CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER IL LAZIO

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE LAZIO

Esercizio finanziario 2017

REQUISITORIA DEL PROCURATORE REGIONALE

ANDREA LUPI

ROMA, 25 LUGLIO 2018

IL GIUDIZIO DI PARIFICA – IL RUOLO DEL PM

L'anno passato, nel corso della parificazione sul rendiconto della Regione relativo all'anno 2016, riferendomi, in particolare, al giudizio di parifica, espressi la necessità di fissare regole certe che riducano il più possibile i profili di discrezionalità consentendo, da una parte, l'effettivo svolgimento dell'esercizio del controllo e, dall'altra, un contraddittorio compiuto al fine di escludere qualsiasi limitazione del diritto dell'amministrazione regionale di poter spiegare le ragioni delle scelte riferite alla costruzione e all'esposizione dei dati nel rendiconto, nonché all'adozione dei più rilevanti provvedimenti normativi e amministrativi relativi alla gestione amministrativo-contabile territoriale.

Tra l'altro, ho rilevato l'esigenza di far in modo che il giudizio di parificazione si svolga nel mese di luglio per consentire alla Regione di approvare il Rendiconto entro il 31 luglio, ai sensi dell'art. 18 dlgs 118/2011.

Oggi, 25 luglio, siamo qui a celebrare la parifica del rendiconto regionale del 2017. Questa è una notizia confortante, che, cioè, ci rende forti. Rende forte la Regione consentendole di approvare il rendiconto entro il 31 luglio e, perciò, a cascata, di rispettare gli altri termini che il dlgs 118 impone ad essa.

Rende forte la Sezione regionale di controllo che, concludendo

il procedimento prima dell'estate, potrà, in autunno, concentrare le energie sugli altri procedimenti di controllo afferenti agli enti locali della Regione.

Una notizia confortante, dunque.

Ma non è la sola!

La presenza nel collegio del Presidente della Corte dei conti, Angelo Buscema, costituisce un altro segno di rinnovata forza del giudizio di parificazione nella nostra regione e contribuisce a dare un senso compiuto all'unità della Corte dei conti che da Aosta a Catanzaro deve parlare con una sola voce.

Ma la notizia confortante è anche la stessa celebrazione di un giudizio di parificazione in un contesto quale quello attuale. Mi riferisco al significato proprio della parola parificazione che vuol dire rendere pari, equiparare.

È confortante che qui, in questa aula, si proceda ad equiparare qualcosa, mentre fuori, nel mondo e sul nostro stesso territorio, si cerchi, a volte con ostinata insensatezza, di differenziare e discriminare gli esseri umani in base al paese di provenienza, alla loro condizione sociale, alla loro storia personale.

In realtà, a proposito del giudizio di parificazione (quello regionale ma anche quello stesso dello Stato), bisogna però dire che il suo oggetto non è più da tempo quello indicato dall'art. 29 della

legge istitutiva della Corte dei conti (legge 14 agosto 1862, n. 800), poi riversato nell'art. 39 del R.D. 1214/1934.

A mente di tale norma, infatti, "*la Corte verifica il rendiconto generale dello Stato e ne confronta i risultati tanto per le entrate, quanto per le spese ponendoli a riscontro con le leggi del bilancio. A tale effetto verifica se le entrate riscosse e versate ed i resti da riscuotere e da versare risultanti dal rendiconto, siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte dai singoli ministeri; se le spese ordinate e pagate durante l'esercizio concordino con le scritture tenute o controllate dalla Corte ed accerta i residui passivi in base alle dimostrazioni allegate ai decreti ministeriali di impegno ed alle proprie scritture. La Corte con eguali accertamenti verifica i rendiconti, allegati al rendiconto generale, delle aziende, gestioni ed amministrazioni statali con ordinamento autonomo soggette al suo riscontro*".

Gli accertamenti di conformità, indicati dai commi 2 e 3 dell'art. 29, non si effettuano più, ovvero sono effettuati in misura molto ridotta rispetto al passato, per la semplice ragione che la Corte dei conti non riceve più gli atti e le scritture da tutte le amministrazioni dello Stato per l'esercizio dei controlli di legittimità, né, tantomeno, li riceve in sede regionale dagli enti, territoriali e istituzionali.

Come ha affermato la Corte Costituzionale, "*nella nuova fisionomia assunta dal bilancio (dopo la riforma del 1978), la funzione di riscontro, che costituisce l'essenza del giudizio di parificazione, attiene*

perciò anche alla verifica degli scostamenti che, negli equilibri stabiliti nel bilancio preventivo, si evidenziano in sede consuntiva, coerentemente con la previsione del primo comma dell'art. 39 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 […]

Questa norma, nell'indicare l'oggetto del giudizio sul rendiconto generale dello Stato, precisa, infatti, che la Corte dei conti in tale occasione confronta i risultati del rendiconto stesso, tanto per le entrate, quanto per le spese, ponendoli a riscontro con le leggi del bilancio, sì da verificare, in definitiva, i modi e la misura in cui le previsioni del bilancio stesso sono state adempiute ed i limiti in esso prestabiliti rispettati nel corso dell'esercizio" (Sent. n. 244/95).

In effetti, si può dire che, attualmente, la parificazione, in disparte ovviamente i casi di patenti illegittimità e irregolarità accertate e il conseguente rifiuto di parifica di singole poste del rendiconto, non ha tanto lo scopo di rendere pari degli oggetti, quanto di porre a confronto differenti valutazioni e differenti punti di vista circa il procedimento di formazione del bilancio e la rappresentazione dei dati contabili.

