



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE LAZIO ESERCIZIO FINANZIARIO 2023

INTRODUZIONE DEL PRESIDENTE DELLA SEZIONE
Stefano Siragusa

RELAZIONE DI UDIENZA: SINTESI DEGLI ESITI ISTRUTTORI
Cons. Vanessa Pinto

Udienza del 31 ottobre 2024



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

**GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE
DEL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE LAZIO
ESERCIZIO FINANZIARIO 2023**

INTRODUZIONE DEL PRESIDENTE DELLA SEZIONE

Stefano Siragusa

RELAZIONE DI UDIENZA: SINTESI DEGLI ESITI ISTRUTTORI

Cons. Vanessa Pinto

Udienza del 31 ottobre 2024



MAGISTRATO RELATORE

Consigliere Dott.ssa, Avv. Vanessa PINTO

ATTIVITÀ DI SUPPORTO

Antonello Bartolomei

Luigi Carosi

Annalisa Corbucci

Stefano D'Amico

Luca Fruscione

Baldassare Ippolito

Cristina Menale

Gerardino Picerno

Michela Valentini

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO
(Personale di magistratura e amministrativo)

Stefano SIRAGUSA	<i>Presidente di Sezione</i>
Franco MASSI	<i>Presidente aggiunto</i>
Fabia D'ANDREA	<i>Consigliere</i>
Vanessa PINTO	<i>Consigliere</i>
Ilio CICERI	<i>Consigliere</i>
Pasquale ANGELOSANTO	<i>Consigliere</i>
Giuseppe LUCARINI	<i>Primo Referendario</i>
Matteo SANTUCCI	<i>Primo Referendario</i>
Giulia RUPERTO	<i>Referendario</i>

STRUTTURA DI SUPPORTO

Aurelio CRISTALLO	<i>Funzionario preposto</i>
Carlotta IACUZIO	<i>Funzionario</i>
Antonello BARTOLOMEI	<i>Funzionario</i>
Stefano D'AMICO	<i>Funzionario</i>
Marta CRISTIANI	<i>Funzionario</i>
Raffaella MARRAPESE	<i>Funzionario</i>
Elisa CECERE	<i>Funzionario</i>
Annalisa CORBUCCI	<i>Funzionario</i>
Giuliana SPAGNOLI	<i>Funzionario</i>
Francesca MARINO	<i>Funzionario</i>
Marco LOZZI	<i>Funzionario</i>
Alessandra PAGANELLI	<i>Funzionario</i>
Luigi CAROSI	<i>Funzionario</i>
Simona COCCHI	<i>Funzionario</i>
Cristina MENALE	<i>Funzionario</i>
Baldassare IPPOLITO	<i>Funzionario</i>
Giovanni SERIO	<i>Funzionario</i>
Luca FRUSCIONE	<i>Funzionario</i>
Pietro TODISCO	<i>(Comandato)</i>
Giannicola PRESTA	<i>(Comandato)</i>
Simona CAPRIOLI	<i>Assistente</i>
Sonia LOMBARDO	<i>Assistente</i>
Tiziana MATICHECCHIA	<i>Assistente</i>
Emanuela NEGRO	<i>Assistente</i>
Stefano PAGANO	<i>Assistente</i>
Salvatore PITTA'	<i>Assistente</i>
Fabrizio PIA	<i>Assistente</i>
Michela VALENTINI	<i>Assistente</i>
Raffaele VALENTINO	<i>Assistente</i>

INTRODUZIONE

all'udienza del giudizio di parifica del rendiconto della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2023

Presidente della Sezione Stefano Siragusa

L'oggetto dell'odierno giudizio è costituito dall'esito delle verifiche e dei controlli svolti dalla Sezione regionale di questa Corte sul rendiconto generale relativo all'esercizio finanziario 2023 della Regione Lazio, così come trasmesso dall'Amministrazione in allegato alla relativa proposta di legge di cui alla delibera della Giunta n. 285 del 24 aprile 2024.

Con la pronuncia della Sezione che sarà resa nella pubblica udienza, il cui esito di controllo e di accertamento passa attraverso l'utilizzo delle forme di un giudizio, vengono esaminate le risultanze del rendiconto e la loro corrispondenza ai vincoli e alle autorizzazioni di spesa contenuti in tutti gli atti della programmazione finanziaria, nel rispetto delle norme e dei principi, anche costituzionali, posti a garanzia della sana gestione finanziaria e, in definitiva, degli equilibri economico - finanziari dell'Ente regionale e di quelli, più complessivi, della finanza pubblica.

Il giudizio di parificazione del rendiconto regionale si svolge in base alla norma di cui al quinto comma dell'art.1 del decreto - legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, che richiama a sua volta le disposizioni degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico del 12 luglio 1934, n. 1214, relative al giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato.

L'estensione anche ai rendiconti delle Regioni a statuto ordinario di uno dei procedimenti più caratteristici del sistema dei controlli e delle garanzie che già assistevano, ed assistono tuttora, il rendiconto generale dello Stato, al fine di garantire il rispetto dei vincoli finanziari complessivi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, ha costituito una delle più significative innovazioni nell'ordinamento in materia di finanza e del funzionamento degli enti territoriali e nei rapporti fra questi enti e la Corte dei conti, quale Istituzione indipendente di controllo ed ha assunto via via anche aspetti caratteristici ed originali rispetto al modello di riferimento.

Attraverso l'analisi e la valutazione dei dati contabili di rendiconto, che rappresentano il riflesso dei risultati gestionali ottenuti rispetto agli obiettivi programmati, la Corte contribuisce alla tutela della veridicità e significatività del bilancio e del suo valore di strumento per la decisione politica e di partecipazione alla comunità amministrata dell'utilizzo delle risorse pubbliche, intesa la sua finalità ulteriore volta alla conoscenza delle scelte compiute dall'ente, sia sul versante delle entrate che di quello delle spese.

La Corte costituzionale ha più volte sottolineato come il procedimento di parifica sia ascrivibile al novero dei controlli "di legittimità - regolarità" dei bilanci, e come la decisione finale sia il risultato dell'esercizio di una funzione di controllo - garanzia, cui può accedere l'eventuale fase di impugnativa, in vista dell'obiettivo di assicurare la conformità dei fatti di gestione rappresentati nel rendiconto al diritto del bilancio e, in particolare, ai principi della legalità costituzionale in tema di finanza pubblica (si veda, al riguardo, la sentenza della Corte costituzionale n. 184 del 2022).

L'accertamento della legittimità e della regolarità o meno dei dati contabili oggetto della decisione di parifica, oltre alla realizzazione dell'interesse del cittadino contribuente è, volto a fornire anche all'ente controllato dati contabili corretti e verificati, tali da consentire ad esso di intervenire in sede di assestamento o nei successivi bilanci di previsione e rendicontazione, in linea con il principio di continuità del bilancio ed in coerenza con i rinnovati principi costituzionali dell'equilibrio tendenziale e della stabilità finanziaria.

Alla decisione sul rendiconto è allegata una relazione nella quale la Corte esamina partitamente l'attività di gestione svolta dagli organismi di governo regionali, anche al fine di proporre in forma collaborativa le misure di correzione e gli interventi che si ravvisano come necessari per assicurare gli equilibri di bilancio.

La funzione di questa relazione è quella di informare l'assemblea legislativa e la collettività amministrata in merito alla gestione finanziaria dell'esercizio, con riguardo anche al grado di conseguimento degli obiettivi programmati.

