo 16-septies, comma 2 lettera g) del D.L. 146/2021, dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza Corte cost. n. 228/2021, prevedeva che: *"al fine di coadiuvare le attività previste dal presente comma, assicurando al servizio sanitario della Regione Calabria la liquidità necessaria allo svolgimento delle predette attività finalizzate anche al tempestivo pagamento dei debiti commerciali, nei confronti degli enti del servizio sanitario della Regione Calabria di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive. I pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalla Regione Calabria agli enti del proprio servizio sanitario regionale effettuati prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto non producono effetti dalla suddetta data e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale e i tesorieri, i quali possono disporre, per il pagamento dei debiti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo. Le disposizioni della presente lettera si applicano fino al* ***31 dicembre 2025****"*.

[97] La nuova proroga del blocco delle azioni esecutive così dispone: «*In ottemperanza alla sentenza della Corte costituzionale, al fine di concorrere all'erogazione dei Livelli essenziali di assistenza nonché di assicurare il rispetto della direttiva europea sui tempi di pagamento e l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi sanitari della regione Calabria, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti degli enti del servizio sanitario della regione Calabria di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 118/2011. I pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalla regione Calabria agli enti del proprio servizio sanitario regionale effettuati prima della data di entrata in vigore della legge 215/2021 non producono effetti dalla suddetta data e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale e i tesorieri, i quali possono disporre, per il pagamento dei debiti, delle somme agli stessi trasferite a decorrere dalla medesima data. Le disposizioni del presente comma si applicano fino al 31 dicembre 2023 e non sono riferite ai crediti risarcitori da fatto illecito e retributivi da lavoro*».

[98] Cfr. nota prot. n. 2732/23 della Sezione di controllo al Dipartimento Tutela della Salute sullo stato di attuazione delle suindicate misure e nota di riscontro prot. entrata n. 3562/2023.

L'esito della interlocuzione con le singole aziende del SSR mette ancora in luce che negli anni 2020-2022 si è verificata una generale crescita del numero dei contenziosi, anche con "valore indeterminabile".

Di pari passo è cresciuta anche la spesa relativa alle "spese legali" e agli "interessi legali".

Dall'analisi di tutti i dati comunicati, relativamente al numero, alla tipologia, al valore delle cause nonché agli accantonamenti a fondo rischi, risulta che le ASP di Catanzaro e di Vibo Valentia versano nelle condizioni più critiche, e che ugualmente critica è la situazione dell'ex AOU Mater Domini di Catanzaro.

Consistente – e come tale da monitorare costantemente – è l'esposizione debitoria da contenzioso della ASP di Catanzaro, pari a € 352.121.091, oltre a spese legali e interessi pari a € 21.201.697. Invero, dal 2020 al 2022 il trend evidenziato dalle acquisizioni istruttorie è negativo sia in ordine al contenzioso per risarcimento dei danni per errori medici, sia in relazione al contenzioso in materia di diritto del lavoro. Ed ancora, i contenziosi in copertura assicurativa sono stati pari a complessivi € 1.907.625,25 nel 2020 (con n. 11 cause di valore indeterminabile), € 3.426.581,06 nel 2021 (con n. 18 cause di valore indeterminabile) e, infine, a € 4.835.575,64 nel 2022 (con n. 13 cause di valore indeterminabile). Ancora, nel 2022 la somma utilizzata ex post per assicurare la copertura alle spese di soccombenza è stata pari a € 811.897,71, a fronte di una somma accantonata ex ante di € 564.171,48, circostanza che evidenzia una programmazione non adeguata della copertura che, di contro, deve essere parametrata ad una approfondita e puntuale conoscenza del contenzioso e del rischio (alto, medio, basso) di soccombenza.

Ugualmente critica è la situazione riscontrata presso l'ASP di Vibo Valentia, dove l'esposizione debitoria complessiva relativa al contenzioso (per cause civili e di lavoro) è aumentata dal 2020 al 2022 passando da € 98.619.120,00 a € 108.343.619,00. Le cause di valore indeterminato al 2022 risultano essere n. 45.

Certamente da stigmatizzare è, poi, la constatazione che a fronte di un tema così rilevante per gli equilibri di bilancio e per gli oneri che ne derivano l'Azienda ha fornito esclusivamente il dato dell'accantonamento a fondo rischi relativo all'esercizio 2020, di importo comunque inadeguato a sterilizzare gli effetti dell'azione giudiziaria.

Consistenti ed in un andamento complessivamente progressivo appaiono i valori dell'esposizione debitoria dell'ex AOU Mater Domini di Catanzaro[99] che, inoltre, non ha fornito i dati relativi agli accantonamenti a fondo rischi e l'esposizione potenziale del contenzioso relativo alla tipologia "lavoro" sebbene abbia indicato il relativo importo delle spese legali sostenuto nel 2020, pari a € 6.566,04.

Ed ancora, dall'esame dei dati forniti da ciascuna Azienda, emerge, al 31/12/2022, un'esposizione debitoria complessiva da contenzioso estremamente seria, pari a oltre 841 milioni di euro e 49 milioni tra interessi e spese legali. Valori – è bene ribadirlo - non certi, e suscettibili di aumento, considerando il possibile incremento correlato alle cause di valore indeterminabile e le esposizioni delle strutture sanitarie che hanno fornito solo dati parziali e incompleti.

2. - L'accantonamento al fondo rischi

[99] Dai dati forniti si evidenziano i seguenti importi:
- 2020-> 2.572.705,59 oltre interessi e spese legali per complessivi € 4.978.609
- 2021-> 23.467.379,81 oltre interessi e spese legali per complessivi € 1.407.104
- 2022-> 5.546.963,34 oltre interessi e spese legali per complessivi € 2.071.829

Oltre al tema dell'elevata spesa pubblica direttamente collegata alla entità del contenzioso sanitario, concorre a determinare oneri a carico del bilancio regionale l'inadeguatezza degli accantonamenti a fondo rischi e oneri iscritti nei bilanci di esercizio degli enti, ai sensi dell'art. 29 comma 1, lett. g) D.lgs. 118/2011 e ss. mm. e ii., che la Sezione di controllo da diversi anni segnala nelle sue relazioni e che, tuttavia, non sembra aver trovato una soluzione.

L'esito dell'istruttoria evidenzia che per tutte le realtà aziendali del servizio sanitario gli accantonamenti a fondo rischi e oneri iscritti nei bilanci di esercizio degli enti, ai sensi dell'art. 29 comma 1, lett. g) D.lgs. 118/2011 e ss. mm. sono inadeguati rispetto al contenzioso esistente, soprattutto se si considera il numero elevato di cause di valore indeterminato.

Come già segnalato in precedenti analoghe occasioni, va richiamato all'attenzione che si tratta di accantonamenti sottostimati che coprono soltanto una limitata parte del rischio.

D'altra parte, l'inadeguatezza degli stanziamenti a fondo rischi attesa la dimensione dell'ente, viola l'applicazione dei principi dell'armonizzazione contabile la cui inosservanza non comporta soltanto una mera irregolarità ma si riverbera sulla stessa rappresentazione del risultato di amministrazione, come coefficiente necessario dell'equilibrio di bilancio[100].

Ad ulteriore supporto è appena sufficiente ricordare che[101] l'accantonamento a titolo di fondo rischi contenzioso, secondo quanto previsto dalla vigente normativa è adempimento obbligatorio da effettuarsi in misura congrua rispetto al contenzioso pendente, o in fieri, e che "la corretta determinazione del fondo rischi contenzioso è, dunque, da considerarsi essenziale per garantire, in ossequio ai principi di sana e prudente gestione, la regolare dinamica degli equilibri di bilancio, con conseguente necessità di procedere ad una costante ricognizione e all'aggiornamento del contenzioso formatosi per attestare la congruità degli accantonamenti, che deve essere verificata dall'organo di revisione.

In altri termini, l'inadeguatezza di tali accantonamenti mina l'equilibrio dei bilanci, obiettivo primario da salvaguardare con ogni mezzo [102] ed impone l'immediata e non procrastinabile iniziativa di implementazione del fondo.

3. - Le coperture assicurative

A seguito di attività istruttoria è emerso che il contratto di aggiudicazione del servizio di copertura assicurativa RCT/O per le Aziende Sanitarie e Ospedaliere della Regione Calabria è stato dichiarato inefficace, a far data dal 31 dicembre 2022, all'esito di un contenzioso dinnanzi al giudice amministrativo[103].

---

[100] Cfr. **Corte Costituzionale, sentenza n. 279/2016.**

[101] Cfr. per tutte **Corte dei conti, Sezione di controllo Veneto, delibera 148/2022** e giurisprudenza ivi richiamata – **Corte dei conti, Sezione Autonomie, delibera n. 14/2017** e **Corte dei conti, Sezione controllo Campania, delibera n. 238/2017**)

[102] Il venir meno delle condizioni di equilibrio, oltre a pregiudicare l'erogazione dei servizi essenziali, potrebbe condurre l'Ente a gravi conseguenze finanziarie. Va da sé che per operare correttamente occorre che le risorse economiche a tal fine destinate siano realistiche e maggiormente in linea con le previsioni di spesa da effettuarsi sulla base di un giudizio prognostico attento e che tenga realmente conto del rischio collegato alla natura e alla evoluzione dei diversi contenziosi.

[103] Si tratta della sentenza del T**.A.R. Calabria, n. 727/2022**, confermata con sentenza del **Consiglio di Stato n. 10101 del 17/11/2022**

Dopo una serie di ulteriori difficoltà legate alla mancanza di supporto tecnico da parte del Broker regionale uscente[104], che avrebbero rallentato i lavori finalizzati ad assicurare le necessarie coperture assicurative, in data 9 giugno 2023 sono stati riavviati i lavori per l'indizione della nuova gara.

Dunque, dal 1° gennaio 2023 – in attesa che si concluda la nuova gara - tutte le aziende del SSR sono in regime di "auto-ritenzione del rischio" giusta determinazione del Commissario ad acta per il piano di rientro.

L'art. 10 L. n. 24/2017 consente il regime di "auto-ritenzione del rischio" solo eccezionalmente, laddove esistano oggettive difficoltà nello stipulare polizze assicurative, a condizione però che gli accantonamenti a fondo rischi delle Aziende sanitarie siano adeguati.

La Procura, pertanto, in ragione dell'incertezza dei costi legati all'entità del contenzioso esistente e vista altresì la diffusa inadeguatezza degli accantonamenti a fondo rischi, richiama l'attenzione della Regione sull'attualità del pericolo che l'attuale regime di "auto-ritenzione del rischio" determina per i potenziali – e, in forza dell'analisi delle serie storiche degli anni passati, non improbabili - effetti sulla spesa regionale e sull'equilibrio di bilancio.

L'Ufficio del PM sollecita quindi la celere conclusione della gara per la stipulazione delle necessarie coperture assicurative.

4. - Errori medici e *clinical risk management*

La disamina dei dati acquisiti in sede istruttoria registra che il numero delle controversie per responsabilità civile derivante da errori medici corrisponde al 15,30% del contenzioso totale, e che tale percentuale si traduce in una voce di spesa la cui entità incide pesantemente sui bilanci regionali annuali.

Occorre muovere dal dato secondo cui il numero dei casi di errori medici raggiunge livelli patologici e determina effetti che vanno oltre l'incidenza immediata sul bilancio regionale. Uno tra tutti, il senso di sfiducia nella sanità regionale, causa della mobilità passiva in funzione della ricerca presso altre regioni di una sanità di qualità più elevata, di più elevati standard di risposta alla domanda di salute e, soprattutto, di sicurezza in termini di esito positivo degli interventi sanitari effettuati.

In altri termini, se la voce "errori medici" incide direttamente in misura pari al 15,30% sui numeri del contenzioso totale (percentuale rilevante ed elevata) egualmente rilevanti sono le ulteriori conseguenze in termini di costi "aggiuntivi, sociali e diretti" a seguito della libera scelta dei cittadini calabresi di farsi curare altrove.

Ciò premesso, la gestione del rischio clinico in ambito sanitario (cd. *clinical risk management*) riguarda il complesso delle azioni, dei metodi, e delle misure che -partendo dalla conoscenza delle varie tipologie di errore medico e dall'esperienza maturata- devono essere approntati in ogni ambiente clinico e gestionale affinché siano identificati, analizzati, valutati i rischi di errori medici, allo scopo di migliorare la sicurezza dei pazienti, di accrescere la qualità delle prestazioni sanitarie erogate e, in definitiva, di prevenirli.

Va quindi evidenziato che la filosofia alla base di tale disciplina è che la corretta applicazione delle misure di *clinical risk management* dovrebbe portare ad evitare il ripetersi di

[104] Anche il decreto di aggiudicazione del servizio di consulenza e assistenza assicurativa (brokeraggio) da parte della Stazione Unica Appaltante della Regione Calabria per le Aziende Sanitarie ed Ospedaliere (decreto n. 14103 dell'11 novembre 2022) è stato oggetto di contenzioso. La società AON, broker uscente, ha infatti impugnato innanzi al T.A.R. Calabria l'aggiudicazione in favore della società MARSH. Il ricorso è stato respinto con sentenza n. 632/2023 del 20 aprile 2023, confermata in appello con sentenza del Consiglio di Stato n. 8895 del 12 ottobre 2023.

errori medici già verificatisi in passato, in modo da azzerare, o limitare fortemente, il numero degli stessi.

Se opportunamente applicata, si dovrebbe giungere a plurimi ed evidenti vantaggi: contenimento dei costi delle prestazioni, ottenimento di una struttura sanitaria più sicura ed efficiente, prevenzione e riduzione del contenzioso sanitario e dei relativi costi, riduzione degli oneri assicurativi, ecc..[105]

Ai fini della presente disamina va evidenziato che la Regione Calabria ha proceduto all'approvazione di linee guida e protocolli per la gestione di specifici rischi e al recepimento delle raccomandazioni e *check-list* elaborate dal ministero della Salute, rendendo obbligatoria per le aziende la loro adozione[106].

Nonostante la puntualità delle disposizioni impartite il quadro di insieme appare caratterizzato dalla parziale adozione delle discipline indicate.

Il riscontro fornito[107] alla puntuale richiesta istruttoria della Sezione di controllo[108] evidenzia che le richieste di risarcimento danni per presunta responsabilità sanitaria, nel 2022, segnano una complessiva diminuzione rispetto agli esercizi precedenti (i risarcimenti indicati nei vari prospetti trasmessi alla Sezione di controllo evidenziano dati in diminuzione sia sotto il profilo quantitativo che dell'ammontare complessivamente erogato).

---

[105] Il quadro normativo in materia di *clinical risk management* va ricercato in diverse fonti normative ben evidenziate dalla Sezione di controllo della Corte dei conti, che si evita qui di richiamare per non appesantire il discorso. Quel che è certo, è che laddove la gestione del rischio clinico viene correttamente attuata i benefici sono tangibili e consistenti. Viceversa, laddove ciò non accade si assiste al ripetersi di errori medici che, evidentemente, non vengono correttamente identificati ed evitati.

[106] Con DGR n. 279 del 5 aprile 2008 è stato istituito il centro regionale per la gestione del rischio clinico e della sicurezza del paziente (CRRC), costituito dai Risk Manager, individuati dai Direttori Generali delle Aziende Ospedaliere e Sanitarie della Regione. Con DCA n. 70 del 2015 è stato adottato il regolamento regionale di gestione del rischio clinico e viene chiarito che " *Le presenti linee di indirizzo regionali per la gestione del rischio clinico nelle Aziende Sanitarie Provinciali e Ospedaliere hanno, quindi, l'obiettivo di fornire alle Aziende del Servizio Sanitario Regionale indirizzi univoci per la strutturazione delle attività di gestione del rischio clinico, sia con riferimento al modello organizzativo che con riferimento al contenuto organizzativo della funzione "gestione del rischio clinico".* E ancora nell'ambito della ridefinizione del sistema regionale di gestione del rischio viene evidenziato che "*A scadenza annuale il Risk Manager trasmette, per il tramite della propria Direzione Generale, al Dipartimento Tutela della Salute, un rapporto informativo sulle criticità organizzative, sui risultati e sulle soluzioni con l'indicazione di strumenti e metodologie di misurazione del rischio e delle azioni correttive per l'eliminazione o la limitazione degli errori. Anche sulla base dell'attività di programmazione regionale, il Risk Manager individua le azioni prioritarie di Rischio Clinico da inserire nel sistema di programmazione annuale e stila annualmente per la Direzione Strategica una relazione conclusiva delle attività svolte e della programmazione successiva. Il Risk Manager si interfaccia con il referente regionale del rischio clinico del Dipartimento Tutela della Salute della Regione Calabria. Poiché il Risk Manager fa parte integrante, senza oneri aggiuntivi, del Centro Regionale del Rischio Clinico, partecipa fattivamente alle iniziative o azioni intraprese dal Dipartimento in materia di sicurezza delle cure. In particolare, può far parte del gruppo di esperti per l'analisi degli eventi sentinella e la definizione dei piani di miglioramento, per come definito con nota del 19 dicembre 2014, prot. n. 401962, a firma dei Sub Commissari per l'attuazione del Piano di Rientro*".

[107] Cfr. nota prot. n. 3562 del 3 agosto 2023 a firma del Dirigente del settore 6 "*Programmazione dell'offerta ospedaliera e Sistema delle Emergenze Urgenze*" con cui è stata trasmessa la relazione sul *risk management* che nel richiamare i contenuti della DCA n. 20 del 7 marzo 2022 procede ad illustrare il processo di riorganizzazione delle attività regionali di gestione del rischio clinico che si pone "*l'obiettivo di assicurare lo sviluppo delle azioni individuate dalla programmazione regionale, in particolare rafforzare il coordinamento e la funzione dei Risk Manager delle Aziende Sanitarie, garantire il monitoraggio dei flussi informativi SIMES-NSIS, il monitoraggio degli eventi avversi e del contenzioso, secondo un nuovo modello organizzativo regionale coerente con i dettami della legge n. 24/2017 (Allegato A al DCA), nonché regolamentare la materia del rischio clinico nelle strutture private accreditate (Allegato B al DCA)".*

[108] Cfr. nota prot. n. 2732 del 26 giugno 2023, di cui è stato sollecitato il riscontro istruttorio con nota prot. n. 3345 del 31 luglio 2023

Se quindi, da un lato, la Regione Calabria sta lentamente implementando le procedure della gestione del rischio clinico nelle diverse SSR, soprattutto con riferimento al monitoraggio degli Eventi Sentinella e al monitoraggio dei sinistri occorsi, i risultati conseguiti non appaiono ancora realmente significativi di una inversione di tendenza, laddove, peraltro, si palesa che l'attuazione delle procedure di gestione del rischio clinico non sembra viaggiare alla stessa velocità nelle diverse strutture sanitarie regionali.

A fronte, quindi, delle misure introdotte che hanno determinato una diminuzione di casi di errori medici il numero complessivo dei casi resta ancora molto elevato.

In quest'ottica, la Procura regionale non può esimersi dall'evidenziare che l'attivazione di iniziative giudiziarie nei confronti dei sanitari direttamente responsabili degli errori medici, non esclude dalla responsabilità il management direttamente coinvolto nella gestione della struttura sanitaria presso la quale l'errore medico si è verificato, coinvolgendo direttamente profili di responsabilità di chi non ha dato attuazione o, ha consentito soltanto parzialmente di dare attuazione, ad ogni misura idonea ad abbattere – fino a spegnere – ogni rischio.

5. - Mobilità passiva

Egualmente critica è per l'anno in corso l'analisi in ordine alla mobilità passiva, alle motivazioni sottese e ai costi a carico del SSR.

L'onere è evidente, sia in relazione all'entità dei rimborsi che la Regione è costretta a erogare, sia in relazione alle ingenti risorse che potrebbero alimentare ulteriormente il circuito sanitario regionale.

La sezione di controllo della Corte dei conti, da diversi anni, segnala che «*la Regione Calabria storicamente mostra uno scarso indice di attrattività sanitaria a fronte di una elevatissima mobilità passiva di chiaro stampo patologico. Circa il 20% dei ricoveri dei residenti calabresi risulta effettuato presso strutture collocate al di fuori del territorio regionale, a fronte di una media nazionale della mobilità passiva pari all'8,3%*».

Dalla documentazione versata in atti risulta che i saldi di mobilità programmati del 2020, 2021 e 2022 - così come previsti dalle Intese CSR nn. 55/2020, 152/2021 e 278/2022 – registrano valori negativi: nel 2020 di oltre 288 mln di euro, nel 2021 di oltre 242 mln di euro, mentre nel 2022 il saldo è di euro 13.953.491,00.

In ordine a tale ultimo dato, tuttavia, va evidenziato che il miglioramento registrato nel 2022 va letto alla luce dell'applicazione al valore degli effetti recati dall'art. 16-septies, c. 2, lettera e), del D.L. 146/2021, conv. in L. 17 dicembre 2021, n. 215[109], che ha posticipato al 2026 le compensazioni dei saldi di mobilità extraregionale verso la Regione Calabria[110].

Ciò premesso, l'istruttoria espletata e gli esiti del contraddittorio avviato in sede di preparifica danno conto che in tema di mobilità la Regione ha evidenziato margini di progressivo rientro dell'onere in applicazione degli esiti di un adeguato Programma di recupero della mobilità passiva, specie in ordine ai casi classificati come di *Media* o *Bassa*

[109] La norma citata ha previsto che:" *Per l'anno 2022 non si dà luogo alla compensazione del saldo di mobilità extraregionale definita per la Regione Calabria nella matrice della mobilità extraregionale approvata dal Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome ed inserita nell'atto formale di individuazione del fabbisogno sanitario regionale standard e delle relative fonti di finanziamento dell'anno 2022. Le relative somme saranno recuperate dalle regioni e province autonome in un arco quinquennale a partire dall'anno 2026. Il Ministero dell'economia e delle finanze provvede a tal fine. Si applicano conseguentemente le disposizioni di cui all'art. 20del D. Lgs. N. 118/2011".*

[110] Il saldo di € 13.953.491,00 attiene esclusivamente ai valori della mobilità passiva verso l'Ospedale pediatrico Bambin Gesù di Roma e l'Associazione dei Cavalieri Italiani del Sovrano Militare Ordine di Malta, al netto della mobilità attiva internazionale di € 2.046.616,00.

complessità (nel 2021 pari al 71,7% dei casi) e, soprattutto, per quelli a *Rischio Inappropriatezza*. In tale prospettiva, la Regione Calabria si è impegnata ad attuare una serie di misure e di investimenti finalizzati al recupero di una consistente parte di mobilità passiva[111].

In particolare, con specifico riferimento ai ricoveri fuori Regione per le cosiddette prestazioni "salva-vita" - tra cui quelle di Radioterapia e di Chemioterapia - la Regione Calabria ha comunicato che è già stato avviato un progetto[112] attraverso cui stima di recuperare, a partire dal 2025, fino a 50 mln di euro, sia sulla mobilità accettabile (*Alta, Media o Bassa complessità*), sia su quella evitabile (*Rischio Inappropriatezza*).

Si tratta di un progetto ambizioso ma non più procrastinabile, stante la sopra descritta situazione. Migliorare in tempi celeri la gestione del rischio clinico in ambito sanitario richiede correttivi - tra cui la riparametrazione degli investimenti nelle infrastrutture e nelle professionalità – strumentali a garantire un'offerta sanitaria di migliore qualità, andando a limitare la casistica della c.d. malasanità e spegnendo progressivamente la sfiducia nel servizio sanitario regionale.

In assenza ad oggi di concreti elementi di valutazione sul raggiungimento degli obiettivi fissati, la Procura regionale si riserva di valutare, nel corso dei prossimi esercizi, sia l'effettiva realizzazione delle misure e degli investimenti comunicati dalla Regione Calabria, sia, soprattutto, il raggiungimento degli obiettivi attesi.

6. - L'erogazione dei LEA[113]

L'esito della attività istruttoria evidenzia[114] che, tranne poche eccezioni, i valori dei LEA calabresi, nell'arco temporale considerato, risultano quasi sempre al di sotto dei 60 punti, soglia minima di sufficienza fissata dai tavoli ministeriali.

Migliore appare il dato relativo all'area coperture vaccinali per il ciclo base[115].

Non altrettanto positiva è la situazione relativa alle altre coperture vaccinali su tutto il territorio regionale.

Al fine di migliorare il quadro generale la Regione ha riferito di aver posto in essere una serie di interventi i cui effetti potranno essere valutati nei successivi esercizi annuali[116].

---

[111] In particolare, la Regione ha comunicato che il Piano di recupero della mobilità passiva consiste nell'investire maggiori risorse nei seguenti ambiti: "*Personale con competenze specifiche; Risorse tecnologiche; Qualità delle prestazioni e rimodulazione dell'offerta; Comfort alberghiero; Facilità di accesso ovvero riduzione delle liste di attesa; Riorganizzazione operativa delle reti assistenziali per intensità di cura con l'adozione dei relativi strumenti di Clinical Governance; Potenziamento dei centri ospedalieri regionali di oncologia, radioterapia, ortopedia ed interlocuzioni con le regioni e sottoscrizione di Accordi (l. n. 178/2020) con particolare attenzione all'Inappropriatezza dei DGR*".

[112] Il riferimento è alla DCA 91/2022 con cui è stata operata la *"Riqualificazione e ammodernamento tecnologico dei servizi di radioterapia oncologica di ultima generazione nelle regioni del Mezzogiorno"*,

[113] I Livelli essenziali di assistenza (LEA) sono le prestazioni ed i servizi che il Servizio sanitario nazionale è tenuto a erogare a tutti i cittadini, gratuitamente o dietro pagamento di un ticket, con le risorse pubbliche raccolte attraverso la fiscalità generale.
Il Nuovo Sistema di Garanzia (NSG) è lo strumento che consente di verificare che tutti i cittadini italiani ricevano equamente ed in maniera appropriata tutte le cure e le prestazioni rientranti nei Livelli essenziali di assistenza (LEA).

[114] La Sezione di controllo ha svolto un'approfondita istruttoria volta a verificare, in base al nuovo sistema di garanzia (NSG), i punteggi LEA raggiunti dalla Regione Calabria negli esercizi 2017/2021. L'esame è stato condotto analizzando tre diversi ambiti, ossia: area prevenzione, area distrettuale e area ospedaliera.

[115] Dai dati trasmessi dal Dipartimento Tutela Salute si osserva che nel 2022 il livello di copertura per il ciclo base (polio, difterite, tetano, epatite B, pertosse, Hib) si colloca nei valori di "Eccellenza" essendo superiore al 95%.

[116] Relativamente agli screening oncologici nel 2022, dai dati forniti dalla Regione risulta che su un totale di popolazione bersaglio pari a 525.122, il 38% risulta essere stato invitato mentre ha aderito soltanto il 19% degli invitati.

La situazione generale evidenzia condizioni di diffusa criticità, a fronte di una altrettanto diffusa mancanza della cultura alla prevenzione[117].

A seguito di diverse richieste istruttorie la Sezione di controllo ha riscontrato che i dati forniti dal Dipartimento Tutela della Salute risalgono ad anni precedenti e non sono stati correttamente aggiornati. Ciò ha impedito un'analisi compiuta dei Livelli essenziali di assistenza garantiti ai cittadini calabresi.

A fronte di una erogazione dei LEA al di sotto degli standard di sufficienza, poi, va evidenziato che i cittadini calabresi sono assoggettati ad un prelievo fiscale compensativo attraverso aliquote aggiuntive alle imposte dirette superiore rispetto a quello della gran parte delle restanti regioni.

In altri termini, nonostante i residenti in Calabria versino di più della maggior parte dei loro connazionali non possono fruire di livelli sufficienti di LEA e risultano così doppiamente penalizzati.

Si tratta di considerazioni ripetutamente formulate in occasione delle precedenti e analoghe udienze di parifica dalla sezione di controllo e dalla Procura regionale che, ancora una volta, si versano in atti per una ponderata riflessione sulla accensione delle modalità concretamente operative per assicurare il diritto alla salute secondo standard in linea con le prestazioni rese nel territorio nazionale.

7. - La gestione dei fondi Covid-19

Anche la gestione dei fondi Covid-19 presenta elevati livelli di criticità[118], peraltro confermati dal riscontro fornito dalla Regione con nota 479953 del 30.10.2023 resa in sede di contraddittorio preventivo[119]. Gli importi trasferiti alla Regione per far fronte alla pandemia, sia nella fase acuta che successivamente, non sono stati integralmente erogati alle aziende sanitarie.

Dall'esito delle interlocuzioni risulta in particolare:

- quanto al riordino della rete ospedaliera - a distanza di tre anni dall'emergenza epidemiologica – al di là del numero minimo di interventi realizzati, rispetto a quelli programmati e necessari ai fini della tutela della salute dei cittadini calabresi, risultano confermati i dati critici evidenziati dalla Sezione: risultano realizzati il 18% dei posti letto in terapia intensiva, l'8% dei posti letto in Terapia semi Intensiva, meno del 6% il numero degli interventi sui pronto soccorso. Peraltro, le Aziende Sanitarie nominate soggetti attuatori hanno presentato proposte di rimodulazione ancora oggi in corso di approvazione, circostanza che conferma la stasi nella spesa. I ritardi vengono imputati a deficit organizzativi e di copertura amministrativa[120].

[117] L'ASP di Reggio Calabria ha comunicato che lo screening della cervice uterina viene effettuato con il solo pap-test mentre è ancora in corso la riorganizzazione per il passaggio al test HPV quale esame primario. Lo screening del colon retto è stato avviato soltanto in data 15 dicembre 2022. Lo screening della mammella, che è stato sospeso per ben 10 lunghi anni, dopo l'installazione dei nuovi mammografi, ultimata nel 2022, è in fase di riorganizzazione per essere nuovamente riavviata.

[118] Dal raffronto dei rendiconti relativi agli anni 2020, 2021 e 2022, si rileva che rispetto ai fondi Covid assegnati dallo Stato alla regione Calabria, pari ad euro 257.368.490,46, ne risultano interamente impegnati euro 230.072.767,59 (pari all'89,46% dei fondi stanziati) ed erogati al 31 luglio 2023 euro 123.098.844,12 (pari a poco più del 50% dei fondi impegnati).

[119] Nella nota istruttoria dell11.10.2023 prot. 4772, la Sezione di controllo evidenzia che dai valori trasmessi dall'amministrazione regionale con la nota n. 3668 del 29/8/2023 il SSR calabrese ha sostenuto complessivamente costi per euro 143.932.823,20 di cui euro 24.386.732,31 ancora da rendicontare

[120] Cfr. nota prot. n. 479953 del 30.10.2023, pag. 64 in cui si espone che "*Le principali criticità riscontrate dalle Aziende del SSR, nella fase pandemica e nella successiva fase di transizione a condizioni ordinarie, hanno riguardato*

Le iniziative non realizzate – tra cui l'implementazione dei posti letto di cui al piano di interventi approvato con DCA n. 91/2020 – sono state quindi inserite nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Missione 6 Salute, nella Linea d'Investimento 1.1.1 – Digitalizzazione - Rafforzamento strutturale SSN ("progetti in essere" ex art. 2, DL 34/2020);

- nessun riscontro è stato fornito in ordine ai costi sostenuti per la creazione delle "Aree sanitarie temporanee previste dall'art. 4 del D.L. 18/2020" mentre si è dato atto che è stato richiesto alle Aziende del SSR l'elenco degli interventi realizzati o in corso di realizzazione, coerenti con le finalità di cui all'art. 4 del D.L 17 marzo 2020, n. 18, unitamente ad una relazione descrittiva dell'intervento, al quadro economico e ad una scheda tecnica dell'intervento.

Ciò premesso, e a fronte delle indicate proposte di rimodulazione degli interventi in fase di approvazione presso il Ministero della Salute, la Procura regionale si riserva di valutare in seguito la tempestiva realizzazione degli interventi riprogrammati e, più in generale, il corretto utilizzo dei fondi a ciò destinati.

- quanto alla richiesta di riferire in ordine alle erogazioni liberali che la Regione Calabria ha percepito dai cittadini calabresi e/o da soggetti pubblici e/privati e del relativo valore degli acquisti dei beni e servizi effettuati con le risorse donate, la Regione ha specificato che nell'anno 2022, la GSA non ha percepito alcuna erogazione liberali da soggetti pubblici e privati. In proposito, con riserva di ulteriori accertamenti diretti, la Procura regionale sollecita un approfondimento alla luce delle precedenti comunicazioni rese dalla stessa Regione in occasione della relazione allegata alla delibera per la parifica del rendiconto dell'anno finanziario 2021 (pag. 522 e ss.)[121].

8. - Stato di attuazione del piano di rientro

A distanza di oltre tredici anni di gestione commissariale è ancora oggi in itinere il Piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario [122] della Regione Calabria.

A fronte degli atti di indirizzo e di quelli legittimati dalla disciplina che regola gli ambiti di iniziativa del Commissario/Presidente della Regione (in primo luogo l'invio di commissari presso le strutture aziendali per la redazione dei bilanci), non è stato ancora definito

la difficolta di riorganizzare funzionalmente gli spazi garantendo nel contempo la prosecuzione delle attività sanitarie, l'insufficienza delle risorse assegnate per effetto del caro materiali, la necessità di rimodulare gli interventi originariamente programmati per tener conto delle riorganizzazioni funzionali sopraggiunte nei presidi interessati dagli interventi, nonché per attuare soluzioni finalizzate al contenimento del costo degli interventi. Peraltro, gli Uffici Tecnici delle Aziende soffrono di un consistente deficit amministrativo e tecnico, per carenza di personale con specifica esperienza in materia di contratti pubblici".

[121] In quella sede, infatti, la Regione confermava l'avvenuto ricevimento di atti di liberalità confluiti sullo specifico conto corrente acceso presso la Tesoreria Provinciale dello Stato, Sezione di Catanzaro. A ciò si aggiunga che era stato prodotto l'elenco delle forniture acquisite, allegando una serie di verbali di somma urgenza per l'acquisto di beni e servizi con le risorse donate. Dai suddetti verbali, tuttavia, non emergeva l'ammontare speso e tantomeno l'ammontare complessivo delle donazioni ricevute.

[122] Il primo programma è stato reso operativo a seguito dell'accordo con i Ministeri dell'economia e della salute con D.G.R. n. 845 del 16 dicembre 2009. Ad oggi vige il **Programma Operativo 2022-2025**, adottato con DCA n. 162 del 18 novembre 2022.

l'ammontare complessivo del debito, circostanza che condiziona l'adozione del bilancio consolidato[123] mai adottato dalla GSA[124].

Va certamente evidenziato che le iniziative adottate segnano una significativa inversione di tendenza rispetto al passato, ma al contempo non può non essere ricordato che si inseriscono in un contesto di omissioni, di disordine contabile, di inazione del management regionale, di violazione delle più elementari regole che presiedono alla regolare gestione dei bilanci, fattori negativi che hanno condizionato e condizionano la riconduzione a normalità del sistema sanitario regionale.

Significativa, tra tutte, è la prassi in uso presso le strutture aziendali dopo aver adottato con deliberazione il relativo bilancio, di revocare il provvedimento di adozione e di riaprire il bilancio modificandolo ed inserendo le poste contabili relative al Fondo sanitario regionale a destinazione indistinta e vincolata in corso anche in relazione ai bilanci aziendali anno 2022, in violazione dell'art. 2423 bis del c.c. e del Principio contabile OIC n. 29[125].

9. - Patrimonio immobiliare

L'esercizio 2022 conferma in proposito le ampie criticità già riscontrate negli esercizi precedenti.[126]

Dalla documentazione versata in atti emerge che nel corso dell'anno 2022, rispetto alla situazione esistente al 31 dicembre 2021, non hanno avuto corso significative variazioni, né

[123] Va ricordato che nel provvedimento di nomina per la prosecuzione del Piano di rientro dai disavanzi, si ribadisce il compito di operare il puntuale monitoraggio di quanto previsto dal Titolo II del decreto legislativo 118/2011, nonché di operare l'ordinato e tempestivo trasferimento alle strutture aziendali che operano sul territorio delle risorse necessarie al funzionamento e, tra le altre iniziative di immediata rilevanza, la conclusione della procedura di regolarizzazione delle poste debitorie relative all'ASP di Reggio Calabria e delle ulteriori poste debitorie. Il Commissario pro tempore è altresì incaricato della riconduzione dei tempi di pagamento dei fornitori ai tempi della direttiva europea 2011/7/UE, recepita con decreto legislativo n. 192/2012 e della ricognizione, quantificazione e gestione del contenzioso attivo e passivo in essere, e della verifica dei fondi rischi aziendali e consolidato sanitario regionale.

[124] Cfr. Relazione depositata dalla Sezione di controllo ai fini del contraddittorio preventivo in sede di preparifica, pag. 32, par. 2.5 in cui si ricorda che "*le Regioni, attraverso il responsabile della gestione sanitaria accentrata presso la Regione, sono tenute: • all'elaborazione e all'adozione del bilancio di esercizio della gestione sanitaria accentrata presso la Regione; • alla coerente compilazione, con il bilancio di esercizio della gestione sanitaria accentrata presso la Regione, dei modelli ministeriali conto economico (CE) e stato patrimoniale (SP); • alla redazione del bilancio sanitario consolidato mediante il consolidamento dei conti della gestione accentrata stessa e dei conti degli enti del servizio sanitario regionale. In sede di consolidamento, il responsabile della gestione sanitaria accentrata presso la Regione garantisce la coerenza del bilancio sanitario consolidato con le risultanze dei modelli ministeriali conto economico (CE) e stato patrimoniale (SP). In sede di consolidamento, il responsabile della gestione sanitaria accentrata presso la Regione ed il responsabile della predisposizione del bilancio regionale, assicurano l'integrale raccordo e riconciliazione tra le poste iscritte e contabilizzate in termini di contabilità economico-patrimoniale e quelle iscritte in termini di contabilità finanziaria. Tale riconciliazione è obbligatoriamente riportata nella nota integrativa al bilancio consolidato del Servizio sanitario regionale*".

[125] È infatti previsto che, qualora nel corso di un esercizio emergano errori commessi nella redazione del bilancio precedente, l'intervento di correzione deve avvenire nella contabilità dell'esercizio in cui gli errori sono stati scoperti, utilizzando come componente del reddito la voce "proventi ed oneri straordinari". In tal senso la stessa Sezione di controllo evidenzia che quella prospettata è l'unica metodica legittima "ammessa per rispettare il principio della continuità dei bilanci dell'impresa, in base al quale la riapertura dei conti di un esercizio deve essere fatta recependo sistematicamente i valori di chiusura dell'esercizio precedente", per concludere quindi che "Parallelamente, è onere dell'Azienda dettagliare in nota integrativa, le rettifiche apportate riguardanti un esercizio chiuso".

[126] Il riferimento è alle seguenti principali criticità: 1) terreni e fabbricati già usucapiti o per i quali risulta pendente un giudizio; 2) immobili non censiti in catasto; 3) occupazione abusiva da parte di soggetti terzi; 4) mancato utilizzo degli immobili; 5) immobili abbandonati; 6) mancati rinnovi contrattuali; 7) bassa riscossione dei canoni dovuti e inadeguatezza degli stessi rispetto al valore degli immobili.

quantitative, né qualitative, nel patrimonio immobiliare in carico al servizio sanitario regionale né che siano stati adottati atti formali di salvaguardia del patrimonio censito e/o di valorizzazione della rendita dello stesso con la rivisitazione ed aggiornamento dei canoni.

La Procura regionale nel riservarsi ogni azione di accertamento di eventuali responsabilità per danno arrecato da comportamenti non in linea con i doveri contrattuali di gestione e vigilanza sulla corretta valorizzazione del patrimonio immobiliare rileva la circostanza – di significativa valenza per ogni valutazione circa la violazione degli obblighi in capo al management aziendale coinvolto – che molte aziende hanno omesso ogni riscontro.

10. - Edilizia Sanitaria - Costruzione di nuovi Ospedali

Le strutture ospedaliere presenti nella Regione Calabria, anche in ragione dell'inadeguatezza degli interventi manutentivi, non sono in grado di rispondere efficacemente ai fabbisogni di salute dei cittadini, e ciò contribuisce ad incentivare il patologico fenomeno della mobilità sanitaria extraregionale.

Per fronteggiare ed attenuare tale condizione è stata prevista la realizzazione di quattro nuovi Ospedali Spoke[127]: l'Ospedale di Vibo Valentia, l'Ospedale della Sibarite, l'Ospedale della Piana di Gioia Tauro e l'Ospedale di Catanzaro[128].