Naturalmente ciò appare anche più in linea con l'esigenza di dare rilievo al *"raffronto fra dati previsionali e consuntivi (che) viene ad avere nel nuovo contesto normativo, sicché la decisione da assumere non può non vertere anche sulla verifica, a consuntivo, del rispetto degli equilibri (stabiliti nel bilancio preventivo), in relazione, tra l'altro, ai vincoli posti dalla legge finanziaria"* (Corte cost. sent. n. 244/95 cit.).

Da qui, per ciò che concerne specificamente la parifica regionale, nell'ottica di un "*sostanziale avvicinamento del Legislatore regionale ai principi posti in Costituzione (c.d. Costituzione finanziaria)*" (Rosario Scalia "Il giudizio di parificazione del rendiconto generale delle Regioni, dopo il 2012. Gli orientamenti della Corte Costituzionale" in Federalismi.it), il controllo che la Corte dei conti è chiamata a svolgere è finalizzato, soprattutto, alla verifica a consuntivo degli equilibri di bilancio "*sulla base del bilancio preventivo e di tutte le disposizioni sopravvenute, che ne hanno modificato la struttura, incidendo sia sul disavanzo d'amministrazione – che, in quanto tale, deve essere successivamente ripianato – sia sugli equilibri dei bilanci futuri*" (Corte cost. sent. n. 181/2015).

In questo giudizio, a cui si applicano le regole del processo e a cui, anzi, si auspica che vengano applicate in maniera sempre più stringente, c'è un Collegio che adotta un provvedimento giustiziabile, ma non c'è un vero e proprio giudice che condanna o assolve, dispone o nega la sanzione; c'è un ente che prende parte al giudizio, che è interessato alla pronuncia, ma non c'è un vero e proprio convenuto. Invero, in un certo senso, il vero convenuto sottoposto al giudizio è il rendiconto, ma, come detto, alla decisione relativa alla sua regolarità non consegue nessuna condanna nei confronti degli amministratori che l'hanno adottato, contrariamente a quanto accade nel giudizio di conto.

In questo quadro di anomalie s'inserisce il Procuratore regionale che possiamo dire è il battitore libero del giudizio. Egli non è attore, non è parte, non chiede la condanna (né l'assoluzione) di amministratori pubblici.

"*Il Pubblico Ministero nel giudizio di parificazione, assume le vesti di interveniente necessario (art. 127. comma 2, c.g.c.), cui va necessariamente notificato il ricorso di parte; la sua funzione, tuttavia, è sbilanciata quasi esclusivamente sulla relazione che accompagna il rendiconto quale osservatore della legalità finanziaria che segnala, non solo i fenomeni di scostamento delle gestioni pubbliche dai parametri di legittimità e di regolarità, ma anche le criticità e la diffusione di eventuali patologie economiche e amministrative in settori della spesa regionale particolarmente sensibili*" (Pelino Santoro, "Le due anime del giudizio di parificazione", in www.contabilità-pubblica.it).

In definitiva, egli è il tutore "*dell'interesse generale oggettivo della regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale*" (Corte Cost. sent. n. 89/2017), ma non dispone del processo perché non è parte processuale (cfr. P. Santoro cit.).

L'individuazione dell'esatto ruolo del Pubblico Ministero nel giudizio di parifica non è di poco momento perché determina l'ambito delle sue prerogative rispetto alla deliberazione della Sezione regionale di controllo.

Com'è noto, le Sezioni Riunite (sent. 44/2017) hanno ammesso la possibilità di attivare dinanzi ad esse in sede giurisdizionale in speciale composizione il ricorso avverso le deliberazioni di parifica ed hanno ritenuto ammissibile anche il ricorso da parte del PM.

A tal riguardo, tra l'altro, hanno stabilito che il Codice di giustizia contabile non ha innovato "*il quadro normativo in materia, non avendo previsto alcuno specifico richiamo al giudizio di parifica. Sicché il fondamento della giustiziabilità delle delibere di parifica regionale può essere rinvenuto nella lettera e) del comma 6 dell'art. 11 del Codice di giustizia contabile, da intendersi quale norma a carattere ricognitivo, positivizzante della pregressa elaborazione giurisprudenziale. Si tratta, con ogni evidenza, di un orientamento che postula una lettura del quadro ordinamentale secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata, conforme cioè ai fondamentali canoni costituzionali di cui agli articoli 24, 97 e 119, comma 6, della Costituzione, nonché all'articolo, 6 comma 1, della CEDU.*"

Tuttavia, tale decisione, a mio parere, non scioglie il dubbio circa la possibilità per il Procuratore regionale, che non è parte (né processuale e neppure in senso sostanziale) del giudizio di parifica, di impugnare la deliberazione della Sezione regionale di controllo.

Va da un lato considerato che "*il p.m., intervenendo in un processo promosso da altri, acquisterebbe egli stesso la legittimazione a proporre ricorso alle Sezioni riunite nell'interesse della legge e, quindi, in particolare a tutela del bene protetto in concreto tutelato (veridicità ed*

attendibilità dei bilanci)". Tuttavia, questa non è che *"un'astrazione che trasfigurerebbe il ruolo del p. m. nei processi di parte, non essendo prevista alcuna ipotesi di ricorso nell'interesse della legge, se non nei giudizi pensionistici, che comunque non potrebbe travolgere l'interesse contrario dell'ente interessato a conseguire una tempestiva ed indiscussa certificazione a proprio vantaggio*" (cfr. P. Santoro cit.).

Non si può dimenticare inoltre che la decisione della Sezione regionale in sede di parifica è funzionalmente preordinata a supportare l'approvazione legislativa e perciò "*è nella natura delle cose cha la pronuncia sia di per sé irretrattabile ed immodificabile se non anche intangibile*" (cfr. P. Santoro, cit.).