Non mera elencazione di risultati contabili, dunque, ma illustrazione ed analisi di scelte allocative realizzate attraverso il bilancio, *"finalizzate a realizzare l'effettivo esercizio di diritti fondamentali, che devono trovare il giusto punto di equilibrio nel rispetto dei vincoli finanziari, anche sovranazionali"*, come in più occasioni affermato dalla Corte costituzionale (vedasi la sentenza n. 165 del 2023).

Come per gli anni passati, le fasi che hanno preceduto l'attuale udienza pubblica si sono svolte seguendo le linee operative tracciate con la direttiva del Presidente della Corte dei conti del 16 maggio 2018 e con le successive indicazioni di dettaglio.

È stato instaurato il contraddittorio con l'Amministrazione regionale, mediante l'invio di note istruttorie ed il riscontro delle deduzioni presentate, dandone altresì partecipazione in ogni fase alla Procura contabile regionale, al fine di consentire l'esercizio del proprio ruolo nel giudizio.

Ai medesimi fini di confronto, si è inoltre svolta una udienza preliminare tra questa Sezione di controllo, la Procura regionale ed i rappresentanti delle varie articolazioni dell'Amministrazione regionale, propedeutica all'odierno giudizio.

Relazione di udienza: sintesi degli esiti istruttori

Cons. Vanessa Pinto

1. Procedimento istruttorio – contraddittorio tra le Parti	5
2. Considerazioni generali sulle dinamiche di gestione	6
3. Il Ciclo di bilancio 2023	9
4. Dinamiche di gestione del bilancio.....	32
4.1 Dinamica dell’entrata.....	32
4.2 Dinamica del debito	36
5. Spesa di personale	41
6. Il Gruppo Regione Lazio	55
7. Comparto Sanità.....	59

1. Procedimento istruttorio – contraddittorio tra le Parti

Il procedimento istruttorio è stato attivato e si è svolto secondo *due* linee direttive.

La prima ha avuto per oggetto l’approfondimento di aggregati di bilancio (residui attivi vetusti) e di dinamiche di gestione (Status di Ente in Piano di rientro) già oggetto di approfondimento in sede di precedente giudizio di parifica e rinviate, per gli esiti, al presente giudizio.

A tale fine è risultato necessario richiedere un apporto informativo ai soggetti terzi interessati.

Per l’effetto, con nota del 1° marzo 2024, indirizzata al Ministero dell’Economia e della finanza, anche per conto dei Ministeri interessati (da una parte) ed alla Regione (dall’altra), è stata attivata l’indagine incrociata, funzionale a comprendere l’effettiva sussistenza e consistenza dell’aggregato dei residui attivi particolarmente risalenti, conservati nel bilancio regionale nei confronti dei suddetti Ministeri.

Ad oggi sono pervenute n. 8 note di risposta di cui l’ultima in data 14 ottobre 2024.

Con nota dell’11 aprile 2024, invece, è stato richiesto ai Tavoli tecnici, uno specifico ausilio conoscitivo volto anche a comprendere la disciplina degli enti in Piano di rientro dal disavanzo sanitario, nonché il collegato sistema di svincolo delle risorse da maggiorazione fiscale e le ragioni sostanziali sottese al mancato ripiano, ad oggi, dei fondi di dotazione negativi, quali passività pregressi del consolidato SSR.

In questo caso, i riscontri sono pervenuti con nota n. 182468 del 9 luglio 2024.

La seconda coordinata di indagine è stata attivata con la nota del 27 marzo 2024, in via funzionale all'accertamento delle risultanze della gestione 2023 e dei correlati effetti sul bilancio, così come sintetizzati nello schema di rendiconto oggetto di odierno giudizio.

In tale ottica, in attuazione del principio di continuità del bilancio, si è partiti dalla verifica del "grado" di adeguamento al *decisum* di parifica 2022 ed ai rilievi ed alle osservazioni formulate sulla sana gestione finanziaria.

Il procedimento istruttorio si è sviluppato, quindi, con l'invio di ulteriori n. 3 note istruttorie e l'analisi dei riscontri pervenuti, tra il mese di marzo ed il mese di agosto 2024.

Gi esiti dei riscontri effettuati sono confluiti nella "*Relazione sugli esiti istruttori*" trasmessa - alle Parti del giudizio - in data 26 settembre 2024, con l'ordinanza presidenziale n. 66/2024.

Con la medesima ordinanza, è stata convocata l'adunanza della Sezione, per il giorno 14 ottobre 2024, per la conclusione dell'attività istruttoria in contraddittorio tra le Parti (adunanza di pre-parifica), fissando il termine per le relative controdeduzioni ed integrazioni istruttorie per il giorno 10 ottobre 2024.

Nell'udienza di pre-parifica sono state formulate richieste di precisazione e/o integrazione istruttoria.

Il procedimento istruttorio si è concluso, in data 24 ottobre 2024, con la trasmissione delle controdeduzioni dell'Ente e con le osservazioni e le richieste formulate dalla competente Procura regionale nell'ambito della memoria trasmessa in pari data.

Senza pretesa di esaustività, si riportano qui di seguito le principali risultanze istruttorie, allo stato ed all'esito dei riscontri e delle controdeduzioni come sopra forniti.

In via preliminare, si formulano alcune osservazioni su alcune dinamiche di gestione del sistema di bilancio regionale.

2. Considerazioni generali sulle dinamiche di gestione

Iter di approvazione dei documenti di bilancio - il parere "postumo" dell'Organo di revisione

L'analisi del ciclo di bilancio 2023 e dei correlati effetti sulle risultanze dello schema di rendiconto 2023 ha preso le mosse, al pari dello scorso anno, dalla verifica dell'*iter* seguito per l'approvazione dei documenti di bilancio.

All'esito delle verifiche effettuate risulta confermata l'anomalia della resa postuma del parere dell'Organo di revisione rispetto all'approvazione dei suddetti schemi di bilancio.

L'anomalia ha connotato anche lo schema di rendiconto 2023 della Giunta (approvato nei termini ma senza il parere preventivo dell'Organo di revisione), mentre risulta superata con riferimento allo schema di rendiconto del Consiglio 2023.

Sul punto, si ribadisce che alla luce della normativa vigente il parere dell'Organo di revisione costituisce un allegato obbligatorio degli schemi di bilancio, di previsione e consuntivo.

Tempistica di approvazione dei documenti di bilancio

In ordine alla tempistica di approvazione dei bilanci, si osservano ritardi nell'approvazione del bilancio consolidato 2022 Regione - GAP (approvato con Delibera Consiglio regionale n. 15 del 15 novembre 2023, in luogo del 30 settembre) e nell'approvazione del bilancio consolidato Giunta - Consiglio (approvato con deliberazione Consiliare n. 11 del 25 ottobre 2023 in luogo del 30 aprile 2023), e ciò al pari dei precedenti esercizi.

Il sistema di bilancio GSA/SSR

Il bilancio del comparto sanitario (GSA + Aziende) 2022 è stato approvato solo con DGR n. 532 del 18 luglio 2024, con un ritardo di oltre 13 mesi rispetto ai termini di legge e di oltre 9 mesi rispetto alla verifica da parte dei Tavoli (26 settembre 2023) sui dati di preconsuntivo, sulla cui base è stato autorizzato lo svincolo, per 50 milioni, delle risorse da extra gettito.

Tale grave diacronia temporale, oltre a rilevare in sé come difformità rispetto alle prescrizioni di legge, ha comportato una carenza strutturale dello schema di rendiconto 2023, approvato il 24 aprile 2024, in assenza del correlato bilancio del SSR.

L'Ente ha inteso ovviare a tale carenza strutturale, con la valorizzazione, nel rendiconto 2023, di un fondo funzionale a rappresentare il fabbisogno di finanziamento del SSR all'esito dell'attività di *due diligence*. Sul punto si veda *infra*.