La costruzione dei nuovi ospedali calabresi, per i quali il P.O. 2022-2025 ha previsto un impatto economico complessivo pari a euro 464.527.050,82, procede a rilento.

L'esito dell'istruttoria evidenzia che le motivazioni dei ritardi addotte dalla Regione Calabria attengono sia alla pandemia da COVID-19, sia al "caro materiali" che da gennaio 2021 ha colpito il settore edile, sia alla carenza di materie prime conseguente al conflitto russo-ucraino.

In sede di preparifica la Regione Calabria ha ribadito di aver recentemente adottato i provvedimenti necessari per disincagliare le opere e concludere, nei tempi previsti, i nuovi ospedali.

L'esame del riscontro istruttorio fornito dalla Regione – specie con riferimento ai cronoprogrammi iniziali e alla attività invece effettivamente posta in essere – evidenzia ancora una volta la particolare rilevanza che nella realizzazione di un'opera pubblica riveste la progettazione messa a bando ed il relativo livello di dettaglio.

Tutti i progetti in corso sono caratterizzati da una complessa ed onerosa attività successiva di rivisitazione del progetto le cui motivazioni coinvolgono profili di accertamento della responsabilità laddove si fondino su errori o omissioni in sede progettuale che coinvolgano maggiori costi.

11. - Grandi attrezzature, macchinari e dispositivi medici

[127] Il più recente provvedimento di riorganizzazione della rete ospedaliera è il DCA n. 64/2016.

[128] Nella nota della regione prot. 479953 del 30.10.2023 in relazione all'Ospedale di Catanzaro si legge che "*Con nota prot. n. 368229 del 22/08/2023 è stato trasmesso al Ministero della Salute il DCA n. 229 del 21/08/2023 con il quale è stato approvato il Documento Programmatico ai fini della sottoscrizione di Accordi di Programma, ai sensi dell'art. 5 bis del D.lgs. 502/1992 e s.m.i. Lo stralcio programmatico del suddetto Documento prevede, tra l'altro, l'intervento riguardante la realizzazione del Nuovo Ospedale di Catanzaro per un importo complessivo di € 170.000.000,00. Per tale intervento si potrà procedere a sottoscrivere il relativo Accordo di Programma solo dopo che sarà definito l'assetto sanitario della nuova Azienda Ospedaliero-Universitaria "Renato Dulbecco", attraverso l'emanazione del relativo Atto Aziendale; l'Azienda avrà una dotazione complessiva di n. 855 posti letto, di cui n. 112 di day hospital, n. 64 di day surgery e n. 679 di degenza ordinaria, così come previsto dalla nuova riorganizzazione della rete ospedaliera approvata con DCA n. 198 del 12/07/2023*".

Non meno complesso, per gli immediati effetti sui LEA, è il tema delle grandi attrezzature e dei macchinari sanitari diagnostici.

L'esito dell'istruttoria mette in luce che - anche con riferimento all'esercizio 2022 - l'obsolescenza delle grandi attrezzature e dei macchinari diagnostici condiziona l'erogazione di cure adeguate ed incide direttamente sulla mobilità sanitaria passiva verso altre regioni.

Si tratta di un condizionamento che, peraltro, coinvolge l'erogazione delle prestazioni correlate alla c.d. medicina preventiva e agli screening, con una immediata incidenza negativa anche sui costi da mancata prevenzione.

In altri termini, una idonea dotazione di apparecchi diagnostici con caratteristiche al passo con l'evoluzione del progresso tecnologico alimenta le iniziative di prevenzione e diagnosi precoce, ed è strumento efficace ed indispensabile per fronteggiare la domanda di salute della popolazione residente.

A fronte della particolare rilevanza del tema, ancora una volta, la Procura regionale deve segnalare all'attenzione della Gestione commissariale che l'istruttoria posta in essere ha evidenziato che i dati ricevuti dalle aziende sanitarie risultano difformi da quelli delle banche dati ufficiali, non rappresentando la realtà dei fatti in modo veritiero e corretto.

Una notazione a parte merita la considerazione che in ordine alla difficoltà di accesso alla diagnostica strumentale e alla lentezza con cui le apparecchiature vengono rese disponibili per l'utilizzo[129], è emerso nel corso dell'attività requirente che non sempre il problema attiene alla fase finale del collaudo e messa in opera del macchinario, ma che i tempi necessari per la messa in opera delle apparecchiature, *recte* i ritardi per l'effettiva fruizione, dipendono in larga parte da gravi carenze nella procedimentalizzazione delle fasi strumentali alla definitiva messa in fruizione dell'apparecchio imputabili ai responsabili della programmazione dell'acquisto e di ogni altro aspetto (tra gli altri la allocazione in locali idonei all'atto della consegna della fornitura) concorra a condizionare l'avvio dell'utilizzo[130].

E va da sé che la titolarità dell'iniziativa di acquisto e messa in opera delle apparecchiature coinvolge nelle patologie riscontrate immediati profili di responsabilità dei soggetti a vario titolo coinvolti nella procedura.

[129] In occasione della precedente parificazione del rendiconto 2021 era stato rilevato nella relazione della Sezione di controllo come la Calabria è tra le regioni d'Italia con maggiori difficoltà di accesso alla diagnostica strumentale. Nel prendere in esame le tipologie di apparecchiature (acceleratori lineari, angiografi, gamma camera computerizzati, mammografi, risonanze magnetiche) si era evidenziato che sul territorio calabrese ne sono presenti 213 di cui 120 in uso presso le strutture pubbliche e 93 in uso nelle strutture private e che delle **55 risonanze magnetiche in uso, 36 erano in uso presso strutture private e soltanto 19 in strutture pubbliche**. Inoltre, proprio con riferimento a queste ultime, la relazione aveva sottolineato il lunghissimo tempo intercorso tra il collaudo e la messa in opera del macchinario diagnostico richiamando l'attenzione sul fatto che sono trascorsi più di sei anni e mezzo per la messa in opera di una risonanza magnetica presso l'azienda ospedaliera di Cosenza e più di cinque anni tra il collaudo e la messa in opera di due risonanze magnetiche all'Asp di Cosenza e tre all'Asp di Reggio Calabria.

[130] Ciò, in ragione del fatto che tali macchinari richiedono una serie di ulteriori iniziative congiunte, che vanno dalla realizzazione di adeguati ambienti, al rilascio di pareri e di autorizzazioni, che non appaiono tempestivamente richiesti in una assenza di pianificazione dell'acquisto e della messa in opera della apparecchiatura e di una corretta definizione di cronoprogrammi e responsabilità nell'adozione delle iniziative previste.

CAPITOLO IX
Fondi comunitari
(Sostituto Procuratore Generale Gianpiero Madeo)

1. - Introduzione

La politica di coesione costituisce la massima espressione dell'impegno europeo a supporto dei Governi nazionali per la riduzione dei divari tra le regioni d'Europa a differente livello di sviluppo.

Viene attuata attraverso iniziative di investimento da realizzarsi in territori in cui indicatori di crescita e sviluppo danno conto di ritardi strutturali con l'obiettivo di sostenerne la crescita economica e lo sviluppo sostenibile, e di migliorare la qualità della vita dei cittadini[131].

E ciò in una costante visione (fin dal Rapporto Delors sull'Unione Economica e monetaria presentato al Consiglio Europeo nel 1989) di uniformità dello sviluppo dei territori europei ed in forza del principio europeista che la crescente integrazione economica, in assenza di politiche equilibrate, avrebbe potuto avere un impatto negativo sulle regioni periferiche.

Allora (come ancora oggi) si evidenziava che sulla base di fattori contestuali e strutturali favorevoli ad alcune aree – come i fattori produttivi specializzati, le infrastrutture di alta qualità, la presenza di forza lavoro qualificata – l'integrazione avrebbe potuto accelerare la polarizzazione delle attività economiche in tali aree, favorendone lo spostamento verso le Regioni meno sviluppate, soprattutto se periferiche anche dal punto di vista geografico[132].

A tali finalità la governance europea ha deciso di destinare ingenti risorse, pari a circa un terzo del quadro finanziario dell'Unione Europea.

A partire dal 2000, la programmazione della politica di coesione si è allineata a cicli di 7 anni (2000-06, 2007-13, 2014-20, 2021-27).

Ai fini dell'assegnazione delle risorse unionali[133] le Regioni europee sono state distinte sulla base del PILL (prodotto interno locale lordo) in "meno sviluppate" (inferiore al 75 per cento della media europea), "in transizione" (tra il 75 per cento e il 100 per cento

[131] La scelta di operare politiche di coesione mira a contenere i divari di sviluppo tra territori operando con investimenti che realizzino i presupposti strutturali ed infrastrutturali utili alla progressiva omologazione delle regioni meno sviluppate a quelle più ricche

[132] Tale politica trae fondamento e legittimazione dalla Costituzione italiana (art. 119, quinto comma, e art. 3, secondo comma) e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (art. 174), che richiedono "interventi speciali" per promuovere uno "sviluppo armonico" e per "rimuovere gli squilibri economici e sociali". L'art. 119 della Costituzione, in particolare, descrive le finalità da attribuire alle risorse aggiuntive e agli interventi speciali in favore di comuni, province, città metropolitane e regioni da parte dello Stato: - promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale; - rimuovere gli squilibri economici e sociali; - favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona; - provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni svolte dagli enti autonomi.

[133] Nella indicazione delle ragioni sottese alla adozione di tali imponenti scelte di investimenti viene rimarcata la coesione socioeconomica e viene richiamato a fondamento dell'azione comunitaria la solidarietà finanziaria. E ciò a sostegno delle regioni dell'Unione in ritardo di sviluppo che in fase di riconversione o a fronte di situazioni geografiche e socioeconomiche particolari hanno risorse per superare le difficoltà e creare le condizioni del rilancio economico e sociale.

della media europea) e "più sviluppate" (superiore al 100 per cento della media europea)[134] e i relativi programmi di spesa si affiancano a quelli nazionali.

Entrambi concorrono sinergicamente nei territori all'obiettivo dello sviluppo e della riduzione dei gap certificati, e i flussi finanziari dedicati vengono indirizzati in modo integrato ad investimenti nel territorio funzionali alla coesione territoriale[135] [136].

La Regione Calabria fin dalle programmazioni di avvio delle politiche unionali è stata classificata tra le meno sviluppate e, conseguentemente, ha avuto in assegnazione una quota rilevante delle risorse disponibili proprio al fine primario di colmare le differenze di sviluppo sociale ed economico con il resto dell'Europa.

Tale condizione, nonostante l'ingente impiego di denaro per investimenti nel territorio, perdura quale evidenza della scarsa incisività nel territorio delle scelte di programmazione operate nell' ultimo ventennio.

2. - La programmazione 2014-20

L'Accordo di Partenariato tra l'Italia e la Commissione europea è il documento che ha definito l'impianto strategico della programmazione 2014-20, per l'impiego delle risorse a valere sui quattro Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) assegnati all'Italia: Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE), Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

Nell'Accordo di Partenariato sono state indicate le scelte di investimento nell'ambito degli 11 Obiettivi Tematici individuati dal regolamento recante disposizioni comuni sui fondi della politica di coesione (Reg. UE 1303/2013) e l'articolazione delle risorse per Obiettivo Tematico, categoria di regioni e risultato atteso.

Nell'Accordo sono stati indicati anche il numero e le tipologie dei Programmi Operativi, nazionali e regionali, chiamati ad attuare la strategia d'intervento. In particolare, in ambito FESR e FSE, sono stati individuati 12 Programmi Operativi

---

134 Per il raggiungimento degli obiettivi della coesione, l'Unione europea, opera in forza di un Accordo di Partenariato con ognuno dei singoli Stati membri e regole comuni definite a livello europeo per la gestione dei Fondi, assegna ad ogni Stato membro specifiche risorse finanziarie a cui si aggiungono risorse nazionali, messe cioè a disposizione dagli stessi Stati membri.
La provenienza delle risorse – dal bilancio europeo o dal bilancio nazionale – distingue la politica di coesione "europea" da quella cosiddetta "nazionale".

135 I due principali Fondi della politica di coesione europea (provenienti quindi dal bilancio europeo), detti SIE (Strutturali e di Investimento Europei), sono: a) il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), istituito nel 1975, mirato alla creazione e all'ammodernamento di infrastrutture, alla competitività dei sistemi produttivi, alla ricerca e all'innovazione; b) il Fondo Sociale Europeo (FSE), orientato a favorire l'accesso all'occupazione e la partecipazione al mercato del lavoro, oltre che l'inclusione sociale.

136 Gli interventi della politica di coesione vengono definiti sulla base di un'attività di programmazione pluriennale negoziata tra Regione, Stato membro e Commissione europea attraverso l'adozione di Programmi e la realizzazione di attività di sorveglianza e monitoraggio.
Al fine di perseguirne le finalità, gli obiettivi della coesione sono stati tradotti in:
- obiettivi a carattere regionale, come la promozione dello sviluppo e dell'adeguamento strutturale delle regioni che presentano il maggior ritardo nello sviluppo, la riconversione delle regioni colpite dal declino industriale, la promozione dello sviluppo nelle aree rurali;
- obiettivi carattere orizzontale, come la lotta contro la disoccupazione di lunga durata, la promozione dell'inserimento professionale dei giovani, dell'integrazione delle persone minacciate di esclusione dal mercato del lavoro, dell'adattamento dei lavoratori ai mutamenti industriali e all'evoluzione dei sistemi di produzione.
Ogni ciclo di programmazione ha, dunque, declinato tali obiettivi di carattere generale in obiettivi tematici.

Nazionali (PON), di cui 5 plurifondo (FESR e FSE), e 39 Programmi Operativi Regionali (POR), di cui 3 plurifondo (Calabria, Puglia e Molise).

L'approvazione dell'Accordo di Partenariato è avvenuta con Decisione di esecuzione della Commissione europea del 29 ottobre 2014.

L'Accordo è stato modificato con Decisione CE dell'8 febbraio 2018, al fine di integrarne la dotazione finanziaria con le risorse addizionali assegnate all'Italia a seguito del peggioramento della situazione economica del Paese (1,64 miliardi di euro), nell'ambito del processo di adeguamento tecnico del Quadro finanziario pluriennale 2014-20.

Nel corso del 2019 si è reso necessario modificare nuovamente l'Accordo di Partenariato, per ripensare alcuni indirizzi strategici per l'impiego delle risorse e consentire una maggiore flessibilità.

3. - La flessibilità straordinaria per il ciclo di programmazione 2014-2020 per gli interventi di contrasto alla pandemia Covid-19

Le risorse della politica di coesione 2014-20 sono state chiamate a dare un importante contributo per fronteggiare le ripercussioni economiche e sociali causate dalla pandemia di Covid-19 e per contribuire al rilevante fabbisogno di spesa nel settore sanitario.

In particolare, nel corso del 2020, l'Unione europea, su sollecitazione di diversi Stati membri, ha adottato alcune iniziative regolamentari volte a rendere l'azione dei fondi della Politica di coesione più efficace e tempestiva, attraverso il riconoscimento di una flessibilità straordinaria nell'uso delle risorse e la messa a disposizione di liquidità aggiuntiva con la quale fronteggiare i nuovi fabbisogni di spesa.

Le iniziative "Coronavirus Response Investment Initiative (CRII)" e "Coronavirus Response Investment Initiative plus (CRII+)" hanno introdotto, in via eccezionale e temporanea, le seguenti previsioni:

- l'ammissibilità della spesa connessa alle conseguenze della pandemia dal 1° febbraio 2020;
- la possibilità di finanziare con il FESR il capitale circolante nelle PMI;
- l'applicazione di un tasso di cofinanziamento europeo del 100 per cento per i programmi della Politica di coesione nel periodo contabile 2020-2021;
- l'ampliamento della possibilità di operare trasferimenti tra fondi e tra categorie di Regioni;
- la deroga al rispetto dei requisiti di concentrazione tematica, per consentire il trasferimento di risorse verso i settori più colpiti dalla crisi;
- con riferimento alle procedure di modifica dei Programmi Operativi, è stata riconosciuta la possibilità di rivederne i contenuti anche in assenza di una modifica dell'Accordo di Partenariato.

Le Amministrazioni centrali e regionali hanno riprogrammato, in favore di misure anti-COVID, prevalentemente all'interno dei rispettivi Programmi Operativi. Tale attività è stata disciplinata sulla base di specifici accordi bilaterali stipulati tra le suddette Amministrazioni e il Ministro per il Sud e la coesione territoriale.

4. - La regola del disimpegno automatico delle risorse

La verifica dell'andamento della spesa dei Programmi SIE viene realizzata annualmente sulla base di soglie target, ovvero obiettivi di spesa minimi collegati agli impegni annuali di bilancio relativi a ciascun Programma Operativo, il cui mancato raggiungimento comporta il taglio di un ammontare di risorse pari alla differenza tra il target da raggiungere di ciascun Piano Finanziario approvato con Decisione CE e l'effettiva spesa realizzata e certificata nell'anno finanziario di riferimento (c.d. "disimpegno automatico").

Il Regolamento 1303 del 2013, all'art. 136, stabilisce che *"la Commissione procede al disimpegno della parte dell'importo in un Programma Operativo che non sia stata utilizzata per il pagamento del prefinanziamento iniziale e annuale e per i pagamenti intermedi entro il 31 dicembre del terzo esercizio finanziario successivo a quello dell'impegno di bilancio nell'ambito del Programma Operativo"*.

La verifica, che quindi avviene ogni anno, a decorrere dal terzo esercizio successivo a quello dell'impegno di bilancio, viene appunto definita "n+3", indicando con "n" l'anno di riferimento dell'impegno sul bilancio UE.

Tale verifica riguarda solo la quota di cofinanziamento UE dei Programmi, rispetto alla quale si pone il rischio di disimpegno automatico, mentre non riguarda la quota del cofinanziamento nazionale.

Il 31 dicembre 2022 è stata l'ultima scadenza per l'applicazione della c.d. regola del "disimpegno automatico (n+3)", prevista dall'art. 136 del Regolamento generale, prima della chiusura del ciclo di programmazione.

5. - Avanzamento del Programma al 31 dicembre 2022

Il POR Calabria per il ciclo 2014-2020 - tenuto conto della revisione approvata con decisione comunitaria C(2020) 8335 final del 24 novembre 2020 - ha una dotazione complessiva pari a 2.260,5 milioni di euro ed è strutturato in 14 Assi di cui 10 cofinanziati dal FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale), per un totale di 1.860,7 mln di euro, e 4 cofinanziati dal FSE (Fondo Sociale Europeo) per complessivi 339,8 mln di euro.

La distribuzione delle risorse per ciascuno degli Assi prioritari nel corso dell'anno 2022 non ha subìto alcuna modifica rispetto al contenuto della citata decisione da parte della Commissione Europea.

A fronte di tale dotazione al 31 dicembre 2022 i dati acquisiti evidenziano tale avanzamento del Programma:

- costo totale operazioni selezionate, 2.517,2 mln di euro (111,4%);
- spesa ammissibile delle operazioni selezionate, 1.317,9 mln di euro (58,3%).

Una prima immediata considerazione è che fra i diversi Assi sussistono significative differenze nello stato di avanzamento della spesa e, quindi, di realizzazione del programma.

Tali risultati mostrano che il valore cumulato della spesa certificata è passato da 1.149 milioni di euro (del 31 dicembre 2021) a 1.359 mln di euro (del 31 dicembre 2022) con un incremento pari a 210,5 milioni di euro di cui, 177,6 mln di euro circa a valere sul FESR e 33 mln di euro circa a valere sul FSE.

Nel medesimo arco temporale gli impegni hanno fatto registrare un incremento pari a 208,6 mln di euro circa, passando da 1.636,2 mln di euro a 1.844,8 mln di euro.

Tabella n. 1: POR Calabria FESR-FSE 2014-2020. Stato di attuazione per Assi Prioritari al 31 dicembre 2022. Dati registrati sul Sistema Fondi Comunitari (SFC2014) il 30 gennaio 2023.

Assi prioritari	Finanziamento Totale Decisione C (2020) 8335 del 23/11/2020	Costo ammissibile delle operazioni selezionate		Spesa pubblica ammissibile delle operazioni selezionate		Nr. Operazioni selezionate
	A	B	C=B/A	D	E=D/A	
Asse 1 - Promozione della Ricerca e dell'Innovazione	237.907.407	128.632.785	54,07%	96.277.854	40,47%	374
Asse 2 - Sviluppo dell'Agenda Digitale	146.972.388	156.392.792	106,41%	103.289.725	70,28%	52
Asse 3 - Competitività dei Sistemi Produttivi	319.213.520	300.070.688	94,00%	261.918.036	82,05%	631
Asse 4 - Efficienza Energetica e Mobilità Sostenibile	289.456.119	260.223.443	89,90%	117.794.233	40,70%	354
Asse 5 - Prevenzione dei Rischi	93.879.441	246.352.092	262,41%	93.090.952	99,16%	141
Asse 6 - Tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale	324.491.231	383.653.132	118,23%	124.702.874	38,43%	553
Asse 7 - Sviluppo delle Reti di Mobilità Sostenibile	136.720.321	265.533.455	194,22%	135.775.577	99,31%	29
Asse 8 - Promozione occupazione sostenibile e di qualità	218.793.337	192.353.830	87,92%	109.392.611	50,00%	1.014
Asse 9 - Inclusione Sociale	107.424.381	122.455.764	113,99%	24.678.927	22,97%	107
Asse 10 – Inclusione sociale	38.447.461	28.624.542	74,45%	4.866.185	12,66%	432
Asse11 - Istruzione e formazione	121.546.698	145.316.702	119,56%	52.277.364	43,01%	659
Asse 12 - Istruzione e Formazione	126.150.000	162.021.534	128,44%	108.642.011	86,12%	1.829
Asse 13 - Capacità Istituzionale	16.394.835	9.770.577	59,60%	7.302.460	44,54%	14
Asse 14 - Assistenza Tecnica	83.134.540	115.766.115	139,25%	77.871.501	93,67%	190
Totale FESR	1.860.746.046	2.124.396.967	114,2%	1.097.677.043	58,5%	3.090
Totale FSE	399.785.633	392.770.483	98,2%	230.203.267	57,6%	3.289
Totale POR	2.260.531.679	2.517.167.450	111,4%	1.317.880.310	58,3%	6.379

6. - Riprogrammazione, reindirizzamento delle disponibilità e modifica della natura della spesa: da spesa per investimenti a spesa per esigenze congiunturali

I dati esposti evidenziano indubbiamente un insufficiente e deludente avanzamento della spesa che ha richiesto specifici interventi al fine di evitare il disimpegno delle somme non spese e, quindi, la perdita di importanti risorse economiche. Dalla documentazione acquisita in sede istruttoria la particolare condizione di criticità nell'avanzamento della spesa risulta affrontata attraverso modifiche del piano finanziario all'interno degli Assi.

Infatti, negli ultimi mesi di attuazione, al fine di soddisfare le esigenze nel frattempo sopravvenute, si è reso necessario effettuare una serie di rimodulazioni di risorse all'interno di taluni Assi del Programma, previa adozione di specifiche deliberazioni della Giunta regionale.

Le rimodulazioni effettuate hanno riguardato lo spostamento di risorse tra azioni dello stesso Asse, in quanto disponibili e non utilizzabili nell'immediato sulla base della destinazione precedentemente impressa. A ben vedere trattasi di movimentazioni finanziarie di importo non elevato, pari a circa il 2-5% del valore dell'intero Asse, aventi la finalità di recuperare somme non spese e non spendibili alle scadenze prefissate a favore di progetti di particolare interesse come quelli indirizzati a migliorare la mobilità. Si pensi allo spostamento di risorse a favore dei progetti indirizzati a completare il Collegamento stradale Mirto – Crosia – Longobucco, la strada di collegamento fra le superstrade dei due mari e del medio Savuto e il collegamento stradale Gallico – Gambarie.

Certo non si può non rilevare come trattasi di opere la cui realizzazione pende ormai da decenni con costi sempre più lievitati negli anni e, dunque, la destinazione di ulteriori risorse a favore della loro realizzazione non è certo garanzia che tali somme saranno spese utilmente e velocemente, considerato le difficoltà nell'esecuzione delle opere palesata negli anni.

Ulteriormente la Regione ha provveduto ad effettuare due diverse riprogrammazioni poste in essere in rapida successione (a distanza di 6 mesi).

La prima è del gennaio 2023, regolarmente approvata dalla Commissione Europea con decisione C(2023) 3045 final del 4.5.2023 ed ha previsto:

- un significativo incremento della dotazione dell'Asse 7 - Sviluppo delle Reti di Mobilità Sostenibile, con l'apporto di ulteriori 20 mln di euro, al fine di assorbire l'overbooking già maturato e quello che potrà maturare a chiusura del Programma;
- il potenziamento dell'Asse 2 - Sviluppo dell'Agenda Digitale, avente per finalità il consolidamento dell'infrastruttura a banda ultra-larga, con l'obiettivo di dotare tutti i comuni calabresi di una connessione minima pari a 30 MB e di ampliare l'offerta di nuovi servizi online, con l'apporto di ulteriori 7,6 mln di euro;
- l'incremento della dotazione finanziaria dell'Asse 3 – Competitività dei sistemi produttivi, avente la finalità di sostenere i processi di aggregazione di imprese, il rafforzamento della competitività e il miglioramento dell'accesso al credito.

Nel complesso, per effetto del suddetto intervento, all'interno di taluni Assi del FESR, è stato movimentato un volume di risorse pari a poco più di 41,6 mln di euro, rappresentanti circa l'8% del valore originario dei tre assi.

La seconda riprogrammazione, approvata dalla Commissione europea con la recente decisione C(2023) 7321 final del 23.10.2023, è del luglio 2023, effettuata a chiusura del ciclo di Programmazione come consentito dagli orientamenti sulla chiusura dei programmi operativi 2014-2020, approvati dalla Commissione Europea con decisione C(2022) 8836 final del 7 dicembre 2022, al capitolo 3 "Preparazione della chiusura", paragrafo 3.1 "Modifica dei programmi", ove è prevista la possibilità di effettuare le ultime modifiche dei piani finanziari per rimodulare risorse tra gli assi appartenenti allo stesso fondo entro il 30 settembre 2023.

Tale riprogrammazione ha proposto i seguenti aggiustamenti:

• potenziare la dotazione finanziaria degli Assi con spesa in overbooking, già maturata o che maturerà a chiusura del Programma, rispetto al vigente piano finanziario per un valore superiore al limite massimo previsto (15%) dal principio di flessibilità tra Assi, di cui al Reg. (UE) 2039 del 19 ottobre 2022, di modifica dell'art. 130 del Reg. (UE) 1303/2013;

• attivare la possibilità offerta dal nuovo Reg. (UE) 435 del 27 febbraio 2023 che, all'art. 2, consente in sostanza di prevedere uno spostamento di risorse destinate ad infrastrutture a spesa per assistenza, introducendo:

➢ una misura di aiuto volta a mitigare gli effetti della crisi energetica sul sistema economico della Regione Calabria, sotto forma di un contributo in conto capitale, in favore delle PMI che presentano fabbisogni di liquidità determinati dall'incremento delle spese legate al consumo energetico;

➢ un sostegno alle famiglie vulnerabili, come definite dalle norme nazionali, per aiutarle a far fronte ai costi del consumo energetico, anche in assenza di misure di politica attiva, al fine di garantire che le persone sostenute abbiano accesso ai servizi essenziali e alle condizioni sanitarie necessarie per partecipare al mercato del lavoro.

• rivedere il set degli indicatori di output che, rispetto allo scenario che ha fatto seguito alla decisione comunitaria C(2020) 8335 final del 24.11.2020, ha subìto significative modifiche in esito alle rimodulazioni effettuate sia all'interno degli Assi, previa adozione di specifiche deliberazioni della Giunta regionale, sia tra gli Assi del Programma, previa procedura di consultazione scritta, sottoposte all'approvazione dei membri del Comitato di Sorveglianza.

Per effetto della presente proposta di riprogrammazione la Regione intende movimentare complessivamente 189,1 mln di euro, cioè il 30% della spesa programmata in prossimità della chiusura del programma al 31 dicembre 2023.

7. - Avanzamento del Programma al 30 settembre 2023

Nel corso dei primi sei mesi dell'anno in corso sono state elaborate due domande di pagamento, che hanno consentito di certificare nuove spese per oltre 165 mln di euro, per effetto delle quali il valore cumulato delle spese certificate è passato da 1.360 mln di euro circa (al 31 dicembre 2022) a 1.525 mln di euro circa pari al 62% della dotazione complessiva assegnata al Programma.

A seguito della riprogrammazione finale cui è stato sottoposto il Programma si rende necessario rilevare i dati di avanzamento della Programmazione sulla base della nuova dotazione finanziaria pari a 2.223,2 mln di euro, così articolata:

• 1.838,4 mln di euro in favore dei dieci Assi cofinanziati dal FESR;

• 383,8 mln di euro in favore dei quattro Assi cofinanziati dal FSE.

A fronte di tale dotazione, i principali parametri finanziari del Programma, alla data del 30 settembre 2023, registrano i seguenti valori:

• costo ammissibile delle operazioni selezionate, 133% di cui, il 136% a valere sul FESR e il 118,4% a valere sugli Assi cofinanziati dal FSE;

• spesa pubblica ammissibile delle operazioni selezionate, risultante dall'ultima domanda di pagamento validata dall'Autorità di Certificazione lo scorso 12 ottobre 2023, 72,8% di cui, 72,6% per il FESR e 74,2% per il FSE.

L'avanzamento della spesa registrato al 30 settembre 2023 non appare in alcun modo né significativo, né decisivo per la modesta entità, e conferma le criticità già evidenziate dalla Procura regionale in analoghe occasioni e che avrebbero dovuto consigliare un deciso cambio di marcia nella gestione.

Pertanto, al fine di azzerare il gap di spesa stimato, di assicurare la regolare chiusura del Programma ed impedire il disimpegno automatico delle ingenti risorse non utilizzate, l'Amministrazione regionale ha indicato misure di accelerazione per le risorse ancora non spese entro la data di eleggibilità del Programma[137]

Si è ritenuta utile in tale prospettiva:

a) l'imputazione al Programma delle spese sostenute per le forniture di vaccini da covid-19 destinati alla Regione Calabria, per il tramite dell'"Unità per il completamento della campagna vaccinale e per l'adozione di altre misure di contrasto alla pandemia", presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri;

b) l'attivazione del progetto finalizzato alla "riorganizzazione e potenziamento dei servizi territoriali sociosanitari, di assistenza primaria e sanitaria", a valere sull'azione 9.3.8 per un importo complessivo di circa 50 mln di euro destinati all'acquisto di 60 nuove ambulanze (per un importo complessivo pari a circa 11,5 mln di euro, alla realizzazione di quattro centrali tecnologiche 118, 116 e 117 e all'approntamento di due centrali operative per il numero unico a valenza sociale per le cure mediche non urgenti 116 e 117;

c) la possibilità offerta dalle novità introdotte dal Reg. (UE) 435 del 27 febbraio 2023, cui l'Amministrazione ha inteso aderire, che, all'art. 2, ha previsto, come misura eccezionale, strettamente necessaria per affrontare la crisi energetica derivante dall'impatto della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina, la possibilità di sostenere sia le PMI sia le famiglie vulnerabili. Le procedure attivabili contribuiscono al processo di formazione della spesa, assicurando nuove spese, stimate in 145 mln di euro, che saranno rimborsate al 100% da parte della Commissione Europea;

d) l'individuazione di nuove operazioni ex art. 65 da imputare al Programma, per un importo stimato in oltre 50 mln di euro, che, se al termine delle necessarie verifiche saranno risultati ammissibili al Programma, potranno concorrere a rafforzare il processo di formazione della spesa ed assorbire, anche solo parzialmente, in tempi ragionevolmente brevi le risorse ancora disponibili nell'ambito degli Assi interessati.

8. - Target di spesa al 31.12.2023

Ad oggi, e stante l'esito dell'istruttoria compiuta, per conseguire il target di spesa previsto per l'annualità 2023 - tenendo conto anche della riprogrammazione finale e delle spese certificate al 30 settembre 2023 – la Regione Calabria deve effettuare (e certificare) entro

[137] Cfr. REGOLAMENTO (UE) 2022/562 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 6 aprile 2022 recante modifica dei regolamenti (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 223/2014 per quanto riguarda l'azione di coesione a favore dei rifugiati in Europa (CARE): (1) "Per far fronte alle sfide migratorie gli Stati membri sono già in grado di finanziare un'ampia gamma di investimenti nell'ambito dei programmi della politica di coesione a valere sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e sul Fondo sociale europeo (FSE), così come sulle risorse aggiuntive rese disponibili come assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa (REACT-EU) allo scopo di fornire un sostegno per promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia. Le azioni possono comprendere investimenti nei settori dell'inclusione sociale, della sanità, dell'istruzione, dell'occupazione, dell'abitare e dell'assistenza all'infanzia, anche attraverso investimenti nelle infrastrutture, riqualificazione delle aree urbane degradate, azioni volte a ridurre l'isolamento spaziale ed educativo dei migranti, e creazione di imprese. Gli Stati membri possono reindirizzare le risorse residue dei loro programmi per far fronte a tali sfide migratorie. È, inoltre, possibile ricorrere al Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) per fornire prodotti alimentari e assistenza materiale di base alle persone, tra cui cittadini di paesi terzi, colpite dall'aggressione militare della Federazione russa".

il prossimo 31 dicembre 2023 spesa per circa 600 mln di euro di cui, considerato il tasso di cofinanziamento nazionale, circa 400 mln di euro di risorse comunitarie.

Al fine l'attuale disciplina regolamentare europea[138] ammette che le valutazioni della evoluzione della spesa in ordine al target di spesa da conseguire per le varie annualità del Programma (per evitare di incorrere nel disimpegno automatico, regola N+3), siano effettuate in funzione della sola quota comunitaria. Si tratta di una prerogativa che la Commissione Europea ha previsto con l'obiettivo di favorire un utilizzo efficace dei fondi e ridurre la pressione sui bilanci pubblici – determinata, prima, dagli effetti dell'emergenza determinata dal COVID-19 e, successivamente, dal recente conflitto Russo-Ucraino[139].

Si tratta di una prerogativa eccezionale introdotta con due provvedimenti straordinari Reg. (UE) 558 del 23 aprile 2020 e Reg. (UE) 562 del 6 aprile 2022) che consentono di applicare un tasso di cofinanziamento del 100% alle spese dichiarate nelle domande di pagamento riferite ai periodi contabile 2020-2021 (decorrente dall'1° luglio 2020 al 30 giugno 2021) e 2021-2022 (decorrente dall'1° luglio 2021 al 30 giugno 2022)[140].

9. - I progetti retrospettivi

Al fine di valutare l'azione della Regione Calabria in relazione all'opportunità offerta da P.O.R di realizzare spesa ed interventi bisogna tener conto che i regolamenti europei che disciplinano la politica di coesione consentono di rendicontare nell'ambito dei Programmi Operativi, per ottenerne il rimborso da parte della Commissione europea, progetti originariamente non finanziati con risorse della politica coesione europea ma con risorse di fonte nazionale, purché si tratti di progetti non ancora completati.

In particolare, l'art. 65 del Reg. Generale UE 1303/2013, che disciplina l'ammissibilità della spesa, non consente di rendicontare i progetti (operazioni) completati prima che la domanda di finanziamento nell'ambito del Programma sia presentata dal beneficiario all'Autorità di gestione. Analoga disposizione è prevista per il ciclo di programmazione 2021-27 dal Reg. UE 2021/1060, art.63, paragrafo 6. Pertanto, tutti i progetti non completati, se coerenti con i criteri di selezione di un Programma Operativo, possono essere rendicontati nell'ambito del Programma[141].

---

[138] Cfr. REGOLAMENTO (UE) 2022/562 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 6 aprile 2022 recante modifica dei regolamenti (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 223/2014 per quanto riguarda l'azione di coesione a favore dei rifugiati in Europa

[139] Cfr. REGOLAMENTO (UE) 2022/562 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 6 aprile 2022 recante modifica dei regolamenti (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 223/2014 per quanto riguarda l'azione di coesione a favore dei rifugiati in Europa (CARE): "(1) La recente aggressione militare dell'Ucraina da parte della Federazione russa e il conflitto armato in corso hanno modificato radicalmente la situazione della sicurezza in Europa. In conseguenza di tale aggressione militare, l'Unione, in particolare nelle sue regioni orientali, sta affrontando un imponente afflusso di persone. Tale circostanza costituisce un'ulteriore difficoltà in un periodo in cui le economie degli Stati membri sono ancora in fase di ripresa dall'impatto della pandemia di COVID-19".

[140] Cfr. REGOLAMENTO (UE) 2022/562 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 6 aprile 2022 recante modifica dei regolamenti (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 223/2014 per quanto riguarda l'azione di coesione a favore dei rifugiati in Europa (CARE): " (9) Con l'obiettivo di alleviare l'onere sui bilanci pubblici causato dalla necessità di rispondere alla situazione di crisi, accelerare l'attuazione dei programmi e consentire gli investimenti necessari per la ripresa delle regioni, agli Stati membri dovrebbe pertanto essere data la possibilità eccezionale di applicare il tasso di cofinanziamento del 100 % di un programma che finanziato dal FESR, dal FSE, dal Fondo di coesione o dal FEAD anche per il periodo contabile 2021-2022".

[141] Il sistema nazionale di monitoraggio della politica di coesione (la Banca Dati Unitaria del MEF-IGRUE) permette di tracciare questa tipologia di operazioni in modo tale che ogni singolo intervento sia monitorato una sola volta ovvero soltanto nell'ambito del Programma di destinazione, nell'intento di scongiurare il rischio di doppia rendicontazione.

Nell'ambito della Programmazione in esame la Regione Calabria in termini di costo ammesso ha individuato 801 operazioni, che incidono per poco più del 25% circa rispetto al totale dei progetti ammessi a finanziamento.

In termini di spese certificate le operazioni ex art. 65 che hanno concorso alla formazione della spesa certificata sono 414 con un'incidenza, rispetto al valore cumulato della spesa certificata al 31 dicembre 2022, del 29%, pari a poco più di 395 mln di euro.

Ciò premesso, va richiamato - quanto già evidenziato in precedenti occasioni[142] - e cioè che "*Il ricorso ai Progetti retrospettivi solleva dubbi sull'effettivo rispetto del principio di addizionalità. Spostando le risorse europee su interventi già completati, si liberano risorse a valere su altre fonti di finanziamento, ma il vincolo di utilizzo a fini di sviluppo è difficilmente tracciabile. Senza contare che, anche nei casi in cui tale vincolo sia rispettato, anche i Progetti retrospettivi finiscono per posticipare nel tempo l'impatto macroeconomico atteso dai Fondi per la coesione*".

In altri termini, non si tratta di un impiego virtuoso delle risorse stanziate, né dell'impiego di ulteriori risorse a conferma della puntualità e della lungimiranza operativa delle scelte politiche che si è scelto di inserire in programmazione, ma – in termini pragmatici - di una tecnica contabile di elusione delle penalità conseguenti alla attestata non idoneità dell'azione gestionale posta in essere dalla dirigenza regionale a gestire proficuamente la spesa programmata.

Al di là di tale connotazione elusiva, come spesso prospettato nelle sedi istituzionali di riprogrammazione, tale prassi operativa si sostanzia nell'uso strumentale di "certificazioni di spesa" relative a progetti finanziati a valere su fondi di natura non unionale, *a posteriori*, per surrogare l'azione finanziata sul PO non portata a termine e tamponare oggettive criticità.

E ciò in disparte una visione organica dell'iniziativa recuperata con le finalità della politica di coesione e, in altri termini, per mera utilità finanziaria[143].

10. - Avanzamento del Programma con riferimento agli enti locali

I dati forniti dalla Regione evidenziano che con riferimento agli enti locali risultano 1.200 progetti riferibili a circa 400 Comuni calabresi, per un importo pubblico ammesso di 445

[142] Cfr. Corte dei conti – Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali – "Documento della Corte dei conti per l'Audizione dinanzi alla 14a Commissione affari europei del Senato su "I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi europei" – 5 maggio 2020 in cui si mette in luce l'effetto potenzialmente distorcente dei programmi originari quando si adottino modalità integrative o supplementari per certificare di aver sostenuto una spesa almeno pari alla dotazione ricevuta. E' il ricorso ai cosiddetti "progetti retrospettivi" (o coerenti, sponda, ammissibili, ecc.) (CE, 2012) e alla rendicontazione – per il rimborso della CE – di progetti non avviati con risorse comunitarie e valutati coerenti con gli obiettivi dei POR. In definitiva, tali progetti estranei alla programmazione comunitaria e finanziati a valere su diverse linee di finanziamento vengono rendicontati in aggiunta o al posto di quelli inizialmente programmati, selezionati e finanziati con i POR, che presentano ritardi o, in alcuni caso, mancanza di alcuna attivazione e attuazione. Si tratta di una tecnica già invalsa nei precedenti cicli di programmazione europea che se pur formalmente compatibile con le finalità dichiarate del POR, modifica i target dichiarati all'atto della adozione dei documenti di pianificazione della spesa, influisce sulle politiche settoriali o integrate prefigurate nei programmi, e – salvo poche eccezioni – determina la negazione o la deviazione dalle intenzioni originarie.