Per tali considerazioni ritengo che sia necessario un ulteriore approfondimento del tema, al fine di definire, una volta per tutte, i reali confini del ruolo del PM nel giudizio di parifica.

2. DATI CONTABILI – I DISAVANZI

Lo scorso anno, a proposito dell'armonizzazione dei sistemi contabili che il dlgs. 118/2011 ha imposto, anche alle Regioni, si è rammentato che, nell'ottica dell'adeguamento della normativa regionale alle prescrizioni nazionali, il riconoscimento della permanenza di uno spazio di potestà legislativa in capo alla Regione Lazio in materia di contabilità e programmazione economica determina, in primo luogo, la vigenza delle disposizioni della legge regionale del 20 novembre 2001, n. 25 (Norme in materia di programmazione, bilancio e contabilità della Regione), per quanto compatibili con le norme di cui al d.lgs. n. 118/2011.

La Regione Lazio non ha ancora approvato la legge regionale di armonizzazione (se pur una proposta di legge era stata sottoposta all'esame del precedente Consiglio, ma non si è riusciti ad approvarla entro la fine della legislatura).

Si è proseguito perciò, anche per il 2017, con la sperimentazione di cui all'art. 36 del decreto 118 del 2011, come modificato dall'articolo 9, comma 1, del DL 102 del 31 agosto 2013, delle disposizioni concernenti l'armonizzazione contabile, in particolare, al fine di analizzare gli effetti dell'introduzione del nuovo principio di competenza finanziaria e consentire le modifiche intese a realizzare una più efficace disciplina della materia.

Nella fase di sperimentazione adottata in questi anni, in

ossequio al dpcm 28/12/2011, la Regione ha applicato le disposizioni della legge regionale n. 25/2001 in quanto compatibili con il d.lgs. 118. E perciò anche per il 2017 ha provveduto ad approvare il Documento di economia e finanza regionale e la sua nota di aggiornamento, in analogia a quanto accade nella programmazione statale.

Come ricordato nella requisitoria di qualche mese fa, con delibera di Giunta n. 697 del 31 ottobre 2017, la Regione ha emanato il regolamento di contabilità, che, stante la sua riconducibilità alla fonte legislativa regionale emanata antecedentemente al nuovo ordinamento contabile armonizzato (id est, la l. r. n. 25/2001), dovrà, allorché si procederà ad approvare la nuova legge di contabilità di fonte regionale, essere sottoposto a revisione al fine di verificarne la sua compatibilità con il nuovo sistema contabile.

Il Regolamento prevede, tra l'altro, l'adozione degli strumenti della programmazione economico - finanziaria introdotti dal principio contabile applicato di cui all'allegato 4/1 del d. lgs. n. 118/2011 (DSP; DEFR; piani, programmi e strumenti programmatici e negoziali di raccordo tra la Regione e gli altri livelli di Governo, europeo, statale e locale, previsti a legislazione vigente). Altra novità riguarda l'introduzione nell'ordinamento contabile regionale del bilancio finanziario gestionale e l'istituzione dei fondi di riserva di carattere prudenziale, generali e speciali, previsti agli artt. 46, 48, 49 del dlgs. n. 118/2011 e al punto 5.2, lett. h) del principio contabile

applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2 al medesimo (Fondo di riserva per le spese obbligatorie; per spese impreviste; per le autorizzazioni di cassa; per la copertura delle perdite reiterate; per il pagamento delle perdite potenziali; per il pagamento dei residui perenti; per il pagamento dei cofinanziamenti regionali; per spese legate al contenzioso; nonché i fondi speciali per le spese di parte corrente e per le spese in conto capitale). Di particolare rilievo è poi l'introduzione di norme che ancorano il ricorso al debito, nel contesto degli obiettivi di finanza pubblica generali, ai principi dell'evidenza pubblica. Infine, in materia di copertura finanziaria delle leggi regionali, il regolamento stabilisce il principio della necessaria autosufficienza finanziaria delle leggi onerose, che era una lacuna più volte segnalata dalla Sezione regionale in sede di verifica delle coperture finanziarie delle leggi di spesa.

Il risultato di amministrazione per il **2017** è pari ad euro **-450.019.511,15** in netto miglioramento rispetto a quello del **31 dicembre 2016** ammontante a euro **-1.016.360.482,31**.

Tale saldo non è rappresentativo del disavanzo effettivo, che si ottiene aggiungendo algebricamente alla somma anzidetta la parte accantonata e la parte vincolata. Mentre la prima è composta dal Fondo crediti di dubbia esigibilità (Fondo non impegnabile pari ad euro 77.506.799,81), dall'Accantonamento residui perenti (Fondi di riserva per la perenzione amm.va, pari ad euro 572.594.696,32), dal

Fondo anticipazioni di liquidità (Fondo non impegnabile, pari ad auro 7.375.815.084,74), dal Fondo perdite società partecipate pari ad euro 0,00, dal Fondo per rischi da contenzioso per euro 20.000.000,00 e da altri accantonamenti per euro 27.884.355,96, la parte vincolata evidenzia vincoli sulle risorse in entrata derivanti da trasferimenti di risorse (statali e cofinanziamenti dell'UE) per euro 407.316.521,88.

Il disavanzo complessivo al 31/12/2017, è pari a **-8.954.312.720,45 euro**. Anche questo saldo è in miglioramento rispetto al 2016 in cui il disavanzo era di euro **-9.734.452.058,55**. Invece il risultato di amministrazione effettivo si ottiene sommando al disavanzo contabile, di euro **-450.019.511,15**, le quote vincolate e accantonate, pari a euro **1.128.478.124,56** (al netto del fondo anticipazioni di liquidità) per complessivi **-1.578.497.635,71** euro. Se a questo risultato si aggiunge la quota dello stock di perenzione al 31/12/2017, non rappresentata nel disavanzo effettivo (1.478.904.121,92 meno i fondi di riserva per la reiscrizione della perenzione vincolata pari a 572.594.696,32), si ottiene il disavanzo consolidato al 31/12/2017, pari a complessivi euro **-2.484.807.062**.