Fermo quanto sopra, il sistema di bilancio GSA/SSR risulta da sempre connotato da diacronie rispetto alla tempistica fissata dal Legislatore nazionale, e ciò quindi indipendentemente dall'attività di verifica straordinaria sulle poste portanti del sistema di bilancio SSR attivata con la determina del 3 agosto 2023.

Secondo quanto dichiarato dall'Ente gli esiti della suddetta attività non hanno interessato il bilancio 2022 del SSR, essendosi riflessi direttamente sulle risultanze dei bilanci 2023 di GSA e delle Aziende e, quindi, del correlato consolidato, approvati con DGR n. 776 del 10 ottobre 2024. In questo caso il ritardo, di oltre quattro mesi rispetto ai termini di legge, risulta connesso alla tempistica di conclusione dell'attività di *due diligence* straordinaria.

Pareri dell'Organo di revisione sui bilanci GSA e consolidato SSR

Il bilancio GSA 2022 non risulta essere stato previamente adottato dal Responsabile GSA ma direttamente da parte della Giunta, in attuazione di uno specifico disposto della normativa regionale (art. 6, comma 1, l.r. n. 6/2024).

Tale criticità è stata rilevata anche dall'Organo di revisione.

Il bilancio, peraltro, risulta sprovvisto di parere "preventivo" dell'Organo di revisione. Esso è stato rilasciato, in via postuma, nell'ambito del verbale n. 31 del 7 ottobre 2024, solo a seguito di rilievo istruttorio.

Il bilancio consolidato SSR risulta, invece, strutturalmente sprovvisto del parere dell'Organo di revisione, e ciò sull'assunto (dell'Organo di revisione) che tale parere non sia richiesto dalla normativa vigente.

Non si ritiene di aderire alla prospettazione dell'Organo di revisione.

Stando al combinato disposto degli articoli 31 e 32 del d.lgs. n. 118/2011 e, in particolare, all'espresso rinvio al d.lgs. n. 127/91 operato ai sensi del comma 2 dello stesso art. 32, anche il bilancio consolidato del SSR andrebbe sottoposto al previo parere del Collegio dei revisori della Regione Lazio.

Principio di attendibilità e trasparente rappresentazione

Alla luce dei riscontri effettuati, sono emerse criticità in ordine all'attendibilità di alcuni dati di bilancio.

Ci si riferisce, in particolare, all'aggregato delle partite di giro, nonché a quello dei residui attivi e passivi conservati nello schema di rendiconto 2023 (sul punto si veda *infra*).

Con riferimento alla spesa di personale, si è riscontrata l'utilizzo di un unico capitolo calderone su cui vengono imputati tutti gli oneri per spesa di personale, senza distinzione né per "inerenza funzionale" (Giunta Consiglio Enti Parco, personale distaccato presso l'Ufficio SISMA) né per tipologia.

Per l'effetto, ancora ad oggi, tutti gli impegni di spesa confluiscono, in maniera indistinta, nella Missione 1 "Servizi generali, istituzionali e di gestione", e ciò in violazione dell'art. 14, comma 3 bis, del d.lgs. n. 118/2011. Tale anomalia del sistema, oltre a violare specifiche prescrizioni del vigente Ordinamento contabile, condiziona due assi portanti della gestione della spesa di personale. Il primo inerisce alla programmazione del fabbisogno. Il secondo al riscontro in concreto del rispetto dei vincoli finanziari in tema di spesa di personale.

Si ricorda che la spesa di personale rappresenta, unitamente al debito ed al finanziamento del fabbisogno sanitario, uno dei fattori principali di irrigidimento del bilancio (sul punto si veda *infra*).

Principio della copertura della spesa - principio della competenza finanziaria

Sono state rilevate pratiche contabili di impegno e correlata copertura non in linea con il principio di competenza finanziaria (postulato n. 16, allegato 1 d.lgs. n. 118/2011). Ci si riferisce, in particolare, al mancato innesto, nel bilancio 2023, degli oneri da riconoscimento di debiti fuori bilancio non regolarizzati entro l'esercizio. Sul punto si veda *infra*. In questo caso viene in rilievo la "qualità" del risultato di amministrazione *ante* vincoli ed accantonamenti (lett. A).

Cassa: sistema di monitoraggio delle entrate e delle spese vincolate

Dai riscontri forniti, risulta che – ad oggi – l'Ente non si è dotato di un sistema contabile che consenta la rilevazione ed il tracciamento analitici delle economie di risorse vincolate a spese in conto capitale, trasferite da un esercizio all'altro per anno di provenienza.

Almeno sino a tutto il 2023 sino ai "prossimi esercizi", quindi, l'avanzo vincolato risulta costruito in assenza di un sistema che consenta "di tracciare la formazione dell'avanzo di amministrazione vincolato, relazionandolo ad accertamenti non impegnati", con tutte le conseguenze a questo connesse in termini di attendibilità del dato, con riferimento alla corretta contabilizzazione, nella parte vincolata del bilancio, delle entrate vincolate accertate e non impegnate e delle economie su spese vincolate "disimpegnate".

3. Il Ciclo di bilancio 2023

Qui di seguito si riportano gli esiti delle verifiche effettuate sul sistema di gestione del bilancio.

L'analisi è stata svolta avendo riguardo alle seguenti coordinate portanti.

In primo luogo, alla luce del principio di continuità del bilancio, è stato verificato il grado di adeguamento al *decisum* di parifica 2022.

Le risultanze di bilancio sono state analizzate, quindi, alla luce dei principi portanti del sistema, tra cui, a monte, il principio della programmazione (art. 36 d.lgs. n. 118/2011) ed il principio autorizzatorio (art. 39 d.lgs. n. 118/2011), nonché – tra gli altri - il principio di unità del bilancio (postulato n. 2), dell'universalità (postulato n.3), dell'attendibilità e veridicità (postulato n. 5), della congruenza, della trasparenza e della prevalenza della sostanza sulla forma.

Il tutto avendo riguardo, come parametro-guida, al principio di copertura della spesa e di equilibrio prospettico, quali "facce della stessa medaglia".

La gestione di competenza (Giunta)

Le entrate e la correlata gestione, dalla fase di previsione a quella di effettivo incasso, rappresentano la capacità di un Ente di attuare, in concreto, le politiche allocative programmate.

In quest'ottica, la capacità di spesa "sostanziale" è condizionata dal *tempus* e dal *quantum* della correlata entrata a copertura e, quindi, a monte dalla capacità di un Ente di accertare e riscuotere le entrate "programmate".

Nelle tabelle seguenti viene esposto l'andamento delle entrate partendo dalle previsioni definitive ed analizzando la capacità di accertamento e di impegno, la velocità di riscossione e di pagamento e l'indice di generazione di nuovi residui attivi e passivi.