[143] Cfr. Corte dei conti – Sezione di Controllo per gli affari comunitari ed internazionali - Deliberazione n. 1/2023, pagg. 613 e 614 in cui si richiama Sezione controllo per la Regione Calabria – Parifica rendiconto 2021 laddove si ribadisce che tale metodica di ammissione a rendicontazione di progetti non nativi POR presenta "evidenti rischi in termini di impiego ottimale delle risorse, poiché spesso sono selezionati, avviati o condotti senza essere espressamente collegati agli obiettivi di un programma o a requisiti giuridici specifici connessi all'assistenza dell'UE" (relazione n. 17/2018 della Corte dei conti europea)".

milioni di euro ed una spesa di circa 100 milioni di euro pari, dunque a circa il 22% della spesa ammessa.

Tra questi, i cinque Comuni capoluoghi di provincia sono titolari di n. 88 progetti per un importo pubblico ammesso pari a 120 milioni di euro ed una spesa pari a 35 milioni di euro circa.

Molto critico, per non dire disastroso è lo stato di avanzamento del Programma con riferimento alle Agende urbane regionali 2014/2020.

A riguardo giova ricordare che l'Agenda Urbana Regionale è un documento che individua i temi fondamentali di sviluppo nel quale vengono individuate le priorità a sostegno delle Città che riguardano in particolare la povertà, la segregazione spaziale e sociale, il cambiamento demografico e l'utilizzo delle energie rinnovabili.

Proprio per tale motivo si ribadisce un giudizio negativo, come già riferito in occasione della parifica del rendiconto regionale relativo all'anno 2021, per il definanziamento dei "Poli urbani di dimensione inferiore" (Crotone, Vibo Valentia, Lamezia Terme, Corigliano-Rossano, Gioia Tauro), posto in essere nell'ambito del processo di revisione cui è stato sottoposto il Programma nel corso dell'anno 2020.

Pertanto, sono rimasti finanziati su fondi SIE le operazioni della Strategia riferite ai Poli Urbani di livello Regionale (Città di Cosenza-Rende, Città Catanzaro, Città di Reggio Calabria).

L'avanzamento del Programma resta ugualmente in gravissimo ritardo come di seguito rappresentato:

- **Programma "Agenda Urbana" della Città di Catanzaro**

A seguito della sottoscrizione della Convenzione (repertorio n. 3005 del 22 ottobre 2018) la Città di Catanzaro ha attivato l'Unità Operativa Autorità Urbana che ha proceduto, tra la fine del 2019 e i primi mesi dell'anno 2020, alla selezione delle operazioni ed al successivo avvio delle stesse.

Le operazioni programmate presentano uno stato di attuazione diversificato: per alcune, in fase di realizzazione, si registra un avanzamento procedurale soddisfacente; per altre, per le quali è in via di approvazione la progettazione definitiva/esecutiva, si rilevano notevoli ritardi.

Inoltre, residuano alcuni interventi maggiormente critici, che potrebbero non essere completati entro il periodo di eleggibilità del Programma e risultano azioni non delegate di importo pari a 3 M€, che sono state stralciate dall'attuale Programmazione.

L'avanzamento della spesa ad oggi è di circa il 10% delle somme impegnate.

- **Programma "Agenda Urbana" della Città di Cosenza-Rende**

Il 2 maggio 2019 è stata sottoscritta la convenzione tra la Regione Calabria e l'Organismo Intermedio dell'Autorità Urbana Cosenza-Rende, per la delega della funzione di selezione delle operazioni della strategia di sviluppo urbano sostenibile del POR.

Tuttavia, l'attuazione della Strategia ha avuto avvio solo a partire dal 2021.

Infatti, in data 6 maggio 2020 è stato sottoscritto l'apposito addendum alla Convenzione mediante il quale è stata, altresì, delegata all'OI di Cosenza-Rende la selezione del personale di assistenza tecnica. Sono state avviate le attività propedeutiche alla realizzazione delle operazioni, con particolare riguardo all'aggiornamento dei progetti di fattibilità tecnico-economica.

Nel mese di luglio 2023, l'OI ha presentato una proposta di rimodulazione della dotazione delle Azioni delegate nell'ambito degli Assi 3, 4 e 9.

In merito alle opere infrastrutturali previste a valere sull'Asse 3, si segnala che nel primo trimestre del 2022 sono stati predisposti gli incarichi di progettazione relativi agli interventi nella Città di Cosenza (importo totale pari a 3,9 M€) e nel Comune di Rende (importo totale pari a 2,5 M€).

Ad oggi non risulta spesa alcuna somma.

• **Programma "Agenda Urbana" della Città di Reggio Calabria**

La strategia di sviluppo urbano sostenibile della Città di Reggio Calabria in fase di attuazione ha subìto evidenti rallentamenti causati dal ritardato insediamento della nuova Giunta Comunale, avvenuta nel corso del IV trimestre del 2020, e della conseguente e successiva nomina della Dirigente responsabile dell'OI Agenda Urbana. In data 06.05.2020 è stato siglato digitalmente l'addendum rep. 6778 alla Convenzione rep. n. 4211 del 11.03.2019 per la delega, all'OI di Reggio Calabria, della funzione di selezione del personale di assistenza tecnica e comunicazione. Detta selezione di esperti, è avvenuta nel corso del primo trimestre del 2021.

Dal punto di vista procedurale, in data 20.10.2021 si sono concluse le attività di selezione delle operazioni per tutte le operazioni infrastrutturali e sono state attivate le procedure per l'affidamento delle relative progettazioni.

Tuttavia, residuano alcuni interventi maggiormente critici, che potrebbero non essere completati entro il periodo di eleggibilità del Programma.

Si evidenzia inoltre che, nella seduta del 12.04.2022, la Giunta Comunale ha deliberato una riprogrammazione complessiva delle operazioni finanziate nella SUS della Città di Reggio Calabria, finalizzata a concentrare le risorse sugli interventi che non presentano criticità attuative, senza alterare le risorse complessive assegnate. Nella fattispecie, detta riprogrammazione è stata dettata dalle criticità registrate nell'attuazione delle operazioni previste sull'azione 10.7.1 (Asse 11 che finanzia interventi di adeguamento sismico delle scuole), a causa dell'alto numero di istituti scolastici destinatari degli interventi (n. 9 in totale) e della complessità degli interventi di adeguamento sismico.

Con riguardo alle azioni non delegate, di importo totale pari a 8,7 Milioni, si è provveduto al definanziamento dei relativi interventi dall'attuale Programmazione.

Ad oggi non risultano somme spese.

11. - Stato di attuazione delle misure attivate per fronteggiare l'emergenza COVID-19

Le procedure ad oggi attivate assorbono il 120% delle risorse messe a disposizione per contrastare gli effetti determinati dall'emergenza COVID-19, pari a 590 mln di euro: gli impegni assunti sono pari a circa 340,7 mln di euro (pari al 68%); i pagamenti sostenuti sono pari a 322 mln di euro (65%); le spese certificate si attestano a 247,6 mln di euro circa (49,5%).

È, dunque, evidente che anche l'avanzamento della spesa relativa alle misure attivate per fronteggiare l'emergenza COVID-19 si palesa in forte ritardo.

Infatti, nell'ambito delle risorse Asse 1, fondo FESR, azione 1.6.1 si osserva, in primis, che la procedura "Nuovi Fabbisogni: acquisto di macchinari e forniture finalizzato al rafforzamento del sistema sanitario regionale per fronteggiare l'emergenza Covid-19" (beneficiari: Aziende del SSR, importo attribuito: € 61.304.221), non ha prodotto assolutamente impegni e pagamenti, conseguentemente nessun importo risulta certificato. Rimane solo la previsione al 31.12.2023 di analogo importo. Invero, dal dettaglio della descrizione emerge che, a giugno 2023, a seguito degli esiti della Commissione di valutazione, incaricata di esaminare le richieste degli Enti sanitari (per Tac, Ecografi, Ecocardio, Angiografo, Elettrocardiografi portatili, Respiratori pediatrici, ecc.), è stato assunto il relativo impegno di spesa per i

complessivi 61,3 milioni di euro. È seguita la sottoscrizione delle convezioni con le Aziende interessate e l'erogazione delle prime anticipazioni cui seguirà l'avvio delle procedure di acquisto di attrezzature e macchinari sul mercato elettronico.

Nella sostanza, tale essendo la situazione a settembre 2023, è lecito avanzare dubbi sulla reale possibilità che le aziende sanitarie possano disporre in breve tempo delle attrezzature richieste.

Tutte le altre procedure, sebbene abbiano registrato pagamenti, non hanno registrato alcuna spesa certificata.

Altre osservazioni sorgono con riguardo all'ambito dell'Asse 9, FESR, azione 9.3.8, che in precedenza era intestata solo al "Progetto Rete Regionale Case della Salute", con risorse, a valere sul FESR, pari ad € 48.952.332.

Al momento attuale, le misure interessate nell'azione sono 2, oltre all'originario Progetto Case della Salute (ora di importo pari ad € 7.500.000), esiste la procedura "Progetto di riorganizzazione e potenziamento dei servizi territoriali sociosanitari, di assistenza primaria e sanitari", di importo pari ad € 49.973.640. Vi sono stati impegni e pagamenti (ma nessuna spesa certificata) solo per la prima procedura (Case della Salute). Si riscontra, invece, l'assenza totale di impegni e pagamenti per quanto concerne la nuova procedure denominata "progetto di riorganizzazione e potenziamento dei servizi territoriali".

Altra misura di rilievo, ma solo in termini di importo procedura (€ 56.573.169), nell'ambito dell'azione 8.6.1, concerne le "Azioni integrate di politiche attive e politiche passive, tra cui azioni di riqualificazione e di outplacement dei lavoratori coinvolti in situazioni di crisi collegate a piani di riconversione e ristrutturazione aziendale o per mantenere i livelli di occupazione in seguito all'emergenza COVID-19".

Per tale misura, entro dicembre, potranno essere certificati, al massimo, non più di 20 milioni di euro, senza considerare che al 31.12.2022 gli impegni sono stati solo pari ad € 825.014 ed i pagamenti solo pari ad € 701.014. Nessuna spesa risulta certificata.

Altre misure sono state attivate nell'ambito del Fondo FSE, Asse 10, azione 9.3.6 bis, per la promozione della campagna vaccinale (protezione civile), per l'erogazione di misure di sostegno a nuclei in difficoltà (comuni), per interventi volti a potenziare il personale sanitario x trattamento pazienti covid (aziende sanitarie), per rafforzamento della campagna vaccinale e contrasto emergenza covid (ASP). L'importo delle elencate procedure, alla fine del 2022, è pari ad € 44.192.799,00, gli impegni pari ad € 22.049.524,00, i pagamenti pari ad € 12.231.554,00.

Si rilevano, dunque, anche con riferimento all'attuazione delle misure attivate per fronteggiare l'emergenza COVID-19 gli stessi fattori distorsivi che hanno condizionato l'integrale raggiungimento del target di spesa programmato per tutte le altre misure del POR Calabria 2014-2020.

12. - Criticità riscontrate

12.1 - Avanzamento della spesa

Il dato numerico di sintesi relativo alla programmazione 2014-2020 fotografa una condizione di evidente disallineamento tra risultati programmati e risultati determinati.

Disallineamento che, al di là dei fattori esogeni, eccezionali e distorsivi presi in esame dai successivi interventi normativi della Commissione europea, involge profili di responsabilità politica e, ancor più ampiamente, profili di responsabilità amministrativa gestionale anche per la mancata vigilanza sull'esito dell'azione amministrativa e l'assenza di interventi correttivi in funzione sollecitatoria e di impulso all'azione gestionale.

Oggettivo è il ritardo nel raggiungimento del target di spesa comunitario finale, essendo al 30 settembre 2023 l'avanzamento della spesa pari soltanto al 72% e residuando, dunque, ancora circa 400mln di risorse comunitarie da spendere entro fine anno.

Colmare tale gap appare, poi, di non agevole percorribilità considerato che in 18 mesi (nell'anno 2022 sono stati spesi 210 milioni, e nel primo semestre del 2023 sono stati spesi 165 milioni) si è avuto un incremento di spesa pari a 375 milioni.

Peraltro, va evidenziato che i 400 milioni rappresentano la quota minima da certificare. Infatti, per ognuno dei due Fondi sarebbe auspicabile, oltre che necessario, chiudere il POR con un certo margine di overbooking. In relazione al vigente piano finanziario, vuol dire superare ampiamente il tetto di 400 mln di euro con il duplice obiettivo di:

a) massimizzare gli effetti dell'applicazione del principio della flessibilità tra Assi (nella misura massima del 15%);

b) assicurare il completo assorbimento delle risorse anche nel caso in cui, a chiusura dei conti del periodo contabile finale, da effettuarsi entro il 15 febbraio 2025, non dovessero essere riconosciute parte delle spese incluse nella domanda di pagamento finale (da presentare entro il 30 luglio 2024).

Tale circostanza rende attuale il rischio del disimpegno di ingenti risorse, con ogni conseguenza in termini di responsabilità politica e gestionale.

12.2 - Programmazione e *impasse* gestionali

Ulteriormente sono da rilevare criticità nella Programmazione, basti pensare che sono state necessarie due riprogrammazioni, che ugualmente non hanno consentito di raggiungere, almeno ad oggi, i risultati attesi.

Pertanto, è evidente che l'insoddisfacente avanzamento della spesa dipende anche da una progettazione basata su criteri astratti che rischiano di essere inidonei a comprendere la realtà su cui deve essere calata. Ne è prova un ricorso troppo marcato al c.d. "overbooking", cioè alla presenza di progetti che determinano lo stanziamento di risorse superiore a quello richiesto dagli obiettivi di programmazione, al fine di prevenire la fisiologica mancata realizzazione di taluni degli obiettivi. Il ricorso a tale strumento, consentito, ma entro i limiti dei suoi presupposti, dovrebbe inquadrarsi nella fisiologia della programmazione e, di conseguenza, entro limiti di una ragionevole flessibilità, non eccedendo le sue finalità.

Pertanto, la fase di progettazione dovrebbe seguire criteri flessibili che abbiano la possibilità di implementare anche una fase di verifica della programmazione e dell'attuazione, dal punto di vista dei risultati raggiunti e della loro coerenza con gli obiettivi della programmazione con un confronto indispensabile con gli "stakeolders"

Rilevante è anche il dato per cui gli impegni ed i pagamenti privati sono praticamente nulli, che attesta come non si registri alcuna compartecipazione negli investimenti da parte di privati.

Ancora, nel valutare il dato di avanzamento della spesa, bisogna tener conto che nel totale indicato rientrano le operazioni retrospettive, recuperate da precedenti cicli di programmazione, che sono 801 ed incidono sulla spesa certificata complessivamente per il 29% e le somme spese per l'emergenza COVID.

Conseguentemente, la spesa per progetti avviati e conclusi nel ciclo di programmazione 2014/2020 è bassa e mette in rilievo gli evidenti limiti progettuali e di indirizzi strategico della Programmazione adottata che di fatto si è misurata con condizioni emergenziali non preventivabili, ma che soltanto in forza delle condizioni di agevolazione introdotte in corso d'opera dalla Commissione europea ha avuto accelerazioni e abbrivi che hanno consentito di

contenere gli effetti negativi della predita di risorse e di mitigare in funzione della condizione emergenziale l'impatto dell'accertamento della limitatezza nel territorio regionale degli effetti di coesione sociale preconizzati.

12.3 - Enti locali e assenza di impatto economico delle iniziative in carico

Altro dato allarmante è la disastrosa capacità di attuazione dei progetti da parte degli enti locali.

È sufficiente rilevare che lo stato di avanzamento della spesa per i progetti redatti dai Comuni calabresi è solo al 22%.

Ancora peggio se si focalizza l'attenzione sui capoluoghi di provincia in cui con riferimento ai progetti riconducibili all'Agenda Urbana regionale si registrano tali preoccupanti esiti:

- Agenda Urbana Catanzaro
  - Importo assegnato 28.731.640,15;
  - Risorse utilizzate 3.017.418,50;
- Agenda urbana Cosenza -Rende
  - Importo assegnato 33.379.881,71;
  - Risorse utilizzate 0;
- Agenda urbana Reggio Calabria
  - Importo assegnato 28.927.335,80;
  - Risorse utilizzate 0.

12.4 - Il Disimpegno delle risorse

Dall'analisi della documentazione fornita dalla Regione Calabria sono emerse diverse circostanze critiche in ordine a progetti di investimento nell'ambito FESR che non faranno completare taluni interventi entro il 31 dicembre 2023 o ne comprometteranno le possibilità di realizzazione. Questo vuol dire che il disimpegno di parte delle risorse ad oggi si presenta come un dato di fatto conclamato e non solo una eventualità plausibilmente verificabile a causa della prossima scadenza del termine di conclusione del periodo di riferimento.

Basti pensare, a titolo di esempio, che:

- nell'Asse 4 (efficienza energetica) a valere sull'azione 4.1.3 (*adozione di soluzioni tecnologiche per la riduzione dei consumi energetici delle reti di illuminazione pubblica*), è stato registrato ritardo in fase di avvio lavori, per cui i competenti uffici regionali hanno richiesto ai soggetti beneficiari la trasmissione dei cronoprogrammi aggiornati, dall'esame dei quali è emerso che 120 interventi, con un costo ammesso di 24 milioni di euro (il 50% del complessivo costo ammesso), non saranno completati entro la data di eleggibilità del programma.
- ancora nell'Asse 4, azioni 4.1.1 e 4.1.2 (realizzazione efficientamento energetico negli edifici), poiché la durata dei lavori è stata prevista entro i 18 mesi dalla stipula delle convenzioni (sottoscritte maggiormente con i comuni rientranti nelle strategie aree interne), la maggior parte delle operazioni sono a rischio chiusura entro il 31 dicembre 2023, in virtù dei ritardi registrati (il costo complessivo ammesso è pari a 21,7 milioni di euro);
- nell'asse 5 (*prevenzione dei rischi*), per gli specifici interventi in tema di difesa del suolo ed erosione costiera, a valere sull'azione 5.1.1 (programma difesa suolo), per 21 operazioni delle 25 ammesse (costo complessivo ammesso di € 76 milioni.), si registrano ritardi di carattere attuativo (secondo i cronoprogrammi trasmessi dal settore competente), per cui l'ultimazione dei lavori è prevista ben al di là del 31.12.2023. Il costo ammesso delle 21 operazioni che non saranno ultimate entro la data prevista è di € 73.000.000,00.

Pertanto, è verosimile uno scenario in cui non solo le risorse europee programmate non verranno impiegate, ma, per aversi un'opera completata e regolarmente funzionante, si dovrà fare ricorso a risorse diverse dai fondi SIE.

12.5 - Progetti a cavallo tra le programmazioni 2007/2013 e 2014-2020: sistema metropolitano Catanzaro-Città Germaneto, a valere sull'azione 4.6.1, e Gallico-Gambarie III lotto, a valere sull'azione 7.4.1

In via preliminare corre obbligo specificare che i progetti relativi al sistema metropolitano Catanzaro-Città Germaneto, a valere sull'azione 4.6.1, e la strada Gallico-Gambarie III lotto, a valere sull'azione 7.4.1 sono interventi provenienti dalla programmazione 2007-2013 e trasferiti nella programmazione 2014-2020, poiché non completate entro i termini, sicché, sono dei progetti che hanno avuto risorse sia da una programmazione sia dall'altra.

I progetti in questione sono riferiti ad infrastrutture di trasporto, per cui è notevole l'importanza strategica che rivestono in termini di mobilità, nonostante ciò, a pochi mesi dalla chiusura del PO, i dati di avanzamento degli interventi non giustificano il finanziamento originario previsto, tantomeno si intravede la conclusione degli interventi.

Infatti, al 31.12.2022 l'avanzamento finanziario della procedura del "Gallico Gambarie" è pari ad € 36.709.253,00; quello del progetto Sistema metropolitano, al 12.12.2022, è pari ad € 49.833.045,68.

La data presunta di completamento dei due progetti è il 31.12.2023. Per il progetto sistema metropolitano era già prevista tale data, ma per il progetto Gallico-Gambarie era stabilita per il 30 giugno 2023.

La Regione ha comunicato che tali progetti, di importo superiore a 5 mln di euro, non saranno completati entro dicembre 2023 e che essendo stati selezionati ed avviati nell'ambito della programmazione 2007-2013, non potranno essere trattati come potenziali progetti soggette a esecuzione scaglionata con il PR 21/27.

Pertanto, la Regione ritiene di far ricorso alle disposizioni dettate dal paragrafo 7 degli "Orientamenti sulla chiusura", dedicato ai cosiddetti progetti "non funzionanti", che prevede la possibilità di includere, nella domanda di pagamento finale, operazioni non funzionanti, alle seguenti condizioni:

a) il costo totale di ciascuna operazione deve essere superiore a 1 mln euro;

b) la spesa totale certificata alla Commissione non deve superare il 20% della spesa totale ammissibile (UE e nazionale) decisa per il programma;

c) devono essere "portate a termine" e "materialmente attuate" entro il 15 febbraio 2027.

Pertanto, si palesa il forte rischio che si concretizzi un ingente danno erariale per la Regione Calabria. Infatti, si tratta di progetti la cui realizzazione pende da più di un decennio e ad oggi, nonostante risultino spese somme elevate non si ravvisa un avanzamento delle opere che ne possa far presagire il completamento. Si concretizza, dunque, lo spettro delle opere incompiute che determinerebbe un nocumento alla Regione Calabria derivante dalle somme inutilmente spese, dall'infruttuoso immobilizzo finanziario di tali somme e dal disimpegno delle risorse comunitarie destinate a tale finalità.

12.6 - Criticità nei progetti sopra € 1.000.000

La Regione Calabria, da una ricognizione avviata dall'Autorità di gestione con nota prot. n. 366264 del 09/08/2022, ha segnalato n. 60 progetti di importo superiore ad un milione di euro che non saranno completati entro il 31 dicembre 2023.

In un secondo tempo, alcuni di questi progetti potranno essere trattati come progetti a "fasizzazione scaglionata". Infatti, gli stessi saranno sottoposti a valutazione da parte di specifiche Commissioni, competenti per materia, che ne valuteranno l'ammissibilità rispetto ai criteri di selezione del nuovo Programma.

I progetti che avranno superato tali verifiche di coerenza confluiranno in una specifica deliberazione da sottoporre all'approvazione della Giunta regionale, a condizione che le azioni interessate ne consentano la necessaria copertura in funzione del vigente piano finanziario. Seguirà la sottoscrizione di nuove convenzioni con i soggetti beneficiari nell'ambito delle quali, fra l'altro, sarà individuata la pertinente nuova azione che garantirà la realizzazione della fase II dei progetti che saranno stati ritenuti ammissibili.

Alla luce delle dichiarazioni fornite dalla Regione non può che rilevare il mancato completamento dei progetti medesimi, i quali risultano non completati e, conseguentemente, non collaudati e non funzionanti, ma da rendere funzionanti entro febbraio 2027.

In proposito si osserva che un tempo di 10 anni (7 di programmazione + 3 di rendicontazione) avrebbe potuto permettere la funzionalità se non dei 60 progetti avviati (che sono un numero alto), almeno di una parte di essi.

12.7 - Scarsa efficacia dei Controlli interni

Nel periodo di programmazione 2014/2020, la Commissione Europea ha attribuito grande importanza al sistema dei controlli, prevedendone con il Regolamento Generale dei Fondi Strutturali (Reg. UE/1303/2013) un articolato insieme che lo Stato membro ha il compito di effettuare durante tutto il ciclo di vita del Programma Operativo.

L'Autorità di Gestione del POR (AdG) è chiamata ad impostare il proprio sistema di Gestione e Controllo (SI.GE.CO), descritto in un apposito documento, recependo le disposizioni comunitarie in materia di controlli, al fine di accertare la regolarità della spesa cofinanziata.

In particolare, l'AdG, nell'ambito dei "controlli di I livello", può avvalersi dello strumento di valutazione del rischio, sviluppato dalla Commissione Europea, denominato ARACHNE.

A tale fine l'AdG, nel rispetto delle normative nazionali ed europee in materia di protezione dei dati, informa i propri beneficiari che i loro dati sono trattati al fine di individuare gli indicatori di rischio.

L'informativa ha luogo attraverso l'inserimento di apposito avviso all'interno dei bandi o mediante comunicazione espressa al soggetto interessato. Poiché i risultati del calcolo del rischio sono dati interni, esclusivamente utilizzati per le verifiche di gestione, essi sono soggetti a condizione di protezione dei dati e non vengono in alcun modo pubblicati.

Tutto ciò premesso, è chiaro che le Amministrazioni che gestiscono risorse UE sono obbligate ad adottare sistemi di controllo, atti a garantire ed assicurare la sana gestione finanziaria delle risorse medesime.

La disciplina comunitaria prevede un controllo di gestione prettamente intestato all'Autorità di gestione (AdG) ed un controllo contabile di competenza dell'Autorità di certificazione (AdC) rivolto a verificare la regolarità, amministrativa e contabile, della spesa che sarà rendicontata alla Commissione Europea. È questo il cd. "Controllo di I livello".

Il cd. "Controllo di II livello" è di pertinenza dell'Autorità di Audit (AdA), indipendente e funzionalmente separata dagli organismi preposti alla gestione. Come espressamente stabilito dal Regolamento UE n. 1303/2013, art. 127, la Regione, in quanto soggetto gestore dei Fondi Europei (Fondi SIE), deve designare un'autorità pubblica regionale, appunto l'Autorità

di Audit (AdA) con l'obiettivo di svolgere un controllo incondizionato sulla corretta gestione delle risorse pubbliche erogate con tali politiche, secondo il principio della sana gestione finanziaria.

Per la Regione Calabria, le figure coinvolte nell'attività di verifica e controllo del POR, sono:

- il Dirigente Generale del Dipartimento Programmazione Nazionale e Comunitaria, designato con delibera di Giunta regionale n. 346 del 24/09/2015, in qualità di Autorità di gestione (AdG);
- il Dirigente del Settore Ragioneria del Dipartimento Bilancio, Patrimonio e Finanze, designato con delibera di Giunta regionale n. 347 del 24/09/2015, in qualità di Autorità di Certificazione (AdC);
- il Dirigente Generale dell'Autorità di Audit, designato con delibera di Giunta regionale n. 345 del 24/09/2015, nella funzione di Autorità di Audit (AdA).

Tutta l'attività di controllo svolta ha evidenziato irregolarità amministrative marginali pari a circa l'1%-2% del campione controllato e la segnalazione di sette casi di sospetta frode all'Olaf relativi a diverse imprese calabresi percettrici di finanziamenti dell'Unione Europea, finalizzati all'acquisto di grandi imbarcazioni da diporto, come barche a vela o catamarani, che avrebbero dovuto incentivare il turismo calabrese, ma utilizzate in Sicilia per un importo complessivo di € 1.200.000,00.

Alla luce di tali dati numerici è di tutta evidenza che l'attività di controllo interna è inefficace, palesando anche profili di responsabilità dirigenziale per omesso controllo, non riuscendo ad intercettare le innumerevoli frodi che si consumano in materia di percezione di contributi comunitari. Sul punto basti pensare che la Procura Contabile della Corte dei Conti nell'anno 2022 ha esercitato azioni per recupero di fondi comunitari illegittimamente percepiti in 17 fattispecie differenti, ottenendo condanne per circa € 5.500.000,00 e nel 2023 per ulteriori 16 casi con condanne ad oggi di circa € 3.000.000,00.

Dunque, è senz'altro opportuno sollecitare maggiore attenzione da parte della dirigenza e degli organi di controllo nell'individuare i numerosi episodi di frode che si consumano al fine di evitare che vengono erogate in modo indebito risorse economiche, che in molti casi difficilmente si riescono a recuperare.

13. - Il POR Calabria anche a confronto con i programmi delle altre regioni "meno sviluppate"

In base all'art. 90 del Reg. UE/2013/1303, rientrano nella categoria delle Regioni "meno sviluppate" quelle che presentano un PIL inferiore al 75%. Pertanto, rientrano in tale categoria Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.

È stato rilevato l'avanzamento dei programmi per le singole Regione, esaminando i dati rinvenuti nella Relazione di "Monitoraggio politiche di coesione -Programmazione 2014-2020 – situazione al 31 dicembre 2022", del MEF.

Sin da subito emerge che il POR Calabria presenta in assoluto i rapporti percentuali più bassi di avanzamento, sia in termini di impegni, pari al 72,50% (nel 2021 era pari al 70,36%), sia in termini di pagamento pari al 49,87% (nel 2021 era pari al 47,69%). Si può pacificamente asseverare, pertanto, che l'avanzamento avuto nel 2022 è stato veramente insoddisfacente.

È chiaro come la Regione Calabria sia molto indietro, con gli impegni e con i pagamenti, rispetto alle altre Regioni meno sviluppate.

Addirittura, queste ultime hanno avuto un incremento di non meno di 6 punti%, sia negli impegni sia nei pagamenti, rispetto all'anno 2021, significando con ciò un'accelerazione di attività mossa dall'imminente scadenza del 31.12.2023 (N+3 finale).

Puglia e Campania hanno registrato una variazione rispetto ai dati precedenti superiori al 10%; la Sicilia (limitatamente agli impegni) ha migliorato la sua performance per oltre il 15%.

La Calabria invece, ha registrato in entrambi i campi un 2% circa di incremento.

In conclusione, ancora una volta, nel gruppo di confronto delle Regioni meno sviluppate, la Calabria, come per l'annualità precedente, presenta le performances peggiori.

14. - Analisi di contesto: verifica delle macrocause di ritardo

Tali criticità si ritiene possano essere riconducibili ad una serie di concause e nello specifico:

a) insufficienza di risorse umane qualificate nei diversi dipartimenti regionali.

Nel caso del POR-FESR è evidente che molti uffici dell'Amministrazione regionale (interi settori, sia produttivi che concernenti i servizi di pubblica utilità come l'acqua, i rifiuti e l'energia) non riescono a garantire la governance delle Azioni del Programma di propria competenza.

b) instabilità politica delle amministrazioni regionali e comunali.

Un frequente turn-over di assessori e dirigenti soprattutto nella fase iniziale del ciclo di programmazione, rallenta l'individuazione delle priorità nelle misure da attivare e quindi la pubblicazione degli avvisi, mettendo a rischio il raggiungimento dei target di spesa.

c) difficoltà nella progettazione e nella gestione dei beneficiari, soprattutto dei comuni ed in generale degli enti pubblici.

Per gli avvisi che prevedono cofinanziamenti, difficilmente gli enti pubblici locali (la maggior parte in predissesto) trovano le risorse. Per i bandi finanziati al 100% spesso la criticità è rappresentata dalla progettazione, soprattutto su tre aspetti:

- quando i progetti ci sono, spesso sono molto datati, e questo comporta anche una scarsa attendibilità nei preventivi di spesa. Tale aspetto conduce frequentemente nella fase di valutazione ad una rimodulazione del progetto con inevitabili ritardi nella realizzazione e nella certificazione;
- sono rari i casi di progetti cantierabili, cioè con tutti i pareri e le autorizzazioni acquisite;
- spesso gli enti locali o le scuole non sono in grado con personale interno di progettare e non hanno risorse per affidare all'esterno la progettazione.

d) difficoltà nella realizzazione di Grandi Progetti infrastrutturali

Un problema a parte sono i Grandi Progetti infrastrutturali che in tutti i cicli di programmazione hanno mostrato notevoli criticità.

Le problematicità non prevedibili in fase di definizione del PO risultano legate ad aspetti di natura procedurale o di realizzazione. Si tratta spesso di criticità giudiziarie e finanziarie delle ditte appaltatrici, di espletamento delle procedure di esproprio degli stabili che è stato necessario abbattere per procedere con le opere, o di opposizioni delle Amministrazioni locali interessate che hanno richiesto modifiche ai progetti.

e) innovazioni normative

Alcuni ritardi sono anche imputabili alle innovazioni normative introdotte in materia di appalti pubblici negli ultimi anni che hanno comportato l'abbandonando di un sistema di regolamentazione esecutivo ed attuativo in favore di un sistema basato sulla soft-law, hanno demandato ad altri organismi quali ANAC e Ministeri il compito di una serie di atti di indirizzo e linee guida emanati successivamente.

In particolare, la complessità delle norme ha reso la variabile dei tempi medi di realizzazione di un'opera pubblica ancora più ampia e quindi più significativa, tale da compromettere le possibilità di raggiungere i target fisici, con potenziali impatti su numerosi

obiettivi tematici e ciò in considerazione delle incertezze procedurali alle quali sono esposte le stazioni appaltanti a fronte di una tale complessa innovazione normativa.

f) sovrapposizione con le attività del precedente ciclo di programmazione

Ulteriore criticità ha riguardato la sovrapposizione con le attività di chiusura del programma 2007-2013, la cui scadenza era prevista al 31 marzo 2017, e che si sono prolungate sino al 2018, anche a seguito delle osservazioni pervenute dalla Commissione Europea.

g) scarsa qualità dei progetti finanziati

Infine, va evidenziato un ulteriore aspetto correlato ai ritardi nella programmazione e nella spesa dei fondi strutturali che riguarda la qualità dei progetti finanziati.

Un ritardo nei primi anni di un ciclo di programmazione, significa anche una corsa al raggiungimento dei target di spesa nella fase di chiusura del ciclo stesso, e spesso comporta l'imputazione contabile di progetti finanziati originariamente con fondi nazionali nei programmi regionali a valere sui fondi SIE (progetti sponda, coerenti o retrospettivi) con un doppio limite per il territorio.

Considerato che tali progetti sono stati originariamente finanziati con risorse ordinarie, con l'imputazione contabile sui fondi SIE, i fondi dei programmi europei vengono liberati verso i soggetti pubblici che hanno realizzato i progetti. In sostanza i fondi SIE diventano sostitutivi di quelli ordinari. Anche perché non c'è nessun vincolo UE per l'utilizzo delle risorse liberate per interventi negli stessi territori dei programmi regionali che hanno speso quelle somme. Ogni governo nazionale decide secondo le proprie scelte politiche o necessità.

Il secondo limite riguarda la qualità della programmazione e dei progetti realizzati. Con l'imputazione contabile sui fondi SIE di progetti pensati e realizzati da altre amministrazioni, viene meno la possibilità di ascoltare gli stakeholders nella programmazione dei bandi e di coinvolgere i territori nella realizzazione dei progetti, oltre a finanziare interventi con un ridotto carattere innovativo rispetto a quanto si sarebbe potuto fare con i fondi SIE.

15. - Conclusioni

Le variabili che incidono sui ritardi di spesa dei fondi strutturali sono principalmente legate a tre aspetti di contesto:

- la stabilità amministrativa (i rallentamenti, soprattutto nella fase di programmazione e pubblicazione dei bandi, sono correlati al turn-over politico ed amministrativo);
- la qualità della governance (le amministrazioni che già funzionano anche con le risorse ordinarie sono quelle che utilizzano più velocemente anche quelle europee);
- le continue innovazioni normative (le norme introdotte per arginare la corruzione hanno aggravato i procedimenti amministrativi e rallentato la spesa).

Tanto premesso, è evidente che il problema principale nell'attuazione dei diversi cicli di Programmazione risiede tanto nella fase di programmazione che in quella di progettazione, pur essendo maggiormente evidente l'impasse gestionale e la lentezza dell'azione della fase di esecuzione.

Infatti, i dati relativi ai bandi emessi e ad i progetti avviati testimoniano addirittura una previsione di spesa maggiore alle risorse disponibili e, però, tali progetti non si riescono ad eseguire o, meglio, la loro esecuzione presente estreme difficoltà in particolare con riferimento a grandi opere.

E se la programmazione è espressione di scelta politica, l'inserimento di progetti di concreta realizzazione ad alto livello di esecutività e il controllo che va operato sulla idoneità degli stessi ad essere eseguiti senza soluzione di continuità nella realizzazione dell'iniziativa

finanziata è della dirigenza regionale che ha un ruolo e una responsabilità che non legittimano alcuna esclusione per eventuali errori di programmazione.

In altri termini nel rapporto tra programmazione e scelta dei progetti che quella programmazione deve realizzare il filtro della competenza tecnica della dirigenza regionale gioca un ruolo decisivo, determinante e, per ciò stesso, foriero di responsabilità diretta per l'inserimento di progetti la cui approssimazione nella proposta comporti successivamente la necessità di un intervento tecnico di completamento e/o specificazione e la dilazione nel tempo dei tempi di realizzazione.

È il caso di evidenziare che tale aspetto nell'impiego delle risorse unionali presenta criticità fin dal primo ciclo di Programmazione (per come facilmente evincibile dall'esame dei dati storici in particolari legati all'avanzamento della spesa in relazione alle risorse disponibili).

Dalla documentazione acquisita in istruttoria risulta in proposito che nulla è stato fatto per velocizzare la realizzazione e l'esecuzione dei procedimenti amministrativi relativi ai diversi progetti, non soltanto in termini di reingegnerizzazione e semplificazione dei procedimenti serventi alla spesa, ma anche alla luce dei poteri di avocazione, sostituzione e sollecito in capo al comparto dirigenziale di cui alla legge 241/1990.

Né in alcun modo valida è la sempre ventilata carenza di personale o la paventata incoerenza delle scelte politiche.

Nell'attuale ordinamento dello Stato apparato costituzionalmente previsto a garanzia della cura degli interessi costituzionalmente previsti, la dirigenza è il naturale strumento operativo per dare attuazione a tali scelte ed è, al contempo, tenuta a dare prova di aver adottato tutte le iniziative necessarie per riuscirvi.

In particolare, là dove vi sono in gioco risorse economiche di estremo rilievo messe a disposizione a livello comunitario per dare sviluppo ad un territorio depresso come la Calabria e, dunque, indirizzato a dare speranza e futuro ai cittadini calabresi.

15.1 - Disimpegno automatico, perdita di chance e danno erariale

Si prospetta un rilevantissimo danno erariale per la Regione Calabria pari alle risorse non spese e a quelle spese male per non parlare dell'opportunità di sviluppo che rischia di essere smarrita se non si verificherà nell'immediato un'inversione di rotta radicale.

Le policy da adottare per migliorare la performance delle regioni meno sviluppate nel breve periodo si limitano (come in passato) ad interventi di riprogrammazione dei Programmi Operativi per spostare le risorse sugli Assi con una capacità di tiraggio maggiore.

Questo è quello che sta avvenendo quest'anno sia per i programmi finanziati con fondi SIE che con quelli a valere sul FSC, considerato che a breve non si potranno più impegnare le dotazioni del ciclo 2014-2020.

Nel lungo periodo, se si vuole migliorare la qualità della governance delle regioni in via di sviluppo, il principale intervento riguarda il rafforzamento amministrativo sia a livello regionale che locale, realizzato con un piano di assunzioni mirato, inserendo nell'organico delle amministrazioni, che gestiscono fondi strutturali, figure qualificate con una specifica esperienza in questo settore.

Negli ultimi venti anni le regioni ed i comuni del Mezzogiorno, con processi poco selettivi come le continue stabilizzazioni, hanno permesso l'ingresso nella pubblica amministrazione di molti precari poco qualificati. In sostanza si è cercato di risolvere un

problema sociale aggravando quello amministrativo: le stabilizzazioni hanno di fatto impedito l'assunzione per concorso dei profili necessari.

Se per il nuovo ciclo di programmazione dei fondi strutturali si vuole maggiore efficienza nella gestione e nella spesa delle risorse, la strada obbligata è quella di un ricambio generazionale "qualificato" nelle amministrazioni regionali e locali.

CAPITOLO X
Il Piano Nazionale di Ripresa e resilienza
(Sostituto Procuratore Generale Federica Pallone)

Premessa

L'emergenza determinata dal Covid ha messo i paesi di tutto il mondo in uno stato di grave difficoltà sanitaria, sociale ed economica. Un dramma di fronte al quale ogni paese ha reagito con ogni mezzo in suo possesso, ricorrendo ove possibile a utili collaborazioni e sinergie.