L'importo di 572 milioni di euro del fondo perenti vincolato al 31/12/2012, deriva dall'applicazione dell'art. 60, comma 3, del d.lgs. n. 118/2011 che stabilisce che non è più consentita la cancellazione dei residui passivi dalle scritture contabili per perenzione.

L'istituto della perenzione amministrativa si applica per l'ultima volta in occasione della predisposizione del rendiconto

dell'esercizio 2014. A tal fine, una quota del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 è accantonata per garantire la copertura della reiscrizione dei residui perenti, per un importo almeno pari all'incidenza delle richieste di reiscrizione dei residui perenti degli ultimi tre esercizi rispetto all'ammontare dei residui perenti e, comunque, incrementando annualmente l'entità dell'accantonamento di almeno il 20 per cento, fino al 70 per cento dell'ammontare dei residui perenti.

Lo *stock* di perenzione al 31/12/2017 ammonta ad euro 1.478.904.121,92 e risulta così suddiviso:

- **euro 1.031.845.836,86** residui perenti di parte capitale, di cui:
  - euro 250.939.073,26, residui perenti di parte capitale in origine finanziati con risorse provenienti da trasferimenti statali o comunitari o, comunque, rivenienti la loro fonte in vincoli di natura normativa, per i quali l'Amministrazione ha proceduto all'accantonamento nell'apposito fondo di riserva iscritto nel conto del bilancio,
  - euro 780.906.763,60, residui perenti di parte capitale libera;
- **euro 447.058.285,06** residui perenti di parte corrente, di cui:
  - euro 321.655.623,06, residui perenti di natura corrente finanziati con risorse provenienti da trasferimenti statali o comunitari o, comunque, rinvenienti la loro fonte in vincoli di natura normativa, per la cui reiscrizione nel conto del bilancio l'Amministrazione ha accantonato apposito fondo;

- euro 125.402.662,00, residui perenti di parte corrente libera.

Il grado di copertura dei residui perenti, dato dal rapporto tra l'entità del fondo "*Accantonamento per residui perenti*", pari, come detto, a 572.594.696,32 euro, e l'ammontare dei residui perenti, pari a 1.478.904.121,92 euro, si attesta al 38,72%, più elevato rispetto a quello del 2016 (che si attestava sul 36,98%), nonché del 2015 (che aveva fatto registrare una percentuale del 22,03%).

Si rammenta pure che nel dicembre 2017 è stato contratto un mutuo pari a 500 milioni di euro, a copertura del disavanzo finanziario, riferibile agli investimenti finanziati negli esercizi precedenti con indebitamento autorizzato e non contratto.

Per ciò che concerne la cassa si rileva che l'utilizzo medio delle anticipazioni di cassa nel corso del 2017, pari ad euro 28.758.245,11, è in netto miglioramento rispetto all'utilizzo medio che si è avuto negli ultimi due anni. Nel 2016, infatti, era risultato pari a euro 108.820.405,91 mentre nel 2015 era risultato pari a 276.818.407,74.

L'indicatore di tempestività dei pagamenti pari a -12,97 (il valore scende a -13,96 al netto della GSA, il cui valore è pari a 2,64), pur evidenziando un risultato positivo (considerato che un indicatore negativo sta a significare che le fatture sono state pagate mediamente in anticipo rispetto alla scadenza), è tuttavia in lieve flessione rispetto al 2016, il cui indicatore era pari al – 15,10, per

l'intero bilancio e al - 16,27, al netto della GSA.

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

Il cammino è ancora lungo, ma, come diceva il poeta, "*il cammino si fa camminando e volgendo lo sguardo indietro si vede il sentiero che mai si dovrà tornare a calpestare*" (Antonio Machado).

Come si è visto il risultato di amministrazione è tuttora negativo (-450 milioni euro) e, comunque, il disavanzo consolidato è elevatissimo (-2.485 milioni di euro). Al riguardo non può che ribadirsi che l'amministrazione deve proseguire sulla strada del risanamento ma con azioni più incisive oltre che in merito all'incremento della dotazione del fondo per il pagamento dei residui perenti, in ossequio al limite prudenziale congruito dalla Corte Costituzionale (sent. 70/2012) anche sui risparmi di spesa per il tramite di interventi strutturali sull'organizzazione amministrativa come quello avviato in materia di personale.

3. **SPESA SANITARIA – OPERAZIONE SAN.IM**

Relativamente alla gestione sanitaria per l'esercizio finanziario 2017, la Sezione regionale si è soffermata, in particolare, sull'elevato livello di spesa afferente ai capitoli di spesa accesi per il pagamento dei canoni di ammortamento annuali dovuti per l'estinzione dei mutui contratti dalla Regione per la copertura dei disavanzi sanitari, compresi quelli riferibili alle anticipazioni di liquidità contratte ai sensi del D.L. n. 35/2015 e del D.L. n. 66/2014, nonché sui capitoli riferibili al finanziamento di ulteriori oneri finanziari, nel corso dell'esercizio sensibilmente incisi dall'operazione SAN.IM.

Al riguardo, si concorda con la Sezione regionale rispetto alla necessità di un'attenta valutazione delle ricadute conseguenti ad una possibile fuoriuscita dal commissariamento e dal Piano di rientro del debito sanitario, prospettata nell'ambito del PO 2016-2018 (DCA n.52/2017) quale "condizione ritenuta realizzabile già nel 2018 in sede di consuntivo 2017".