Entrate - Gestione competenza

DENOMINAZIONE	PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA	VARIAZIONI DISPOSTE CON Deliberazioni di Giunta regionale	VARIAZIONI DISPOSTE CON Deliberazioni di Giunta regionale - attuazioni leggi regionali	VARIAZIONI DISPOSTE CON Determinazioni dirigenziali	PREVISIONI DEFINITIVE DI COMPETENZA	ACCERTAMENTI
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI	6.919.572,69	238.964.014,18	0,00	0,00	245.883.586,87	
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE	898.561,41	673.873.167,93	0,00	0,00	674.771.729,34	
UTILIZZO AVANZO DI AMMINISTRAZIONE	11.380.672.664,35	2.095.911.531,16	635.018,98	124.648.073,48	13.601.867.287,97	
Tit. 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	14.934.502.681,22	392.204.551,24	0,00	0,00	15.326.707.232,46	15.697.301.969,57
Tit. 2 - Trasferimenti correnti	1.296.793.898,06	834.471.545,97	0,00	0,00	2.131.265.444,03	1.548.310.716,87
Tit. 3 - Entrate extratributarie	383.818.548,25	113.793.998,88	40.303.190,49	0,00	537.915.737,62	576.040.403,26
Tit. 4 - Entrate in conto capitale	933.159.174,85	1.424.290.047,57	0,00	0,00	2.357.449.222,42	526.169.215,35
Tit. 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	6.871.045,63	570.379,94	0,00	0,00	7.441.425,57	4.365.239,48
Tit. 6 - Accensione prestiti	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Tit. 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	1.493.450.268,12	0,00	0,00	0,00	1.493.450.268,12	0,00
Tit. 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	5.213.521.343,40	0,00	0,00	0,00	5.213.521.343,40	1.462.985.921,77
TOTALE TITOLI	24.262.116.959,53	2.765.330.523,60	40.303.190,49	0,00	27.067.750.673,62	19.815.173.466,30
TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE	35.650.607.757,98	5.774.079.236,87	40.938.209,47	124.648.073,48	41.590.273.277,80	19.815.173.466,30

Fonte: Regione Lazio - Trasmessa con nota prot. 0557553 del 24 aprile 2024

Spese – Gestione competenza

DENOMINAZIONE	PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA	VARIAZIONI DISPOSTE DURANTE L'ESERCIZIO	PREVISIONI DEFINITIVE DI COMPETENZA	IMPEGNI	% Impegni /previsioni definitive	FPV
DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE	163.762.415,50	91.727.484,44	255.489.899,94	0,00		0,00
DISAVANZO DA DANC	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00
Tit. 1 - Spese correnti	15.799.410.958,14	1.763.250.077,08	17.562.661.035,22	16.187.230.254,55	92,17	259.672.697,28
Tit. 2 - Spese in c/capitale	1.263.271.701,75	2.159.652.054,77	3.422.923.756,52	660.052.165,80	19,28	752.313.935,91
Tit. 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	10.869.805,00	570.379,94	11.440.184,94	4.959.424,96	43,35	0,00
Tit. 4 - Rimborso di prestiti	11.706.321.266,07	1.924.465.523,59	13.630.786.789,66	449.222.025,93	3,30	0,00
Tit. 5 - Chiusura/anticipazioni ricevute da Istituto tesoriere/cassiere	1.493.450.268,12	0,00	1.493.450.268,12	0,00	0,00	0,00
Tit. 7 - Spese per c/terzi e partite di giro varie	5.213.521.343,40	0,00	5.213.521.343,40	1.462.985.921,77	28,06	0,00
TOTALE TITOLI	35.486.845.342,48	5.847.938.035,38	41.334.783.377,86	18.764.449.793,01	45,40	1.011.986.633,19
TOTALE GENERALE DELLE SPESE	35.650.607.757,98	5.939.665.519,82	41.590.273.277,80	18.764.449.793,01	xxx	1.011.986.633,19

Fonte: Regione Lazio. Trasmessa con nota prot. 0557553 del 24 aprile 2024

Il rapporto tra previsioni – accertamenti/impegni e riscossioni e pagamenti, va effettuato tenendo conto dei seguenti fattori.

Su circa 41,59 mld di previsioni definitive di entrata, circa 13 miliardi sono relativi alla voce “utilizzo Anticipazione di liquidità”, circa 1,49 miliardi sono inerenti alle anticipazioni di tesoreria (non utilizzata) e circa 5 miliardi sono inerenti alle partite di giro.

Tutte voci neutre ai fini della verifica del rapporto all’esame.

Avendo riguardo alla gestione di competenza, al netto delle suddette poste tecniche (utilizzo FAL, avanzi applicati, FPV, partite di giro e anticipazione di tesoreria) si osserva quanto segue.

Entrate – Accertamenti su previsioni definitive

Titoli	Previsioni definitive			accertamenti			% Accert. su Prev. Defini.		
	Es. 2021	Es. 2022	Es. 2023	Es. 2021	Es. 2022	Es. 2023	Es. 2021	Es. 2022	Es. 2023
Tit. 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	14.235.677.297,65	14.896.067.526,61	15.326.707.232,46	14.341.223.103,84	14.837.124.465,41	15.697.301.969,57	100,74%	99,60%	102,42%
Tit. 2 - Trasferimenti correnti	2.694.684.386,80	2.164.223.787,83	2.131.265.444,03	2.159.918.654,76	1.747.472.071,32	1.548.310.716,87	80,15%	80,74%	72,65%
Tit. 3 - Entrate extratributarie	596.522.955,97	522.343.100,15	537.915.737,62	255.188.089,53	534.731.011,01	576.040.403,26	42,78%	102,37%	107,09%
Totale entrate correnti	17.526.884.640,42	17.582.634.414,59	17.995.888.414,11	16.756.329.848,13	17.119.327.547,74	17.821.653.089,70	95,60%	97,36%	99,03%
Tit. 4 - Entrate in conto capitale	1.862.119.188,46	1.920.978.678,51	2.357.449.222,42	449.115.493,10	381.011.817,46	526.169.215,35	24,12%	19,83%	22,32%
Tit. 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	96.378.552,94	93.903.025,42	7.441.425,57	42.678.049,41	38.915.338,85	4.365.239,48	44,28%	41,44%	58,66%
Tit. 6 - Accensione prestiti	672.214.938,03	2.328.882.825,19	-	255.000.000,00	1.500.000.000,00	-	37,93%	64,41%	0,00%
Totale entrate in c/capitale	2.630.712.679,43	4.343.764.529,12	2.364.890.647,99	746.793.542,51	1.919.927.156,31	530.534.454,83	28,39%	44,20%	22,43%
Totale entrate finali	20.157.597.319,85	21.926.398.943,71	20.360.779.062,10	17.503.123.390,64	19.039.254.704,05	18.352.187.544,53	86,83%	86,83%	90,13%

Fonte: elaborazione Cdc su dati Bdap – Rendiconti 2021 – 2022 - 2023

Si evidenzia preliminarmente, che sui titoli I e III, gli accertamenti sono superiori alle previsioni definitive.

Gli accertamenti delle entrate correnti sono in linea con i due esercizi precedenti e presentano percentuali che vanno dal 95,60% del 2021 al 99,03 del 2023. A differenza, le entrate in c/capitale presentano percentuali di accertamento che vanno dal 28,39 del 2021, al 44,20 del 2022, al 22,43 del 2023. Il dato del 2022 è influenzato dagli accertamenti relativi alle operazioni di rinegoziazione di un mutuo di 1,5 mld.