L'Unione Europea, pur con tutte le difficoltà di una situazione tanto difficile quanto inedita e imprevedibile, ha elaborato e messo a disposizione degli stati membri uno straordinario e ambizioso programma di investimenti volto a realizzare nuove condizioni di crescita sociale e di sviluppo economico per tutti i paesi dell'Unione: il **Next Generation EU (NGEU)** del valore complessivo di 750 miliardi di euro, di cui 500 miliardi distribuiti attraverso sussidi e 250 tramite prestiti.

L'Italia è destinataria dopo l'approvazione dello strumento di attuazione - il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – di finanziamenti per 191,5 miliardi di euro

Al territorio della Regione Calabria è destinato un volume complessivo di risorse pari a 9,704 miliardi di euro per un totale di 9894 progetti.

Anche nella Regione Calabria il piano tende in prima battuta a riparare i danni economici e sociali causati della crisi pandemica, per poi intervenire su debolezze strutturali dell'economia e della società (divari territoriali, disparità di genere, debole crescita della produttività, basso investimento in capitale umano e fisico) e operare una compiuta transizione ecologica.

Presuppone, quindi, la realizzazione di profonde riforme.

Sotto il profilo operativo, ed in considerazione dei tempi contingentati di realizzazione, particolare rilevanza ha la predisposizione di una progettazione di dettaglio che non legittimi la sospensione delle iniziative avviate ed un monitoraggio costante ed attento da parte degli Organi deputati alla vigilanza ed al controllo.

1. - PNRR e riforme strumentali ad assicurare la celerità: verso un regime speciale

Nelle more della riforma del codice dei contratti, è stato previsto che al PNRR si applichino le disposizioni vigenti per il periodo emergenziale pandemico. Il richiamo è ai dd.ll. 76/2020 e 77/2021 e, da ultimo al d.l. 13/2023.

Con l'entrata in vigore del codice dei contratti (d.ls n. 36/2023) il Legislatore ha ulteriormente definito il regime delle iniziative a valere sul PNRR prevedendo misure con la finalità di rendere più celeri le procedure di appalto e un particolare regime processuale con l'incardinazione della competenza a decidere sul solo Tar Lazio per tutto il territorio nazionale.

Per i contratti sottosoglia sono stati ridotti i termini procedimentali ed è stato previsto un innalzamento del limite di valore entro il quale procedere ad affidamento diretto anche senza consultazione di più operatori economici nonché la indizione della procedura negoziata senza bando con consultazione di un numero prestabilito di operatori in tutti gli altri casi, inclusi quelli per il quale il codice richiede la procedura aperta.

Novità sono state introdotte anche in tema di responsabilità amministrativa.

Si prevede, in proposito, che ove le procedure non siano state sospese dall'autorità giudiziaria, l'aggiudicazione o l'individuazione definitiva del contraente avviene entro un termine finale da calcolarsi a partire dall'adozione dell'atto di avvio del procedimento (due o quattro mesi per i contratti sottosoglia; sei mesi per quelli sopra soglia).

La disciplina prosegue evidenziando che il mancato rispetto dei termini in questione, l'omessa tempestiva stipulazione del contratto e il tardivo avvio dell'esecuzione "*possono essere valutati ai fini della responsabilità del responsabile unico del procedimento per danno erariale*".

Si tratta di una di quelle fattispecie in cui la valutazione dell'esistenza di un illecito è operata direttamente dal legislatore.

All'interprete, *recte* al Pm, spetta, quindi, accertare la presenza di tutti gli altri elementi costitutivi della responsabilità erariale.

La norma lascia trasparire una finalità di deterrenza, intesa, cioè, a rafforzare l'impulso verso la speditezza delle procedure anche attraverso una sorta di monito nei confronti dei soggetti che ne sono responsabili.

Essa, pertanto, non solo non esime il magistrato dall'accertamento della ricorrenza di tutti gli elementi costitutivi della responsabilità, ma non preclude neanche di ravvisare questi ultimi in capo a soggetti diversi dal RUP.

Se la previsione in questione non costituisce una novità, dal momento che la mancata o tardiva emanazione del provvedimento è, in termini generali, causa di responsabilità amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente, certamente innovativa è l'introduzione dei termini di aggiudicazione: e ciò, anche sotto il profilo della responsabilità amministrativa, dal momento che il rispetto degli stessi integra il contenuto degli obblighi di servizio, la cui trasgressione assume rilievo ai fini del risarcimento del danno erariale.

Ulteriori disposizioni di semplificazione del regime degli appalti pubblici, con riferimento agli investimenti finanziati con le risorse del PNRR, sono state introdotte dal D.L. n. 77/2021.

Le stazioni appaltanti possono, in particolare, ricorrere alla procedura negoziata senza bando di gara quando per ragioni di estrema urgenza derivanti da circostanze imprevedibili, a esse non imputabili, l'applicazione dei termini, anche abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie può compromettere la realizzazione degli obiettivi o il rispetto dei tempi di attuazione dei piani e dei programmi in questione.

Come già accennato il regime speciale interessa anche il versante processuale. Nell'eventualità dell'impugnazione degli atti di tali procedimenti - e, comunque, nei giudizi che riguardano le procedure di progettazione, autorizzazione, approvazione e realizzazione delle opere finanziate in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR e le relative attività di espropriazione, occupazione e asservimento, nonché in qualsiasi procedura amministrativa che riguardi interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR - si applicano le previsioni speciali dettate dal codice del processo amministrativo per le controversie relative a infrastrutture strategiche.

In particolare, in sede di pronuncia del provvedimento cautelare, si tiene conto della coerenza della misura adottata con la realizzazione degli obiettivi e il rispetto dei tempi di attuazione del Piano.

La questione principale però va oltre i profili delle tempistiche procedimentali. Il tema di fondo è la capacità di spesa per investimenti da parte delle pubbliche amministrazioni, e, in particolare, la capacità di spendere proficuamente gli stanziamenti arrivando alla conclusione dei progetti.

2. - Regione Calabria e misura M6

In Calabria il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), prevede diversi progetti distribuiti sulle misure M1 (digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo), M2 (rivoluzione verde e transizione ecologica), M3 (Infrastrutture per una mobilità sostenibile), M4 (Istruzione e ricerca) M5 (inclusione e coesione) e M6 (salute), per un totale di 191,5 miliardi.

Per la Missione 6, Salute, alla Regione Calabria sono state attribuite risorse pari ad euro 311.061.238,52 delle quali € 128.787.991,27 destinate agli interventi della Componente 1 ed € 182.273.247,25 destinati agli interventi della Componente 2.

In particolare, gli interventi programmati e ripartiti nelle due componenti C1 e C2 sono rispettivamente finalizzati:

- C1: al rafforzamento delle prestazioni erogate sul territorio mediante attivazione e potenziamento delle strutture e dei presidi territoriali, al rafforzamento dell'assistenza domiciliare e allo sviluppo della telemedicina;

- C2: al rinnovamento e ammodernamento delle strutture tecnologiche e digitali esistenti, al potenziamento e diffusione del fascicolo sanitario elettronico, al miglioramento della capacità di innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale, erogazione e monitoraggio dei LEA anche attraverso il potenziamento dei flussi informativi.

Per quanto concerne i progetti correlati al PNRR-Missione 6 che vedono la Regione Calabria quale soggetto attuatore, nelle premesse del CIS vengono evidenziate le criticità rilevate ai fini della individuazione dei siti per le case comunità, per i COT e gli Ospedali di comunità nonché le valutazioni relative al fabbisogno sanitario e sociosanitario della popolazione di riferimento.

Il commissario ad acta, con DCA n.68 del 20 giugno 2022, pur mantenendo la titolarità di soggetto attuatore responsabile nei confronti del Ministero della salute, nonché la regia e il coordinamento dei predetti interventi, con nove atti amministrativi, ha delegato alla Regione Calabria – Dipartimento Tutela della salute e Servizi Sanitari – UAO "Investimenti Sanitari – le funzioni di soggetto attuatore di taluni interventi di cui al POR degli investimenti relativi alla Missione 6 – Salute del PNRR.

Con successivo DCA n.104 del 3 aprile 2013 a parziale modifica del DCA n.68, le aziende del SSN sono state individuate quali soggetti attuatori esterni del sub-investimento 2.2 attribuendo alle stesse il ruolo di Provider.

La Regione si è avvalsa della facoltà ex art.15, comma 4, del decreto-legge n. 77/2021, di accertare entrate derivanti dal trasferimento delle risorse del PNRR e del PNC sulla base della formale deliberazione di riparto o assegnazione del contributo, con imputazione agli esercizi di esigibilità ivi previsti senza attendere l'impegno dell'amministrazione erogante.

Le risorse attribuite sono state accertate e riscosse in parte entrata e totalmente impegnate in parte spesa, ma i pagamenti risultano di importo minimo e poco significativo

Il dato, certamente rilevante, potrebbe essere significativo di una impasse nella gestione correlata al non idoneo livello di dettaglio nella identificazione e nella progettazione delle stesse iniziative finanziate.

È vero, tuttavia, che nessuno degli interventi in corso di attuazione sembra allo stato sospeso o abbandonato, fermo restando che l'effettiva ultimazione e realizzazione degli stessi è condizionata al mantenimento degli stanziamenti e dei finanziamenti ad oggi previsti.

Risulta pertanto necessario sia un uso adeguato dell'imputazione pluriennale - che riflette una pianificazione accurata degli interventi, consente un adeguato impiego delle risorse finanziarie ed il raggiungimento efficace dei risultati attesi – sia la necessità di evitare

possibili interferenze tra gli interventi finanziati con il PNRR e quelli coperti con i fondi strutturali.

Resta attuale il tema della natura addizionale dei fondi mobilitati dal PNRR per il Mezzogiorno a fronte della constatazione che i tempi ristretti in cui il Piano deve trovare attuazione, inevitabilmente hanno portato a ricomprendervi misure la cui realizzazione era già prevista (i cosiddetti "progetti in essere").

Sotto altro e più assorbente profilo il tema è però più generale e attiene alla capacità di assorbimento di ulteriori risorse da parte di un territorio con bassa dinamica economica. Si consideri che, tenendo conto del rilevante ammontare dei finanziamenti ordinari ed europei già stanziati, il Mezzogiorno verrebbe a beneficiare nei prossimi anni di disponibilità superiori a quelle registrate negli anni dell'intervento straordinario.

Ciò significa che la questione dell'addizionalità non si pone solo nel senso di evitare che i fondi del PNRR vadano a sostituire i finanziamenti ordinari, rischio rispetto al quale il legislatore si è tutelato, ma anche nel senso di non superare una dimensione ottimale dell'intervento a fronte di una capacità amministrativa delle strutture coinvolte sempre critica.

Tra gli aspetti che assumono rilievo nella fase attuativa rientrano i profili organizzativi: adeguata dotazione organica ed efficienti strutture o unità di missione con compiti di coordinamento monitoraggio, rendicontazione e controllo.

Sotto tale profilo, l'attuazione degli investimenti del PNRR non può essere disgiunta da un organico piano di quantificazione delle risorse umane idonee e necessarie al funzionamento delle strutture.

Tra gli obiettivi costituendi parte integrante del PNRR, anche oltre la realtà calabrese, vi sono infatti l'innalzamento delle competenze dei pubblici dipendenti e l'aumento del numero degli stessi al fine di rafforzare l'efficienza ed efficacia dell'azione della P.A. e migliorare la capacità amministrativa del Paese, presupposti questi indispensabili per aumentare, a loro volta, l'attrattività dell'Italia nei confronti degli investimenti stranieri e favorire la crescita economica.

Non va sottaciuto ancora che la complessità delle procedure e la stringente tempistica di conclusione dei programmi di finanziamento costituiscono elevati fattori di rischio per l'insuccesso delle iniziative programmate.

Già nella precedente requisitoria, questa Procura regionale aveva espressamente evidenziato le forti criticità in ordine alla capacità delle strutture amministrative a supportare la tempestiva realizzazione delle finalità unionali e a garantire l'avanzamento della spesa indicato nei cronoprogrammi.

Le iniziative adottate dalla Regione in tema di assunzione di personale a tempo indeterminato non sembrano in linea con le esigenze strutturali di gestire ingenti finanziamenti e progetti di particolare profilo tecnico.

Tuttavia, tra le previsioni del PNRR certamente di rilevante valenza operativa sono le collaborazioni che coinvolgono la Cassa Depositi e Prestiti e Invitalia quale Centrale di Committenza nella gestione delle procedure di gara afferenti alcuni interventi infrastrutturali.

E' poi prevista una specifica attività di Supporto da parte del RTI composto da KPMG Advisory S.p.A., EY Advisory, Fondazione Politecnico di Milano, McKinsey & Company Inc. Italy e P.A. Advice S.p.A. che "*con particolare riferimento all'intervento di supporto al monitoraggio dei finanziamenti PNRR - Missione 6 Salute, afferente alle attività finalizzate alla pianificazione, gestione e monitoraggio dello stato di attuazione degli interventi programmati,* ha la finalità di garantire un efficiente e tempestivo uso delle risorse PNRR ed una rendicontazione delle stesse che risponda agli obblighi informativi richiesti dal Ministero.

Per la realizzazione degli interventi del PNRR, la Regione ha poi fatto ricorso ad incarichi di figure professionali e di esperti previsti dal DL n. 80/2021 e dal DPCM 12 novembre 2021.

Con nota istruttoria prot. n. 2433/2023, la Sezione, ha chiesto al Dipartimento Tutela della Salute di precisare - ai sensi del D.L. n. 80/2021 e D.P.C.M 12 novembre 2021 - se l'ente avesse previsto il reclutamento di personale e/o il conferimento di incarichi professionali per l'attuazione del PNRR, relativamente al settore sanità, precisando, in caso affermativo, il numero, il profilo professionale, le modalità di reclutamento l'ammontare della spesa, la durata dei rapporti lavorativi attivati e la provenienza delle risorse utilizzate nonché la modalità di imputazione dei relativi costi (al fine di accertare che essi non includano anche "costi impropri" .

Successivamente, la stessa Sezione, con nota istruttoria prot. 2525/2023, ha chiesto a ciascuna Azienda del SSR di riferire su eventuali conferimenti di incarichi professionali per la realizzazione degli interventi del PNRR (DL n. 80/2021 e DPCM 12 novembre 2021) indicando numero, tipologia e modalità di conferimento, ammontare della spesa e professionalità acquisite. In merito l'ASP di Crotone, l'ASP di Reggio Cal e il GOM di Reggio Calabria hanno riferito di non aver conferito incarichi professionali per la realizzazione degli interventi del PNRR. Le altre Aziende non hanno fornito risposta.

Il Dipartimento Tutela della Salute, invece, ha precisato che:

• per l'Investimento della M1 2.2 del PNRR il Piano ha previsto quale obiettivo di rilevanza europea da realizzare entro e non oltre il 31.12.2021, "*il completamento della procedura di assunzione di un pool di 1000 esperti da impiegare per tre anni a supporto delle amministrazioni nella gestione delle nuove procedure per fornire assistenza tecnica*";

• sono stati oggetto di reclutamento, professionisti ed esperti specializzati nelle materie oggetto di intervento, in possesso di comprovata esperienza professionale nelle attività tecnico-amministrative connesse alla predisposizione di istanze verso la pubblica amministrazione (progettazione e predisposizione di pratiche) o in attività istruttoria di atti e provvedimenti svolta presso pubbliche amministrazioni, nonché professionisti ed esperti con competenze, anche di carattere trasversale (economiche, giuridiche, amministrative, ecc.), comunque necessarie per la gestione delle procedure oggetto di intervento;

• ai fini della definitiva assegnazione delle risorse da parte del DFP, la Regione Calabria ha definito, sentite ANCI e UPI, un "Piano territoriale" che individua gli obiettivi da realizzare, le risorse da impiegare, le modalità di attuazione, i tempi di intervento e i risultati attesi;

• con nota prot. 438783/2021 in collaborazione con ANCI ed UPI, la Regione Calabria ha proceduto ad una ricognizione dei fabbisogni dei profili professionali ed alla individuazione delle procedure amministrative sulle quali intervenire ai fini della riduzione dei tempi e della semplificazione amministrativa;

• sulla base della ricognizione effettuata, sia con gli Enti territoriali e sia con i Dipartimenti regionali competenti, il Dipartimento Programmazione Unitaria, in collaborazione con il Dipartimento "Organizzazione Risorse Umane" ha predisposto lo schema definitivo di Piano Territoriale, trasmesso al Dipartimento della Funzione Pubblica con nota prot. n. 516271/2021;

• con provvedimento del 30 novembre 2021, il Dipartimento del Funzione Pubblica ha approvato il Piano Territoriale della Regione Calabria, ed ha assegnato alla stessa un importo di € 13.216.000,00, per un totale di 41 esperti[144];

[144] Si tratta in dettaglio di: Ing. Civile - 8 unità; Ing. Ambientale - 4 unità; Geologo - 4 unità; Ing. Chimico - 2 unità; Ing. Energetico - 3 unità; Ing. Elettronico e delle Comunicazioni - 3 unità; Ing. Gestionale - 7 unità; Architetto - 3 unità; Economista - 3 unità; Giurista - 4 unità

• con nota 516271/2021 il Dipartimento Programmazione Unitaria regionale ha comunicato al Dipartimento della Funzione Pubblica (DPF) la volontà di volersi avvalere, per come previsto dal punto 2.4 c. 2 dell'all. B) del DPCM del 12 novembre 2021, del supporto del DPF per il reclutamento dei professionisti esperti;

• a seguito dell'interlocuzione avvenuta con il DPF, con nota prot. 534066 e nota prot. 534905 del 10.12.2021, è stato richiesto a FORMEZ PA, il supporto tecnico per l'espletamento delle procedure di selezione sulla base delle liste dei candidati da sottoporre a colloquio trasmesse dal DPF, organizzati per settore di intervento e livello di esperienza;

• con nota 554060/2021, il Formez PA ha trasmesso gli esiti delle selezioni e le relative graduatorie per i profili richiesti dal Piano Territoriale della Regione Calabria:

• con Decreto Dirigenziale n° 13695/2021 avente ad oggetto: "*Conferimento incarichi di collaborazione a professionisti esperti per il supporto alla gestione delle procedure complesse nel territorio, in funzione dell'implementazione delle attività di semplificazione previste dal PNRR (Art. 9, comma 1, del Decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 (Prot. n. 513793 del 26.11.2021) – Impegno di spesa somme disponibili sul capitolo di spesa U9011102301 con relativo accertamento su capitolo di entrata N. E2010113201 del bilancio regionale di previsione 2021- 2023*" sono state allocate le risorse necessarie ai fini del pagamento delle attività svolte dai professionisti esperti;

• con Decreto Dirigenziale n° 13797/2021 la Calabria ha approvato le graduatorie di merito per profilo;

• alla fine del mese di dicembre 2021 sono stati sottoscritti i contratti degli esperti con la Regione Calabria, di durata 12 mesi;

• con nota prot. 236936 del 20.01.2022 del Dipartimento Programmazione Unitaria, sono stati assegnati formalmente al Dipartimento Tutela della Salute n° 3 esperti.

• nel mese di dicembre 2022 si è proceduto all'istruttoria propedeutica al rinnovo dei contratti sopraccitati e sono stati rinnovati i contratti degli esperti professionisti per ulteriori 12 mesi;

• con Decreto Dirigenziale n. 3706 del 15/03/2023 avente ad oggetto: "*Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) Missione 1 Componente 1, Sub-Investimento 2.2.1 Progetto 1000 esperti – Incarichi di collaborazione a professionisti ed esperti per il supporto alle procedure complesse nel territorio – Impegno di spesa"* sono state allocate le risorse necessarie ai fini del pagamento delle attività svolte dai professionisti esperti impegnando la somma di € 3.200.000,00 sul capitolo di spesa U9011102301, esercizio finanziario 2023;

• i tre esperti della Task Force PNRR Regione Calabria assegnati al Dipartimento Tutela della Salute hanno erogato un efficace supporto alle attività della Regione Calabria e delle Aziende del SSR, propedeutiche all'implementazione dei progetti previsti nella M6-Salute del PNRR.

Sebbene il Dipartimento non abbia fornito esaustivi riscontri su tutti gli aspetti richiesti dalla Sezione, per quanto concerne le risorse umane sembra dunque che la Regione si sia attivata al fine di dotarsi di un più che sufficiente quantitativo di risorse umane. Al proposito c'è da augurarsi che le stesse siano oltre che idonee per unità di numero anche professionalmente qualificate in relazione alla natura di alto profilo tecnico e tecnologico degli interventi al fine di non compromettere l'avvio e la conclusione delle iniziative progettate nel rispetto delle rigorose scadenze previste dal piano.

La Procura auspica, al fine di non perdere un'occasione unica per lo sviluppo del territorio calabrese, che la Regione più generalmente prosegua con determinazione all'avviamento e alla realizzazione degli interventi per i quali risulta soggetto attuatore,

evitando quei ritardi e quelle incertezze che talora hanno accompagnato la gestione delle risorse rese disponibili dalla politica di coesione europea.

In considerazione del mancato conferimento, da parte delle ASP, di incarichi professionali per la realizzazione degli interventi del PNRR, la Procura si augura la messa a disposizione delle proprie strutture amministrative a supporto degli Enti locali attuatori dei singoli interventi meno attrezzati sotto il profilo delle risorse umane e strumentali, per la gestione degli stessi.

Vi è poi il tema dei controlli, non potendo il corretto utilizzo delle risorse essere disgiunto da un adeguato sistema di controlli.

La Procura regionale sottolinea che le consistenti risorse finanziarie che vengono erogate nel contesto del dispositivo europeo – e l'elevata complessità di quest'ultimo, sotto molteplici profili: giuridico, organizzativo, metodologico, gestionale - richiedono la realizzazione dei previsti controlli già nella fase attuativa, al fine di prevenire il rischio di distorsioni o di fenomeni di illegalità, in una fase in cui i progetti finanziati dal PNRR risultano in itinere.

Ed in tal senso forte è il richiamo a che vengano operati dal competente Dipartimento regionale alla salute e dagli Organi comunque coinvolti nella gestione commissariale puntuali riscontri sulle risorse PNRR assegnate/trasferite alle Aziende del SSR, delegate in qualità di "Soggetti Attuatori esterni"

3. - PNRR e scudo erariale

Preme a tal fine richiamare la norma introdotta dall'art. 21 del d.l. n. 76 del 2020 ed oggetto di ulteriore proroga ad opera del d.l. n. 22 aprile 2023, nr. 44, convertito nella legge 21 giugno 2023, n. 74 concernente la limitazione della responsabilità ai casi in cui la produzione del danno è" dolosamente *voluta*" dall'agente, salvo che "*per i danni cagionati da omissione o inerzia del medesimo".*

Sotto tale ultimo profilo, si impone qualche considerazione in ordine all'impatto che la disciplina speciale avrà sulle esigenze di tutela sostanziale degli interessi finanziari dell'Unione, sotto il profilo dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa.

Come noto, la norma ha adottato una nuova definizione di dolo, inteso in senso penalistico, che richiede anche la volontà dell'evento dannoso e ha sospeso la perseguibilità delle condotte attive pregiudizievoli commesse con colpa grave fino al 30 giugno 2024.

Tale limitata impunità rischia di determinare l'instaurarsi di "zone grigie", dove risulta particolarmente difficile recuperare il danno erariale cagionato da condotte attive per le quali non è stato possibile provare la sussistenza del dolo come declinato in chiave penalistica con l'ulteriore effetto di determinare un complessivo abbassamento della soglia di attenzione amministrativa per una oculata gestione delle risorse pubbliche.

Tuttavia, se da un lato vi è il rischio che l'autore dell'illecito commissivo vada esente da responsabilità, al contrario continua ad essere perseguibile l'autore di una omissione colposa.

Motivo per il quale, anche con riferimento a tale tipologia di risorse, risulta fondamentale assicurare la piena sinergia tra l'attività di controllo e quella giurisdizionale, a tutela della legalità e del principio di sana gestione finanziaria delle risorse collettive, nazionali ed unionali.

Ebbene, la Procura regionale non può non rilevare, per lo meno alla data del 31 dicembre 2022, in ordine ai progetti che vedono la Regione quale soggetto attuatore, una sostanziale inerzia da parte dei Dirigenti referenti dei vari progetti finanziati con fondi del PNRR il che

potrà avere significative ricadute sotto il profilo della responsabilità amministrativa per omissione[145].

Motivo per il quale l'ufficio del Pubblico Ministero ribadisce la necessità che la Regione monitori costantemente l'attuazione dei vari progetti al fine di evitare ritardi o la mancata utilizzazione di tutti gli ingenti fondi disponibili.

E, peraltro, solo un costante ed incisivo esercizio delle attività di controllo potrà infatti assicurare e garantire il corretto e diligente impiego delle risorse, anche attraverso sistemi di tracciamento funzionali ad evitare episodi di doppi finanziamenti a valere sui fondi comunitari.

[145] È indicativo e suscita perplessità quanto accaduto nel mese di novembre 2022. Nell'occasione il Collegio dei revisori aveva indetto una riunione di tutti i Dirigenti referenti i vari progetti finanziati con fondi del PNRR responsabili dei seguenti dipartimenti: 1. Dipartimento Programmazione 2. Dipartimento Infrastrutture, Lavori Pubblici 3. Dipartimento Turismo, marketing territoriale e mobilità 4. Dipartimento Tutela della Salute 5. Dipartimento Lavoro e welfare 6. Dipartimento Istruzione, Formazione e Pari Opportunità 7. Dipartimento Protezione civile 8. Dipartimento sviluppo economico 9. Dipartimento transizione digitale. Ebbene, solo i due dirigenti del Settore Bilancio Dipartimento Economia e Finanza erano presenti. In quella sede sono stati sollecitati gli aggiornamenti richiesti dalla Corte dei Conti alla Sezione VIII del questionario al bilancio 2022/2024. Nessun riscontro è pervenuto alla data del 31 dicembre 2022. Nel mese di luglio 2023 sono pervenuti aggiornamenti - tra i quali quelli richiesti dalla sezione di controllo della Corte sulla corretta codificazione contabile delle transazioni- ma ad eccezione delle risposte fornite dal Dipartimento Economia e Finanze per quanto di sua competenza, sono assenti le informazioni di competenza dei Dirigenti referenti dei vari progetti finanziati con fondi PNRR.

CAPITOLO XI
Le società partecipate e gli enti strumentali della Regione Calabria
(Sostituto Procuratore Generale Costantino Nassis)

Società partecipate: osservazioni di metodo

1. - Profilo storico e inquadramento sistematico

L'ampio ricorso all'utilizzo degli enti strumentali da parte della pubblica amministrazione registratosi con particolare vigore nell'ultimo ventennio trova fondamento nell'obiettivo di rivisitare l'azione amministrativa e gestionale, ampliandone le prerogative di effettiva cura degli interessi pubblici costituzionalmente previsti, fruendo di schemi civilistici e negoziali dell'agire meno soggetti al formalismo delle procedure di stretta natura amministrativa. Sullo sfondo, rilevante, resta il tema della razionalizzazione degli apparati pubblici a fronte della profonda modifica degli obiettivi e degli interessi che la pubblica amministrazione cura, in funzione dell'evoluzione delle esigenze delle popolazioni e delle sfide sociali e globali che l'amministrazione deve affrontare.

In molti casi, per ragioni di efficienza e di snellezza operativa, le pubbliche amministrazioni hanno ritenuto preferibile, anziché organizzare al proprio interno alcune attività strumentali all'esercizio delle funzioni amministrative, affidarle a entità (per lo più organizzate in forma societaria) soggettivamente distinte che svolgono la propria attività in prevalenza per conto delle amministrazioni e degli enti pubblici di riferimento.

Tale fenomeno si è tuttavia sviluppato, in taluni casi in modo incontrollato, anche al di fuori del solco della razionalizzazione e dell'efficientamento delle attività strumentali. Si è così determinata una patologica proliferazione di enti strumentali connessa a scopi estranei alla fisiologia dello strumento (ad es. per eludere le norme pubblicistiche in materia di assunzione del personale, di affidamento degli appalti pubblici, di vincoli finanziari alla spesa, etc.).

Per porre un argine ai possibili abusi, negli anni più recenti sono state introdotte alcune leggi con l'obiettivo di ridurre le società a partecipazione pubblica ritenute inutili o poco vitali; rendere applicabili le norme pubblicistiche delle pubbliche amministrazioni anche ad alcuni tipi di società a partecipazione pubblica; ridurre i costi anche attraverso la previsione di tetti al numero ed ai compensi degli amministratori; prevenire distorsioni della concorrenza vietando alle pubbliche amministrazioni di operare con proprie società in ambiti propriamente di mercato.

In questa cornice di "moralizzazione" del settore si inseriscono, in particolare, le disposizioni previste dagli articoli 11-bis, 11-ter e 11-quater del d.lgs n. 118/2011 (bilancio consolidato con gli enti e gli organismi strumentali), dal d.lgs n. 175/2016 (testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) e dall'articolo 11 della legge n. 118/2022 (modifica della disciplina dei controlli sulle società a partecipazione pubblica), che costituiscono i cardini normativi di riferimento per l'azione del governo regionale in questo particolare e fondamentale ambito dell'amministrazione.

2. - Accountability e quadro normativo di riferimento: programma di valutazione del rischio di crisi aziendale

L'obbligo di ricondurre le partecipazioni pubbliche nell'alveo dei principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa è pertanto giuridicamente vincolante per l'amministrazione regionale. Invero, le gestioni condotte nell'inosservanza dei citati principi e di quelli più specifici stabiliti dalle evocate normative di settore conducono

inevitabilmente a gravi perdite economiche degli organismi partecipati, con ripercussioni negative sugli equilibri di bilancio dell'ente partecipante.

Sotto tale profilo, la natura delle risorse utilizzate pone in rilievo la necessità di assicurare in modo trasparente e aperto l'***accountability*** (che è, in primo luogo, un principio organizzativo) delle scelte pubbliche operate in questo settore.

Tale onere di "rendicontabilità" nei confronti della comunità (v. art. 22, d.lgs n. 175/2016, in virtù del quale "*le società a controllo pubblico assicurano il massimo livello di trasparenza sull'uso delle proprie risorse e sui risultati ottenuti*") è poi strettamente connesso con l'obbligo di rendere conto, anche in termini di responsabilità giuridica, delle conseguenze delle azioni o delle eventuali omissioni da parte degli amministratori pubblici.

Gioverà, in proposito, evidenziare che, nel caso di mancata o incompleta pubblicazione dei dati relativi agli enti partecipati, è vietata l'erogazione in loro favore di somme a qualsivoglia titolo da parte dell'amministrazione interessata, ad esclusione dei pagamenti che le amministrazioni sono tenute ad erogare a fronte di obbligazioni contrattuali per prestazioni svolte in loro favore (art. 22, co. 4, d.lgs. n. 33/2013).

Sicché i dirigenti responsabili di tale omissione comunicativa e dell'eventuale indebita erogazione, oltre che soggetti alle sanzioni amministrative previste dalla legge (art. 47, co. 2, d.lgs. n. 33/2013, "*decurtazione dal 30 al 60 per cento dell'indennità di risultato ovvero … decurtazione dal 30 al 60 per cento dell'indennità accessoria*"), possono essere chiamati a rispondere anche a titolo di responsabilità erariale per l'intera somma indebitamente erogata.

Come accennato in precedenza, l'*accountability* è principalmente un criterio organizzativo. In quest'ottica, il d.lgs n. 175/2016 prescrive che le società a controllo pubblico predispongano specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale (art. 6, co. 2) e auspica l'adozione di una serie di strumenti organizzativi volti a verificare la legalità, l'efficienza dell'attività di impresa, nel quadro del rispetto del principio di libera concorrenza (art. 6, co. 3).

È evidente che l'adozione di un programma di valutazione del rischio aziendale e l'implementazione di adeguate misure di "pre-allerta" (c.d. sistema di *early warning*) della crisi aziendale offrono all'organo amministrativo un imprescindibile ausilio informativo per la salvaguardia del patrimonio sociale e dell'efficienza e dell'efficacia dei processi aziendali.

Tali strumenti organizzativi consentono inoltre al socio pubblico di analizzare e valutare lo stato di salute delle proprie controllate, non soltanto in funzione del tentativo di risanamento, ma anche come ausilio per orientare le scelte del socio pubblico, tenuto a porre attenzione alle perdite che si riflettono sul proprio bilancio ed alle ricadute patologiche della crisi aziendale sulla continuità dei servizi pubblici di interesse generale.

Un forte richiamo all'obbligo della predisposizione del programma di valutazione del rischio di crisi aziendale con riguardo ai controlli dell'ente pubblico socio sulle società partecipate, in relazione ad una puntuale valutazione di eventuali riflessi sulla propria situazione economica e finanziaria, è stato veicolato nelle linee guida della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (cfr. delib. n. 5/2020, recante le linee guida per le relazioni annuali dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome sul sistema dei controlli interni).

La funzione di prevenzione della crisi deve, pertanto, essere oggetto di particolare attenzione per le società a controllo pubblico, caratterizzate da un rilevante coinvolgimento di risorse pubbliche e le cui attività sono spesso incentrate sullo svolgimento di servizi generali e di interesse economico generale.

Qualora, peraltro, alla crisi dovesse seguire una *deminutio* del patrimonio aziendale e – come frequente nel recente passato – una perdita del valore degli *asset (*che rappresentano l'interesse pubblico e che conseguono all'impiego di pubbliche risorse), alla responsabilità del management aziendale si affianca anche la responsabilità del management pubblico esclusa solo laddove venga data contezza documentale e formale che è stato dato corso alla doverosa e costante attività di monitoraggio e riscontro sulla attività societaria.

In altri termini compete alle strutture dipartimentali regionali e ai loro organi dirigenziali – specie in ipotesi di società *in house* e di controllo analogo – l'obbligo contrattuale e giuridicamente rilevante a vigilare sull'andamento della gestione societaria e a perseguire la cura dell'interesse pubblico, quantomeno nei termini minimi di non gravare il bilancio pubblico di nuovi oneri frutto di gestioni non avvisate.

3. - Partecipazioni da mantenere e nuove partecipazioni: strategia politica e criteri di scelta

Quanto ai criteri che devono orientare le scelte pubbliche in ordine alla costituzione o al mantenimento di società (o di partecipazioni in tali società), svolge un ruolo basilare il limite teleologico della "stretta necessità" per il perseguimento delle finalità istituzionali, in modo che la forma privatistica societaria non sia utilizzata quale strumento elusivo. Infatti, nelle situazioni di maggiore criticità la società pubbliche non strettamente focalizzate su finalità istituzionali tendono ad accumulare posizioni creditorie nei confronti dell'ente partecipante, che si riflettono negativamente sulla qualità dei servizi offerti e possono giungere fino alla pretesa di somme a titolo di interessi passivi per ritardato pagamento. Si producono così opacità nei rapporti crediti/debiti tra società ed ente e la crisi societaria può riflettersi negativamente sulla stabilità dell'ente stesso.

Così delineati i profili degni di particolare attenzione e cura nel settore degli enti strumentali (oneri informativi, obblighi organizzativi, criteri precauzionali e limiti teleologici), occorre soggiungere che il d.lgs n. 175/2016 ha circoscritto la cognizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa al danno, patrimoniale o non patrimoniale, subìto dal socio pubblico in via diretta (non, cioè, quale mero riflesso della perdita di valore della partecipazione sociale), ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti che, nell'esercizio dei propri diritti di socio, abbiano pregiudicato il valore della partecipazione (art. 12). Sicché per la tutela del patrimonio della società partecipata pubblica può essere esercitata, davanti al giudice ordinario, esclusivamente l'azione sociale di responsabilità nei confronti degli amministratori incorsi nella *mala gestio* (*ex* art. 2392 c.c.).

E non è superfluo ribadire che è comunque fatta salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house, nelle quali la distinzione tra socio pubblico e società sfuma in ragione dei particolari connotati del rapporto intercorrente (capitale sociale integralmente detenuto dall'ente pubblico; attività prevalente in favore dell'ente partecipante; forme di controllo previste dallo statuto analoghe a quelle esercitate sulle articolazioni interne dell'ente).

4. - Gestione, monitoraggio, vigilanza e controllo: ambiti della responsabilità

Sulla base di tali postulati normativi ed interpretativi, questa Procura ritiene utile rammentare, in coerenza con i delineati confini della giurisdizione contabile, che:

a) il danno arrecato dagli organi della società al patrimonio sociale (che nel sistema del codice civile può dar vita all'azione sociale di responsabilità ed eventualmente a quella dei

creditori sociali) non è idoneo, di regola, a configurare anche un'ipotesi di azione ricadente nella giurisdizione della Corte dei conti perché non implica alcun danno erariale;

b) fanno eccezione alla enunciata regola, con attribuzione alla Corte dei conti della giurisdizione sulla relativa azione di responsabilità:

b.1) alcune situazioni particolari connesse alla natura speciale dello statuto legale di talune società;

b.2) i casi in cui ci si trovi in presenza di una cosiddetta società *in house*;

b.3) le ipotesi in cui l'azione del Procuratore contabile sia volta a far valere la responsabilità dell'amministratore o del componente di organi di controllo della società partecipata dall'ente pubblico che sia stato danneggiato dall'azione illegittima non di riflesso, quale conseguenza indiretta del pregiudizio arrecato al patrimonio sociale, bensì direttamente, come ad esempio accade nel caso del danno all'immagine della pubblica amministrazione.

Accanto alle descritte ipotesi di danno erariale, questa Procura evidenzia tuttavia la sussistenza di una ulteriore, e non meno importante, ipotesi in cui è configurabile l'azione del procuratore contabile.

Tale ipotesi, che è destinata ad assumere sempre maggiore rilevanza nella vigenza della norma transitoria che limita la responsabilità erariale per colpa grave alle sole condotte omissive (art. 21, d.l. n. 76/2020, c.d. "scudo erariale"), si delinea nei confronti, non dell'amministratore della società partecipata per il danno provocato al patrimonio sociale, bensì di chi, quale rappresentante dell'ente partecipante o comunque titolare del potere di decidere per esso, abbia colpevolmente trascurato di esercitare i propri diritti di socio e abbia violato i doveri di vigilanza e di intervento correttivo (doveri che per le società in house si articolano pure nella facoltà di inibire unilateralmente eventuali scelte pregiudizievoli per l'ente)[146], così compromettendo il valore della partecipazione o procurando (indirettamente) all'ente partecipante gravi pregiudizi finanziari.

Sulla scorta di questo autorevole e cristallizzato indirizzo ermeneutico sarà sempre possibile esercitare l'azione di responsabilità anche nei confronti degli amministratori regionali (assessori o dirigenza, in ragione delle rispettive attribuzioni) che abbiano determinato un pregiudizio economico al pubblico erario, o che abbiamo, comunque, concorso, a determinarlo violando gli obblighi di costante monitoraggio, di attenta vigilanza e di approfondito e non soltanto formale controllo sulla gestione.

In tale cornice di *accountability* e responsabilità condivisa, egualmente regolato dalla legge è il profilo di responsabilità/corresponsabilità dei componenti gli **organi di revisione dei conti**, tenuti a operare un riscontro continuo dell'attività dell'ente controllato (dal controllo del bilancio preventivo alla regolarità degli atti che comportano spese, dall'esattezza del bilancio consuntivo alla corrispondenza con le scritture contabili) e, non ultima, la coerenza delle informazioni inserite dagli enti nella banca dati del Dipartimento del Tesoro con quelle rilevabili dalla documentazione oggetto di verifica da parte degli organi di revisione medesimi.

Nel caso di omessa o incompleta comunicazione dei dati, i revisori dovranno quindi segnalare alla competente struttura dell'ente la necessità di inserire le informazioni carenti.

---

[146] Cfr. **Cass. civ. Sez. Unite, Sent., 12/02/2019, n. 4132** che in sede di regolazione della giurisdizione chiarisce che "*l'azione del procuratore contabile è anche configurabile nei confronti, non dell'amministratore della società partecipata per il danno provocato al patrimonio sociale, bensì di chi, quale rappresentante dell'ente partecipante o comunque titolare del potere di decidere per esso, abbia colpevolmente trascurato di esercitare i propri diritti di socio, così pregiudicando il valore della partecipazione, o li abbia comunque esercitati in modo tale da procurare un siffatto pregiudizio*".

Appare evidente che eventuali inadempienze o negligenze nell'operare tali controlli o segnalazioni, le quali abbiano successivamente determinato (o agevolato l'insorgere di) criticità finanziarie dell'ente partecipante, non potranno non ridondare in altrettante ipotesi di responsabilità erariale omissiva nei riguardi degli organi di revisione.