Si concorda inoltre con la Sezione del controllo circa l'opportunità di evitare che l'utilizzo del *surplus* delle risorse derivanti dall'attivazione di meccanismi di innalzamento delle aliquote correlate al ripiano del disavanzo sanitario sia destinato a sopperire anche ad aree diverse che pur registrano esigenze di copertura del fabbisogno (sono state utilizzate risorse svincolate derivanti dalla manovra fiscale aggiuntiva, impegnando euro

354.800.000,00 per spese inerenti il TPL, euro 347.809.200,00 per il pagamento dei mutui sanità -escluso il DL 35- e circa 14 mln anche a parziale copertura degli oneri derivanti dall'operazione SAN.IM).

Invero, tale facoltà di utilizzo, peraltro ammessa dal d.l. n. 120/2013 in settori comunque riferibili a servizi pubblici essenziali, da una parte affievolisce il collegamento tra sforzo fiscale aggiuntivo richiesto ai contribuenti e processo di risanamento del settore sanitario e, dall'altra, potrebbe, a lungo andare, far perdere di vista l'originaria e primaria destinazione delle misura fiscali aggiuntive, anche se, a onor del vero, non sembra possibile imputare a detto differente utilizzo la flessione, rispetto agli anni passati, della percentuale di riduzione del disavanzo sanitario. Su tale flessione, infatti, hanno inciso altri fattori, quali le sopravvenienze passive, nonché l'incidenza della spesa per farmaci oncologici innovativi.

La gestione sanitaria regionale ha fatto registrare a preconsuntivo 2017 una perdita pari a circa 99,3 milioni di euro, rideterminata dagli Organi di monitoraggio in 111,6 milioni di euro a fronte di un risultato programmatico 2017 pari a -58,6 milioni di euro. Le gestioni aziendali mostrano invece un risultato economico molto più pesante (-539 milioni di euro). Ciò evidenzia il ruolo determinante della GSA (Gestione Sanitaria Accentrata) nell'azione di risanamento, se pur in un quadro evolutivo che mostra segnali positivi quale, ad esempio, la nuova procedura di accompagnamento al pareggio di bilancio delle AASSLL, tesa ad una valorizzazione

della tempistica di assegnazione della quota capitaria, da cui si attende in parallelo una maggiore responsabilizzazione del *management* aziendale.

Perciò questo PM non può che apprezzare l'intendimento della Sezione regionale di operare un'attenta verifica in merito all'effettiva traduzione dell'equilibrio contabile verso cui oggi la gestione sanitaria regionale tende sulla base delle previsioni programmatiche, in un equilibrio di bilancio sostanziale, unitamente alla sostenibilità dinamica del debito sanitario e all'efficacia e all'efficienza della spesa, e nel rispetto della garanzia costituzionale di erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA).

Nel 2017 le entrate sanitarie di competenza della regione Lazio ammontano a 12,432 mld di euro in termini di accertamento, con un grado di incidenza sull'entrate complessive pari al 70,11%, mentre gli incassi sanitari di competenza, sono pari a 12,269 mld di euro e rappresentano il 73,26% degli incassi regionali complessivi. La spesa sanitaria ammonta a 13,165 mld di euro in termini di impegno, arrivando a rappresentare il 75,38% degli impegni totali del bilancio regionale, mentre i pagamenti sanitari di competenza sono pari a 13,366 mld di euro, con un grado di incidenza del 80,40% sul totale complessivo dei pagamenti regionali.

Per tale ragione è evidente che risulta di fondamentale importanza ogni azione volta alla riduzione del disavanzo sanitario.

Il suo andamento, a decorrere dal 2007, primo anno di adozione del Piano di rientro sanitario, (rappresentato dalla tabella - inserita nella relazione della Sezione - in cui viene esposto il dato aggregato inerente, rispettivamente, il disavanzo sanitario della regione Lazio e il disavanzo degli enti del SSR a decorrere dal 2007 e fino all'esercizio di riferimento), mostra, quantomeno a partire dal 2011, una riduzione costante percentualmente più marcata per la Regione Lazio e di minore evidenza, come già riferito, con riguardo ai conti economici degli enti.

Tab. 24 – Raffronto Disavanzi

DISAVANZO SANITARIO REGIONE LAZIO da C.E.	
ANNO	**RISULTATO ECONOMICO**
2007	-1.292.323.000,00
2008	-1.413.553.000,00
2009	-1.225.778.000,00
2010	-1.066.518.000,00
2011	-775.123.000,00
2012	-604.320.666,00
2013	-669.625.695,00
2014	-355.045.487,00
2015	-332.520.534,40
2016	-136.486.617,92
2017	-99.293.771,58

(valori in euro)

DISAVANZO ENTI SSR da Conti Economici Enti	
ANNO	**RISULTATO ECONOMICO**
2007	-1.611.707.000,00
2008	-1.583.417.000,00
2009	-1.400.849.000,00
2010	-1.197.850.000,00
2011	-774.461.000,00
2012	-720.593.046,00
2013	-736.814.128,00
2014	-660.881.314,00
2015	-557.783.753,57
2016	-566.033.427,20
2017	-539.960.947,37

(valori in euro)

* * *

Una menzione particolare merita la vicenda relativa alla ristrutturazione del debito SAN.IM, in attuazione della D.G.R. n. 646/2017 e della D.G.R. n. 809/2017, e, in particolare, alle entrate derivanti dall'emissione di un prestito obbligazionario destinato al riacquisto dei titoli emessi nell'ambito della suddetta operazione. Ciò al fine di consentire alla Regione Lazio di rientrare nella proprietà di 16 ospedali (di valore patrimoniale complessivamente superiore a 600 milioni di euro), dei 49 plessi ospedalieri cui si riferisce l'operazione *sale and lease-back* realizzata dalla Regione nel 2003, con 15 anni di anticipo rispetto alla data del riscatto (2033), con risparmi valutati in circa184 milioni di euro.