Entrate - Riscossioni su accertamenti di competenza

Titoli	accertamenti			Riscossioni			% Riscossioni su accertamenti		
	Es. 2021	Es. 2022	Es. 2023	Es. 2021	Es. 2022	Es. 2023	Es. 2021	Es. 2022	Es. 2023
Tit. 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	14.341.223.103,84	14.837.124.465,41	15.697.301.969,57	13.071.309.307,79	12.751.526.488,71	13.580.226.084,83	91,15%	85,94%	86,51%
Tit. 2 - Trasferimenti correnti	2.159.918.654,76	1.747.472.071,32	1.548.310.716,87	1.620.588.001,63	1.056.809.936,89	898.029.268,47	75,03%	60,48%	58,00%
Tit. 3 - Entrate extratributarie	255.188.089,53	534.731.011,01	576.040.403,26	101.431.308,13	414.944.343,66	122.393.674,97	39,75%	77,60%	21,25%
Totale entrate correnti	16.756.329.848,13	17.119.327.547,74	17.821.653.089,70	14.793.328.617,55	14.223.280.769,26	14.600.649.028,27	88,29%	83,08%	81,93%
Tit. 4 - Entrate in conto capitale	449.115.493,10	381.011.817,46	526.169.215,35	139.431.980,75	157.581.058,96	196.279.914,48	31,05%	41,36%	37,30%
Tit. 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	42.678.049,41	38.915.338,85	4.365.239,48	1.773.462,00	1.839.492,77	4.125.619,52	4,16%	4,73%	94,51%
Tit. 6 - Accensione prestiti	255.000.000,00	1.500.000.000,00	-	255.000.000,00	1.500.000.000,00	-	100,00%	100,00%	0,00%
Totale entrate in c/capitale	746.793.542,51	1.919.927.156,31	530.534.454,83	396.205.442,75	1.659.420.551,73	200.405.534,00	53,05%	86,43%	37,77%
Totale entrate finali	17.503.123.390,64	19.039.254.704,05	18.352.187.544,53	15.189.534.060,30	15.882.701.320,99	14.801.054.562,27	86,78%	83,42%	80,65%

Fonte: elaborazione Cdc su dati Bdap - Rendiconti 2021 - 2022 - 2023

Le riscossioni delle entrate correnti sono in linea con i due esercizi precedenti e presentano percentuali che vanno dal 88,29% del 2021 al 81,93% del 2023.

Si rilevano criticità sulle entrate del titolo III che presentano un indice di riscossione molto basso 21,25%. A parziale giustificazione viene in rilievo la mancata regolarizzazione delle entrate per mobilità sanitaria che risultano solo accertate.

Le entrate in c/capitale registrano un *trend* in consistente riduzione, passando dal 53,05% del 2021, al 86,43% del 2022, al 37,77% del 2023. Il dato del 2022 è influenzato dalle riscossioni relative alle operazioni di rinegoziazione di un mutuo di 1,5 mld.

Dalla successiva tabella è possibile rilevare l'indice di generazione nuovi residui derivanti dalla competenza.

Entrate - Indice generazione residui attivi su accertamenti di competenza

Titoli	accertamenti			Residui da competenza			% generazione nuovi residui		
	Es. 2021	Es. 2022	Es. 2023	Es. 2021	Es. 2022	Es. 2023	Es. 2021	Es. 2022	Es. 2023
Tit. 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	14.341.223.103,84	14.837.124.465,41	15.697.301.969,57	1.269.913.796,05	2.085.597.976,70	2.117.075.884,74	8,85%	14,06%	13,49%
Tit. 2 - Trasferimenti correnti	2.159.918.654,76	1.747.472.071,32	1.548.310.716,87	539.330.653,13	690.662.134,43	650.281.448,40	24,97%	39,52%	42,00%
Tit. 3 - Entrate extratributarie	255.188.089,53	534.731.011,01	576.040.403,26	153.756.781,40	119.786.667,35	453.646.728,29	60,25%	22,40%	78,75%
Totale entrate correnti	16.756.329.848,13	17.119.327.547,74	17.821.653.089,70	1.963.001.230,58	2.896.046.778,48	3.221.004.061,43	11,71%	16,92%	18,07%
Tit. 4 - Entrate in conto capitale	449.115.493,10	381.011.817,46	526.169.215,35	309.683.512,35	223.430.758,50	329.889.300,87	68,95%	58,64%	62,70%
Tit. 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	42.678.049,41	38.915.338,85	4.365.239,48	40.904.587,41	37.075.846,08	239.619,96	95,84%	95,27%	5,49%
Tit. 6 - Accensione prestiti	255.000.000,00	1.500.000.000,00	-	-	-	-	0,00%	0,00%	0,00%
Totale entrate in c/capitale	746.793.542,51	1.919.927.156,31	530.534.454,83	350.588.099,76	260.506.604,58	330.128.920,83	46,95%	13,57%	62,23%
Totale entrate finali	17.503.123.390,64	19.039.254.704,05	18.352.187.544,53	2.313.589.330,34	3.156.553.383,06	3.551.132.982,26	13,22%	16,58%	19,35%

Fonte: elaborazione Cdc su dati Bdap - Rendiconti 2021 - 2022 - 2023

Per le entrate correnti l'indice di generazione di nuovi residui risulta in crescendo rispetto ai due esercizi precedenti, presentando percentuali che vanno dal 11,71% del 2021 al 18,07% del 2023. Si rilevano criticità sulle entrate del titolo III che presentano un indice molto alto 78,75%. A giustificazione si rileva la mancata regolarizzazione delle entrate per mobilità sanitaria che risultano solo accertate, non incassate e riportate e residuo.

Anche le entrate in c/capitale presentano un indice di generazione di nuovi residui in crescendo che va dal 46,95% del 2021, al 13,57% del 2022, al 62,23% del 2023.

Sul fronte della dinamica della spesa, sempre al netto delle poste tecniche (utilizzo FAL, partite di giro e anticipazione di tesoreria) si osserva quanto segue.

Spese - Impegni su previsioni definitive di spesa

Titoli	Previsioni definitive			Impegni			% impegni su Prev. Definitive		
	Es. 2021	Es. 2022	Es. 2023	Es. 2021	Es. 2022	Es. 2023	Es. 2021	Es. 2022	Es. 2023
Tit. 1 - Spese correnti	16.957.847.307,32	17.391.413.070,69	17.562.661.035,22	15.649.183.388,58	15.823.471.009,96	16.187.230.254,55	94,08%	92,40%	93,65%
Fpv di parte corrente	-	-	-	304.982.874,02	245.883.586,87	259.672.697,28	-	-	-
Tit. 2 - Spese in c/capitale	3.383.506.140,23	3.152.246.130,51	3.422.923.756,52	636.406.701,61	681.653.564,47	660.052.165,80	35,98%	43,03%	41,26%
Fpv di parte Capitale				581.019.780,69	674.771.729,34	752.313.935,91			
Tit. 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	15.228.552,94	83.386.534,42	11.440.184,94	3.169.600,10	68.984.355,08	4.959.424,96	20,81%	82,73%	43,35%
Tit. 4 - Rimborso di prestiti	666.594.019,31	1.930.182.796,45	452.574.456,35	371.933.899,15	1.922.405.877,39	449.222.025,93	55,80%	99,60%	99,26%
Totale titoli	21.023.176.019,80	22.557.228.532,07	21.449.599.433,03	17.546.696.244,15	19.417.170.123,11	18.313.450.504,43	83,46%	86,08%	85,38%

Fonte: elaborazione Cdc su dati Bdap - Rendiconti 2021 - 2022 - 2023

Gli impegni delle spese correnti (comprensivi del FPV) sono in linea con i due esercizi precedenti e presentano percentuali che vanno dal 94,08% del 2021 al 93,65% del 2023. A differenza, le spese in c/capitale presentano percentuali di impegno (comprensivi del FPV) che vanno dal 35,98% del 2021,

al 43,03% del 2022, al 41,26% del 2023. Le spese per rimborso di prestito presentano una capacità di impegno pari al 55,80% del 2021, al 99,60% del 2022, al 99,26% del 2023. Il dato del 2022 è influenzato dagli accertamenti relativi alle operazioni di rinegoziazione di un mutuo di 1,5 mld.

A fronte di tali impegni, la capacità di pagamento registra le seguenti risultanze.