4.1 - Analisi e osservazioni

Dall'articolata istruttoria posta in essere dalla Sezione regionale di controllo sono emersi dati in parte in linea con le coordinate fissate nelle richiamate disposizioni ed in parte divergenti o connotate da un percorso di convergenza estremamente lento.

4.2 - Gruppo amministrazione pubblica per il bilancio consolidato

In primo luogo, merita evidenziare che con Deliberazione di Giunta regionale (DRG) n. 680 del 23/12/2022 è stato aggiornato l'elenco dei soggetti componenti il "gruppo amministrazione pubblica" per la predisposizione del bilancio consolidato relativo all'esercizio 2022. Dalla ricognizione espletata, in estrema sintesi, risulta che ai fini del bilancio consolidato vanno riferiti all'amministrazione regionale:

- 12 enti strumentali controllati;
- 1 ente strumentale partecipato (ART-CAL);
- 5 società controllate attraverso partecipazioni dirette (di cui 1, la Sacal Spa figura pro quota anche tra le partecipazioni indirette);
- 5 società partecipate indirettamente (attraverso Ferrovie della Calabria Srl, Fincalabra Spa e Sacal Spa).

Società e gestione 2022: analisi ed osservazioni

1. - Piano di razionalizzazione periodica, oneri finanziari e sviluppi gestionali delle partecipazioni pubbliche

Con DRG 681/2022 è stato approvato il piano di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche previsto dall'articolo 20 del d.lgs. n. 175/2016. Al riguardo, il Governo regionale ha deliberato – in continuità con i precedenti piani di razionalizzazione di cui alle DRG 489/2020 e 594/2021 – di **mantenere 6 partecipazioni societarie** (Banca Popolare Etica SCPA; Ferrovie della Calabria Srl; Fincalabra Spa; Sacal Spa; Sorical Spa; Terme Sibarite Spa).

In ordine alla contribuzione finanziaria alle società partecipate attive risultano trasferimenti per un totale di **€ 161.365.461,18** di cui € 120.488.169,55 in conto competenza e € 40.877.291,63 in conto residui. Quindi la tendenza della spesa rispetto al 2021 (**€ 155.221.725,61** di cui € 85.507.999,84 in conto competenza ed € 69.713.725,77 in conto residui) è in non trascurabile aumento.

Al riguardo, questa Procura erariale non può non stigmatizzare – evidenziandone l'oggettiva criticità – che, a fronte di un impianto normativo regionale molto rigoroso in materia di vigilanza per il contenimento della spesa regionale per le società partecipate (v. art. 1, L.R. 27/04/2015, n. 11), non risulta fornito da parte dei Dipartimenti vigilanti alcun significativo dato di riscontro utile all'analisi e, segnatamente, nessuna analitica illustrazione dei risultati raggiunti (o delle ragioni del mancato rispetto delle precedenti misure di razionalizzazione).

E non può essere revocabile in dubbio che non è certamente espressione del rispetto del principio di leale collaborazione la laconica comunicazione che per "*l'anno 2021 non sono pervenute segnalazioni circa il mancato contenimento della spesa, mentre per l'anno 2022, considerato*

che i bilanci delle società sono stati approvati dall'assemblea dei soci nel mese di giugno, risultano ancora in corso le istruttorie a cura dei Dipartimenti vigilanti. Si evidenzia che occorre valutare una modifica della base dati su cui si effettua la verifica del contenimento della spesa, che attualmente è riferita all'anno 2014 e che, considerando il periodo emergenziale e gli aumenti dei prezzi registrati negli ultimi due anni, non appare proficuamente applicabile".

Parimenti insufficienti e generici risultano gli "aggiornamenti" sul contenimento della spesa veicolati nelle controdeduzioni di cui alla nota DG Dip. Eco. Fin. n. prot. 479920 del 30/10/2023 (nel prosieguo "controdeduzioni del 30/10/2023") offerte in riscontro alle osservazioni della Sezione regionale di controllo (v. allegato 1, lett. B e C).

Con riferimento a tale ultimo rilievo, non è superfluo rammentare, nell'ottica di prevenire eventuali indebite percezioni di indennità o emolumenti connessi al risultato individuale (con inevitabili ricadute in termini di responsabilità erariale), che il mancato svolgimento delle verifiche sul contenimento della spesa comporta una riduzione pari al 20 per cento dei benefici economici spettanti ai sensi della vigente normativa nazionale e regionale a seguito del raggiungimento degli obiettivi individuali, a carico dei dirigenti generali dei Dipartimenti che esercitano la vigilanza sulle attività delle società partecipate dalla Regione (art. 2-bis, L.R. 27/04/2015, n. 11).

Sui principali e recenti fatti gestionali delle società partecipate si osservano alcuni importanti sviluppi.

1.1 - Fincalabra Spa

Con L.R. 28/12/2021, n. 43, Fincalabra Spa, società *in house providing* della Regione Calabria, è stata autorizzata ad acquisire, nei limiti delle risorse disponibili, le azioni della Società aeroportuale calabrese S.p.A. (Sacal Spa) detenute dai soci privati (art. 1). Con atto del 23/03/2022, **Fincalabra S.p.A. ha quindi acquistato 24.039 azioni della Sacal Spa detenute da soci privati** e, conseguenzialmente, la Regione Calabria direttamente (9,27%) o indirettamente (51,96%) detiene in Sacal Spa una quota di partecipazione pari al 61,23%.

A seguito di tale acquisizione la **Sacal Spa** in forza del combinato disposto delle lett. b) ed m) dell'art. 2, d.lgs. n. 175/2016 è adesso suscettibile di essere qualificata "società a controllo pubblico", fatta sempre salva la verifica dell'esistenza di patti parasociali (art. 2314-bis cod. civ.), di specifiche clausole statutarie o contrattuali, che, pur a fronte della detenzione della maggioranza delle quote societarie da parte dell'ente pubblico, incidano sulle facoltà di influenzare le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale.

La Procura regionale ribadisce che nel caso di società a maggioranza pubblica gli enti pubblici hanno l'obbligo di attuare, e formalizzare, misure e strumenti coordinati di controllo sulla società.

Quest'ultimo adempimento è strumentale, per esempio, all'effettiva vigilanza sull'attività espletata dalla società, nonché sul rispetto, da parte di quest'ultima, delle norme dettate dal d.lgs. n. 175/2016, che prescrivono l'attribuzione di specifici obiettivi di contenimento dei costi di funzionamento e del personale.

Parallelamente, la già richiamata L.R. n. 43/2021 ha modificato il comma 5 dell'art. articolo 3 L.R. 11/05/2007, n. 9, in questi termini "***Fincalabra S.p.A.**, nelle materie di competenza regionale, **può assumere partecipazioni finanziarie e strumentali di carattere strategico nell'ambito di servizi di interesse generale finalizzati allo sviluppo socio economico del territorio***"[147].

[147] Il citato comma 5, in precedenza, così recitava "*Fincalabra S.p.A., società di intermediazione finanziaria, per lo svolgimento della propria attività, può assumere partecipazioni finanziarie e strumentali di carattere strategico nel*

Questa novella legislativa, nella misura in cui generalizza ed amplia rispetto alla formulazione precedente la facoltà di assumere partecipazioni finanziarie e strumentali di carattere strategico nell'ambito di servizi di interesse generale, deve essere necessariamente coordinata, come già osservato dalla Procura in occasione della parificazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2021, con le disposizioni del d.lgs. n. 175/2016.

In tale prospettiva assumono piena rilevanza le disposizioni dell'art. 5 (onere di motivazione analitica) del d.lgs n. 175/2016 [148] le quali impongono un rigoroso onere motivazionale per l'atto di costituzione societaria o di acquisto della partecipazione, sottoponendolo all'esame della Corte dei conti, al fine di intercettare tempestivamente eventuali criticità[149].

E sulla natura di atto di controllo di tale attività, al di là del *nomen iuris* con cui viene identificata[150], vale la pena ricordare che "*la pronuncia esitante nel parere previsto dall'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016 postula l'espletamento di una peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti*"[151].

Tutto ciò premesso, dalla produzione documentale riversata in atti dalla Regione non risultano adottati da parte della compagine societaria *in house* o dall'amministrazione controllante atti formali (come, ad es., modifiche statutarie, direttive, linee guida, etc.) idonei a garantire il rispetto degli evocati canoni finalizzati a salvaguardare la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria delle eventuali operazioni acquisitive i Fincalabra Spa.

---

rispetto dei limiti riportati nei punti successivi: a) le partecipazioni finanziarie devono essere unicamente finalizzate a fornire supporto finanziario alle società partecipate anche nelle forme di "venture capital" o di "seed capital" e non possono prevedere alcuna forma di gestione diretta delle società partecipate; b) al fine di garantire il rispetto dei principi normativi che regolano il funzionamento di Fincalabra S.p.A., le partecipazioni strumentali in veicoli operativi di carattere strategico devono essere finalizzate all'acquisizione di quote del capitale di imprese e società i cui prodotti e/o servizi integrino i processi produttivi e/o operativi di Fincalabra S.p.A. e devono consentire l'esercizio del controllo societario o garantire il mantenimento di un rapporto organico con l'impresa partecipata".

[148] Cfr. art. 5, comma 1, d.lgs n. 175/2016 che chiarisce che ad *"... eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa*".

[149] Cfr. **Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, delibera n. 16/SSRRCO/QMIG/2022.** L'obbligo di motivazione da sottoporre al vaglio della Sezione di controllo della Corte dei conti deve espressamente dare conto di avere preso in esame i profili guida: **a.** della necessità per la regione che sia la società partecipata a perseguire le finalità istituzionali indicate; **b.** delle ragioni e delle finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato; **c.** della compatibilità di tale scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa; **d.** *last, but not least,* dell'assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.

[150] Cfr. **Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, delibera n. 16/SSRRCO/QMIG/2022** in cui si chiarisce che "*la qualificazione legislativa in termini di "parere" dell'esito conclusivo della procedura di verifica esclude il carattere interdittivo del controllo operato dalla Corte dei conti. La novella normativa, infatti, dispone espressamente che, in caso di valutazione in tutto o in parte negativa, ove l'Amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente, è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali ritenga di discostarsi (e a darne pubblicità nel proprio sito internet istituzionale*)".

[151] Cfr. **Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, delibera n. 16/SSRRCO/QMIG/2022**, pag. 20

Con ogni possibile conseguenza in tema di disfunzioni nella gestione e di effetti in ordine all'impiego di pubbliche risorse.

1.2 - Ferrovie della Calabria Srl

La Società (partecipata al 100% dalla Regione Calabria) ha la *mission* aziendale di gestire sia le infrastrutture, sia il servizio di trasporto pubblico locale.

La scelta di un modello di integrazione verticale (gestione della rete e gestione del servizio) per il trasporto pubblico regionale segue, in discontinuità, al precedente progetto di scissione, che avrebbe portato alla suddivisione delle funzioni di gestione delle infrastrutture (compresa la rete ferroviaria), dalla gestione del trasporto pubblico.

In disparte i dubbi sulla asserita efficacia "rafforzativa" del servizio e sulla presunta funzione pro-concorrenziale ("*rendere* [il settore] *maggiormente competitivo*", v. nota Dip. TDAS n. 337190 del 25/07/2023) di un simile modello gestionale, atteso che solitamente i modelli di gestione integrata inibiscono ed ostacolano la concorrenza, giova osservare che l'amministrazione regionale ha comunicato, in sede istruttoria, di aver effettuato "*nel corso dell'anno 2022 (assemblea straordinaria del 05/08/2022) delle modifiche statutarie che introducono meccanismi di controllo analogo, puntando a far divenire Ferrovie della Calabria società in house della Regione*".

Tali modifiche, ove effettivamente rispondenti alle previsioni legislative, rappresentano un primo importante passo verso l'adeguamento auspicato dalla Procura regionale in occasione della parificazione del rendiconto del 2021, la cui importanza sarà esaminata *funditus* nel prosieguo.

1.3 - Sorical Spa (Società Risorse Idriche Calabresi)

Di particolare importanza sono le novità che riguardano la **Sorical Spa (Società Risorse Idriche Calabresi)** a cui è affidata la gestione, il completamento, l'ammodernamento e l'ampliamento degli schemi idrici di grande adduzione, accumulo e potabilizzazione, nonché lo svolgimento del servizio idropotabile all'ingrosso in favore di tutti gli utenti (in particolare i Comuni) calabresi.

Nella precedente requisitoria, la Procura regionale aveva espresso l'esigenza di massima priorità a misure che assicurassero un modello di gestione stabile e a costi sostenibili per l'erogazione di un servizio essenziale per tutta la popolazione regionale.

Con l'approvazione della L.R. 20/04/2022, n. 10 (organizzazione dei servizi pubblici locali dell'ambiente), sono state fissate importanti norme sulla regolazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica relativi al settore dei rifiuti urbani e al **servizio idrico integrato**, ed è stata istituita l'**Autorità Rifiuti e Risorse Idriche Calabria** (ARRICAL) cui partecipano obbligatoriamente tutti i Comuni della Calabria e la Città metropolitana di Reggio Calabria per l'esercizio associato delle funzioni pubbliche (organizzazione, affidamento, controllo e tariffe all'utenza) relative al servizio idrico integrato e al servizio di gestione dei rifiuti urbani.

L'art. 18 della L.R. n. 10/2022 autorizza, in particolare, Fincalabra Spa ad acquisire le azioni di Sorical Spa acquistate ai sensi dell'articolo 2357 c.c. (acquisto delle proprie azioni) e dalla stessa eventualmente ancora detenute. Successivamente all'approvazione della citata disposizione legislativa, l'assemblea societaria del 15/06/2022 ha autorizzato l'acquisto dell'intero pacchetto azionario del socio privato (Acque di Calabria Srl). Sicché adesso **Sorical Spa** risulta, sulla base di quanto comunicato dall'amministrazione regionale in sede istruttoria, **totalmente partecipata dalla Regione Calabria.**

È stato conseguentemente revocato, in data 10/08/2022, lo stato di liquidazione di Sorical Spa avviato il 13/07/2012.

Sebbene la società abbia chiuso l'esercizio 2022 con utile superiore a quello registrato nell'anno precedente, persistono non poche criticità dal punto di vista dei rapporti creditori/debitori della società medesima (€ 486.236,91 anticipati dalla Regione per la fornitura del campo profughi di San Ferdinando; € 134.575,16 non riconosciuti dalla Regione; l'attuazione dell'accordo modificato di ristrutturazione del debito ai sensi dell'art. 182-bis, l. fall.; € 3.458.367,88 quale credito residuo di Sorical per gli interventi realizzati in attuazione della Convenzione per l'affidamento in gestione degli acquedotti regionali della Calabria del 13/06/2003 e dell'Accordo integrativo del 20/05/2004).

L'auspicio è che il modello organizzativo prescelto restituisca alla gestione di un servizio pubblico di elevatissima importanza una lunga stagione di stabilità, efficienza ed economicità per l'erario e per l'utenza.

2. - La formalizzazione del controllo analogo (*in house*) nelle società partecipate attive

In occasione della parificazione del 2021, la Procura regionale aveva avvisato del rischio finanziario connesso alla mancata formalizzazione di adeguati strumenti di controllo (analogo) delle società partecipate.

Al paventato rischio per il socio pubblico di subire le ricadute finanziarie di una gestione manageriale non controllata e consentanea agli obiettivi di interesse generale, è opportuno soggiungere il profilarsi di una ulteriore criticità.

Invero, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, la verifica in ordine alla ricorrenza dei requisiti propri della società *in house* (la cui sussistenza costituisce il presupposto per l'affermazione della giurisdizione della Corte dei conti sull'azione di responsabilità esercitata nei confronti degli organi sociali per danni da essi cagionati patrimonio della società) deve compiersi precipuamente con riguardo alle previsioni contenute nello statuto della società.

Un persistente orientamento della Corte regolatrice della giurisdizione (ex pluribus, Cassazione, Ss. uu., sent. n. 22712/2019) limita, infatti, la cognizione della Corte dei conti, al di fuori delle società *in house* (che sono invece trattate, dal punto di vista della giurisdizione sui danni al patrimonio delle stesse, alla stregua di una articolazione interna dell'ente pubblico titolare), al caso in cui il danno sia stato arrecato al socio pubblico direttamente, e non quindi quale mero riflesso della perdita di valore della partecipazione sociale.

Ciò sulla base della considerazione che "*la distinzione tra la personalità giuridica della società e quella dei singoli soci e la piena autonomia patrimoniale della prima rispetto ai secondi non consentono di riferire al patrimonio del socio il danno che l'illecito comportamento degli organi sociali abbia eventualmente arrecato al patrimonio dell'ente*".

Tale impostazione, in disparte ogni valutazione sulla sua validità giuridica, rischia di avallare, al di fuori del perimetro dell'*in house providing*, una sostanziale impunità degli autori di danni alle società a partecipazione pubblica, attesa la scarsa effettività e deterrenza delle azioni civilistiche nella realtà fattuale.

Fatte queste doverose premesse, la Procura osserva che – ad eccezione di Fincalabra Spa e, più di recente, di Ferrovie della Calabria Srl – dall'istruttoria della Sezione regionale di controllo non risulta sia stata assunta alcuna – invece opportuna – iniziativa funzionale all'effettivo e non formale controllo dell'operato di amministratori di società partecipate, degli esiti della gestione e, laddove negativi, alla attivazione di meccanismi sanzionatori, constatazione per la quale appare immediata la responsabilità da parte dei soggetti colpevoli

dell'omissione, a fronte dei rischi derivanti dalla (reiterata e storicamente documentabile) *mala gestio* sottesa alla omessa segnalazione.

3. - Le procedure di liquidazione e di chiusura dei fallimenti

Quanto alle **partecipazioni in corso di dismissione/definizione** a fine 2022 risultavano:

- 2 società in liquidazione (Comarc Srl e Stretto di Messina Spa);
- 5 società in fallimento (Comac Srl; Consorzio CIES; Progetto Magna Graecia Srl; Soc. Aeroporto S. Anna Spa; SOGAS Spa).

Una prima criticità si registra in ordine all'aggiornamento di tre procedure fallimentari (Comac Srl, Soc. Aeroporto S. Anna Spa e Sogas Spa) per le quali l'amministrazione regionale si limita a prendere atto delle carenze informative da parte dei curatori fallimentari.

Non risultano, poi, sviluppi della procedura fallimentare né per il "Consorzio CIES" (istituito per la realizzazione e la gestione di un centro per lo svolgimento di ricerche, sperimentazione e formazione), né per la "Progetto Magna Graecia Srl" (che aveva lo scopo di promuovere la valorizzazione del patrimonio archeologico calabrese).

Riguardo al primo risultano tuttora contenziosi pendenti e quote consortili da recuperare pari ad € 236.275,93.

Quanto alla seconda società, l'unica novità riferita dalla curatela fallimentare attiene al conferimento di un incarico ad un professionista finalizzato all'accertamento di eventuali azioni di responsabilità nei confronti degli organi sociali.

La procedura di liquidazione della "Comarc Srl" risulterebbe, invece, di prossima conclusione essendo stato delineato nel 22/06/2021 l'iter per il completamento del piano dei pagamenti approvato e per il riparto dell'attivo residuo. Perfezionato tale riparto dovrà seguire l'approvazione del bilancio finale di liquidazione; persiste una pendenza contenziosa relativa alla restituzione di una somma pignorata dall'Agenzia delle Entrate Riscossione (€ 34.353).

Ad un rinnovato interesse sembra destinata la partecipazione (2,576%) nella **Stretto di Messina Spa**, in virtù di quanto disposto dalla L. 29/12/2022, n. 197 (legge di bilancio 2023) che prevede, a decorrere dal 01/04/2023, la revoca dello stato di liquidazione della società anche in deroga all'articolo 2487-ter, secondo comma, del codice civile, che ordinariamente richiede, ai fini della revoca della liquidazione, la previa eliminazione della causa di scioglimento.

La medesima legge di bilancio n. 197/2022 autorizza la Stretto di Messina Spa a definire la rinuncia alle azioni, alle domande e ai giudizi da parte del contraente generale, degli altri soggetti affidatari dei servizi connessi alla realizzazione dell'opera e di tutte le parti in causa nei giudizi pendenti, a definitiva e completa tacitazione di ogni diritto e pretesa (art. 1, commi 489 e 490).

Ciò in quanto le iniziative avviate nel 2012 per la selezione della migliore offerta di finanziamento dell'infrastruttura con capitali privati (art. 34-decies, D.L. 18/10/2012, n. 179, conv. dalla L. n. 221/2012) non erano esitate in un accordo con il concessionario selezionato, donde la messa in liquidazione della società e l'insorgere di un contenzioso risarcitorio azionato dal concessionario stesso.

4. - Osservazioni finali

In linea generale, la Procura regionale rileva una notevole "vischiosità" delle procedure per la soppressione (fallimentari o liquidatorie) delle partecipazioni oggetto di razionalizzazione.

In verità spesso il procrastinarsi delle procedure estintive non è direttamente connesso a condotte inerti dell'amministrazione regionale, che tuttavia non è dispensata dall' attuare ogni utile attività informativa, sollecitatoria e di formale impulso prevista dalla normativa che disciplina le procedure estintive di che trattasi.

Circostanza che, nella specie, non risulta sia stata praticata e la cui valutabilità in termini di contributo causale omissivo in ipotesi di determinazione di effetti negativi sul bilancio regionale e sul pubblico erario appare rafforzata dalla circostanza che, con riferimento a diverse procedure estintive, gli uffici regionali vigilanti si sono "burocraticamente" limitati a registrare una carenza informativa senza adottare alcun atto di contestazione e/o di denuncia.

Enti Strumentali sub-regionali: gestione 2022, analisi ed osservazioni

Premessa

Sotto il profilo della perimetrazione degli enti sub-regionali e delle fondazioni fotografata alla fine del 2022, risultano 10 enti strumentali di varia natura formale di cui:

a. enti regionali:

- 8 attivi (Arcea, Arsac, Arpacal, Ente parchi marini, Artcal, Aterp, Azienda Calabria Lavoro, Azienda Calabria Verde);
- 2 in liquidazione (Corap e Afor);

b. Fondazioni

- 2 attive;
- 3 non attive (quelle per le minoranze linguistiche);
- 3 in liquidazione (Calabresi nel mondo, Calabria Etica e Field).

I contributi versati agli enti strumentali nell'anno 2022 ammontano ad **€ 372.764.183,21** (€ 331.178.757,40 in conto competenza e € 41.585.425,81 in conto residui).

Rispetto alla annualità precedente (nel 2021: € 308.469.035,48) si rileva pertanto un notevole aumento sia della quota in conto competenza (nel 2021: € 301.112.131,58), sia della quota in conto residui (nel 2021: € 7.356.903,91). L'aumento principale è ascrivibile ai contributi per i trasporti regionali (Artcal € 109.623.319,32 - nel 2021 € 64.994.615,83), non compensato da talune marginali riduzioni di altri contributi.

1. - Osservazioni e criticità

Una prima criticità che merita menzione si è presentata con riferimento alla procedura di recupero degli emolumenti corrisposti e non dovuti ai vertici amministrativi di ARCEA, Azienda Calabria Lavoro e Azienda Calabria Verde.

2. - Articolo 8 della L.R. 24/02/2023, n. 8

L'articolo 8 della L.R. 24/02/2023, n. 8, ha infatti disposto – in asserita funzione di interpretazione autentica – che "*all'articolo 9, comma 2, secondo periodo, della legge regionale 11 agosto 2010, n. 22 (Misure di razionalizzazione e riordino della spesa pubblica regionale), l'espressione "trattamento retributivo di servizio" si intende riferita a tutte le voci retributive correlate ai rapporti di lavoro, sia a tempo determinato, sia a tempo indeterminato*".

L'articolo 9, comma 2, oggetto della citata norma, dispone che "*a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, le somme riguardanti compensi, gettoni, indennità, retribuzioni o altre utilità comunque denominate, corrisposti ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione comunque denominati, presenti negli enti sub-regionali, negli Istituti, nelle Agenzie, nelle Aziende, nelle Fondazioni e negli altri enti dipendenti, ausiliari o vigilati dalla Regione, nei casi in cui la spesa sia a carico del bilancio regionale, sono automaticamente ridotte*

del 20 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 31 dicembre 2009. La riduzione non si applica al trattamento retributivo di servizio …".

Il combinato disposto delle due disposizioni citate sembra quindi escludere dalla riduzione di spesa gli emolumenti spettanti agli organi di vertice degli enti citati.

L'intento interpretativo della norma non è tuttavia risultato risolutivo rispetto alle procedure di recupero delle indennità già azionate dall'amministrazione regionale ed anzi ha sollevato dubbi applicativi (presso gli stessi uffici regionali preposti al contenzioso) sia in ordine alla natura realmente interpretativa *ex tunc* (piuttosto che abrogativa *ex nunc*) della norma, sia per quel che concerne la portata definitoria della stessa (se riferibile alla tipologia degli emolumenti o al tipo di rapporto lavorativo).

Impregiudicata ogni valutazione sui dubbi interpretativi sollevati dagli uffici regionali interessati, la Procura erariale evidenzia il rischio di una proliferazione di contenziosi in materia, con imprevedibili ricadute sui costi connessi, ed invita l'amministrazione regionale, e, segnatamente, il Governo regionale e la Dirigenza competente, ad operare per la definizione di un percorso chiaro all'interno di altrettanto chiare disposizioni e a fornire agli uffici competenti indirizzi applicativi uniformi e coerenti.

La Procura erariale – pur riconoscendo la relativa opinabilità di una impostazione ermeneutica più conservativa anche in ragione del tenore testuale della rubrica del citato articolo 8 ("*Interpretazione autentica dell'articolo 9, comma 2, della L.R. n. 22/2010*") – ritiene che la formulazione utilizzata dalla norma asseritamente interpretativa ("*l'espressione "trattamento retributivo di servizio" si intende riferita a tutte le voci retributive correlate ai rapporti di lavoro*") non esclude la possibilità esegetica di riportare tale indicazione applicativa esclusivamente alle riduzioni retributive successive all'entrata in vigore della norma stessa (11/03/2023). Sarebbe conseguentemente inibito qualsiasi effetto retroattivo per la sanatoria di specifiche posizioni debitorie di taluni dirigenti regionali, i quali, in forza dell'art. 9, L.R. n. 22/2010, sono risultati destinatari di provvedimenti per il recupero di considerevoli somme indebitamente erogate.

L'inevitabile ricaduta di tale impostazione è che – in carenza di uno specifico ed inequivoco chiarimento anche da parte del formante giurisprudenziale – eventuali atti amministrativi di cancellazione di queste poste creditorie, comporterebbero il profilarsi di ipotesi di responsabilità erariale possibile oggetto di indagini ed approfondimenti da parte del Pubblico Ministero contabile.

3. - Azienda Calabria Verde

Occorre altresì segnalare, con riferimento alla procedura di restituzione del finanziamento di € 79.604.906,42 stanziato nell'ambito del POR Calabria FESR 2007/2013 per la mitigazione del rischio da frana e la rimozione delle criticità lungo i corsi d'acqua, che l'Azienda Calabria Verde – responsabile dello stralcio di tale finanziamento per la mancata rendicontazione delle spese nei termini di legge – non ha ancora restituito la somma residua (€ 69.168.946,92) ed ha proposto una rateizzazione ventennale senza la corresponsione di interessi e della rivalutazione monetaria.

Risulta che tale proposta è stata positivamente riscontrata dalla UOA "*Politiche della Montagna, Foreste, Forestazione, Difesa del Suolo*" (soggetto vigilante) in data 03/08/2023, in carenza tuttavia di indicazioni specifiche da parte del Dipartimento Economia e Finanze.

La Procura regionale evidenzia che, trattandosi di una rateazione pluriennale senza interessi e rivalutazione monetaria di un importo considerevole, l'erosione inflazionistica dell'originale valore reale potrebbe sottrare alla restituzione una porzione importante del finanziamento ed evidenzia pertanto l'opportunità che il Dipartimento Economia e Finanze fornisca motivate e ponderate indicazioni in merito.

L'Ufficio del requirente non può inoltre non porre l'attenzione sulla gravità, in prospettiva futura, della mancata realizzazione, a causa degli inadempimenti amministrativi verificatisi, delle azioni di mitigazione delle criticità idrogeologiche, che negli anni potrebbe determinare costose ed imprevedibili spese pubbliche per riparare *ex post* eventuali danni connessi alla omessa rimozione delle condizioni di rischio.

4. - Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale Pubblica (ATERP)

Si registra anche per il periodo di competenza 2022 un notevole scarto tra gli accertamenti (€ 20.243.278,22) e le riscossioni (€ 9.896.170.61) realizzati dall'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale Pubblica (ATERP) in relazione ai canoni locativi.

In disparte le evidenti inefficienze del sistema di riscossione solo parzialmente giustificabile con la situazione reddituale e patrimoniale degli utenti, una quota di questo importante residuo attivo è riconducibile – secondo quanto espressamente comunicato dagli stessi uffici regionali – alla prassi applicativa dell'articolo 38 (Accertamento periodico del reddito), comma 3, L.R. 25/11/1996, n. 32, in base al quale "*qualora l'assegnatario non produca la documentazione richiesta o dichiari un reddito ritenuto inattendibile dall'Ente gestore, si applica il canone di cui al punto c) del precedente articolo 35*", cioè il canone relativo alla fascia di reddito più alta. Dopo la produzione della documentazione reddituale richiesta i canoni "*vengono ricalcolati ed inseriti nel riaccertamento dell'anno successivo*".

Al riguardo la Procura regionale evidenzia una possibile criticità ove il ricalcolo in diminuzione dei canoni sia retroattivo anche rispetto ai canoni dovuti prima della presentazione della documentazione richiesta, posto che la disposizione regionale di riferimento sembra avere anche una connotazione latamente sanzionatoria di condotte inerti o decettive.

5. - Fondazione Calabria Etica in liquidazione

Quanto alla posizione debitoria della Regione nei confronti della Fondazione Calabria Etica in liquidazione, la Procura prende atto che la richiesta della Sezione regionale di controllo di certificare in via definitiva l'importo del debito verso la fondazione, attesa la discordanza delle dichiarazioni rese nei vari documenti di bilancio, non ha avuto riscontro integrale. Residuano, infatti, alcune partite creditorie di non poco momento a favore della Fondazione ancora oggetto di verifica e quindi non certificabili.

In particolare, il riferimento è al credito di 1.135.820.50 che, pur essendo stato decurtato di una somma non dovuta (€ 123.528,23 destinati al progetto "Segregazione") e rimodulato in relazione ad altre incongruenze minori, risulta nella quota residua (€ 975.732,23) ancora non certificato in ragione del permanere di "*criticità … (mancanza dei requisiti per l'utilizzo di alcune risorse - maggiori giornate considerate rispetto alle 20 mensili previste da Convenzione) e a fronte delle quali si è ancora in attesa dell'esito dei controlli in corso sulle rendicontazioni presentate*". Parimenti in corso di istruttoria risulta un credito di € 1.600.000,00 che afferisce al "*Fondo di funzionamento ordinario*" di cui alla L.R. n. 19/2009 per il quale "*sono in corso le verifiche necessarie per definire l'eventuale esistenza di obbligazioni giuridicamente vincolanti a favore della Fondazione*".

Quanto al progredire della procedura liquidatoria della Fondazione, l'aggiornamento istruttorio evidenzia:

1) pendono ancora alcune vertenze lavoristiche;

2) è stato intimato il pagamento del compenso per il commissario liquidatore e per il consulente;

3) il valore dell'immobile di proprietà della Fondazione è stato stimato in € 534.000,00;

4) il Commissario liquidatore, che risultava essere contemporaneamente anche l'organo asseverante e il Direttore del Dipartimento vigilante (con possibile pregiudizio dell'imparzialità dell'operato nei riguardi dei creditori della Fondazione), si è dimesso dall'incarico commissariale in data 31/05/2023. Al momento non risulta che l'incarico vacante sia stato attribuito ad altro soggetto.

La Procura sollecita l'amministrazione regionale a provvedere alla nomina del Commissario liquidatore in tempi rapidi.

6. - Fondazione Field in liquidazione

La medesima sollecitazione è riferibile alla Fondazione FIELD in liquidazione che presentava la medesima problematica di sovrapposizione di ruoli (Asseverante/Commissario liquidatore/Direttore del dipartimento vigilante) nella stessa persona.

In relazione al rischio di pagamenti per debiti inesistenti verso la Fondazione Field in liquidazione o di pagamenti doppi per lo stesso debito verso la predetta Fondazione – così come prospettato dal Collegio dei revisori, con rilievo del 09/05/2023, in ragione della carenza informativa sui pagamenti eseguiti dalla Regione (in qualità di terzo pignorato) per i debiti di Field, e della conseguente mancata asseverazione per il riconoscimento di un debito fuori bilancio – risulta esclusivamente che in data 29.06.2023 la questione è stata posta all'attenzione dell'Avvocatura regionale con richiesta di valutare tutte le azioni finalizzate al recupero delle somme pagate. In assenza di dati circostanziati sui pagamenti effettuati o sulle cautele azionate, il rilievo segnalato non può essere considerato superato. Al riguardo, è bene evidenziare che non appaiono risolutive in una prospettiva sistemica le osservazioni – riferite peraltro ad un caso specifico (giudizio di esecuzione Prosvim srl) – veicolate nelle controdeduzioni del 30/10/2023 (v. allegato 6).

Esito delle sollecitazioni di carattere sistemico veicolate in precedenza

Da un punto di vista sistemico, in occasione della precedente parificazione del rendiconto, la Procura regionale, oltre alle segnalazioni più specifiche di cui si è detto in precedenza, aveva evidenziato, in funzione esortativa per individuare possibili rimedi, le seguenti criticità nei rapporti tra Regione e organismi partecipati che presentano uno stretto legame eziologico: frequenti disallineamenti contabili, ritardi nell'erogazione delle somme agli organismi partecipati e intempestività dei flussi informativi.

Nessuna delle segnalate criticità di ordine sistemico sembra, al momento, essere stata definitivamente superata. Con specifico riferimento ai rilevati disallineamenti contabili, l'amministrazione regionale nelle controdeduzioni del 30/10/2023 si è limitata a riferire che "per una parte dei disallineamenti riscontrati in sede di rendiconto 2022 […] sono già stati adottati i provvedimenti necessari alla sistemazione delle discrasie" e per i disallineamenti residui "si provvederà alla loro riconciliazione con la manovra di assestamento del bilancio 2023-2025".

Invero, si osservano anche con riferimento all'esercizio finanziario preso in considerazione notevoli rallentamenti e difficoltà nella circolarizzazione (i.e. conferma esterna) delle poste di bilancio (v. casi Fondazione Calabria Etica e Azienda Calabria Lavoro), discordanze nei rispettivi bilanci (v. disallineamento delle posizioni debitorie -per € 5.101.822,07- e creditorie -per € 45.790.116,94- della Regione verso SORICAL spa), carenze informative riguardo ai pagamenti eseguiti dalla Regione in qualità di terzo pignorato (v. caso Fondazione Field) e ritardi nella verifica della rendicontazione delle spese.

Emblematico, al riguardo, è il caso del credito di € 1.055.000,00 vantato da Ferrovie della Calabria S.r.l. per il prolungamento della tratta turistica fino a San Giovanni in Fiore, in

relazione al quale è stato dichiarato che la convenzione per la gestione dell'intervento sarebbe scaduta e che il credito è inesigibile. Dall'istruttoria del Sezione di controllo, che ha esplicitamente richiesto agli uffici regionali se l'intervento è stato anche parzialmente eseguito, è emerso che il credito complessivo vantato dalla società per il predetto prolungamento (nella misura di € 1.045.000,00, siccome riduttivamente individuata con deliberazione di Giunta regionale n. 204 del 04.05.2023) trova copertura finanziaria per l'importo di € 625.000,00, a valere sull'impegno contabile n. 3608/2022, mentre l'importo di € 420.000,00 è già stato erogato con decreto 6347/2018. Orbene, a fronte di un finanziamento parzialmente erogato, di una convenzione di gestione scaduta e di un credito residuo asseritamente inesigibile, gli uffici regionali – dopo reiterate sollecitazioni – hanno fornito riscontri solo parzialmente esaustivi (v. controdeduzioni del 30/10/2023, allegato 2). In sintesi, è stata confermata l'inesigibilità del credito in ragione della scadenza della pregressa convenzione; in merito alla eventuale parziale esecuzione dei lavori, si comunica elusivamente che "*i lavori sono al momento sospesi*" senza precisare se siano stati concretamente avviati e in quale situazione si trovino; è stato altresì affermato che "*non risulta … alcun contenzioso*"; ed è stata trasmessa una recentissima deliberazione della Giunta regionale (n. 548 del 13/10/2023) con la quale "*sono stati destinati allo scopo 1.500.000,00 euro, che consentiranno di rimodulare l'intervento con la sottoscrizione di una nuova convenzione*".

Merita infine evidenziare le perplessità della Procura in ordine alla indicazione da parte degli uffici regionali (v. nota Dip. Agricoltura, Ris. Agr., Forestazione n. prot. 347227 del 31/07/2023) che i **consorzi di bonifica** "*non appartengono al perimetro degli enti partecipati e/o controllati dalla regione ne possono considerarsi enti strumentali … pertanto le eventuali passività sono a carico dei consorzi stessi e non vi sono impatti diretti sul bilancio regionale*".

Impregiudicati gli approfondimenti e le valutazioni della Sezione regionale di controllo, l'indicazione appena riportata non appare pacifica e incontroversa e dovrebbe essere attentamente rimeditata avuto riguardo alla normativa regionale vigente in relazione all'esercizio finanziario preso in considerazione.

La necessità di un ripensamento appare ancora più evidente alla luce della recente riforma organica (L.R. 10/08/2023, n. 39, "*Disciplina in materia di ordinamento dei Consorzi di bonifica e di tutela e bonifica del territorio rurale*") che prevede la liquidazione degli undici consorzi di bonifica esistenti alla data di entrata in vigore della riforma e l'istituzione di un "*Consorzio di bonifica della Calabria*" a partecipazione obbligatoria che assume i compiti di servizio pubblico di bonifica già affidati ai consorzi soppressi.

Si osserva, al riguardo, che non sono poche le disposizioni (vigenti nel periodo di riferimento) in possibile attrito con l'orientamento espresso dagli uffici regionali.

I dubbi si riproporrebbero, peraltro, con uno spessore maggiore in relazione alla recente riforma.

Invero, entrambe le leggi regionali che si sono succedute nella disciplina della materia (L.R. 23/07/2003, n. 11, e L.R. 10/08/2023, n. 39), delineano i rapporti tra la Regione ed i consorzi di bonifica (adesso il Consorzio di bonifica) in questi termini:

- approvazione dei piani pluriennali di bonifica da parte della Giunta regionale (art. 5 L.R. n. 11/2003; art. 7, c. 1, lett. b, L.R. n. 39/2023);
- finanziamento delle attività del consorzio di bonifica (art. 8 L.R. n. 11/2003; art. 31 L.R. n. 39/2023);
- vigilanza e controllo (art. 38 L.R. n. 11/2003; artt. 29, 39 e 40 L.R. n. 39/2023).

L'Amministrazione regionale, nelle controdeduzioni del 30/10/2023, in relazione a questo specifico profilo, ha confermato l'orientamento che confuta l'inclusione dei Consorzi di bonifica nel GAP (gruppo amministrazione pubblica per il bilancio consolidato) sul duplice

presupposto *a)* che i finanziamenti regionali sarebbero vincolati "*alla realizzazione di interventi pubblici da eseguirsi a cura dei Consorzi quali "delegati" dalla Regione, con l'effetto che le somme assegnate sono correlate a spese necessarie per eseguire le opere e non rientrano nelle disponibilità dei Consorzi*"; *b)* che gli statuti vigenti attribuirebbero alla Regione "*un potere meramente negativo sulle decisioni dei Consorzi e non anche positivo*".

Premesso che le sintetizzate motivazioni formulate dall'Amministrazione regionale non sembrano idonee a diradare del tutto gli evocati dubbi sulla perimetrazione del GAP, giova evidenziare che, nelle medesime controdeduzioni del 30/10/2023, l'Amministrazione regionale concorda sulla necessità di rivalutare le scelte di perimetrazione del bilancio consolidato in ragione della recente riforma di cui alla L.R. n. 39/2023 che, tra le altre cose, prevede contribuzioni regionali per l'avvio delle attività dell'istituito Consorzio unico di bonifica.