L'operazione di ristrutturazione in concreto si è realizzata con il riacquisto dei titoli dalla società di cartolarizzazione Cartesio srl alla quale la San.Im ha ceduto i crediti relativi ai canoni di locazione corrisposti dalle Asl a cui sono stati locati gli immobili venduti. Nel corso dell'esercizio 2017 per la ristrutturazione del debito di San.Im sono stati impegnati e pagati oltre 667 milioni di euro. Nel 2017 è stata anche pagata la rata del debito SAN.IM. afferente al pregresso piano di ammortamento per un valore pari a oltre 89 milioni di euro.

La struttura dell'operazione ha consentito di collocare titoli sul mercato internazionale per circa 1,2 miliardi di euro, suddivisi in cinque diverse *tranche*, per una vita media residua complessiva di 30 anni ad uno spread medio sull'euribor di +0,58%, oltre ad un tasso fisso pari al 6,022% sulla *tranche* di maggior importo (la numero 3

per 450 milioni di euro).

Il percorso di analisi e studio dell'operazione di ristrutturazione, già tentato in passato senza successo, è stato intrapreso nuovamente nel febbraio 2017 avvalendosi anche della sinergia realizzata dall'Amministrazione Regionale con il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento del Tesoro in occasione delle operazioni di riacquisto dei titoli regionali nel biennio 2015-2016. Il dialogo con tutti i soggetti coinvolti ha portato alla definizione di un Accordo Quadro (cd. *Framework Agreement*) nel quale sono stati individuati i contenuti di un'operazione finanziaria tesa a favorire il riacquisto dei titoli emessi da Cartesio ed il contestuale svincolo degli immobili ospedalieri coinvolti nell'operazione.

Al fine di finanziare il prezzo di riacquisto dei titoli, sono state utilizzate, quali fonti di finanziamento, i proventi derivanti dall'estinzione dei contratti derivati connessi alle tranche 2 e 3 dell'operazione per un importo pari a circa 148 milioni di euro, i proventi derivanti da risorse regionali per 54 milioni di euro date dallo svincolo ex art. 6 bis, DL n. 91/2017 di cui alla DGR n. 906/2017 e proventi pari a 469 milioni di euro derivanti dall'emissione di un titolo obbligazionario regionale, con scadenza marzo 2043, collocato dalla Regione Lazio presso la Borsa del Lussemburgo.

Tali fonti di finanziamento hanno consentito di pagare il

prezzo di riacquisto dei titoli e conseguentemente la cancellazione delle passività preesistenti riferite all'operazione Cartesio.

Nell'ambito della medesima operazione, è stata poi realizzata la risoluzione dei contratti di locazione finanziaria relativi alle tranche interessate al riacquisto, consentendo alle Aziende Sanitarie il rientro in proprietà anticipata dei 16 immobili ad uso ospedaliero.

Si concorda con la Sezione circa la necessità di ulteriori approfondimenti istruttori anche, e soprattutto, in relazione al completamento dell'operazione, tuttavia, risulta non dubitabile la sua convenienza complessiva che ha portato alla cancellazione di titoli con condizioni finanziarie estremamente onerose (il tasso di interesse applicato sui canoni corrisposti annualmente dalla Regione era pari a quasi il 6% su base annua) e rifinanziamento a condizioni più vantaggiose (il bond regionale 2043 è stato collocato ad un tasso del 3,088%).

Si sono ottenuti inoltre, come innanzi detto, risparmi a carico del bilancio regionale pari a 27 milioni di euro per l'anno 2018, 23 milioni di euro per ciascuno degli esercizi 2019-2023, nonché risparmi in misura decrescente dal 2024 e fino alla scadenza originaria dell'operazione (2033).

Ovviamente tali risparmi concorrono, nel rispetto del principio di unità del bilancio, al consolidamento dell'equilibrio finanziario dell'Ente.

4. ATTIVITA' DELLA PROCURA REGIONALE – CONCLUSIONI

Riguardo alle vicende dannose che hanno interessato e interessano la Regione (ma non soltanto essa) e che sono state oggetto di attività di indagine da parte della Procura regionale, ricordo innanzitutto quelle conseguenti alle condanne della Corte di Giustizia dell'Unione Europea relative una al mancato rispetto da parte dell'Italia della normativa comunitaria sulle discariche, nonché l'altra alla violazioni delle disposizioni comunitarie in materia di trattamento delle acque reflue urbane.

Rispetto alla bonifica delle discariche con una prima sentenza, nel 2007, la C.G.U.E. ha dichiarato che l'Italia era venuta meno, in modo generale e persistente, agli obblighi relativi alla gestione dei rifiuti stabiliti dalle direttive relative ai rifiuti, ai rifiuti pericolosi e alle discariche di rifiuti; nel 2013, la Commissione europea ha ritenuto che l'Italia non avesse ancora adottato tutte le misure necessarie per dare esecuzione alla sentenza del 2007.