Spese - Pagamenti su impegni di competenza

Titoli	Impegni			Pagamenti			% Pagamenti su impegni		
	Es. 2021	Es. 2022	Es. 2023	Es. 2021	Es. 2022	Es. 2023	Es. 2021	Es. 2022	Es. 2023
Tit 1 - Spese correnti	15.649.183.388,58	15.823.471.009,96	16.187.230.254,55	14.357.053.319,91	13.668.243.004,27	12.819.218.643,79	91,74%	86,38%	79,19%
Fpv di parte corrente	304.982.874,02	245.883.586,87	259.672.697,28	-	-	-	-	-	-
Tit 2 - Spese in c/capitale	636.406.701,61	681.653.564,47	660.052.165,80	440.293.167,17	365.689.366,74	307.675.949,55	69,18%	53,65%	46,61%
Fpv di parte Capitale	581.019.780,69	674.771.729,34	752.313.935,91						
Tit 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	3.169.600,10	68.984.355,08	4.959.424,96	3.119.600,10	62.577.432,23	1.239.619,96	98,42%	90,71%	25,00%
Tit 4 - Rimborso di prestiti	371.933.899,15	1.922.405.877,39	449.222.025,93	371.933.899,15	1.922.405.877,36	436.310.603,33	100,00%	100,00%	97,13%
Totale titoli	17.546.696.244,15	19.417.170.123,11	18.313.450.504,43	15.172.399.986,33	16.018.915.680,60	13.564.444.816,63	86,47%	82,50%	74,07%

Fonte: elaborazione Cdc su dati Bdap - Rendiconti 2021 - 2022 - 2023

I pagamenti delle spese correnti presentano un netto calo rispetto ai due esercizi precedenti passando dal 91,74% del 2021, al 86,38% del 2022, al 79,19% del 2023.

Analoga situazione si rileva sulle spese in c/capitale che presentano percentuali di pagamento che vanno dal 69,18% del 2021, al 53,65% del 2022, al 46,61% del 2023.

Le spese per rimborso di prestiti presentano invece percentuali di pagamento pari al 100% per gli esercizi 2021 e 2022 ed al 97,13% dell'esercizio 2023.

Dalla seguente tabella si rilevano i seguenti indici di generazione di nuovi residui derivanti dalla gestione di competenza.

Spese - indice generazione residui passivi su impegni di competenza

Titoli	Impegni			Residui da competenza			% generazione nuovi residui		
	Es. 2021	Es. 2022	Es. 2023	Es. 2021	Es. 2022	Es. 2023	Es. 2021	Es. 2022	Es. 2023
Tit 1 - Spese correnti	15.649.183.388,58	15.823.471.009,96	16.187.230.254,55	1.292.130.068,67	2.155.228.005,69	3.368.011.610,76	8,26%	13,62%	20,81%
Fpv di parte corrente	304.982.874,02	245.883.586,87	259.672.697,28	-	-	-	-	-	-
Tit 2 - Spese in c/capitale	636.406.701,61	681.653.564,47	660.052.165,80	196.113.534,44	315.964.197,73	352.376.216,25	30,82%	46,35%	53,39%
Fpv di parte Capitale	581.019.780,69	674.771.729,34	752.313.935,91						
Tit 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	3.169.600,10	68.984.355,08	4.959.424,96	50.000,00	6.406.922,85	3.719.805,00	1,58%	9,29%	75,00%
Tit 4 - Rimborso di prestiti	371.933.899,15	1.922.405.877,39	449.222.025,93	-	0,03	12.911.422,60	0,00%	0,00%	2,87%
Totale titoli	17.546.696.244,15	19.417.170.123,11	18.313.450.504,43	1.488.293.603,11	2.477.599.126,30	3.737.019.054,61	8,48%	12,76%	20,41%

Fonte: elaborazione Cdc su dati Bdap - Rendiconti 2021 - 2022 - 2023

In conseguenza della contrazione dei pagamenti rilevata nella tabella precedente, sia per le entrate correnti che per quelle in conto capitale l'indice di generazione di nuovi residui risulta in crescendo rispetto ai due esercizi precedenti, presentando:

- per le spese correnti, percentuali che vanno dal 8,26% del 2021 al 13,62% del 2022, al 20,81% del 2023.
- Per le spese in c/capitale, percentuali che vanno dal 30,82% del 2021, al 46,35% del 2022, al 53,39% del 2023.

Alla luce di tali risultanze, gli effetti sulla gestione di competenza e sul relativo saldo sono i seguenti.

Accertamenti di competenza meno impegni di competenza

Descrizione	Es. 2021	Es. 2022	Es. 2023
Saldo gestione Corrente	735.212.560,40	- 626.549.339,61	1.185.200.809,22
Saldo gestione in c/capitale	107.217.240,80	1.169.289.236,76	- 134.477.135,93
Salto gestione di competenza	842.429.801,20	542.739.897,15	1.050.723.673,29

Fonte: elaborazione Cdc su dati Bdap – Rendiconti 2021 – 2022 – 2023

Il dato presenta un incremento rispetto agli esercizi precedenti, influenzando positivamente sul risultato di amministrazione.

La gestione di competenza, a causa della contrazione dei pagamenti registrata sulle spese correnti ed in conto capitale, ha avuto un effetto positivo sulla cassa per l'importo di € 1.236.609.745,64, determinando l'aumento dei correlati residui passivi.

Competenza - Risultato della gestione di cassa - Differenza tra riscossioni e pagamenti di competenza

Descrizione	Es. 2021	Es. 2022	Es. 2023
Saldo gestione Corrente	64.341.398,49	- 1.367.368.112,37	1.345.119.781,15
Saldo gestione in c/capitale	- 47.207.324,52	1.231.153.752,76	- 108.510.035,51
Salto gestione di competenza	17.134.073,97	- 136.214.359,61	1.236.609.745,64

Fonte: elaborazione Cdc su dati Bdap – Rendiconti 2021 – 2022 - 2023

Sulle partite di giro, la differenza tra incassi di competenza (1.457.580.596,42 euro) e pagamenti di competenza (1.311.325.978,18 euro) è pari a 146.254.618,24 euro.

Lo schema di rendiconto 2023

Come anticipato la Giunta regionale ha approvato il progetto di Rendiconto generale relativo all'esercizio 2022, con delibera della Giunta Regionale n. 285 del 24 aprile 2024.

Risultato di amministrazione 2023 Giunta e Consiglio

Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione Giunta - 2023

Descrizione	Segno	Importo
FONDO CASSA AL 1° GENNAIO	(+)	2.108.881.858,25
RISCOSSIONI	(+)	19.175.297.848,03
PAGAMENTI	(-)	17.667.096.801,98
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)	3.617.082.904,30
PAGAMENTI PER AZIONI ESECUTIVE NON REGOLARIZZATE AL 31 DICEMBRE	(-)	0,00
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)	3.617.082.904,30
RESIDUI ATTIVI	(+)	6.220.230.019,08
DI CUI RESIDUI ATTIVI INCASSATI ALLA DATA DEL 31/12 IN CONTI POSTALI E BANCARI IN ATTESA DEL RIVERSAMENTO NEL CONTO DI TESORERIA PRINCIPALE		26.548.883,86
DI CUI DERIVANTI DA ACCERTAMENTI DI TRIBUTI EFFETTUATI SULLA BASE DELLA STIMA DEL DIPARTIMENTO DELLE FINANZE		2.003.945.840,00
RESIDUI PASSIVI	(-)	6.039.971.859,69
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI	(-)	259.672.697,28
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE	(-)	752.313.935,91
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER INCREMENTO DI ATTIVITÀ FINANZIARIE	(-)	0,00
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31/12/2023 (A)	(=)	2.785.354.430,50