In ogni caso, su un piano meramente storico e fattuale, la Procura erariale evidenzia la presenza di un disavanzo consortile certificato nella misura di **quaranta milioni di euro**, che non risulta agevolmente ripianabile anche in considerazione del fatto che nei lustri passati si sono registrate ripetute serie storiche negative nella riscossione del contributo a carico dei consorziati. Tali circostanze, pur prescindendo dalle precedenti osservazioni di natura normativa ed ordinamentale, rendono altamente probabile in futuro un intervento a carico del bilancio pubblico, trattandosi di servizi ritenuti strategici ed essenziali per l'economia regionale.

Ciò evidenziato, questa Procura richiama, anche a fine monitorio, un recente orientamento giurisprudenziale[152] che, muovendosi in linea con altrettanta cristallizzata esegesi giurisprudenziale, ha confermato "*la spettanza al Giudice contabile delle controversie riguardanti la responsabilità risarcitoria degli amministratori e dipendenti dei Consorzi di B. in quanto trattasi di enti ricompresi tra le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165 del 2001, la cui natura pubblica è* expressis verbis *affermata anche dall'art. 59, comma 1, del R.D. n. 215 del 1933*[153].

[152] Cfr. **Corte dei Conti, Sez. giurisdiz. Veneto, Sent., 04/08/2023, n. 102.**

[153] Cfr. **Corte dei Conti, Sez. giurisdiz. Veneto, Sent., 04/08/2023, n. 102** in cui si legge che *"I consorzi di bonifica sono persone giuridiche pubbliche e svolgono la propria attività entro i limiti consentiti dalla legge e dagli statuti" e dall'art. 862, comma 4, del codice civile ("Essi sono persone giuridiche pubbliche e svolgono la loro attività secondo le norme dettate dalla legge speciale")* [...] *Tale affermazione* [...] *nel radicare la giurisdizione della Corte dei conti in ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile degli amministratori e dipendenti degli enti pubblici economici (vedasi, per tutte Cass. S.U sent. n.19967/2003), non risulta in alcun modo incisa né dalla natura tendenzialmente privatistica del rapporto di lavoro dei dipendenti dei Consorzi di B. né dalla disciplina che presiede alla gestione decisionale ed operativa dei consorzi* [... Non assume, inoltre,] *rilievo la circostanza* [...] *che l'attività consortile sia in parte finanziata attraverso contributi imposti ai consorziati, in quanto dev'essere, viceversa, valorizzata la natura tributaria degli stessi* [...] *Va, al riguardo, rammentato quanto, in proposito, statuito dalla Sezione d'Appello per la Regione Siciliana con la sentenza n. 103/2022 laddove ha motivatamente sottolineato la natura pubblica delle risorse gestite e dei fini perseguiti dai Consorzi di B. conclusivamente affermando: <<In altri termini, i consorzi di bonifica sono enti pubblici economici ad appartenenza necessaria determinata dal collegamento normativamente contemplato tra le attività devolute agli stessi e le proprietà consorziate e ordinariamente finanziati, per la cura di interessi pubblici rientranti nel perimetro delineato dalla legge, da entrate di natura tributaria provenienti dalle proprietà medesime>>*".

CAPITOLO XII
Esito dell'analisi
(Presidente Romeo Ermenegildo Palma)

1. - Premessa

L'esito dell'analisi prospetta una gestione della spesa regionale caratterizzata da luci e ombre.

I report presi in esame fotografano il positivo avvio di iniziative di riconduzione alla normalità nell'amministrazione della sanità e, di contro, un andamento della spesa senza le significative accelerazioni auspicate in occasione della precedente analoga occasione.

Certamente non favorevole è la congiuntura politica ed economica interna ed internazionale, e, di contro, non ripetibile è il contesto di prerogative di cui fruisce la Regione Calabria a fronte delle ingenti disponibilità finanziarie messe a disposizione dall'Unione europea per la coesione nonché per la ripresa dallo shock della pandemia e la transizione ecologica.

Gli investimenti operati a seguito della programmazione nei settori strategici[154] hanno scarsamente inciso sulla riconfigurazione dei servizi pubblici utili alla crescita del benessere reale e di quello percepito.

Anche per l'anno 2022 è evidente la persistente lentezza delle procedure di realizzazione delle infrastrutture e delle iniziative funzionali a fare uscire la regione Calabria dal novero delle c.d. "aree svantaggiate".

Permane, poi, il gap di capacità amministrativa della organizzazione regionale, anche se in potenziale riduzione a fronte delle iniziative relative alla assunzione di personale o alla completa fruizione delle opportunità di collaborazione a tempo determinato con professionisti esterni fornite dai piani unionali, o all'impegno verso la completa - e definitiva - entrata a regime di sistemi informatizzati indispensabili per l'omologazione delle procedure ed il controllo dei risultati e della spesa.

Resta sullo sfondo il rischio di non cogliere appieno le eccezionali condizioni di sviluppo offerte dal PNRR, dal contestuale avvio del nuovo Programma 2021-2027 e dai Programmi Nazionali (PN METRO+, PN Salute, PN Scuola e Competenze) per la creazione di infrastrutture strategiche e, quantomeno, per l'avvio di una gestione ordinaria e "normale"[155].

E la spesa pubblica opportunamente cadenzata e tempestivamente ed integralmente utilizzata è un formidabile volano per l'economia dei territori[156].

Al di là degli esiti finali della gestione del Programma Operativo Regionale in chiusura - oggetto di più approfondita analisi dei dati definitivi in occasione del prossimo giudizio di parifica – la valutazione dell'andamento delle iniziative di spesa da definirsi entro il 31

[154] La politica di coesione – avviata dal 1° gennaio 2023 dall'Unione europea – indica quali ambiti di investimento prioritari per le regioni in ritardo la creazione di posti di lavoro, la competitività delle imprese, la crescita economica, lo sviluppo sostenibile e il miglioramento della qualità della vita dei cittadini, ed è in tali ambiti che l'analisi evidenzia ancora oggi notevoli gap rispetto al benessere percepito.

[155] Cfr. https://www.treccani.it/vocabolario/normale/ in cui, tra gli altri, si evidenzia: "der. di *norma* -Che segue la norma, conforme alla norma, quindi consueto, ordinario, regolare".

[156] Accelerare l'azione gestionale delle iniziative a valere sulle risorse delle quali la Regione ha la titolarità/responsabilità, se da un lato accresce il livello di liquidità nel circuito economico regionale con flussi aggiuntivi di nuove risorse pubbliche, dall'altro innesca circuiti virtuosi alimentati anche dalla spinta impressa dagli effetti di moltiplicazione della ricchezza.

dicembre, le due recenti riprogrammazioni della spesa operate in prossimità della scadenza del termine finale pongono il tema della compatibilità tra programmazione adottata e capacità di copertura amministrativa per realizzarla, del rapporto tra linee di sviluppo preconizzate nei documenti di programmazione ed esecuzione effettiva, e, non in ultimo, della verifica della eventuale scollatura tra scelte programmate e concertazione *bottom up* con le comunità locali.

Programmare opere pubbliche e iniziative di sviluppo comporta infatti non soltanto decisioni politiche precise soggette alla valutazione democratica dei cittadini-elettori, ma determina soprattutto precise scelte di bilancio in quanto pone vincoli di destinazione a ingenti risorse.

Monitorare l'andamento dell'azione di realizzazione della programmazione, rileggere i programmi alla luce degli andamenti dell'economia e dei fattori – endogeni ed esogeni - che ne condizionano la tempestiva realizzazione è un imprescindibile dovere, in un *work in progress* indispensabile a motivare non soltanto l'impegno iniziale delle somme ma anche l'onere a carico del sistema pubblico che ne consente la disponibilità[157].

E va opportunamente valorizzato che i cittadini contribuenti per finanziare le iniziative programmate vengono gravati da prelievi ciclici che incidono con immediatezza sulle disponibilità delle famiglie e sul risparmio, a fronte della allocazione di consistenti disponibilità vincolate per iniziative future di cui è patologica la percentuale caratterizzata dal mancato rispetto della tempistica di realizzazione[158].

Altrettanto rilevante è la considerazione che impiegare in modo avvisato le ingenti disponibilità finanziarie presuppone la disponibilità di livelli tecnici di dettaglio delle progettazioni e una rivisitazione - responsabilizzazione di organi e uffici per la realizzazione dell'azione, in funzione del concreto rispetto del patto intergenerazionale[159] di non riversare sulle generazioni future oneri conseguenti a scelte improduttive.

E va da sé che eguale rilevanza dell'utilizzo lungimirante della programmazione ha l'onere/obbligo di operare tempestivamente la riprogrammazione quando cambino le condizioni sottese alla originaria scelta politica per non mettere a rischio le dotazioni finanziarie assegnate destinate a perdere valore con il trascorrere del tempo.

2. - La gestione commissariale della sanità regionale: piano di rientro ed erogazione dei LEA. Iniziative di "normalizzazione"

[157] Cfr. **https://www.istat.it/it/archivio/288722** che conferma che nel terzo trimestre 203 la pressione fiscale è pari al 42%. Inoltre "Il reddito disponibile delle famiglie consumatrici è diminuito dello 0,1% rispetto al trimestre precedente, mentre i consumi sono cresciuti dello 0,2%. La propensione al risparmio delle famiglie consumatrici è stimata al 6,3%, in diminuzione di 0,4 punti percentuali rispetto al trimestre precedente. A fronte di una sostanziale stazionarietà dei prezzi, il potere d'acquisto delle famiglie è diminuito dello 0,2% rispetto al trimestre precedente.

[158] In tale prospettiva virtuosa – e nella fase critica di massima spinta per la ripresa economica - la riprogrammazione non può prescindere dal dare corso alle due principali direttrici di sviluppo:

- dare priorità alle iniziative a lungo termine mirate a creare infrastrutture in cui, alla luce degli effetti durevoli naturalmente connessi, non solo è più alta la redditività dell'investimento ma risulta maggiore il mark up degli effetti – non solo economici ma anche sociali – preventivabili e conseguenziali;
- prevedere, al contempo, iniziative strumentali e complementari in cui l'arco temporale di definizione sia ricompreso nel medio o nel lungo termine. Una fra tutte la formazione di donne e uomini nei settori individuati in sinergia con le imprese del settore in una formazione mirata allo sviluppo stabile di settori strategici per la crescita e che intercetti ogni nuova esigenza di specifiche competenze il mercato dovesse richiedere per dare continuità nel tempo al valore dell'investimento.

[159] A sua volta elemento costitutivo dell'ordine sociale di cui garantisce – se rispettato - stabilità ed equità

Il Commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro (approvato con delibera di Giunta regionale n. 845/2009) ha promosso percorsi di rifunzionalizzazione della gestione per la normalizzazione della erogazione dei LEA.

Si registra in proposito l'avvio di significative iniziative di riordino della disciplina normativa di rango secondario, espressione del potere commissariale di impulso e coordinamento.

Inoltre, sono censiti nelle banche dati pubbliche e sul web specifici indirizzi operativi destinati al management aziendale che mirano a superare la storica *impasse* gestionale sottesa al reiterarsi del commissariamento da oltre un decennio.

Ancora, sono riscontrabili ulteriori iniziative funzionali a dotare il sistema sanitario di risorse umane e di risorse strumentali idonee ad assicurare il rispetto del diritto costituzionale alla salute.

La disamina degli atti adottati evidenzia, altresì, il deciso impegno del Commissario straordinario/Presidente della regione a rendere la rete ospedaliera idonea a far fronte alla domanda della popolazione in un territorio regionale fortemente caratterizzato da una peculiare orografia e da un sistema viario – spesso datato - che ne sconta la conformazione.

Vanno in questa direzione i provvedimenti che hanno consentito il reclutamento di personale medico extracomunitario che ha assicurato il presidio di aree di emergenza di strutture sanitarie carenti e gli atti che hanno legittimato l'avvio di procedure di reclutamento di personale medico e paramedico per la tendenziale copertura degli organici.

Attivate e, comunque, ad oggi parzialmente concluse, sono le iniziative di acquisizione da parte del sistema aziendale di una dotazione strumentale al passo con l'innovazione tecnologica, funzionale ad assicurare il rispetto dei LEA.

Il richiamo è, tra tutte, alla acquisizione di apparecchiature idonee all'adozione di metodiche di indagine di alta precisione, o all'acquisto di ambulanze idonee a coprire ogni *range* di esigenze relative alla attività sanitaria, dall'emergenza e intervento al trasporto tra reparti all'interno delle stesse strutture sanitarie.

3. - Gestione commissariale e governo dell'emergenza

Ferma restando l'approfondita disamina operata nel capitolo VII, tra le altre iniziative assunte, sono significative della inversione di tendenza rispetto alle precedenti gestioni commissariali:

1. la "*Riqualificazione e ammodernamento tecnologico dei servizi di radioterapia oncologica di ultima generazione nelle regioni del Mezzogiorno*" (DCA n. 91/2022) operata nell'ambito dell'inserimento nel Programma Operativo 2022-2025 del potenziamento dei centri ospedalieri regionali di oncologia, radioterapia, ortopedia;

2. la delega della titolarità alla Azienda Ospedaliera Universitaria "Renato Dulbecco"[160] per la stipula dell'accordo di collaborazione con l'Ospedale Bambino Gesù, ai sensi dell'art. 4, c. 13 del D. Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 a seguito della attivazione della collaborazione istituzionale tra Regione Calabria e l'Ospedale Pediatrico Bambino Gesù (OPBG), e l'approvazione del progetto [161] di istituzione e rafforzamento di una rete pediatrica multidisciplinare per conseguire il miglioramento delle attività pediatriche prestate nella

[160] Cfr. DGR 303 del 08/07/2022
[161] Cfr. DCA n. 115 del 15/09/2022

Regione Calabria e per la riduzione della migrazione sanitaria dei piccoli pazienti verso altre regioni;

3. l'iniziativa di riorganizzazione del Sistema Territoriale di Emergenza-Urgenza 118.

A fronte della presenza di centrali provinciali (5) non interconnesse, è stata avviata la realizzazione della Centrale Operativa Unica 118 e della Centrale del Numero Unico Europeo per le cure Domiciliari non urgenti 116117[162], con istituzione della Centrale NUE 112 e di un'unica sala operativa regionale. A tale spazio operativo è previsto si affianchi una nuova Sala Operativa collocata nell'ambito dell'ASP di Cosenza che garantirà il *disaster recovery* intra regionale;

4. l'iniziativa di riordino della spesa farmaceutica sia convenzionata che per acquisti diretti che nel 2022 hanno sforato i tetti di spesa fissati.

Proprio in relazione alla spesa per acquisti diretti significativa appare l'iniziativa di effettuare la riorganizzazione dei percorsi per gli acquisti centralizzati con aggiornamento delle procedure di gara regionali e allineamento del prezzo medio regionale con il prezzo medio nazionale.

Altrettando significativo è poi l'avvio della costante attività di collaborazione tra il Settore Farmaceutico e la Stazione Unica Appaltante regionale per la ricognizione delle gare in scadenza e per l'avvio di nuove procedure di gara per farmaci inseriti negli ultimi aggiornamenti del Prontuario Terapeutico Regionale, nonché l'attivazione dei Piani Terapeutici online per la prescrizione dei farmaci mediante l'utilizzo di piattaforma web dedicata che consente il monitoraggio e la riduzione di prescrizioni inappropriate, in particolare per farmaci ad alto costo e a maggior impatto economico

4. - Gestione commissariale e settori che necessitano di intervento

L'azione commissariale nella Regione Calabria, fino all'avvio della gestione attuale, è oggettivamente connotata dalla scarsa capacità di incidere sulle cause del procrastinarsi delle condizioni che hanno reiterato nel tempo i commissariamenti.

Alla base di tale assenza di risultati ha concorso il management aziendale il cui operato è caratterizzato da report insoddisfacenti, da ampie e inescusabili inefficienze e da ingiustificabili ritardi nella adozione degli atti di stretta competenza.

Invero – come spesso rilevato in sede istruttoria – se è vero che molti dei ritardi trovano parziale giustificazione nella mancata adozione di atti di coordinamento da parte dei vertici regionali, è altresì vero che è frequente e diffuso il riscontro di omissioni di attività obbligatoria da parte del *management aziendale*, sanzionabile perché in violazione degli obblighi contrattuali sottoscritti. Per tutte, l'assenza di vigilanza sulla filiera operativa e sull'operato di coloro che intervengono nel procedimento o nella attività materiale di gestione, a fronte della inosservanza degli obblighi di adozione di un sistema obbligatorio di controlli interni.

In atto, nonostante le numerose iniziative assunte anche nel 2023, permangono limiti strutturali del sistema aziendale che – anche in conseguenza del perdurare del commissariamento per più di un decennio – hanno influenzato aspetti rilevanti della cultura individuale del risultato e del raggiungimento dei target fissati e determinano ad oggi le stesse

[162] Si tratta di iniziativa prevista nel documento "Sistema Integrato della Centrale Operativa Regionale 118 e della Centrale 116117- requisiti software e hardware, servizi professionali e relativa manutenzione e aggiornamento della nuova rete dell'emergenza-urgenza della Regione Calabria."

modalità critiche con cui viene dato corso alla gestione di competenza, in un diffuso contesto di deresponsabilizzazione per l'esito della gestione stessa.

Ne è un indice significativo che emerge a più riprese dalle risultanze istruttorie l'alta frequenza – per ciò stesso, ancor più intollerabile –con la quale il management delle Aziende sanitarie provinciali e delle Aziende ospedaliere, pur destinatario di puntuali inviti a dare riscontro su dati rilevanti per la gestione o, ancor più, di specifiche prescrizioni operative, omette di rispondere, o risponde al solo fine di evidenziare l'impossibilità di farlo.

Si tratta di un dato di per sé stesso allarmante e sul quale si invita la Gestione commissariale a dare le opportune direttive.

Resta fermo che ancor più allarmante appare che tale *modus agendi* non risulta in atti mai sanzionato o, quantomeno, oggetto di alcuna contestazione formale - invece obbligatoria – ad opera dei vertici gerarchici o, comunque, degli organi di vertice che esercitano la vigilanza ed il coordinamento: non si hanno riscontri sulla promozione di azioni per l'accertamento di responsabilità dirigenziali o di inottemperanze a obblighi contrattuali, né tali omissioni sono oggetto di denuncia e trasmissione all'autorità giudiziaria per l'accertamento di omissioni penalmente sanzionabili.

E ciò, è bene sottolinearlo, sollecita l'autonoma iniziativa del PM nei confronti degli stessi vertici del SSR per responsabilità amministrativa e, concretamente, per avere omesso di agire qualora tale omissione determini o concorra a determinare un danno all'erario.

5. - segue: analisi e criticità

L'analisi delle risultanze istruttorie – in disparte le approfondite considerazioni sviluppate al capitolo VIII cui si rinvia - conferma ampie criticità nella gestione:

5.1 - assenza di bilanci della GSA e iter del passaggio di funzioni ad "Azienda Zero".

Il richiamo è in primo luogo, all'assenza di bilanci della GSA dal 2015[163] che, in considerazione delle ingenti somme ad oggi in disponibilità (€ 486.333.400, in aumento del 35% rispetto al 31/12/2021 e all'importo di € 361.410.817,95) sottrae la gestione ad ogni analisi ed approfondimento.

E ciò, peraltro, a fronte della ulteriore costatazione che – come evidenziato in sede istruttoria dal Dipartimento Tutela della salute – il passaggio di funzioni/responsabilità da GSA ad Azienda Zero non è ancora avvenuto, anche se il cronoprogramma indicato nella nota di riscontro prot. 479953 del 30 ottobre u.s. indica nel 18 dicembre p.v. "l'audit Passaggio di consegne" in cui verrà definita la data di avvio della funzione di GSA in capo ad Azienda Zero, ad oggi, quindi, non indicata;

5.2 - riapertura dei bilanci aziendali adottati previa revoca del bilancio stesso.

In secondo luogo, la prassi, non conforme a legge, adottata da alcune Aziende che – dopo aver adottato con deliberazione il bilancio e dopo averne successivamente disposto la revoca – ri-adottano il bilancio approvato per allocare nuove risorse (nella specie l'attività istruttoria evidenzia che si tratta di risorse assegnate ex post a seguito del riparto del Fondo sanitario

[163] Cfr. relazione della Sezione di controllo prodotta in sede di contraddittorio preventivo – preparifica pag. 11, punto 2.1 in cui si riferisce che "Il Dipartimento Tutela della Salute (con nota prot. entrata n. 3562/2023) ha comunicato di aver costituito un gruppo di lavoro regionale con il supporto dell'Advisor contabile finalizzato alla predisposizione dei bilanci pregressi e che il bilancio preventivo 2023 è in via di adozione".

regionale a destinazione indistinta e vincolata anno 2022 che per tale esercizio è stato effettuato dalla Regione, con CDA n. 146 del 9 giugno 2023[164]).

Il rilievo di non ritualità di tale *modus operandi* non è superabile neanche a seguito della risposta fornita dalla Regione con la nota di riscontro del 30 ottobre (cit.) in quanto il richiamo all'errore contabile (principio contabile OIC-29) operato dalla Regione a sostegno della legittimità della riadozione del bilancio appare improprio e non riferibile alla fattispecie in esame.

L'errore contabile così come riportato dalla Regione nella risposta attiene alla *"... mancata o impropria applicazione dei principi contabili se, al momento in cui viene commesso, le informazioni ed i dati necessari per la sua corretta applicazione sono disponibili"*.

Ed è evidente che il riparto del Fondo sanitario che interviene nel 2023 per la determinazione delle somme relative al fabbisogno 2022 è un fatto giuridico non esistente fino a quella data e, quindi, in quanto non disponibile perché non esistente, non idoneo a integrare la fattispecie di "errore" così come definita nel principio richiamato. Circostanza che esclude *in nuce* che si possa ritenere che il non inserimento sia frutto di un errore.

Ne consegue che egualmente non pertinente appare il richiamo al principio ISA Italia 560 circa la possibilità di procedere alle correzioni di errori rilevati successivamente alla data di approvazione del bilancio definitivo, in considerazione del fatto che alla data di approvazione del bilancio in assenza del riparto del Fondo sanitario, non si è integrata alcuna fattispecie di "errore" (di non inserimento);

5.3 - bilancio consolidato: mancata approvazione dei bilanci aziendali anteriori al 2022, circolarizzazione e ricognizione del debito.

Ancora, l'assenza del bilancio consolidato che ad oggi non risulta formalizzato e i cui valori risultano non definitivi, quantomeno per due ordini di ragioni:

- la prima attiene alla paradossale situazione che ha connotato le ASP di Cosenza e Reggio Calabria che non hanno adottato nelle forme di rito bilanci e consuntivi fino al 2021 e che per l'anno in esame hanno provveduto solo in forza dell'insediamento del Commissario nominato dalla Gestione commissariale (cui, peraltro, l'adozione del bilancio era stato indicato come specifico obiettivo contrattuale);

- la seconda è correlata alla definizione della procedura di circolarizzazione/ricognizione del debito previa verifica delle posizioni creditorie esistenti a carico delle Aziende, ad oggi ancora in corso, e in forza della quale risulta ad oggi comunicata una differenza per maggior debito pari a € 104.497.234[165].

E ciò fermo restando che – come rilevato in sede istruttoria dalla Sezione di controllo – il dato relativo al risultato positivo di gestione formalizzato per il 2022 dall'ASP di Reggio Calabria in € 92.498.000 merita un opportuno approfondimento in funzione del rispetto del Piano di rientro approvato nel 2009 (delib. di Giunta n. 845 del 16.12.2009).

Peraltro, pienamente condivisi dalla Procura regionale sono i rilevi formulati dalla Sezione di controllo in ordine all'avanzo registrato al 31/12/2022 per il quale si sottolinea che

[164] Cfr. in tal senso la più recente giurisprudenza della locale Sezione di controllo, Delibere Sezione controllo Calabria nn. 59 e n. 60 del 13 luglio 2023 in cui si rileva che lo stesso modus operandi per gli esercizi 2018, 2019, 2020 e 2021 e se ne contesta l'irregolarità per violazione dell'art. 2423 bis del cod civ. Hanno operato in tal modo le ASP di Catanzaro, Vibo Valenzia e Crotone.

[165] Cfr. relazione della Sezione di controllo prodotta in sede di contraddittorio preventivo – preparifica pag. 213, punto 5.2

il relativo ammontare consegue al ritardo degli interventi che avrebbero dovuto essere messi in atto per l'erogazione dell'assistenza sanitaria attraverso il potenziamento dei LEA, e alla iscrizione dei contributi dello Stato a sostegno del Piano di rientro della regione Calabria, di fatto scarsamente utilizzati.

In definitiva, un avanzo non frutto dell'adozione di percorsi gestionali virtuosi, ma di particolari condizioni occasionali e, quindi, contingente.

Circostanza che rende il dato inserito nel CE al IV trimestre inidoneo a dare una rappresentazione puntuale;

5.4 - indicatore tempestività pagamenti (I.T.P.) e ritardo nei pagamenti.

Al mancato rispetto dei termini di pagamento evidenziato dall'Indicatore tempestività pagamenti (I.T.P.) conseguono consistenti oneri finanziari.

Per l'esercizio finanziario 2022, si registrano pagamenti effettuati oltre i termini fissati per € 667.910.454,20 in aumento rispetto all'importo dell'esercizio finanziario 2021 determinato in € 589.329.931,69.

Tale importo corrisponde, in percentuale, al 34% del totale dei pagamenti effettuati.

Si tratta di un dato realmente allarmante, che desta preoccupazione anche a fronte della constatazione che il Dipartimento regionale vigilante rimane inerte rispetto al silenzio sulla trasmissione dei dati richiesti[166].

Dai dati estrapolati dal sistema si evidenzia comunque che l'AO Pugliese Ciaccio ha effettuato fuori termine il 97% dei pagamenti, l'AO di Cosenza il 53%, l'ASP di Reggio Calabria il 47%, il GOM di Reggio Calabria il 43%, l'ASP di Cosenza il 42%.

Si è già segnalato lo scorso anno che ciò determina il maturare di frutti civili e ulteriori costi per la soccombenza nelle azioni giudiziarie intentate.

Ed analoghi rilievi ha formulato il tavolo tecnico ministeriale in data 21 marzo 2023 (con particolare riguardo agli interessi moratori e alle spese di lite)[167].

Nel porre ancora una volta l'attenzione della Gestione commissariale sul tema, e nel riservarsi ogni successiva verifica, la Procura regionale sollecita il Commissario alla verifica, e se

---

[166] I riscontri alla richiesta istruttoria della Sezione di controllo evidenziano in primo luogo come l'ASP di VV e l'AO Mater Domini non abbiano fornito gli "*importi dei pagamenti effettuati oltre i termini previsti dal DPCM 22/9/2014*"e, pertanto, i rispettivi valori siano stati estrapolati dalla "*Relazione in merito alla richiesta di informazioni sui conti sanitari relativi al modello CE consolidato 999 - IV trimestre 2022"* trasmessa dal Dipartimento Economia Finanza della Regione Calabria con nota prot. entrata n. 2537 del 13/6/2023. Peraltro, dall'esito dell'istruttoria emerge che il Dipartimento Salute ha comunicato *"che, ad oggi, le Aziende non hanno comunicato interessi passivi scaturiti a seguito del processo di circolarizzazione, ma hanno accantonato eventuali oneri nei fondi rischi dei bilanci 2022"*.

[167] Cfr. **Verbale del 21 marzo 2023 del Tavolo tecnico ministeriale** in cui si **"***rilevano ancora una volta la gravità del ritardo dei pagamenti da parte delle aziende del Servizio sanitario della Regione Calabria. Tavolo e Comitato richiamano il punto 22) del mandato commissariale e ricordano quanto previsto dalla legge di bilancio per l'anno 2019, articolo 1, comma 865, in merito agli obiettivi dei Direttori generali con riferimento ai tempi di pagamento laddove si dispone di subordinare almeno il 30% dell'indennità di risultato al rispetto dei tempi di pagamento. Rilevano ancora una volta le fortissime criticità sui tempi di pagamento da parte degli enti del SSR della Regione Calabria. Restano ancora in attesa di un resoconto in merito all'effettiva applicazione del predetto comma con riferimento ai Commissari straordinari che svolgono le funzioni dei direttori generali. Si ricordano anche gli obiettivi loro affidati con riferimento ai tempi di pagamento".*

del caso, alla contestazione delle responsabilità manageriali da disciplinarsi anche contrattualmente come previsto per legge[168], e alla denuncia di quelle eventualmente personali;

5.5 - interessi sulle anticipazioni di cassa e altri oneri finanziari.

Il richiamo è all'elevato onere relativo agli interessi sulle anticipazioni di cassa e agli altri oneri finanziari che per l'anno 2022 hanno determinato l'ingente importo di € 19.309.000.

L'analisi dei motivi evidenzia che tale importo consegue anche al ritardo nell'erogazione da parte della Regione Calabria delle somme del fondo sanitario nazionale e al ricorso ad anticipazioni di tesoreria delle strutture aziendali per la gestione in attesa del trasferimento delle somme.

Circostanza da valutare in sede di rinnovo del servizio di tesoreria per fruire di migliori condizioni per anticipazione[169].

Invero, va dato atto che la Regione evidenzia un decremento dell'importo registrato al 2021 (euro 23.060.156,21) e lo ricollega all'avvio di un'azione di monitoraggio continuo sulle anticipazioni di cassa delle singole Aziende, sugli accordi stipulati con gli Istituti Tesorieri, sull'evoluzione non favorevole dei tassi di interesse applicati tra gennaio 2021 e dicembre 2022.

E ciò a fronte dell'incremento del tasso Euribor passato da un valore negativo a gennaio del 2022 ad un valore positivo (+2) a dicembre 2022;

5.6 - irregolarità nella gestione della libera professione intramuraria, c.d. intramoenia, Programma sperimentale "ALPI".

L'esito istruttorio evidenzia la gestione non regolare della libera professione intramuraria, c.d. intramoenia[170] nel permanere del Programma sperimentale ALPI c.d. allargato dal 2017[171].

In forza di tale programma, in assenza di spazi disponibili presso le Aziende sanitarie, è consentito rendere le prestazioni libero professionali in via residuale presso studi privati,

---

[168] Cfr. art. 1, comma 865 e 866 della legge 145/2018 che prevedono che qualora gli enti del Servizio sanitario nazionale non rispettino i tempi di pagamento previsti dalla legislazione vigente, le regioni provvedono ad integrare i contratti dei relativi direttori generali e dei direttori amministrativi inserendo uno specifico obiettivo volto al rispetto dei tempi di pagamento ai fini del riconoscimento dell'indennità di risultato (comma 865) e che la trasmissione della relazione al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali di cui all'articolo 12 dell'intesa tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, del 23 marzo 2005 è adempimento obbligatorio e condizione per consentire in via anticipata l'erogazione del finanziamento del Servizio sanitario nazionale ex articolo 2, comma 68, lettera c), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, in vigore ai sensi dell'articolo 15, comma 24, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 (comma 866).

[169] Cfr. Relazione della sezione di controllo Rendiconto 2022 resa ai fini del contraddittorio in sede di preparifica, cap. 5.1, pag 204 che in tema di indebitamento delle aziende evidenzia che la voce che ha subito il maggior incremento dal 2021 al 2022 è quella relativa a "Debiti v/Istituto Tesoriere" ed espone le significative percentuali di incremento: 1. l'ASP di Crotone da €14.441.869,01 a € 40.374.471,74 (+180%); 2. ex AOU Mater Domini di CZ da € 3.480.398,71 a €18.052.400,29 (+419%); 3. AOU Annunziata Mariano Santo S Barbara di CS da € 73.229,73 a € 9.274.561,71 (+12.565%); ASP di Cosenza da € 156.624,36 a € 9.452.462,51(+12.319,82%).

[170] Si tratta di prestazioni erogate al di fuori dell'orario di lavoro dal personale medico e dalle altre professionalità della dirigenza del ruolo sanitario, in forma individuale o in equipe, in regime ambulatoriale, ivi comprese le attività di diagnostica strumentale e di laboratorio, di day hospital, day surgery, e ricovero con oneri a carico dell'assistito.

[171] Cfr. nota 29408 del 28 febbraio 2017 della regione Calabria.

previa prenotazione delle prestazioni stesse attraverso il CUP (Centro Unico di prenotazione)[172].

Si tratta di una previsione puntualmente cadenzata da specifici obblighi a carico dei medici coinvolti e da oneri di riscontro dell'adempimento di tali obblighi a carico del management aziendale.

L'esito dell'istruttoria, tuttavia, fa rilevare un ampio ventaglio di ipotesi di inosservanza della specifica disciplina, con effetti diretti sulla attività di monitoraggio e vigilanza che compete al Dipartimento regionale sulle relative entrate per l'erario regionale, e, aspetto di particolare attualità, sul concorso di tale modalità di erogazione della prestazione all'abbattimento delle liste di attesa[173];

5.7 - parziale raggiungimento obiettivi finanziati con le risorse straordinarie dell'emergenza sanitaria da Covid19.

Il richiamo è al raggiungimento parziale degli obiettivi correlati alle ingenti assegnazioni straordinarie relative all'emergenza sanitaria da Covid19.

A fronte del mancato trasferimento per l'anno 2022 di risorse relative agli anni 2020/2021[174] al 31.12.2022 risulta attivata solo una percentuale poco significativa del numero complessivo dei posti letto individuati come necessari[175];

5.8 ritardo nella messa a regime del sistema informativo SEC- SISR.

Dall'esito dell'istruttoria emerge il ritardo nella definitiva messa a regime del sistema informativo (Progetto SEC- SISR – Sanità Elettronica Calabria e Sistema Informativo Sanitario regionale) a supporto del SSR.

---

[172] Cfr. **art. 2, comma 1, lettera c) del d.l. 158/2012 convertito con modificazioni dalla L. 8 novembre 2012, n. 189; art. 7, comma 4, lett. d) del DPCM 27.03.2000.**

[173] Significativa della immediata necessità di un intervento di riconduzione a regolarità/legalità dell'intero settore è la situazione verificata da ispettori ministeriali presso la ASP di Cosenza. Le risultanze della puntuale istruttoria posta in essere dalla Sezione di controllo evidenziano infatti l'irregolare attività di prenotazione delle prestazioni in ALPI che viene effettuata direttamente dal medico e l'impossibilità di riscontrare l'elencazione delle prestazioni effettuate a fronte di una prassi che vede affidato al medico di inviare un report mensile di fatture modalità che non consentono di operare controlli sulle prestazioni rese e, in definitiva, sull'adempimento degli obblighi che gravano sul medico che rende la prestazione (tra gli altri, ad es. rispetto del volume di prestazioni che in regime di intramoenia non può essere superiore a quello assicurato per i compiti istituzionali, versamento delle quote del fondo Balduzzi o del fondo perequativo). Assente è, poi, la negoziazione tra Azienda e dirigenti medici. Egualmente assente è il provvedimento annuale di ricognizione del volume di attività istituzionale e libero professionale. Altro aspetto non meno rilevante è quello della mancanza di un atto amministrativo di determinazione delle tariffe che l'utente è tenuto a corrispondere per ottenere la prestazione che, pertanto, possono variare da professionista a professionista (Cfr. Ispettorato Generale dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Verifica amministrativo contabile presso ASP Cosenza – anno 2023).

[174] L'importo complessivamente assegnato a titolo di fondi Covid19 è pari ad € 257.368.490,46 di cui € 108.567.412,59 pagati, e al 31.7.2023 € 121.505.355,00 (il 47,2% dei fondi assegnati dallo Stato) a titolo di residui passivi accantonati presso la GSA.

[175] Cfr. **Relazione della Sezione di controllo resa in funzione del contraddittorio preventivo in sede di preparifica, pag. 313, par. 9** in cui si conclude evidenziando che "*A distanza di tre anni dall'emergenza epidemiologica, il numero degli interventi realizzati, rispetto a quelli programmati e necessari ai fini della tutela della salute dei cittadini calabresi, sono stati minimi. In particolare, risultano realizzati il 18% dei posti letto in terapia intensiva, l'8% dei posti letto in Terapia semi Intensiva, meno del 6% il numero degli interventi sui pronto soccorso e meno del 70% dell'implementazione delle ambulanze*".

Non completa è la reingenerizzazione e l'informatizzazione delle procedure, la cui piena funzionalità è invece indispensabile per la gestione dell'ingente volume di attività generato dal flusso di spesa destinato annualmente alla sanità regionale.

Ne risulta condizionata la completa attivazione della contabilità analitica[176].

Invero, il particolare impegno profuso - che la Regione descrive analiticamente nella relazione ad integrazione delle richieste istruttorie depositata il 30 ottobre u.s. - se legittima aspettative positive, fotografa comunque la necessità di ulteriori iniziative.

In primo luogo, è da implementare la formazione di base degli operatori che intervengono per l'uso del sistema (formazione che viene prospettata come ancora in corso), fermo restando che – come reiteratamente segnalato e stigmatizzato dalle aziende sanitarie nelle note inviate a riscontro di specifiche sollecitazioni istruttorie - scarso è il supporto fornito dalla Regione alle aziende per il "popolamento" delle banche dati.

Immediata e non più procrastinabile è poi la necessità che anche l'AO RC abbandoni il sistema informatico in atto e adotti definitivamente il sistema in uso nell'intero sistema aziendale sanitario regionale;

5.9 - irregolarità nel censimento e nella gestione del patrimonio immobiliare.

Ancora oggi irregolare è il censimento e non rituale è la gestione del patrimonio immobiliare in capo alle strutture sanitarie aziendali, fatto che determina un concreto danno all'erario laddove venga in evidenza la detenzione *sine titulo* di beni di titolarità delle aziende sanitarie a fronte della mancata annotazione del cespite nello stato patrimoniale aziendale.

Ipotesi frequenti confermate dal puntuale riscontro investigativo fornito dai militari della Guardia di Finanza nel corso della attività istituzionale di questo Ufficio anche nel corso di quest'ultimo anno;

5.10 - realizzazione di impianti di autoproduzione di energia ed errori nella progettazione.

Anche per le iniziative in programma si sollecita particolare attenzione alla pianificazione degli investimenti per la autoproduzione di energia per i quali l'attività requirente ha registrato nel recente passato l'accertamento di ingiustificabili errori di progettazione - sanzionati dalla locale Sezione giurisdizionale con la condanna dei responsabili - che hanno reso l'investimento improduttivo in presenza di patenti illegittimità nella allocazione degli impianti.

6. - La sfida della pianificazione della chiusura della gestione commissariale

[176] Cfr. **Relazione della Sezione di controllo resa in funzione del contraddittorio preventivo in sede di preparifica, pag. 332, par. 10.3 che a seguito dell'esame del riscontro fornito alla richiesta istruttoria (**nota prot. n. 3562 del 3 agosto 2023 con cui è stato prodotto il "Programma operativo 2022 – 2025 Stato di attuazione Governance dei flussi informativi Sistemi informativi" da cui evincere lo stato di avanzamento delle azioni previste dal P.O) fa rilevare che "*Sotto il profilo della definizione delle regole della gestione ed utilizzo dei flussi informativi risulta completata unicamente l'azione riferita all'approvazione delle linee guida (dicembre 2022) adottate con DCA 29 del 12 gennaio 2023 e con DCA 190 del 15 dicembre 2022*".

L'esito dell'istruttoria evidenzia in proposito che si muove in funzione della rapida normalizzazione del sistema regionale l'avvio di Azienda Zero[177] pur in presenza ad oggi di una GSA che, al di là delle motivazioni dei ritardi già censurati lo scorso anno, continua a registrare improduttive immobilizzazioni di fondi – invece destinati al miglioramento del sistema - i cui considerevoli importi non concorrono a efficientare i servizi resi dalle strutture aziendali.

Ora, occorre muovere da due notazioni:

- la prima prende le mosse dall'avvio di iniziative che mirano ad interrompere le serie storiche negative connotate da inefficienze aziendali nella erogazione delle prestazioni e da approssimative gestioni contabili, spesso sanzionate per danno all'erario;

- la seconda si fonda sul deciso impegno della attuale Gestione commissariale a compulsare il sistema aziendale verso la normalizzazione dell'erogazione dei LEA e, tendenzialmente, verso una sanità di qualità che miri all'eccellenza e a spegnere i costi della mobilità passiva.

Entrambe prospettano l'opportunità di pianificare la data di chiusura della fase commissariale.

Concretamente avviata è la pianificazione di iniziative strumentali ad una gestione "normale" della sanità regionale ed evidente il *revirement* impresso al governo della spesa sanitaria verso il riefficientamento della gestione.