In particolare, constatava che 218 discariche ubicate in 18 delle 20 regioni italiane non erano conformi alla direttiva «rifiuti»; inoltre, 16 discariche su 218 contenevano rifiuti pericolosi in violazione della direttiva «rifiuti pericolosi»; infine, l'Italia non aveva dimostrato che 5 discariche fossero state oggetto di riassetto o di chiusura ai sensi

della direttiva «discariche di rifiuti»; nel corso della causa c-196/13, la Commissione europea ha affermato che, secondo le informazioni più recenti, 198 discariche non erano ancora conformi alla direttiva «rifiuti» e che, di esse, 14 non erano conformi neppure alla direttiva «rifiuti pericolosi». Inoltre, sarebbero rimaste due discariche non conformi alla direttiva «discariche di rifiuti»; nella sentenza del 2 dicembre 2014, la Corte è arrivata alla conclusione che l'Italia, non avendo adottato tutte le misure necessarie a dare esecuzione alla sentenza del 2007, essendo perciò venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del diritto dell'Unione europea, va condannata a pagare una somma forfettaria di 40 milioni di euro.

In particolare, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha rilevato che l'inadempimento perdurava da oltre sette anni e che, dopo la scadenza del termine impartito, le operazioni sono state compiute con grande lentezza. Peraltro ha registrato un numero importante di discariche abusive ancora in quasi tutte le regioni italiane.

Pertanto ha ritenuto opportuno infliggere anche una penalità decrescente, il cui importo sarà ridotto progressivamente in ragione del numero di siti che saranno messi a norma, conformemente alla sentenza, computando due volte le discariche contenenti rifiuti pericolosi. La Corte ha condannato quindi l'Italia a versare una penalità semestrale a far data dal 2 dicembre 2014 e fino all'esecuzione della sentenza del 2007. La penalità è calcolata, per

quanto riguarda il primo semestre, a partire da un importo iniziale di 42.800.000 euro. Da tale importo sono detratti 400.000 euro per ciascuna discarica contenente rifiuti pericolosi messa a norma e di euro 200.000 per ogni altra discarica messa a norma. Per ogni semestre successivo, la penalità è calcolata a partire dall'importo stabilito per il semestre precedente, detraendo i predetti importi in ragione delle discariche messe a norma in corso di semestre.

Riguardo all'altra vicenda, nella sua sentenza del 19 luglio 2012, Commissione/Italia (C-565/10), la C.G.U.E. ha statuito che la Repubblica italiana, avendo omesso di prendere le disposizioni necessarie per garantire che 109 agglomerati situati nel territorio italiano fossero provvisti, a seconda dei casi, di reti fognarie per la raccolta delle acque reflue urbane e/o di sistemi di trattamento delle acque reflue urbane conformi alle prescrizioni dell'articolo 3, dell'articolo 4, paragrafi 1 e 3, nonché dell'articolo 10 della direttiva 91/271, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza di dette norme. Dopo aver esaminato tutte le informazioni fornite, la Commissione, ritenendo che la Repubblica italiana non avesse ancora adottato tutte le misure necessarie per conformarsi alla sentenza del 19 luglio 2012, ha inviato una lettera di diffida, invitandola a presentare le proprie osservazioni entro un termine di due mesi a partire dal ricevimento di tale lettera.

In quest'ultima, la Commissione precisava che i sistemi di raccolta e di trattamento delle acque reflue urbane di 81 agglomerati

costituenti l'oggetto della sentenza del 19 luglio 2012 continuavano ad essere non conformi alle prescrizioni della direttiva 91/271.

Di qui la condanna recata dalla sentenza 31/05/2018, C-251/17, nel cui dispositivo si legge che "*Nel caso in cui l'inadempimento constatato al punto 1 persista al giorno della pronuncia della presente sentenza, la Repubblica italiana è condannata a pagare alla Commissione europea una penalità di euro 30.112.500 per ciascun semestre di ritardo nell'attuazione delle misure necessarie per ottemperare alla sentenza del 19 luglio 2012, Commissione/Italia (C-565/10, EU:C:2012:476, non pubblicata), a partire dalla data della pronuncia della presente sentenza e fino all'esecuzione integrale della sentenza del 19 luglio 2012, Commissione/Italia (C-565/10, EU:C:2012:476, non pubblicata), penalità il cui importo effettivo deve essere calcolato alla fine di ciascun periodo di sei mesi riducendo l'importo complessivo relativo a ciascuno di questi periodi di una quota percentuale corrispondente alla percentuale che rappresenta il numero di abitanti equivalenti degli agglomerati i cui sistemi di raccolta e di trattamento delle acque reflue urbane sono stati messi in conformità con quanto statuito dalla sentenza del 19 luglio 2012, Commissione/Italia (C-565/10, EU:C:2012:476, non pubblicata), alla fine del periodo considerato, in rapporto al numero di abitanti equivalenti degli agglomerati che non dispongono di tali sistemi al giorno della pronuncia della presente sentenza. La Repubblica italiana è inoltre condannata a pagare alla Commissione europea una somma forfettaria di EUR 25 milioni*".

Dall'attività istruttoria svolta fino ad oggi, per il tramite dapprima del Corpo Forestale ed ora del Comando Regione Carabinieri Forestale, la Procura oltre a constatare la sussistenza ancora di gravi situazioni di inadempienza alle prescrizioni comunitarie, ha accertato ritardi ingiustificati, da parte in particolare delle amministrazioni degli enti locali, nel porre in essere le necessarie azioni per adeguarsi alle decisioni della Corte di Giustizia.

E' evidente, infatti, che, in attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà, contenuto nell'art. 118 Costituzione, sono gli enti locali che devono adottare gli atti e svolgere le attività necessarie per il benessere della comunità amministrata, ma, ovviamente nel rispetto della normativa statale e regionale di settore e nel quadro di un coordinamento amministrativo e finanziario con gli enti sovraordinati.