Descrizione	Segno	Importo
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2023 (A)	(+)	2.785.354.430,50
Parte accantonata		
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2023		831.670.937,34
Accantonamento residui perenti al 31/12/2023 (solo per le regioni)		469.012.732,40
Fondo anticipazioni liquidità		13.178.212.333,31
Fondo perdite società partecipate		1.942.842,00
Fondo contenzioso		241.309.344,26
Altri accantonamenti		649.966.679,06
Totale parte accantonata (B)	(-)	15.372.114.868,37
Parte vincolata		
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili		108.733.471,16
Vincoli derivanti da trasferimenti		766.607.513,55
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui		0,00
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente		0,00
Altri vincoli		0,00
Totale parte vincolata (C)	(-)	875.340.984,71
Parte destinata agli investimenti		
Totale parte destinata agli investimenti (D)		0,00
Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)	(=)	-13.462.101.422,58
F) di cui Disavanzo da debito autorizzato e non contratto		0,00
Se E è negativo, tale importo è iscritto tra le spese del bilancio di previsione come disavanzo da ripianare		

Fonte: Proposta di Legge DGR n. 285 del 24 aprile 2024

Dall'analisi delle singole voci del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione emerge una componente positiva di euro 9.837.312.923,38, data dalla sommatoria degli importi del fondo cassa (euro 3.617.082.904,30) e dei residui attivi da riportare al 31 dicembre 2023 (euro 6.220.230.019,08), a fronte di una componente negativa di euro 7.051.958.492,88, data dalla sommatoria degli importi dei residui passivi da riportare al 31 dicembre 2023 (euro 6.039.971.859,69), del fondo pluriennale vincolato per spese correnti (euro 259.672.697,28) e del

fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale (euro 752.313.935,91) da trasferire alle annualità successive.

La differenza tra la componente positiva e quella negativa, pari a euro 2.785.354.430,50, costituisce il risultato di amministrazione *ante* vincoli ed accantonamenti; sottraendo a quest'ultimo importo i vincoli costituiti sul risultato di amministrazione, ammontanti a euro 16.247.455.853,08 (parte accantonata euro 15.372.114.868,37 + parte vincolata euro 875.340.984,71 + parte destinata agli investimenti euro 0,00) il saldo disponibile espone un risultato negativo di euro -13.462.101.422,58 (Lett. E).

Nel dettaglio, secondo quanto riportato nei documenti di bilancio, l'importo di cui Totale parte disponibile lett. E) " *corrisponde per euro 204.689.089,27 alla quota residuale del disavanzo di parte corrente, da ripianare in quote costanti ventennali ai sensi dell'art. 1, cc. 779 e seguenti, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, per euro 79.200.000,00 alla quota residuale del disavanzo sorto a seguito degli adeguamenti al giudizio di parificazione della Corte dei conti sul rendiconto 2022, per euro 9.300.280.608,33 al fondo anticipazioni di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013 e s.m.i. e per euro 3.877.931.724,98 al fondo anticipazioni di liquidità di cui alla legge n. 244/2007, art. 2, comma 46"*.

Qui di seguito vengono riportate sintetiche considerazioni, in ordine ad alcune delle poste portanti del risultato di amministrazione *ante* e *post* vincoli ed accantonamenti.

Cassa

Alla chiusura dell'esercizio 2023 la cassa presenta un risultato positivo di gestione pari a 3.617.082.904,30 euro, che è dato dalla somma del fondo di cassa iniziale (2.108.881.858,25 euro), con le riscossioni registrate nell'esercizio (19.175.297.848,03 euro) alla quale vanno detratti i pagamenti effettuati nell'esercizio (17.667.096.801,98 euro).

La successiva tabella mostra l'andamento della gestione di cassa nel triennio 2021-2023

Andamento della cassa nel triennio 2021-2023

Descrizione voce	2021	2022	2023	Differenze 2023 meno anno 2022
	Gestione competenza + residui	Gestione competenza + residui	Gestione competenza + residui	
Fondo cassa al 1 gennaio	2.402.572.366,33	2.194.626.432,64	2.108.881.858,25	- 85.744.574,39
Riscossioni	20.010.911.831,86	20.424.111.496,22	19.175.297.848,03	- 1.248.813.648,19
Pagamenti	20.218.857.765,55	20.509.856.070,61	17.667.096.801,98	- 2.842.759.268,63
Saldo di cassa al 31 dicembre	2.194.626.432,64	2.108.881.858,25	3.617.082.904,30	1.508.201.046,05

Fonte: Dati forniti da Regione Lazio

Nell'esercizio 2023, si registrano riscossioni superiori ai pagamenti, con conseguente incremento del fondo cassa rispetto alla consistenza finale del precedente esercizio, in controtendenza rispetto risultanze registrate negli esercizi precedenti nei quali le riscossioni erano sempre inferiori ai pagamenti.

Il saldo di cassa finale dell'esercizio 2023 evidenzia, pertanto, un incremento di 1.508.201.046,05 euro, pari al 71,52%, rispetto a quello del precedente esercizio.

Il fondo cassa al 3.12.2023 è composto per euro 2.922.508.888,41 (80,80%) da giacenze di cassa appartenenti alla gestione sanitaria e per soli euro 694.574.015,89 (19,20%) da giacenze di cassa derivanti dalla gestione ordinaria.

Cassa sanità e cassa ordinaria

Annualità 2023	Totale	di cui	
		Conto sanità	Conto ordinario
Saldo finale 2022	2.108.881.858,25	1.867.633.587,69	241.248.270,56
Incassi 2023	19.175.297.848,03	13.447.405.068,97	5.727.892.779,06
Pagamenti 2023	17.667.096.801,98	12.392.529.768,25	5.274.567.033,73
Saldo finale 2023	3.617.082.904,30	2.922.508.888,41	694.574.015,89
Incidenza percentuale	100,00%	80,80%	19,20%

Fonte: rielaborazione dati Regione

Avendo riguardo all'andamento dell'ultimo triennio (2021-2023), la cassa "ordinaria" evidenzia un peggioramento rispetto al 2021 (pari al 35,32%) ed un miglioramento rispetto al 2022 (pari all'11,44%) del 2022.

Evoluzione della cassa negli Esercizi 2021 - 2021 e 2023

Descrizione	Anno 2021			anno 2022			anno 2023		
	Gestione ordinaria	Gestione sanitaria	Totale	Gestione ordinaria	Gestione sanitaria	Totale	Gestione ordinaria	Gestione sanitaria	Totale
1. FONDO CASSA INIZIALE	405.084.162,65	1.997.488.203,68	2.402.572.366,33	774.926.372,46	1.419.700.060,18	2.194.626.432,64	241.248.270,56	1.867.633.587,69	2.108.881.858,25
2. RISCOSSIONI NELL'ESERCIZIO	5.969.093.810,29	14.041.818.021,57	20.010.911.831,86	6.625.146.528,26	13.798.964.967,96	20.424.111.496,22	5.727.892.779,06	13.447.405.068,97	19.175.297.848,03
3. PAGAMENTI NELLE'ESERCIZIO	5.599.075.038,48	14.619.782.727,07	20.218.857.765,55	7.158.824.630,16	13.351.031.440,45	20.509.856.070,61	5.274.567.033,73	12.392.529.768,25	17.667.096.801,98
4. FONDO CASSA A FINE ESERCIZIO (1+2-3)	775.102.934,46	1.419.523.498,18	2.194.626.432,64	241.248.270,56	1.867.633.587,69	2.108.881.858,25	694.574.015,89	2.922.508.888,41	3.617.082.904,30
Incidenza Percentuale (Ord./Tot.) e (GSA/Tot)	35,32	64,68	100,00	11,44	88,56	100,00	19,20	80,80	100,00

Fonte: elaborazione Cdc su dati forniti dalla regione

Alla luce di quanto sopra, considerando anche il particolare regime della gestione sanitaria che obbliga l'ente, in presenza di un accertamento in entrata, ad impegnare, contestualmente, le somme negli esercizi finanziari di competenza, la presenza di un così risicato fondo cassa relativo alla gestione ordinaria (euro 694.574.015,89), che copre solo per il 24,94% l'importo del risultato di amministrazione *ante* accantonamenti e vincoli (2.785.354.430,50), evidenzia che la maggior parte

dei vincoli sul risultato di amministrazione è, in realtà, coperta da residui attivi, per la maggior parte vetusti, sui quali si è registrata una scarsa, se non nulla, attività di riscossione (sul punto si veda *infra*).