Sotto altro profilo, l'attività svolta legittima aspettative positive, specie in ordine al recupero del gap di competenza professionale ed efficienza delle strutture sotteso alla mobilità passiva e alla scarsa capacità di attrazione della domanda di cure da parte del sistema aziendale sanitario regionale.

Ed anche in ordine al disordine nei conti aziendali - già stigmatizzato dalla Procura regionale in occasione della precedente parifica per il rendiconto 2021 – l'avvio delle opportune iniziative incide sulla riconduzione a legalità della spesa.

Proprio lo scorso anno in occasione della omologa udienza di parifica si era evidenziato che la "*vigenza di una gestione commissariale plenipotenziaria espressione della necessità di affrontare e superare un'emergenza conseguente alla insipiente e devastante gestione della sanità regionale che giustifica la stessa emergenza*" ha natura transitoria correlata alla fine dell'emergenza[178].

Va ribadito in questa sede che la gestione commissariale è strumento straordinario, in deroga e necessariamente temporaneo funzionale alla riconduzione a standard di efficienza gestionale del sistema aziendale sanitario regionale.

Per cui a fronte della attuale gestione caratterizzata da una attività di sicuro spessore operativo, dalla concreta efficacia dei percorsi di riordino che legittimano prospettive di normalizzazione, l'esercizio della prerogativa di indicare la cadenza del percorso di chiusura della gestione commissariale e il termine finale è esso stesso atto di buona gestione.

---

[177] Cfr. **L.R. n. 32 del 15 dicembre 2021, "Istituzione dell'ente di governance della sanità regionale calabrese denominato "Azienda per il governo della sanità della Regione Calabria - Azienda Zero"**, art. 1, c. 2 laddove si statuisce che Azienda Zero "*persegue la razionalizzazione, l'integrazione e l'efficientamento dei servizi sanitari, socio-sanitari e tecnico- amministrativi del Servizio sanitario regionale, con modalità partecipative basate su percorsi improntati alla massima trasparenza, alla condivisione responsabile, nel rispetto del principio di efficienza, efficacia, razionalità ed economicità nell'impiego delle risorse al fine di continuare a garantire l'equità di accesso ai servizi, nella salvaguardia delle specificità territoriali*".

[178] Cfr. **Giudizio di parificazione del Rendiconto Generale della Regione Calabria - Es. fin. 2021 Requisitoria del Procuratore regionale**, 1° dicembre 2022, pag. 87

7. Fondi unionali

7.1 - Programma Operativo regionale

Occorre muovere da una constatazione preliminare[179]: come evidenziato nella relazione depositata nel corso dell'istruttoria dalla Regione (aggiornamento al riscontro fornito con nota prot. 347342 del 31 luglio 2023, par.7, pag. 22[180]) al 31 dicembre 2023 sussiste l'elevato rischio del mancato raggiungimento del target di spesa cui la Regione Calabria aveva assunto l'impegno[181].

Peraltro, anche la percentuale di spesa che sarà raggiunta non è espressione degli esiti di una gestione in linea con i programmi originariamente sottoscritti nel 2015 e successivamente variati nel 2019, ma della spinta verso misure emergenziali ed assistenziali impressa alla spesa regionale a seguito della pandemia da Covid19[182] e dell'ulteriore impulso che si è registrato a

---

[179] Cfr. **https://calabriaeuropa.regione.calabria.it/programmazione-2014-2020/** in cui si evidenzia che "*Il Programma Operativo Regionale Calabria FESR FSE 2014-2020 è stato approvato dalla Commissione Europea con Decisione C(2015)7227 del 20.10.2015 e adottato dalla Giunta regionale con Deliberazione n. 501 del 01.12.2015; il documento determina la Strategia regionale per contribuire a perseguire gli obiettivi della Politica di Coesione Europea e definisce per ciascun Obiettivo Tematico la tipologia di operazioni finanziabili. Nell'ambito del processo di attuazione il Programma è stato sottoposto a diverse revisioni:* ***1.*** *Riprogrammazione approvata dalla Commissione Europea con Decisione C(2019) 1752 final del 28.02.2019 e successivamente con Deliberazione di Giunta Regionale n. 118 del 02.04.2019;* ***2.*** *Riprogrammazione approvata con Deliberazione di Giunta Regionale n. 320 del 26.10.2020 di presa d'atto della Proposta per la revisione del POR CALABRIA FESR FSE 2014-20 "Coronavirus Response Investment Initiative" (CRII). Successivamente, con Decisione C(2020) 8335 del 24.11.2020 sono stati approvati determinati elementi del Programma e si è proceduto alla riduzione del cofinanziamento nazionale in coerenza con quanto riportato nella Delibera CIPE n. 10 del 28 gennaio 2015 in materia di programmazione degli interventi complementari di cui all'articolo 1, comma 242, della legge n. 147/2013 previsti nell'accordo di partenariato 2014-2020;* ***3.*** *Riprogrammazione approvata dalla Commissione Europea con Decisione C(2023) 3045 final del 04.052.2023;* ***4.*** *Approvata proposta di riprogrammazione finale del 07.09.2023, trasferita tramite SFC in data 15.09.2023*".

[180] Si evidenza in proposito che "*Sulla base delle informazioni acquisite, come riportato nella successiva tabella, entro il prossimo 31 dicembre, le spese attese dovrebbero ammontare a 727 mln di euro circa di cui poco più di 373 mln di euro da includere nella domanda di pagamento finale del Programma. Tali previsioni - pur ipotizzando il calo fisiologico che di regola registrano e che, comunque, dovrebbe essere più contenuto, trattandosi di previsioni "a breve periodo" afferenti agli ultimi quattro mesi del Programma - dovrebbero garantire un certo margine di sicurezza e consentire il raggiungimento del target comunitario*". Si conclude, quindi, sottolineando che "*Il grado di attendibilità di tali previsioni sarà attentamente monitorato, anche attraverso la programmazione di specifici incontri con i Settori regionali titolari delle procedure maggiormente significative in termini di spesa attesa, al fine di valutarne il grado di attendibilità nel tempo e valutare, laddove necessario, l'adozione di specifiche azioni correttive in grado di annullare ovvero minimizzare il rischio di un mancato utilizzo di parte delle risorse assegnate al Programma*".

[181] Cfr. **Comitato di sorveglianza (punto 3 OdG del 6.7.2023, pagg. 9 e 10**, in cui si evidenzia che "*A livello di Assi prioritari…. quelli che registrano maggiori ritardi di attuazione, con evidenti ripercussioni sulle prospettive di chiusura al 31 dicembre 2023, sono l'Asse 4 (con un gap di spesa pari a circa 80 milioni di euro), l'Asse 9 (con un gap di spesa di oltre 50 milioni di euro), l'Asse 3 (con un gap di spesa pari a 41 milioni di euro circa), l'Asse 6 (con un gap di spesa pari a 36 milioni di euro) e l'Asse 8 (con un gap di spesa pari a poco più di 58 milioni di euro). I restanti Assi 1, 2, 5, 7, 12, 13 e 14 non presentano particolari criticità e, a chiusura, potranno assicurare un overbooking di spesa che potrà essere utilizzato, entro i limiti della flessibilità del 15%, per compensare totalmente ovvero parzialmente il gap di spesa che altri Assi registreranno a chiusura*". Inoltre, "*con l'obiettivo di azzerare il gap di spesa stimato, accentuatosi nel corso delle ultime settimane per effetto della contrazione delle previsioni di talune procedure caratterizzate da evidenti criticità attuative, e assicurare la regolare chiusura del POR, l'Amministrazione regionale si è attivata tempestivamente per individuate una serie di misure di accelerazione (alcune delle quali presentano un più alto grado di maturazione) idonee ad assorbire, in taluni casi solo parzialmente, in altri totalmente, le risorse altrimenti non immediatamente utilizzabili, su diversi Assi, entro la data di eleggibilità del POR".*

[182] Cfr. **Deliberazione di Giunta Regionale n. 320 del 26.10.2020** di presa d'atto della Proposta per la revisione del POR CALABRIA FESR FSE 2014-20 "*Coronavirus Response Investment Initiative*" (CRII) e "*Coronavirus response*

seguito dei successivi interventi della Commissione europea che hanno modificato in senso meno restrittivo le prescrizioni relative ai parametri di spesa e le disposizioni in ordine alla disciplina dell'utilizzo della spesa per sezioni, anche attraverso l'introduzione di nuove sezioni[183].

Il richiamo è, per l'anno 2023:

- alla approvazione della prima proposta di riprogrammazione in ordine, tra le altre, alla riassegnazione di fondi FESR legittimata con Decisione C(2023) 3045 final del 4 maggio 2023, che destina disponibilità pari a 41,6 meuro a fattispecie in cui, per la tipologia degli interventi finanziabili, più immediata è la potenzialità di certificare la spesa entro il 31.12.2023[184];

- alla ulteriore proposta di riprogrammazione trasmessa dalla Regione con nota 333936 del 21.7.2023 e, ad oggi, in corso di approvazione per 189,1 meuro, che in linea con la precedente proposta, indirizza la spesa verso ambiti in cui l'avanzamento è più immediatamente perseguibile[185].

---

investment initiative plus (CRII+)" e i testi regolamentari di attuazione: regolamento UE 2020/460 del 30 marzo 2020 e regolamento UE 2020/558 del 23 aprile 2020.

[183] Cfr. **Regolamento (UE) n. 2039 del 19 ottobre 2022,** "*recante modifica dei regolamenti (UE) n. 1303/2013 e (UE) 2021/1060 per quanto concerne la flessibilità addizionale per affrontare le conseguenze dell'aggressione militare da parte della Federazione russa FAST (assistenza flessibile ai territori) – CARE*", che introduce una maggiore flessibilità in fase di chiusura del Programma. Rilevante è l'intervento di alleggerimento dei vincoli originari di spesa con la rideterminazione del "Quadro temporaneo di aiuti di Stato" di cui alla Comunicazione della Commissione Europea C(2022) 7945 final del 28 ottobre 2022 per sostenere l'economia europea nel contesto dell'invasione russa dell'Ucraina (c.d. TFC) che, in considerazione del perdurare del conflitto e dell'aggravarsi degli effetti diretti e indiretti sul contesto economico europeo, prevede la proroga al 31 dicembre 2023, di tutte le misure previste dal quadro temporaneo di crisi, nonché una modifiche di sezioni preesistenti e l'introduzione di nuove sezioni che ampliano le possibilità di intervento degli Stati Membri per il sostegno all'economia.

[184] La prima riprogrammazione 2023 destina gli importi indicati in misure: 1. per la digitalizzazione dei servizi della pubblica amministrazione; 2. di risposta alla pandemia di COVID-19 per le PMI; 3. a sostegno della nuova capacità di produzione di energia rinnovabile nelle imprese; 4. per investimenti nelle energie rinnovabili, nel rinnovo e nella "ecologizzazione" del materiale rotabile ferroviario regionale attraverso l'acquisto di treni elettrici.

[185] La seconda riprogrammazione 2023 - approvata anche dai competenti servizi della Commissione europea con **decisione C(2023) 7321 final del 23.10.2023 -** si indirizza a:

1. potenziare la dotazione finanziaria degli assi con spesa in overbooking, già maturata o che maturerà a chiusura del programma, rispetto al vigente piano finanziario per un valore superiore al limite massimo previsto (15%) dal principio di flessibilità tra assi, di cui al **Reg. (UE) 2039 del 19 ottobre 2022, di modifica dell'articolo 130 del Reg. (UE) 1303/2013**;

2. attivare (cfr. nuovo **Reg. (UE) 435 del 27 Febbraio 2023, art. 2**):

- misura di aiuto volta a mitigare gli effetti della crisi energetica sul sistema economico della Regione Calabria, sotto forma di un contributo in conto capitale, in favore delle PMI che presentano fabbisogni di liquidità determinati dall'incremento delle spese legate al consumo energetico;
- un sostegno alle famiglie vulnerabili, come definite dalle norme nazionali, per aiutarle a far fronte ai costi del consumo energetico, anche in assenza di misure di politica attiva, al fine di garantire che le persone sostenute abbia un accesso ai servizi essenziali e alle condizioni sanitarie necessarie per partecipare al mercato del lavoro;

3. rivedere il set degli indicatori di output che, rispetto allo scenario che ha fatto seguito alla decisione comunitaria C(2020) 8335 final del 24.11.2020, ha subìto significative modifiche in esito alle rimodulazioni effettuate sia all'interno degli Assi…sia tra gli Assi del Programma….";

4. costituire due nuovi Assi prioritari "S.A.F.E." (*Supporting Affordable Energy*), misure temporanee eccezionali strettamente necessaria per affrontare la crisi energetica derivante dall'impatto della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina, finalizzate a fornire sostegno al capitale di esercizio alle PMI e - con il FSE - sostenere le famiglie vulnerabili per affrontare l'aumento dei costi energetici, per complessivi 145 milioni di euro. Gli Assi SAFE sono indirizzati, in concreto a: **a.** mitigare gli effetti della crisi energetica sul sistema economico della Regione Calabria, sotto forma di un contributo in conto capitale, in favore delle PMI che presentano fabbisogni di liquidità determinati dall'incremento delle spese legate al consumo energetico; **b.**

In altri termini, la progressione, certamente ancora insoddisfacente, della spesa regionale fino ai livelli odierni (58,3% al 31 dicembre 2022, 72,8% al 12 ottobre 2023) e, comunque, i livelli di spesa che saranno certificati al 31 dicembre 2023 non dipendono dal miglioramento della qualità dell'azione di governo e della correlata azione gestionale, ma dal deciso intervento della Commissione che ha cambiato in corso d'opera le regole di spesa e ha consentito – anche se sotto la spinta di eventi eccezionali – profonde deroghe alle regole vigenti, autorizzando nuovi ambiti di spesa non previsti e consentendo lo spostamento di disponibilità non utilizzate tra assi diversi oltre i limiti consentiti.

E ciò fermo restando il permanere della opportunità per gli Stati membri di certificare la spesa anche attraverso il ricorso ai c.d. progetti retrospettivi, non nativi POR e finanziati con risorse nazionali.

Ora, è evidente che impiegare risorse per esigenze emergenziali e congiunturali certamente in funzione della coesione sociale, ma deviando le disponibilità non spese verso finalità contingenti (assistenza alle famiglie e alle imprese, sostegno per far fronte all'aumento dei costi per energia, adozione di strumenti di sostegno individuale), se consente l'aumento dei valori di spesa certificati, non solo appare in evidente distonia rispetto alla programmazione adottata e alla naturale finalizzazione della spesa a iniziative scelte come meritevoli, ma certifica il mancato raggiungimento degli obiettivi programmati.

Dei 184 meuro dell'ultima riprogrammazione ben 140 meuro sono destinati al finanziamento dei due nuovi Assi prioritari "SAFE" (Supporting Affordable Energy), costituiti all'interno dei fondi FESR e FSE (80 mln di euro in favore dell'Asse FESR e 60 mln di euro in favore di quello del FSE)[186].

Il che conferma il giudizio critico sulla gestione POR 2014-2020, anche alla luce della lettura del dato finale di spesa che, se epurato dalle iniziative determinate dall'emergenza, certifica l'evidenza di concreti problemi nella gestione.

L'analisi del quadro di spesa e le interlocuzioni istruttorie agli atti offrono, poi, lo spunto alla Procura regionale per stigmatizzare che la programmazione adottata nel 2015 ed ancora in realizzazione oltre i termini di naturale chiusura e fino alla scadenza dei termini di rendicontazione, sconta i limiti di una non idonea definizione di dettaglio della progettazione iniziale.

E ciò ferma restando l'evidenza - costante in tutti i Programmi Operativi precedenti – della insufficiente copertura amministrativa delle iniziative finanziate in assenza di una

sostenere le famiglie vulnerabili (come definite dalle norme nazionali) a far fronte ai costi del consumo energetico, anche in assenza di misure di politica attiva, e, così, garantire che le persone sostenute abbiano accesso ai servizi essenziali e alle condizioni sanitarie necessarie per partecipare al mercato del lavoro (Cfr. punto 3 OdG. Comitato di sorveglianza del 6 luglio 2023).

[186] Per dare contezza del valore di questa riprogrammazione - il cui orizzonte temprale rimane il 31 dicembre p.v. – si richiama la relazione depositata nel corso dell'istruttoria dalla Regione (aggiornamento al riscontro fornito con nota prot. 347342 del 31 luglio 2023, par.5, pag. 16) in cui si evidenzia che "*Nel corso dei primi sei mesi dell'anno 2023, a chiusura del periodo contabile 2022-2023, sono state elaborate ulteriori due domande di pagamento (per un totale di tre domande di pagamento, la prima era di dicembre 2022): a) la prima (intermedia), trasmessa dall'Autorità di Certificazione in data 7 aprile, nella quale sono state incluse nuove spese per circa 41 mln di euro; b) la seconda (finale), trasmessa dalla citata Autorità lo scorso 26 luglio, nell'ambito della quale sono state certificate nuove spese per oltre 124 mln di euro. Per effetto di tali domande di pagamento sono stati complessivamente certificati ulteriori 165 mln di euro circa che hanno portato il valore cumulato della spesa certificata da 1.360 mln di euro circa (al 31 dicembre 2022) a 1.525 mln di euro circa, pari al 67,5% circa della dotazione complessiva assegnata al Programma dal piano finanziario vigente a quella data*".

dotazione di addetti idonea per numero e formazione culturale, vero gap operativo non in linea con gli obiettivi di spesa fissati per lo sviluppo dei territori.

Circostanza che alimenta la paura della firma, non superata neanche dalla normativa di favore introdotta nell'ultimo triennio.

Non meno rilevante da segnalare è poi la prassi di neutralizzare gli effetti del mancato avvio di iniziative finanziate con il POR con il definanziamento delle opere e la riallocazione su fondi nazionali non vincolati né da una tempistica stringente, né dalle sanzioni che conseguono al mancato rispetto delle regole unionali.

Tale modo di procedere, certamente non ascrivibile alle *best practises*, se da un lato non appare censurabile sotto il profilo della legittimità dell'agire, sottende la violazione del principio economico della programmazione.

Peraltro, a fronte di un plafond di risorse limitate, la destinazione di disponibilità finanziarie a iniziative successivamente definanziate sottrae risorse ad iniziative ulteriori e alle chances di sviluppo di cui sono espressione.

Si tratta di una tecnica del gestire - che diviene mera tecnicalità - che sterilizza gli effetti della inazione gestionale e che, peraltro, va osservato che è stata in passato utilizzata per la riallocazione della spesa trasferita su fondi nazionali di nuovo su risorse unionali, attraverso la (sempre legittima) possibilità di certificare spese relative ai c.d. progetti retrospettivi.

7.2 - Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

L'attuazione del PNRR sconta ad oggi tempi di realizzazione rigidamente cadenzati e termini finali di definizione delle iniziative programmate al 2026.

Nell'ambito delle previsioni normative è sempre possibile richiedere all'Unione europea di apportare modifiche in ogni fase di attuazione dell'agenda[187].

Nel corso del 2023 è stato operato un deciso intervento sulle tempistiche previste per l'attuazione dei progetti incidendo sulle procedure: il richiamo è alle disposizioni vigenti per il periodo emergenziale pandemico ed è entrato in vigore l'1 luglio u.s. il nuovo codice dei contratti (d.lgs. 36/2023).

Nel complesso, tutti gli interventi operati – e per il cui dettaglio si rimanda all'esposizione contenuta nel capitolo X - tendono a colorare le iniziative di attuazione del piano di una specialità che viene giustificata dalla natura extra-ordinaria della scelta politica dell'Unione europea e dal volume imponente di risorse messe a disposizione.

Il quadro normativo è chiaramente improntato a garantire la rimozione di ogni vincolo che rallenti le procedure di realizzazione delle iniziative e tra essi anche la c.d. paura della firma.

Alle innovazioni che incidono sulle procedure si affiancano anche innovazioni che incidono sulla attività del Giudice amministrativo e del Giudice contabile, le prime in ordine alle modalità di celebrazione del giudizio[188], le seconde di modifica degli ambiti per

[187] Cfr. articolo 21 del regolamento Ue 2021/241 a condizione che le modifiche siano giustificate da circostanze oggettive, per le quali non è più possibile realizzare i traguardi e gli obiettivi inizialmente previsti. Spetta alla commissione europea valutare e decidere entro due mesi alla richiesta.

[188] Cfr. art. 48, Comma 4, dl n. 77/2021 conv. Con modif. in legge n. 108/2021 che dispone che "*in caso di impugnazione degli atti relativi alle procedure di affidamento di cui al comma 1 e nei giudizi che riguardano le procedure di progettazione, autorizzazione, approvazione e realizzazione delle opere finanziate in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR e le relative attività di espropriazione, occupazione e asservimento, nonché in qualsiasi procedura amministrativa che riguardi interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR, si applica l'articolo 125 del codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n.*

l'esercizio dell'azione di responsabilità attraverso l'introduzione del c.d. scudo erariale e la limitazione fino al 30 giugno 2024 dell'azione per l'accertamento della responsabilità ai soli casi "in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta[189]".

Il Legislatore non è, tuttavia, intervenuto per limitare o escludere il vigente sistema di controlli interni e l'obbligo per ogni organo inserito negli uffici della p.a. che concorre alla determinazione dell'atto finale di gestione di operarli, obbligo cui corrisponde la responsabilità nell'adempiere.

Ne consegue che, al di là delle ipotesi di responsabilità dirigenziale, resta impregiudicata l'azione di accertamento della responsabilità per omissione nei confronti dei soggetti obbligati che omettono di porre in essere l'attività di controllo.

Azione che, va evidenziato, attenendo alla omissione di attività obbligatoria esula dal c.d. scudo erariale vigente, ad oggi, fino al giugno 2024, e può essere promossa in conformità al parametro ordinario della colpa grave.

E ciò ferma restando la perdurante legittimità dell'iniziativa di accertamento di responsabilità erariale - e della connessa attività istruttoria – anche per dolo eventuale nei confronti dei soggetti che hanno arrecato danno all'erario.

Quanto alla analisi dei dati formalizzati in sede istruttoria la Regione – in prima battuta il Commissario/Presidente – è destinataria della gestione dei fondi relativi alla Missione 6 salute (M6).

Risultano attribuite risorse pari ad euro 311.061.238,52 delle quali € 128.787.991,27 destinate agli interventi (C1) per il rafforzamento delle prestazioni erogate sul territorio mediante attivazione e potenziamento delle strutture e dei presidi territoriali, al rafforzamento dell'assistenza domiciliare e allo sviluppo della telemedicina, e (C2) al rinnovamento e ammodernamento delle strutture tecnologiche e digitali esistenti, al potenziamento e diffusione del fascicolo sanitario elettronico, al miglioramento della capacità di innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale, erogazione e monitoraggio dei LEA anche attraverso il potenziamento dei flussi informativi.

L'istruttoria posta in essere evidenzia criticità in ordine alla individuazione dei siti per le case comunità, per i COT e per gli Ospedali di comunità, nonché in ordine alle valutazioni relative al fabbisogno sanitario e sociosanitario della popolazione di riferimento.

A seguito delle deleghe operate dal Commissario soggetto attuatore alle Aziende del SSR, a fronte dell'impegno integrale delle somme, si registra una spesa effettiva molto bassa, si badi bene, in un contesto di assoluta salvaguardia dell'obiettivo di rendere celere la spesa e di incentivo ad agire per il management regionale e delle aziende sanitarie territoriali.

Qualora questo dovesse essere un trend caratterizzante l'andamento della spesa, il gap tra impegno delle disponibilità finanziarie assegnate e realizzazione della spesa si prospetta particolarmente grave, assumendo connotazioni decisive per l'indagine dei profili soggettivi dell'agire funzionali all'accertamento della responsabilità amministrativa.

E ciò, a maggior ragione, laddove viene offerta dalla normativa la possibilità di fruire del supporto tecnico operativo della Cassa Depositi e Prestiti, di Invitalia quale Centrale di Committenza nella gestione delle procedure di gara, nonché del supporto di un RTI di

104. In sede di pronuncia del provvedimento cautelare si tiene conto della coerenza della misura adottata con la realizzazione degli obiettivi e il rispetto dei tempi di attuazione del PNRR".

[189] Cfr. art. 21 del d.l. 76/2020 nel testo ad oggi vigente.

altissimo profilo[190], anche per la pronta rendicontazione ed in funzione degli obblighi informativi richiesti dal Ministero.

E non invocabile sarebbe poi l'esimente della cronica carenza di personale a fronte della prerogativa offerta alla Regione di fruire per la realizzazione degli interventi del PNRR, di figure professionali e di esperti previsti dal DL n. 80/2021 e dal DPCM 12 novembre 2021, contrattualizzati annualmente e per un triennio a decorrere dal dicembre 2021.

Infine, in assenza di alcun riscontro a quanto già evidenziato lo scorso anno, la Procura regionale ribadisce ancora una volta al Governo regionale l'obbligo di concorrere con le tempestive segnalazioni di pertinenza ad aggiornare costantemente la Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia (Bdna) istituita per assicurare tutela ai flussi finanziari del Pnrr dalle aggressioni criminali[191].

Obbligo che, a ben vedere, è in realtà una evidente opportunità di contribuire a contrastare possibili ipotesi di infiltrazioni della criminalità organizzata finalizzata a trarre benefici dalla gestione dei flussi di denaro, e che si affianca alle opportune iniziative di sinergia operativa poste in essere dalla Regione con il Dipartimento Investigativo Antimafia del Ministero dell'interno per la prevenzione ed il contrasto alla criminalità organizzata, anche di tipo mafioso, sia in ordine agli interventi previsti dal Pnrr, sia per quelli relativi alla programmazione comunitaria 2021-27 e al Piano Sviluppo e Coesione[192].

Si era già richiamato all'attenzione che tale attività – di cui non risulta alcuna evidenza documentale, né la Regione ne dà conto nei tanti scritti depositati nel corso dell'istruttoria – ha rilevanza strategica per il contrasto alle mafie consentendo la "mappatura" degli operatori economici coinvolti nel ciclo realizzativo degli interventi inclusi nel perimetro del Pnrr.

Rilevanza strategica che permette, in particolare, il monitoraggio di ogni ipotesi di subappalto e che, esteso anche alla titolarità delle imprese che assicurano il nolo a caldo ed il nolo a freddo dei mezzi – strumenti ordinari e diffusi per l'elusione dei divieti in materia di partecipazione di imprese riconducibili ad appartenenti alla criminalità organizzata -, consente di innalzare il livello di tutela in settori in cui le investigazioni delle Forze dell'Ordine confermano l'interesse delle organizzazioni criminali.

Sotto diverso profilo, assicurare la massima collaborazione ed assumere ogni iniziativa funzionale all'aggiornamento costante delle c.d. informazioni traccianti (relative alla annotazione della titolarità dell'intervento e degli operatori economici coinvolti nella relativa attuazione) è elemento rilevante ai fini della valutazione di possibili profili di danno erariale connessi alla omissione qualora l'omissione concorra alla sospensione dei lavori connessa alla contestazione all'impresa di appartenere o essere riconducibile a organizzazioni criminali e al danno che ne consegue, quantomeno in termini di aumento dei costi che ne consegue.

---

[190] Si tratta di un R.T.I cui partecipano KPMG Advisory S.p.A., EY Advisory, Fondazione Politecnico di Milano, McKinsey & Company Inc. Italy e P.A. Advice S.p.A. e che opera "*con particolare riferimento all'intervento di supporto al monitoraggio dei finanziamenti PNRR - Missione 6 Salute, afferente alle attività finalizzate alla pianificazione, gestione e monitoraggio dello stato di attuazione degli interventi programmati".*

[191] La (BDNA) è istituita dall'art 96 del decreto legislativo 6/9/2011, n. 159 (Codice antimafia) presso il Ministero dell'interno - Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie. Il funzionamento è disciplinato con D.P.C.M. 30 ottobre 2014, n. 193 "Regolamento recante disposizioni concernenti le modalità di funzionamento, accesso, consultazione e collegamento con il CED, di cui all'articolo 8 della legge 1° aprile 1981, n. 121, della Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia, istituita ai sensi dell'articolo 96 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159".

[192] Cfr. "Protocollo di intesa per il contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'utilizzo destinati agli investimenti pubblici" tra Regione Calabria e Direzione Investigativa Antimafia sottoscritto il 12 maggio 2023.

8. - Società partecipate[193] ed enti strumentali della Regione Calabria

Si è già detto in occasione della precedente requisitoria nella omologa occasione relativa al Rendiconto anno 2021 che la scelta di perseguire le strategie di governo attraverso la partecipazione a soggetti societari (pubblici o privati) determina oneri a carico dell'Erario e rischi connessi alla natura delle attività realizzate.

Anche per l'anno 2022 restano invariate le sollecitazioni e le raccomandazioni già formulate.

Elevato è ad oggi il rischio che una gestione non all'altezza della *mission* aziendale determini esiti negativi sul bilancio regionale, sia attraverso la perdita di valore della quota di partecipazione versata a seguito di una gestione non in equilibrio, sia, nell'ipotesi più radicale - e già verificatasi – dell'azzeramento del valore della quota a seguito della messa in liquidazione o della dichiarazione dello stato di insolvenza.

E se la normativa tutela l'interesse pubblico ponendo al socio pubblico precisi limiti ad eventuali interventi di soccorso di società in decozione, ad eguale finalità deve improntarsi anche ogni ulteriore iniziativa che può essere funzionale a bypassare tali vincoli con l'assunzione di partecipazioni attraverso altre società regionali in bonis (Fincalabra spa) e l'eventuale adozione di iniziative di ricapitalizzazione necessarie a continuare l'erogazione dei servizi ritenuti essenziali per il territorio.

Per cui a fronte della puntuale disposizione di legge che legittima la PA ad agire anche attraverso schemi di diritto privato[194], devono essere richiamate all'attenzione del management pubblico regionale:

- l'attribuzione agli organi societari di tutte le responsabilità previste dalla normativa civilistica che presiede alla gestione delle società e l'obbligo in capo agli stessi di attivare le azioni conseguenziali in ipotesi di illecita gestione, specie laddove si versi in ipotesi di gestione societaria in house. Va da sé che l'eventuale omissione di tale attività integra l'obbligo di provvedere alla denuncia del Titolare dell'Ufficio pubblico cui è deputata la vigilanza nell'ambito del controllo in house, pena la responsabilità diretta per omissione;

- l'insorgere di una responsabilità dello stesso Titolare dell'Ufficio pubblico cui è deputato l'intervento nell'ambito del controllo *in house* laddove, comunque, ometta la propria doverosa attività di direzione e coordinamento (in tutte le sue declinazioni) e concorra con il proprio "non agire" al mancato raggiungimento delle finalità societarie pubbliche e, in ultimo, alla *mala gestio*, alla *deminutio* del patrimonio sociale di proprietà pubblica e al conseguente determinarsi di un danno all'erario.

In altri termini, la Procura regionale ribadisce la necessità che la Regione – e per essa il management regionale coinvolto direttamente nel controllo e nella vigilanza della gestione degli organismi societari, eserciti con diligenza, costanza, immediatezza e fermezza i propri poteri di direzione e coordinamento ai sensi dell'art. 2497 cc. al fine di evitare l'irreversibile squilibrio economico – finanziario della Società accollandosene effetti e costi.

---

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

[194] Cfr. **art. 1, comma 1 bis, l. 7 agosto 1990, n. 241**, secondo cui *"la Pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato, salvo che la legge disponga diversamente".*

Che il tema sia di particolare rilevanza lo conferma l'intervento del legislatore[195] che tende a prevedere una serie di verifiche sulle società pubbliche da parte di Organi indipendenti ed imparziali a tutela dell'interesse pubblico a fronte di specifici obblighi di comunicazione.

L'esito dell'istruttoria formalizzata dalla Sezione di controllo evidenzia la complessità delle fattispecie e delle procedure funzionali alla gestione delle partecipazioni societarie, a fronte di un onere a carico del bilancio regionale consistente ed in aumento rispetto all'esercizio finanziario 2021[196] di € 6.143.736, pari a € 161.365.461,18, di cui € 120.488.169,55 in conto competenza ed € 40.877.291,63 in conto residui.

Rispetto alle osservazioni formulate in occasione della precedente requisitoria resa in sede di parifica del Rendiconto per l'anno 2021, ed al tema della necessità della costituzione *in house* delle società cui la Regione sceglie di affidare l'erogazione di servizi pubblici – altrimenti oggetto di gara ad evidenza pubblica - l'istruttoria ha evidenziato:

- l'introduzione di meccanismi di controllo analogo funzionali alla costituzione in house per Ferrovie della Calabria s.r.l.;

- l'acquisizione della maggioranza del capitale di SACAL spa, 61,39% – quote detenute dai privati – attraverso Fincalabra spa (società *in house*), circostanza, tuttavia, che in assenza di modifiche statutarie che disciplinino forme e modalità del controllo *in house* non integra l'attivazione di alcun meccanismo di controllo analogo;

- la revoca della procedura di liquidazione della SORICAL spa *in house* (vedi infra);

- la revoca della procedura di liquidazione della società Stretto di Messina spa (d.l. 35/2023, art. 1 di modifica della legge n. 1158/1971, conv. in legge 58/2023) e l'adeguamento della struttura societaria funzionale alla costituzione in house.

Non risultano, invece, forniti riscontri in ordine alla raccomandazione di provvedere in ordine all'obbligo che vige per tutte le società a partecipazione pubblica di attuare, e formalizzare, misure e strumenti coordinati di controllo, quali la stipula di apposti patti parasociali e/o la modifica delle clausole statutarie[197].

"*Permane, quindi - laddove non sia stato adempiuto l'obbligo di formalizzare specifiche previsioni statutarie e prevedere misure operative di controllo - l'alto rischio che il bilancio regionale subisca gli effetti di gestioni adottate dal management della società che si rivelino in concreta*

[195] Cfr. **legge n. 118/2022, art. 5, comma 3** che prevede che "*L'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei conti, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa"* e al **successivo comma 4** chiarisce che *"..per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, è competente la Sezione regionale di controllo…La segreteria della Sezione competente trasmette il parere, entro cinque giorni dal deposito, all'amministrazione pubblica interessata, la quale è tenuta a pubblicarlo entro cinque giorni dalla ricezione nel proprio sito internet istituzionale. In caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l'amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni*."

[196] Peraltro, il 2021 è interessato da un onere superiore al 2020 pari a € 155.221.725,61 (€ 85.507.999,84 in conto competenza, € 69.713.725,77 in conto residui, di cui contributi per € 3.551.548,35 di cui € 3.514.294,34 in conto competenza e € 37.254,01 in conto residui a favore di società in liquidazione o fallimento).

[197] Cfr. **Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 11 del 20/06/2019**

distonia con gli obiettivi pubblici sottesi alla scelta di operare attraverso soggetti di diritto privato"[198].

Ed in tal senso si segnala, per le immediate misure di competenza, la circostanza che il Dipartimento che esercita l'attività di vigilanza - e che propone alla Giunta regionale l'adozione delle misure conseguenziali alle eventuali violazioni riscontrate, cui spetta la verifica del rispetto della normativa in materia di contenimento delle spese (l.r. n. 11/2015, art. 2-bis[199]) - abbia formalizzato in sede di riscontro istruttorio[200] due circostanze rilevanti:

- non risultano pervenute dagli Organi societari segnalazioni in ordine al mancato o ingiustificato raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa, a fronte tuttavia dell'assenza di alcun elemento che possa dare atto che la Regione ha effettivamente riscontrato quanto dichiarato, in distonia con gli obblighi di vigilanza, controllo ed eventualmente con l'obbligo di adottare ogni iniziativa conseguenziale;
- poiché i bilanci delle società risultano approvati nel giugno 2022 alla data di invio della risposta alla richiesta della Sezione di controllo era ancora in corso l'istruttoria in capo ai Dipartimenti vigilanti. In altri termini non è stato possibile, neanche ad esercizio finanziario 2023 in conclusione, il rispetto della normativa in materia di contenimento delle spese, lacuna che non appare colmata neanche dalla successiva produzione documentale.

Ulteriore rilievo è relativo alla circostanza che non sono stati forniti riscontri alla sollecitazione formulata dalla Procura regionale in occasione della precedente parifica relativa alla mancata adozione di misure organizzative e/o sistemi dedicati di trasferimento dati dagli Organismi partecipati al sistema regionale, funzionali a consentire un costante e tempestivo flusso di informazioni ai Dipartimenti vigilanti[201].

Nel rinviare per ogni ulteriore osservazione alle approfondite considerazioni contenute nel capitolo XI anche in ordine ai profili di responsabilità amministrativo contabile correlati alla gestione delle pubbliche risorse attraverso strumenti di diritto privato, la Procura regionale non può non rendere ulteriori riflessioni su aspetti puntualmente messi in luce nella relazione della Sezione di controllo e sui quali raccomanda l'assunzione di immediate, opportune e mirate iniziative:

- la prima riguarda Aterp - ente pubblico non economico della Regione Calabria, con funzioni ausiliarie di natura tecnica-operativa in materia di edilizia residenziale pubblica – che al 31.12.2022 ha iscritto in bilancio residui attivi per l'ingente

---

[198] cfr. **Giudizio di parificazione del Rendiconto Generale della Regione Calabria - Es. fin. 2021 Requisitoria del Procuratore regionale, 1° dicembre 2022, pag. 82**

[199] **L'art. 2-bis, co. 4 l.r. n. 11/2015** dispone che *"in caso di mancato rispetto dei limiti di spesa annuali, per come previsti dalle vigenti norme in materia di contenimento della spesa, i trasferimenti a carico del bilancio regionale, a qualsiasi titolo operati a favore degli Enti strumentali, degli Istituti, delle Agenzie, delle Aziende, delle Fondazioni, degli altri enti dipendenti, ausiliari o vigilati dalla Regione, anche con personalità giuridica di diritto privato, sono ridotti in misura pari alle eccedenze di spesa risultanti dalle verifiche"*.

[200] Cfr. **nota REGCAL 353945/2023, risposta fornita in sede istruttoria, all. 1 n. 1**

[201] Ed invece, si era già prospettato in quella sede che il monitoraggio dei costi di gestione e la certezza delle posizioni di credito/debito forniscono un contributo indispensabile al mantenimento degli equilibri di bilancio in un contesto caratterizzato dalla rilevanza strategica dell'utilizzo degli strumenti societari in settori di diffuso interesse, e in considerazione che l'eventuale interruzione dei servizi o la *mala gestio* determinano sicuri ed immediati effetti negativi sulle finanze regionali per le necessarie iniziative di ripristino.

somma di 85.527.136,27 relativi a crediti – anche datati - vantati nei confronti degli utenti morosi per il mancato pagamento del canone di locazione.

Va ricordato in proposito che la mancata interruzione dei termini prescrizionali determina la perdita del diritto alla esazione e l'insorgere di profili di responsabilità erariale. Rilevante è, poi, il profilo degli effetti dannosi correlati alla occupazione abusiva o alla detenzione sine titulo degli alloggi che impedisce la legittima riassegnazione e penalizza i titolari della aspettativa ad essere nuovi assegnatari;

- la seconda attiene a Sorical spa per la quale non risulta in atti l'asseverazione dell'organo di revisione con riferimento alle posizioni debito/credito al 31 dicembre 2020, 2021 e 2022, fatto giuridicamente rilevante che – come già rilevato in occasione della precedente parifica del rendiconto 2021 – genera incertezza sulla situazione crediti/debiti reciproci tre Regione Calabria e SORICAL S.p.a. a fronte, peraltro, di un consistente disallineamento complessivo di € 45.790.116,94 delle posizioni creditorie della Regione verso la società così come evidente a seguito delle operazioni di circolarizzazione dell'esercizio 2022[202];
- la terza attiene ai Consorzi di bonifica che sono stati interessati di recente da una riforma – riorganizzazione del sistema (l.r. n. 39 del 10 agosto 2023).

Desta in proposito perplessità in punto di diritto l'affermazione del Dipartimento Agricoltura[203] secondo cui i consorzi di bonifica "*non appartengono al perimetro degli enti partecipati e/o controllati della regione né possono considerarsi enti strumentali. Pertanto, le eventuali passività sono a carico dei consorzi stessi e non vi sono impatti diretti sul bilancio regionale*", perplessità legittime prima della riforma e che nella riforma trovano ulteriore motivo di conferma.