In quest'ambito va ricordata anche una citazione a carico di alcuni dipendenti del Comune di Roma per i danni derivanti (in parte anche alla Regione, stante il nuovo assetto ordinamentale derivante dalle modifiche dell'art. 117 Cost.) dall'affidamento dei servizi connessi alla balneazione su alcune spiagge libere nell'ambito del litorale di Roma Capitale (Municipio di Ostia) senza prevedere il pagamento di alcun corrispettivo all'aggiudicatario e senza dare alcuna valorizzazione all'aspetto economico.

Anche nel corso dei primi mesi del 2018 sono state aperte

istruttorie di responsabilità in materia di contributi regionali per l'agricoltura.

In particolare, è stata emessa una citazione in giudizio a carico di un amministratore e i soci che hanno conseguito finanziamenti per l'insediamento dei giovani agricoltori e per l'ammodernamento dell'azienda agricola senza poi avviare il progetto.

Il danno contestato, pari ad oltre 750 mila euro si riferisce non soltanto ai contributi indebitamente percepiti, ma anche al lucro cessante, determinato dal mancato conseguimento delle finalità di promozione economica del settore che il programma pubblico intendeva realizzare, nonché al disservizio sofferto dall'amministrazione regionale per l'inutile istruttoria della pratica di finanziamento.

Come già ricordato nel corso dell'udienza per il giudizio di parifica dello scorso dicembre, la Sezione giurisdizionale (sent. 23/17), ha affermato che, "*ai fini del riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale, è irrilevante il titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro è svolta, che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, ma anche in una concessione amministrativa o in un contratto di diritto privato; il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile si è infatti spostato dalla qualità del soggetto - che può ben essere un privato o un ente pubblico non economico - alla natura del danno e degli scopi perseguiti, cosicché ove il privato, cui siano erogati fondi pubblici, per sue scelte incida negativamente*

sul modo d'essere del programma imposto dalla P.A., alla cui realizzazione esso è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo, e la incidenza sia tale da poter determinare uno sviamento dalle finalità perseguite, esso realizza un danno per l'ente pubblico - anche sotto il mero profilo di sottrarre ad altre imprese il finanziamento che avrebbe potuto portare alla realizzazione del piano così come concretizzato ed approvato dall'ente pubblico con il concorso dello stesso imprenditore - di cui deve rispondere davanti al giudice contabile (Cass. ss.uu. ord. n. 4511 del 2006)".

Trattandosi di esercizio 2017, in tema di sanità, va nuovamente ricordata la sentenza della terza sezione centrale di appello concernente la vicenda dell'indebita remunerazione da parte del SSR di prestazioni chirurgiche erogate in regime di ricovero ordinario o day hospital, ma in realtà mai eseguite, a fronte di prestazioni ambulatoriali odontoiatriche effettivamente rese, ma per le quali l'ospedale non possedeva l'accreditamento per l'erogazione in regime di ricovero ordinario o day hospital (sent. III appello n. 303/17).

Nel corso del 2017, per le istruttorie relative alle lesioni sanitarie, la Procura ha dovuto valutare le disposizioni introdotte dalla legge Gelli e il loro grado di applicabilità ai procedimenti pendenti.

Tra le istruttorie aperte nel 2017 molte sono quelle relative ad incarichi esterni dei quali è stata denunciata la presunta illegittimità,

altre riguardano l'affidamento di lavori e forniture con gare presunte illegittime e, infine, altre relative al mancato aggiornamento di canoni di locazione.

In tema di gruppi consiliari segnalo la sentenza n. 129 del 2017 con la quale la Sezione giurisdizionale ha condannato al pagamento di oltre un milione di euro il Presidente di un gruppo consiliare che ha utilizzato per finalità diverse da quelle previste dalla legge le risorse derivanti dai contributi pubblici riferiti al gruppo.

Di specifico rilievo è il punto di diritto con il quale la Sezione dichiara la giurisdizione della Corte dei conti e, richiamando giurisprudenza della Cassazione, afferma che non rileva *"la natura privatistica o pubblicistica dei gruppi consiliari stante l'origine pubblica delle risorse e la definizione legale del loro scopo"*.

In materia di patrimonio, infine, ricordo la vicenda del palazzo dell'ex Gil (la casa della Gioventù Italiana del Littorio) in Trastevere, gioiello dell'architettura razionalista, che dopo moltissimi anni di abbandono finalmente è stato restituito alla collettività grazie anche ai contributi della Regione e dell'Unione europea.

* * *

Quest'ultima vicenda è emblematica di cosa si debba intendere per amministrare un ente pubblico che non è soltanto la capacità di offrire alla comunità amministrata i servizi collettivi e la fruizione delle opere pubbliche, nonché di curarne l'andamento al fine di garantirne l'efficienza, ma è anche l'attitudine a dare speranza ai cittadini affinché si sentano pienamente partecipi di una fase di rinascita della loro città, certamente rinascita sociale, economica, culturale , ma anche, e soprattutto, emotiva.

Il sociologo statunitense Robert Park ha detto che la città è innanzitutto uno stato d'animo, un corpo di costumi e di tradizioni, di atteggiamenti e di sentimenti organizzati entro questi costumi e trasmessi mediante questa tradizione.

Il compito principale di un amministratore è, a mio parere, quello di migliorare lo stato d'animo di una città e conseguentemente il benessere dei suoi abitanti, certamente con il miglioramento dei servizi e con l'utilizzo e il pieno recupero delle opere pubbliche ma sempre nel quadro di un disegno complessivo che non perda di vista non solo la memoria storica ma pure quella sentimentale di una collettività.

* * *

Con questo auspicio, chiedo, pertanto, alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 40 del T. U. n. 1214 del 1934, di voler dichiarare la regolarità contabile del Rendiconto generale della Regione Lazio per l'anno 2017.