---

[202] Nella relazione della Sezione si confermano in proposito i seguenti disallineamenti:
a) € 2.875.000,00 (maggiore debito della società), per canoni di uso degli acquedotti regionali dal 2009 al 30.09.2014.
b) € 2.000.000,00 (maggiore debito della società), per canoni di uso degli acquedotti regionali dal 2019 al 2022. Con L.R. n. 39/2022, in sede di assestamento del bilancio di previsione 2022/2024 è stato stanziato sul capitolo di bilancio E3403002101 l'importo del credito, ma il Dipartimento di Vigilante non ha accertato le somme alla fine dell'esercizio 2022 e ha chiesto di riaccertare le somme in sede di assestamento del bilancio di previsione 2023-2025;
c) € 25.000,00 (maggiore debito della società), a saldo di precedenti compensazioni effettuate con DGR n. 535/2009 e DGR n. 797/2009;
d) € 5.521.632,27 (maggiore debito della società), a titolo di canone di concessione di derivazione acqua per gli anni 2004 – 2021. Con L.R. n. 39/2022, in sede di assestamento del bilancio di previsione 2022/2024, è stato stanziato sul capitolo di bilancio E3403002101 l'importo del credito, ma il Dipartimento di Vigilante non ha accertato le somme alla fine dell'esercizio 2022 e ha chiesto di riaccertare le somme in sede di assestamento del bilancio di previsione 2023-2025;
e) € 350.526,86 sono dovuti a titolo di canone di concessione di derivazione d'acqua per l'anno 2022 (Regio Decreto n.1775 dell'11.12.1933);
f) € 17.957,81 (maggiore debito della società), per personale distaccato dal 1° maggio 2009;
g) € 35.000.000,00 (maggiore debito della società) costituiscono una differenza determinata dalla diversa modalità di contabilizzazione seguita dalla società (contabilità economico-patrimoniale) e dalla Regione Calabria (contabilità finanziaria). Difatti, tali somme sono state contabilizzate nel bilancio della società controllata a titolo di restituzione delle anticipazioni concesse dalla Regione Calabria sulla base della L.R. n. 15/2007, sebbene il pagamento delle stesse sia stato postergato. Pertanto, la Regione Calabria, in attuazione del principio contabile 4/2 allegato al d.lgs. n. 118/2011, provvederà ad accertare tali somme con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione verrà a scadenza.

[203] Cfr. **nota REGCAL prot. n. 353945/2023, all. 10**.

Dalla lettura del testo si conferma, infatti:

- all'art. 1, comma 2 che la norma disciplina le modalità dell'intervento pubblico per la bonifica, l'irrigazione, la difesa e la valorizzazione del territorio rurale calabrese, che si realizza tenendo conto, tra le altre in conformità alle previsioni degli atti di pianificazione regionale, in modo da assicurare il coordinamento dell'attività di bonifica e manutenzione del territorio con gli altri strumenti di pianificazione e programmazione della Regione e degli enti locali in materia di governo del territorio, ambiente, agricoltura, foreste e lavori pubblici;

- all'art. 5 la natura di ente pubblico economico del consorzio di bonifica per il quale si specifica che l'azione è informata a principi di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza e al rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio;

- all'art. 31 ("*Finanziamento delle attività del Consorzio di bonifica*") che in ordine alla copertura di spese rilevanti per natura e, spesso, per importo[204] dispone che l'onere sia coperto con risorse pubbliche individuate nello stesso piano delle attività di bonifica, di irrigazione e di tutela del territorio rurale.

D'altra parte, la presenza di un disavanzo certificato in 40 milioni di euro e l'onere che ne consegue - certamente non ripianabile allo stato e in considerazione delle serie storiche negative di riscossione relative ai lustri precedenti con il solo contributo a carico dei consorziati - fanno presagire un intervento a carico del bilancio pubblico trattandosi di funzionamento di servizi ritenuti strategici per l'economia regionale.

In ultimo, ed in ordine agli effetti sui bilanci degli enti interessati, la Procura regionale non può non richiamare l'attenzione sugli effetti che una non puntuale lettura del testo dell'art. 8 della l.r. n. 8 del 24 febbraio 2023 - che richiama quanto disposto dall'art. 9, comma 2 della l.r. n. 22/2010 - potrebbe recare ai bilanci degli enti del "Sistema regione".

A fronte dell'uso nel titolo della norma della dizione "norma di interpretazione autentica", la formula contenuta nel corpo della norma e che rende esplicita la volontà del legislatore (la dizione letterale è nel senso che "*l'espressione "trattamento retributivo di servizio" si intende riferita a tutte le voci retributive correlate ai rapporti di lavoro, sia a tempo determinato, sia a tempo indeterminato*") laddove utilizza la locuzione "si intende" e non l'espressa indicazione "si interpreta", non consente alcun effetto retroattivo.

In altri termini, nella difformità tra titolo della norma e contenuto va data prevalenza alla esegesi letterale del testo dell'articolo che non legittima il prodursi di effetti retroattivi.

L'intervento del Consiglio regionale non comporta quindi alcun condono di obblighi di versamento pregressi.

E peraltro ad oggi ogni diversa valutazione, in assenza dell'intervento del Giudice delle leggi, non esclude l'avvio di un'azione di responsabilità per il danno relativo alla cancellazione del debito contestato.

[204] Nella norma il richiamo espresso è al finanziamento pubblico per le iniziative di progettazione e realizzazione delle nuove opere di bonifica e delle nuove opere idrauliche di quarta e quinta categoria (comma 1) e ai costi relativi alla manutenzione straordinaria delle opere pubbliche di bonifica e del reticolo di gestione e idrografico (comma 3), fermo restando il richiamo (comma 4) alla circostanza che è in capo agli enti locali contribuire alla realizzazione, manutenzione ed esercizio delle opere pubbliche di bonifica e le opere idrauliche di competenza del consorzio che utilizzano per l'esercizio delle loro funzioni.

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

IL PROCURATORE REGIONALE PER LA CALABRIA

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

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

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

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

VISTO il Rendiconto generale della Regione Calabria per l'esercizio finanziario 2022.

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

CHIEDE

alla Sezione regionale di controllo di parificare il rendiconto generale della Regione Calabria per l'esercizio finanziario 2022.

Catanzaro, 14 novembre 2023.

Il Procuratore regionale
(Romeo Ermenegildo Palma)

INDICE

INTRODUZIONE
(Presidente Romeo Ermenegildo Palma)

CAPITOLO I
Giudizio di parifica
(Presidente Romeo Ermenegildo Palma)

1.	Giudizio di parifica: natura ed effetti	pag. 4
1.1	segue: P.M., ambito di intervento e attività istruttoria	pag. 5
1.2	segue: contraddittorio e giudicato	pag. 7
1.3	segue: rendiconto annuale, verifica di regolarità contabile e analisi dell'andamento della gestione	pag. 7
1.4	segue: funzione "certativa" e "funzione dialogica" in chiave propositiva	pag. 8
2.	Ciclo di bilancio, continuità dei bilanci: prescrizioni e termini di legge	pag. 9

CAPITOLO II
Quadro economico e congiunturale per l'anno 2022
(Presidente Romeo Ermenegildo Palma)

	Premessa	pag. 12
1.	segue: analisi del contesto socioeconomico	pag. 12
1.1	segue: criminalità organizzata	pag. 12
1.2	segue: congiuntura internazionale, rialzo dei costi energetici e politiche monetaria della Banca centrale Europea	pag. 13
1.3	segue: effetti della spesa in conto capitale sul tessuto economico locale	pag. 13

CAPITOLO III
Il bilancio preventivo 2023/2025 e le misure correttive
(Presidente Romeo Ermenegildo Palma)

	Premessa	pag. 15
1.	La legge di assestamento del bilancio di previsione per gli anni 2022/2024	pag. 15
1.1	Misure correttive della Giunta e del Consiglio regionale	pag. 17
2.	La manovra di bilancio	pag. 17

CAPITOLO IV
Gli equilibri di bilancio e il ripiano del disavanzo
(Presidente Romeo Ermenegildo Palma)

1.	Equilibri di bilancio 2022	pag. 20
2.	Utilizzo degli spazi finanziari	pag. 20
3.	Contributi erogati in conto investimenti, art. 1 comma 833 e ss. legge n. 145 del 30 dicembre 2018	pag. 22

CAPITOLO V
Il ciclo di bilancio e la gestione finanziaria
(Vice Procuratore Generale Giovanni Di Pietro)

1.	Il risultato di amministrazione	pag. 24
2.	Il Fondo crediti di dubbia esigibilità	pag. 25
3.	Il Fondo rischi contenzioso	pag. 26
4.	Il Fondo pluriennale vincolato	pag. 28
5.	Il Fondo perdite società partecipate	pag. 30
	La gestione dei residui	
6.	La gestione delle entrate	pag. 30
7.	I residui attivi	pag. 31
8.	I crediti derivanti dalla tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani	pag. 34
9.	Crediti afferenti alle forniture idropotabili	pag. 34
10.	I residui attivi in conto capitale (diga dell'Esaro e Cameli)	pag. 35
11.	La gestione delle spese	pag. 37
12.	I residui passivi	pag. 38
13.	I residui perenti	pag. 38
14.	I debiti fuori bilancio	pag. 39
15.	I debiti fuori bilancio riconosciuti nell'esercizio 2022	pag. 39
16.	Gli atti giudiziali di pignoramento	pag. 43
	La spesa per il personale	
17.	La dotazione organica e le spese di personale della Giunta e del Consiglio regionale	pag. 44
18.	Gli ulteriori vincoli normativi	pag. 45
19.	Il limite delle risorse per il trattamento accessorio	pag. 45
	I risultati della gestione di cassa	
20.	Il fondo cassa	pag. 46

CAPITOLO VI
Stato patrimoniale e Conto economico
(Vice Procuratore Generale Giovanni Di Pietro)

1.	Stato patrimoniale	pag. 48
1.1	Attivo	pag. 48
1.2	Passivo	pag. 51
2.	Conto economico	pag. 52

CAPITOLO VII
Indebitamento
(Vice Procuratore Generale Giovanni Di Pietro)

1.	L'indebitamento della Regione Calabria	pag. 55

2. Il rispetto del vincolo di indebitamento pag. 55
3. Il nuovo debito autorizzato pag. 56
4. Le garanzie prestate pag. 57

CAPITOLO VIII
Sanità
Parte prima
(Sostituto Procuratore Generale Maria Gabriella Dodaro)

1. Fonti di finanziamento del fabbisogno sanitario
1.1 Disponibilità nazionali destinate alla sanità e al riparto percentuale delle disponibilità finanziarie nazionali destinate alla sanità operato a favore delle regioni pag. 59
1.2 Contributi extra fondo pag. 59
1.3. Entrate proprie pag. 60
2. La gestione della spesa sanitaria regionale
2.1 Spese per beni e servizi non sanitari pag. 62
2.2 Costi per energia pag. 63
2.3 Spese farmaceutica e per dispositivi medici pag. 64
2.4 Spesa per il personale pag. 65
3. Libera professione Intramuraria (c.d. intramoenia) pag. 67

Parte seconda
(Sostituto Procuratore Generale Paola Ciccarelli)

1. Premessa pag. 69
2. Il perimetro sanitario e le regole dell'armonizzazione: Azienda Zero pag. 69
3. La gestione della spesa sanitaria – Autorizzazioni e accreditamenti
3.1 Doppi pagamenti ed Extra budget pag. 70
3.2 Procedure di rilascio delle autorizzazioni allo svolgimento delle attività sanitarie pag. 72
4. La gestione finanziaria delle aziende del SSR
4.1 L'indebitamento delle aziende del SSR – Il debito pregresso pag. 73
4.2 L'attività di circolarizzazione pag. 74
4.3 I tempi di pagamento – Indicatore tempestività pagamenti (I.T.P.) – Oneri finanziari pag. 76
4.4 Anticipazione di tesoreria pag. 78
4.5 Sanità: liti e vertenze pag. 78
4.6 Salvaguardia dei bilanci aziendali e strumenti di copertura dei rischi pag. 80
5. Conclusioni pag. 80

Parte terza
(Sostituto Procuratore Generale Fernando Gallone)

1. Il contenzioso: analisi pag. 84
2. L'accantonamento al fondo rischi pag. 86
3. Le coperture assicurative pag. 87
4. Errori medici e *clinical risk management* pag. 88

5. Mobilità passiva pag. 90
6. L'erogazione dei LEA pag. 91
7. La gestione dei fondi Covid-19 pag. 92
8. Stato di attuazione del piano di rientro pag. 93
9. Patrimonio immobiliare pag. 94
10. Edilizia Sanitaria - Costruzione di nuovi Ospedali pag. 95
11. Grandi attrezzature, macchinari e dispositivi medici pag. 95

CAPITOLO IX
Fondi comunitari
(Sostituto Procuratore Generale Gianpiero Madeo)

1. Introduzione pag. 97
2. La programmazione 2014-2020 pag. 98
3. La flessibilità straordinaria per il ciclo di programmazione 2014-2020 per gli interventi di contrasto alla pandemia Covid-19 pag. 99
4. La regola del disimpegno automatico delle risorse pag. 99
5. Avanzamento del Programma al 31 dicembre 2022 pag. 100
6. Riprogrammazione, reindirizzamento delle disponibilità e modifica della natura della spesa: da spesa per investimenti a spesa per esigenze congiunturali pag. 101
7. Avanzamento del Programma al 30 settembre 2023 pag. 103
8. Target di spesa al 31.12.2023 pag. 104
9. I progetti retrospettivi pag. 105
10. Avanzamento del Programma con riferimento agli enti locali pag. 106
11. Stato di attuazione delle misure attivate per fronteggiare l'emergenza da COVID-19 pag. 108
12. Criticità riscontrate
12.1 Avanzamento della spesa pag. 109
12.2 Programmazione e *impasse* gestionali pag. 110
12.3 Enti locali e assenza di impatto economico delle iniziative in carico pag. 111
12.4 Il Disimpegno delle risorse pag. 111
12.5 Progetti a cavallo tra le programmazioni 2007/2013 e 2014-2020: sistema metropolitano Catanzaro-Città Germaneto, a valere sull'azione 4.6.1, e Gallico-Gambarie III lotto, a valere sull'azione 7.4.1 pag. 112
12.6 Criticità nei progetti sopra € 1.000.000,00 pag. 112
12.7 Scarsa efficacia dei controlli interni pag. 113
13. Il POR Calabria anche a confronto con i programmi delle altre regioni "meno sviluppate" pag. 114
14. Analisi di contesto: verifica delle macro-cause di ritardo pag. 115
15. Conclusioni pag. 116
15.1 Disimpegno automatico, perdita di chance e danno erariale pag. 117

CAPITOLO X
Il Piano Nazionale di Ripresa e resilienza
(Sostituto Procuratore Generale Federica Pallone)

Premessa pag. 119

1. PNRR e riforme strumentali ad assicurare la celerità: verso un regime speciale pag. 119
2. Regione Calabria e misura M6 pag. 120
3. PNRR e scudo erariale pag. 125

CAPITOLO XI
Le società partecipate e gli enti strumentali della regione Calabria
(Sostituto Procuratore Generale Costantino Nassis)

Società partecipate: Osservazioni di metodo
1. Profilo storico e inquadramento sistematico pag. 127
2. Accountability e quadro normativo di riferimento: programma di valutazione del rischio di crisi aziendale pag. 127
3. Partecipazioni da mantenere e nuove partecipazioni: strategia politica e criteri di scelta pag. 129
4. Gestione, monitoraggio, vigilanza e controllo: ambiti della responsabilità pag. 129
4.1 Analisi ed osservazioni pag. 131
4.2 Gruppo amministrazione pubblica per il bilancio consolidato pag. 131

Società e gestione 2022: analisi e osservazioni
1. Piano di razionalizzazione periodica, oneri finanziari e sviluppi gestionali delle partecipazioni pubbliche pag. 131
1.1 Fincalabra Spa pag. 132
1.2 Ferrovie della Calabria Srl pag. 134
1.3 Sorical Spa (Società Risorse Idriche Calabresi) pag. 134
2. La formalizzazione del controllo analogo (in house) nelle società partecipate attive pag. 135
3. Le procedure di liquidazione e di chiusura dei fallimenti pag. 136
4. Osservazioni finali pag. 136

Enti Strumentali sub-regionali: gestione 2022, analisi ed osservazioni
Premessa pag. 137
1. Osservazioni e criticità pag. 137
2. Articolo 8 della L.R. 24/02/2023, n. 8 pag. 137
3. Azienda Calabria Verde pag. 138
4. Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale Pubblica (ATERP) pag. 139
5. Fondazione Calabria Etica in liquidazione pag. 139
6. Fondazione Field in liquidazione pag. 140

Esito delle sollecitazioni formulate in occasione dei precedenti giudizi di parifica pag. 140

CAPITOLO XII
Esito dell'analisi
(Presidente Romeo Ermenegildo Palma)

1. Premessa pag. 143
2. La gestione commissariale della sanità regionale:

piano di rientro ed erogazione dei LEA. Iniziative di normalizzazione pag. 144
3. Gestione commissariale e governo dell'emergenza. pag. 145
4. Gestione commissariale e settori che necessitano di intervento pag. 146
5. Segue: analisi e criticità pag. 147
5.1 assenza di bilanci della GSA e iter del passaggio di funzioni ad "Azienda Zero" pag. 147
5.2 riapertura dei bilanci aziendali adottati previa revoca del bilancio stesso pag. 147
5.3 bilancio consolidato: mancata approvazione dei bilanci aziendali anteriori al 2022, circolarizzazione e ricognizione del debito pag. 148
5.4 Indicatore tempestività pagamenti (I.T.P.) e ritardo nei pagamenti pag. 149
5.5 interessi sulle anticipazioni di cassa e altri oneri finanziari pag. 150
5.6 irregolarità nella gestione della libera professione intramuraria, c.d. intramoenia, Programma sperimentale "ALPI" pag. 150
5.7 parziale raggiungimento obiettivi finanziati con le risorse straordinarie dell'emergenza sanitaria da Covid19 pag. 151
5.8 ritardo nella messa a regime del sistema informativo SEC- SISR pag. 151
5.9 irregolarità nel censimento e nella gestione del patrimonio immobiliare pag. 152
5.10 realizzazione di impianti di autoproduzione di energia ed errori nella progettazione pag. 152
6. La sfida della pianificazione della chiusura della gestione commissariale pag. 152
7. Fondi UE
7.1 Programma operativo regionale pag. 154
7.2 Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza pag. 157
8. Società partecipate ed enti strumentali della Regione Calabria pag. 160

CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE PER LA CALABRIA

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE CALABRIA PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2022

(art. 1, comma 5, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, conv. con l. 7 dicembre 2012, n. 213)

Requisitoria del Procuratore regionale
Pres. Romeo Ermenegildo Palma

UDIENZA DEL 14 NOVEMBRE 2023

Signor Presidente, Signori del Collegio,

rinvio alla relazione scritta, che deposito, nella quale all'esame dei dati contabili seguono le valutazioni dell'Ufficio del Pubblico ministero sull'andamento della spesa regionale 2022.

Si tratta di analisi rigorose operate con il contributo di tutti i Colleghi in servizio presso la Procura regionale cui va il mio più sincero plauso, che si affiancano a quelle della Sezione di controllo, e che offrono spunti di riflessione in funzione del particolare angolo di osservazione di cui il Pubblico ministero fruisce - l'esercizio della funzione requirente – fermo restando il ruolo assolutamente peculiare che il Pm svolge all'interno del procedimento di parifica ed in funzione del giudizio conclusivo.

Ciò in quanto la certificazione della regolarità dei dati contabili rappresentati nel rendiconto operata al termine di questo giudizio è attività di massima rilevanza per gli equilibri di bilancio ma che, proprio perché posta in essere in questa sede peculiare nello specifico esercizio delle funzioni di controllo di legittimità-regolarità, opera su un altro piano rispetto all'accertamento di responsabilità erariali individuali correlate alla gestione, che tuttavia trovano in questo giudizio momento formale e qualificato di specifica conoscenza e preludono a possibili iniziative istruttorie.

Merita di essere ricordato che entrambe le relazioni redatte e depositate sono espressione della specifica vocazione economico-finanziaria che pertiene alla Magistratura contabile, nonché della terzietà e dell'indipendenza di tutti i magistrati coinvolti.

E in un contesto in cui, nel recente passato, si è confermata la tendenza alla riduzione degli ambiti istituzionali di esercizio delle

competenze della Magistratura contabile, e in cui non risulta affrontato in modo puntuale il mantra della c.d. paura della firma (né sono valutati i reali motivi che lo alimentano), fornire al tavolo dei responsabili politici dati accertati, considerazioni sull'andamento della gestione e spunti di riflessione, per la Magistratura contabile non solo è esercizio di funzioni costituzionalmente previste, ma è anche strumento utile ad alimentare il circuito democratico che mira, in ultimo, alla piena conoscenza da parte dei cittadini dell'operato dei governanti eletti.

oOoOoOoOoOo

Preliminarmente l'Ufficio del Pm deve evidenziare che anche quest'anno la parifica del rendiconto della gestione 2022 giunge a chiusura del 2023, in distonia con la puntuale cadenza prevista dalla normativa che regola il ciclo di bilancio e con la ratio che ne è sottesa.

Gli esiti del presente giudizio giungono, quindi, a distanza di parecchi mesi dalla chiusura dell'esercizio contabile sottoposto a verifica, a gestione successiva di fatto conclusa, ed in prossimità dell'avvio del nuovo ciclo di gestione.

Ora, se è vero che sotto il profilo della analisi ciò offre alla magistratura contabile elementi di valutazione ulteriori e certamente utili, è altrettanto vero che il Governo regionale ha oggi prima della approvazione del bilancio di previsione 2024 tempi stretti di valutazione per esaminare le conclusioni rassegnate, per valutare le raccomandazioni formulate e allocare le risorse utili per operare in linea con le evidenze e i contributi proposti.

Peraltro, sulla ratio del rispetto della cadenza stringente delle fasi del ciclo di bilancio proprio di recente la Corte costituzionale (sent. n. 165 del 27 luglio 2023) ha chiarito che "*la tenuta dei conti deve rispettare la*

sequenza temporale degli adempimenti legislativi e amministrativi afferenti al bilancio preventivo e consuntivo perché una sana gestione finanziaria deve tener conto della corretta determinazione della situazione economico-finanziaria da cui prende le mosse e a cui, successivamente, approda la gestione" in quanto "*tale determinazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi, coinvolgendo l'equilibrio del bilancio ….*"

La Procura regionale raccomanda quindi il rispetto dei termini di legge per l'adozione del consuntivo della gestione 2023, ed il successivo tempestivo invio per l'esame alla Sezione di controllo

oOoOoOoOoOo

Gli esiti della gestione 2022 anche quest'anno hanno scontato le dinamiche politiche sovranazionali e gli effetti diretti sul contesto socioeconomico nazionale che ne sono conseguenza.

Il riferimento è all'aumento dei costi dell'energia, alle politiche monetarie restrittive della Banca centrale europea che determinano anche per la PA l'innalzamento dei costi diretti - l'accesso ai servizi di tesoreria, le variazioni in aumento dei prezziari - e alle due incognite, comunque, più rilevanti correlate ai due conflitti in corso nell'area europea e sull'altra sponda del Mediterraneo.

L'ISTAT nell'ultima rilevazione di poche settimane fa ha confermato il trend in aumento della popolazione in povertà assoluta a causa dell'inflazione.

Tutti i report indicano l'estrema incertezza degli scenari a venire anche per gli effetti della globalizzazione dei mercati e della produzione di energia.

Per il territorio regionale, poi, l'ultimo rapporto della D.I.A per il secondo semestre 2022 conferma la contaminazione dell'economia legale ad opera della "'ndrangheta" che ha *"sviluppato una crescente e marcata propensione al condizionamento delle Istituzioni locali, prioritariamente finalizzato ad acquisire il controllo delle risorse connesse con gli appalti pubblici"* e, in ultimo, di quelle che verranno spese attraverso il PNRR.

oOoOoOoOoOo

L'esito dell'approfondita e puntuale istruttoria posta in essere dalla Sezione di controllo e dalla Procura regionale prospettano due evidenze:

- la prima positiva attiene all'avvio, dopo più di un decennio, di percorsi indirizzati alla normalizzazione del sistema sanitario regionale, e all'adozione in altri settori strategici di decisi atti di indirizzo e di rivisitazione della disciplina (legge sulla Autorità risorse idriche e rifiuti con affidamento *in house* del servizio idrico regionale ma anche la recente legge sui consorzi di bonifica);
- la seconda, non altrettanto positiva che trova declinazione in diverse criticità.

In primo luogo, l'azione della Regione continua a mancare di idonea copertura amministrativa. La perdurante lentezza dell'azione gestionale rende evidente che, nonostante le iniziative di assunzione di personale la dotazione organica di forza lavoro a tempo indeterminato non è dimensionata sulle esigenze ormai strutturali di governo dei flussi di spesa, né sulla necessità di competenze specialistiche in funzione dei progetti di innovazione che agitano anche il territorio regionale.

E, peraltro, l'assunzione di personale a contratto non riesce a sopperire alle reali esigenze di celerità dell'azione amministrativa.

Alla mancanza di copertura amministrativa concorre, poi, il procrastinarsi della completa funzionalità dei sistemi informatici a supporto dell'azione amministrativa (anche in ordine al profilo del completo caricamento dei dati) e della omologazione di tutte le gestioni dei centri di responsabilità a un unico programma (ad oggi, ad es. in sanità, risulta che la AO di Reggio Calabria continui ad avere in uso – unica azienda del SSR - un proprio programma informatico che non si interfaccia con il programma in uso alle altre aziende sanitarie).

Altro rilevo - orizzontale a tutte le partizioni dell'amministrazione regionale - è che perdura l'inosservanza di previsioni di legge ampiamente datate: in sanità, ad esempio (ma è riscontrabile anche altrove) l'esatta individuazione dei centri di costo cui è connessa l'identificazione di centri di responsabilità della spesa e la realizzazione di un sistema computo di controlli interni.

L'osservatorio della Procura conferma, poi, che continua a registrarsi l'omissione da parte della dirigenza regionale della vigilanza sulla filiera gestionale di diretta competenza gerarchica e in particolare sui responsabili dei controlli, e cui conseguono obblighi di intervento in funzione propulsiva.

Omissioni a fronte di specifici obblighi e, quindi, valutabili dall'Ufficio del PM per responsabilità erariale laddove si determini un danno.

oOoOoOoOoOo

In tale contesto di slanci gestionali e perduranti rallentamenti, a fronte dell'andamento crescente della spesa in conto capitale, la realizzazione delle iniziative avviate – specie per infrastrutture - appare tuttavia in grave ritardo rispetto ai cronoprogrammi (il riferimento è, ad esempio, alla nuova rete ospedaliera o alle iniziative inserite nella "Agende

urbane" finanziate con fondi unionali), ritardo ascrivibile anche al non idoneo livello di dettaglio della progettazione finanziata e alla successiva necessità di varianti con ulteriore rallentamento delle procedure e inevitabili incrementi dei costi dovuto all'aggiornamento dei prezziari.

E ciò quantomeno fino alla implementazione della dotazione finanziaria.

La casistica delle investigazioni istruttorie operate dalla Procura regionale evidenzia che la qualità della progettazione finanziata è il piede di argilla della realizzazione di un'opera pubblica.

E, peraltro, si era già segnalato lo scorso anno che costante e, sotto il profilo culturale, percepita come quasi ineluttabile è la violazione dei cronoprogrammi di spesa.

Il richiamo è quindi al massimo rigore in fase di verifica della cantierabilità del progetto sia all'atto della ammissione a finanziamento, sia ancor più prima della messa a bando, verifica che genera responsabilità diretta di chi omette il controllo.

oOoOoOoOoOo

In ordine alla sanità il secondo anno di Gestione commissariale straordinaria registra l'avvio di significative iniziative di riordino della disciplina normativa di rango secondario, espressione del potere commissariale di impulso e coordinamento.

Sono stati avviati percorsi di rifunzionalizzazione delle linee di produzione ed erogazione dei servizi verso la normalizzazione della erogazione dei LEA, così come censiti nelle banche dati pubbliche e sul web sono specifici indirizzi operativi destinati al management aziendale.

Egualmente avviate sono le iniziative funzionali a dotare il sistema sanitario di risorse umane e di risorse strumentali per assicurare il rispetto del diritto costituzionale alla salute.

Vanno in questa direzione sia i provvedimenti che hanno consentito il reclutamento di personale medico extracomunitario che ha assicurato il presidio di aree di emergenza, sia l'avvio di procedure di reclutamento di personale medico e paramedico di ruolo per la tendenziale copertura degli organici.

Resta sullo sfondo il tema di particolare rilevanza - comune all'intero territorio nazionale - della copertura dei servizi mediante la stipula di contratti con cooperative che forniscono personale medico e paramedico, tema che pone all'attenzione di chi è tenuto ad assicurare gli equilibri di bilancio l'esplosione dei costi per assicurare i dovuti standard di prestazione per tutelare la salute.

Risultano formalizzate - ed in larga parte concluse - le iniziative di acquisizione di apparecchiature idonee all'adozione di metodiche di indagine di alta precisione, o di ambulanze idonee a coprire ogni *range* di esigenze relative alla attività sanitaria, dall'emergenza e intervento al trasporto tra reparti all'interno delle stesse strutture sanitarie.

Permangono, tuttavia, ampie criticità per il cui dettaglio rinvio alla relazione depositata.

Ne richiamo solo una, la maggiore perché coinvolge la necessità di un profondo cambiamento culturale.

Mi riferisco alle ragioni del commissariamento e al ruolo del management aziendale per più di un decennio non in linea né con gli obblighi contrattuali, né con le prescrizioni del piano di rientro, causa di

inefficienze e ritardi nella adozione degli atti di stretta competenza solo in minima parte giustificabili.

Ora, al di là degli effetti economico-finanziari di immediata evidenza, deve essere sottolineato che tale *modus operandi* ha influenzato aspetti rilevanti della cultura individuale del risultato e del raggiungimento dei target fissati, e ha innescato un diffuso contesto di deresponsabilizzazione per l'esito della gestione.

Ne è un indice significativo l'alta frequenza – per ciò stesso, ancor più intollerabile – con la quale il management delle Aziende sanitarie provinciali e delle Aziende ospedaliere, pur destinatario - anche in sede di istruttoria strumentale al presente giudizio - di puntuali inviti a dare riscontro su dati rilevanti per la gestione o, ancor più, di specifiche prescrizioni operative, omette di rispondere, o risponde al solo fine di evidenziare l'impossibilità di farlo.

Resta fermo che per le valutazioni del Pm contabile si prospetta ancora più allarmante che tale *modus agendi* non risulta in atti oggetto di alcuna contestazione formale ad opera dei vertici gerarchici aziendali o, comunque, degli organi regionali di vertice che esercitano la vigilanza ed il coordinamento: non si hanno riscontri sulla promozione di azioni per l'accertamento di responsabilità dirigenziali o di inottemperanze a obblighi contrattuali, né tali omissioni sono oggetto di denuncia e trasmissione all'autorità giudiziaria per l'accertamento di fatti sanzionabili.

E ciò, è bene sottolinearlo, sollecita l'autonoma iniziativa del PM nei confronti dei vertici regionali e aziendali per responsabilità amministrativa e, concretamente, per avere omesso di agire qualora tale omissione determini o concorra a determinare un danno all'erario.

Si tratta di un dato di per sé stesso rilevante che condiziona la cultura aziendale al cambiamento, e sul quale si invita la Gestione commissariale ad intervenire.

oOoOoOoOoOo

Sulla sanità un'ultima notazione a fronte di due constatazioni:

- la prima è che sono state avviate numerose iniziative che mirano ad interrompere le serie storiche negative poste a base del piano di rientro;

- la seconda è che è deciso ed evidente l'impegno della Gestione commissariale a compulsare il sistema aziendale verso la normalizzazione dell'erogazione dei LEA e la progressiva eliminazione dei motivi sottesi alla mobilità passiva.

Entrambe le notazioni prospettano la riconduzione a normalità del sistema.

E ciò legittima l'aspettativa della pianificazione dell'arco temporale massimo della gestione straordinaria e l'opportunità di indicare il termine di chiusura della fase commissariale.

Attività anche essa espressione del buon governo degli interessi dei cittadini calabresi.

oOoOoOoOoOo

Egualmente caratterizzato da criticità è l'andamento della spesa finanziata a valere su risorse dell'Unione europea (POR e PNRR).

In ordine alla spesa per il **Programma operativo regionale** – nonostante due riprogrammazioni di spesa susseguitesi nel 2023 – la prossima chiusura al 31 dicembre 2023 prospetta il mancato integrale utilizzo delle risorse assegnate.

E, peraltro, anche la percentuale di spesa che sarà raggiunta sarà espressione della spinta impressa all'avanzamento della spesa regionale dalle iniziative straordinarie per fronteggiare la pandemia da Covid19, dalla allocazione su fondi europei di iniziative per misure emergenziali e assistenziali prima non previste, nonché, nell'ultimo anno, dalle misure di flessibilità straordinaria della spesa per attivare interventi a sostegno di famiglie e imprese introdotte dall'Unione europea.

Il richiamo è, ad esempio, alla destinazione di 60 meuro a contributi in conto capitale del 100% alle PMI in forza dell'Asse "SAFE - Supporting Affordable Energy" appositamente introdotto nel 2023 per far fronte all'incremento delle spese legate al consumo energetico o, ancora, allo spostamento di disponibilità tra assi diversi oltre i limiti consentiti.

E ciò, comunque, fermo restando il ricorso – certamente legittimo, ma anche esso espressione di un escamotage tecnico – ai c.d. progetti retrospettivi, non nativi POR e finanziati con risorse nazionali.

In altri termini, la progressione della spesa regionale fino ai livelli odierni (58,3% al 31 dicembre 2022, 72% al 30 settembre 2023) e, comunque, i livelli dispesa che saranno certificati al 31 dicembre 2023, non conseguono al più volte auspicato miglioramento della qualità del governo della spesa.

Quanto invece alla spesa a valere sul **PNRR** occorre muovere da due considerazioni:

- la gestione del PNRR, specie dopo la riforma del codice dei contratti entrata in vigore nel luglio scorso, gode di un regime assolutamente speciale appositamente creato per agevolare la celere realizzazione dei progetti. Sono state introdotte regole che velocizzano la

gestione, è stata prevista la modifica delle norme relative ai giudizi dinanzi al Giudice amministrativo ed è stato mantenuto il c.d. scudo erariale con la limitazione dell'azione del Pm contabile alle sole ipotesi in cui il responsabile abbia agito con dolo;

- la seconda considerazione è che a fronte di tale specialità il portale "Calabria Europa" indica al 6 luglio 2023 in 9,704 Mld di euro il volume delle somme assegnate al territorio regionale e che la misura M3 – Infrastrutture per una mobilità sostenibile non esclusivamente in capo alla Regione a fronte di una dotazione di 4,845 mld registra una spesa pari a zero; la misura M6 – Salute, in capo alla Regione, finanziata per 529 meuro riporta spese per circa 11 meuro pari a poco meno del 3%.

Nonostante tutto, quindi, la spesa non progredisce.

E ciò rende ancor più attuale il richiamo al management pubblico apicale a vigilare l'andamento dell'attività e, a fronte del sistema di controlli interni multilivello dei cui report sono a conoscenza, ad adottare ogni atto necessario, comprese la revoca degli incarichi e la riassegnazione ad altri responsabili, o l'avocazione per le determinazioni di diretta iniziativa.

Anche perché lo scudo erariale non copre le ipotesi di responsabilità per omissione di attività obbligatoria, sempre perseguibili previo accertamento della colpa grave e non del dolo.

Di contro, la specialità introdotta rende più agevoli le valutazioni del Pm contabile sulle responsabilità relative al ritardo della spesa – ed ai maggiori costi che ne conseguono – anche a fronte dell'eccellente supporto tecnico operativo a chi opera assicurato con il coinvolgimento della Cassa Depositi e Prestiti, di Invitalia (quale Centrale di Committenza nella gestione delle procedure di gara), e di un RTI di

advisors internazionali di altissimo profilo anche per la pronta rendicontazione ed in funzione degli obblighi informativi richiesti dal Ministero.

Né per la Regione Calabria è invocabile proprio per le prerogative speciali del PNRR l'esimente della carenza di personale a fronte della possibilità di stipulare a decorrere dal dicembre 2021 e per un triennio 1000 contratti a tempo determinato con esperti (DL n. 80/2021 e dal DPCM 12 novembre 2021).

In altri termini, la stessa specialità del regime voluto dal Legislatore legittima condizioni di minore complessità per l'accertamento di responsabilità erariali.

Sempre in ordine al PNRR - ferme restando le iniziative di collaborazione formalizzate dalla Regione con la Direzione Investigativa Antimafia nel maggio scorso - la Procura regionale ribadisce l'obbligo, anche per i responsabili della struttura burocratica della Regione, di concorrere con ogni tempestiva informazione (da rendersi alle Autorità di Polizia e agli Uffici Territoriali del Governo) ad aggiornare costantemente la Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia (Bdna) e le c.d informazioni traccianti relative alla annotazione della titolarità dell'intervento e degli operatori economici coinvolti nella relativa attuazione.

E ciò, in particolare, in ordine ad ogni ipotesi di subappalto e di nolo a caldo o nolo a freddo dei mezzi per la puntuale "mappatura" degli operatori economici coinvolti nella realizzazione degli interventi e per innalzare il livello di tutela in settori in cui le investigazioni delle Forze dell'Ordine confermano l'interesse delle organizzazioni criminali.

Occorre assicurare tutela ai flussi finanziari del PNRR dalle aggressioni criminali.

oOoOoOoOoOo

Un breve cenno finale alle Società partecipate. L'esito dell'istruttoria evidenzia un onere consistente a carico del bilancio regionale pari a € 161.365.461,18 ed in aumento di € 6.143.736 rispetto all'esercizio finanziario 2021.

In linea con quanto già rilevato lo scorso anno una immediata notazione attiene alla circostanza che la normativa in materia di società pubbliche pone precisi limiti ad ogni eventuale intervento di soccorso del socio pubblico alle società in difficoltà.

Limiti cui – va sottolineato - soggiacciono anche le iniziative di società regionali *in house* che assumono le partecipazioni delle società in difficoltà o in liquidazione, e cui restano inibite le stesse iniziative di soccorso attraverso la ricapitalizzazione o il ripianamento necessari a continuare l'erogazione dei servizi ritenuti essenziali per il territorio.

Ciò premesso, va registrata positivamente l'introduzione del c.d controllo analogo per Ferrovie della Calabria s.r.l. necessario ad avere legittimamente affidata, senza gara ad evidenza pubblica, l'erogazione del servizio di trasporto pubblico.

Di contro, l'acquisizione della maggioranza del capitale di SACAL spa, 61,39% attraverso Fincalabra spa (società *in house*) in assenza delle necessarie modifiche statutarie che prevedano forme e modalità di esercizio del controllo pubblico richiede un immediato intervento di modifica dello statuto a tutela del valore della partecipazione pubblica.

Non risultano, invece, forniti riscontri alla raccomandazione formulata lo scorso anno di provvedere in ordine all'obbligo che vige per tutte le società a partecipazione pubblica di formalizzare misure e strumenti coordinati di controllo, quali la stipula di apposti patti parasociali e/o la modifica delle clausole statutarie.

Permane, quindi, il rischio che nella perdurante assenza di tali cautele il management delle società possa operare in assenza di modalità di controllo che escludano il rischio di nuovi oneri a carico del bilancio regionale.

Anche in ordine a tale aspetto e per la salvaguardia degli equilibri di bilancio l'Ufficio del Pm raccomanda di intervenire con opportune direttive.

oOoOoOoOoOo

Signor Presidente, in conclusione, l'esito dell'analisi prospetta una gestione della spesa regionale caratterizzata da luci e ombre, le prime riconducibili all'intensità delle iniziative di riconduzione alla normalità nell'amministrazione della sanità, le seconde a fronte di un andamento complessivo della spesa unionale senza le significative accelerazioni già auspicate dalla Procura regionale in occasione della precedente analoga occasione e richieste dal particolare contesto storico e socioeconomico che impone di spendere in fretta e di spendere bene nell'interesse della collettività e per la crescita dei territori.

Perché come ricordava Luigi Einaudi il denaro pubblico è denaro dei contribuenti e "il denaro dei contribuenti deve essere sacro".

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

IL PROCURATORE REGIONALE PER LA CALABRIA

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

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

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

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

VISTO il Rendiconto generale della Regione Calabria per l'esercizio finanziario 2022;

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

CHIEDE

alla Sezione regionale di controllo di parificare il rendiconto generale della Regione Calabria per l'esercizio finanziario 2022.

Catanzaro, 14 novembre 2023.

Il Procuratore regionale
(Romeo Ermenegildo Palma)