In assenza di uno specifico obbligo di legge, l'Ente non si è dotato - ad oggi - di un sistema di rilevazione contabile della cassa vincolata (ad eccezione di quella sanitaria), né di un sistema di rilevazione della ricostituzione delle entrate vincolate utilizzate per cassa.

Applicando i criteri di calcolo ex post adottati dall'Ente, e le relative risultanze comunicate in sede istruttoria, il fondo cassa ordinario è composto per il 72,42% da fondi vincolati (euro 503.019.036,74) e per la rimanente parte 27,58% (euro 191.554.979,15) da fondi liberi.

La cassa sanitaria, anche per tutto il 2023, viene gestita al di fuori del perimetro sanitario e delle regole sul sistema di tesoreria unica, tramite LazioCrea Spa. Nell'esercizio 2024 è stata istituita l'"Azienda Zero". Secondo i riscontri forniti, la sua messa in operatività interverrà a gennaio 2025.

Pignoramenti

Dal verbale n. 15/2024 dell'Organo di revisione, si rileva la presenza, al 31 dicembre 2023 di quote vincolate per pignoramenti nei confronti della regione, che ammontano, al 31 dicembre 2023, ad euro 70.112.118,15 (come indicati nella Banca dati SIOPE), di cui euro 50.433.396,62 per la sanità ed euro 19.678.721,53 per la gestione ordinaria.

Dall'Allegato A al verbale n. 28/RL del 3 settembre 2024 (Verifica di cassa della Giunta al 2° trim. 2024) si rileva che i pignoramenti sono aumentati all'importo di euro 75.627.351,23 (come indicati nella Banca dati SIOPE), di cui euro 55.962.482,92 per la sanità ed euro 19.664.868,31 per la gestione ordinaria.

Si rileva una diminuzione degli importi pignorati rispetto all'analogo dato rilevato alla data del 31 dicembre 2022 che ammontava a 80.595.747,50.

Da un'analisi prospettica dell'aggregato, però, deve rilevarsi che, nell'esercizio 2024, in controtendenza rispetto alla tendenza positiva evidenziata negli esercizi precedenti, si registra un incremento dei pignoramenti rispetto al dato al 31 dicembre 2023.

Sistema di ottimizzazione delle liquidità

In sede di precedente giudizio di parifica, erano state formulate specifiche osservazioni e rilievi in ordine al Sistema di ottimizzazione delle liquidità, a cui si rinvia per ogni dettaglio (cfr. par. 3.5.2.2. della Relazione allegata alla decisione di parifica 148/2023).

Al 31 dicembre 2022 risultavano, nel rendiconto regionale, circa 167 milioni di anticipazioni da restituire.

Peraltro, dalla complessiva analisi della fattispecie era emersa una consistente giacenza di cassa presso gli enti e le società parte del Sistema, in relazione alla quale, la Sezione aveva formulato le seguenti considerazioni conclusive *“Considerando che le risorse riversate sono anche quelle inerenti al funzionamento ordinario dell’Ente, non è dato comprendere se questo “eccesso di liquidità” sia da ascrivere ad “un eccesso di trasferimento” da parte della Regione, rispetto all’effettivo fabbisogno, oppure alla mancata attuazione degli obiettivi programmati ovvero al mancato o ritardato pagamento degli oneri sottesi alle attività espletate. Sul punto i riscontri dell’Ente sono risultati non esaustivi. La Sezione si riserva, quindi, ogni approfondimento sulla questione in sede di successivo giudizio di parifica.”* (cfr. par. 3.5.2.2 Relazione 2022, pag. 64).

In recepimento ai rilievi mossi l’Ente ha adottato i seguenti provvedimenti.

Con l’art. 5 della l.r. n. 13/2023, i commi 1-3 dell’articolo 3 della legge regionale 31 dicembre 2015, n. 17 (Sistema di Ottimizzazione delle liquidità) sono stati abrogati. Per l’effetto, viene disposto che *“Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, la Regione provvede alla restituzione delle somme riversate dagli enti pubblici dipendenti e dalle società controllate, ai sensi dell’articolo 3 della l.r. n. 17/2015 e della deliberazione della Giunta regionale 528/2016”*.

Con l’art. 23, comma 3, punto 6 della legge regionale n. 23/2023, è stato previsto che *“La Giunta regionale, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, adotta, ai sensi dell’articolo 48, comma 3, lettera f), dello Statuto, uno specifico atto di indirizzo nei confronti degli enti pubblici dipendenti e delle società controllate che presentano una consistente giacenza di cassa finalizzato a ricognire le cause di tale giacenza. Sulla base degli esiti della ricognizione di cui al precedente periodo, le Direzioni regionali competenti per materia adottano le necessarie misure correttive, anche al fine di efficientare la programmazione e il trasferimento delle risorse regionali a favore degli enti pubblici dipendenti e delle società controllate”*. L’attività risulta ancora in corso.

Dall’esame dei dati dello schema di rendiconto 2023, emerge l’effettiva restituzione dei fondi.

Capitolo Uscita	DENOMINAZIONE	RESIDUI PASSIVI AL V/1/2023 (RS)	PAGAMENTI IN C/RESIDUI (PR)	PREVISIONI DEFINITIVE DI COMPETENZA (CP)	PAGAMENTI IN C/COMPETENZA (PC)	IMPEGNI (1) (2)
U0000T31484	CO.TRA.L. S.P.A.SPESE DERIVANTI DALL'	7.000.000,00	7.000.000,00	20.000.000,00	0,00	0,00
U0000T31486	LAZIO INNOVA S.P.A.SPESE DERIVANTI I	59.641.722,17	59.641.722,17	50.000.000,00	0,00	0,00
U0000T31487	ASTRAL S.P.A.SPESE DERIVANTI DALL'OT	68.000.000,00	68.000.000,00	20.000.000,00	0,00	0,00
U0000T31490	SAN.IM. S.P.A.SPESE DERIVANTI DALL'O	1.456.861,83	1.456.861,83	1.000.000,00	0,00	0,00
U0000T31492	ARSIALSPESE DERIVANTI DALL'OTTIMIZZ	0,00	0,00	10.000.000,00	6.500.000,00	6.500.000,00
U0000T31493	LAZIODISUSPESE DERIVANTI DALL'OTTIN	25.040.172,68	25.040.172,68	100.000.000,00	65.890.306,70	65.890.306,70
U0000T31495	ARPA - SPESE DERIVANTI DALL'OTTIMIZZ	4.000.000,00	4.000.000,00	20.000.000,00	0,00	0,00
U0000T31506	ENTE REGIONALE ROMA NATURASPESE	639.528,44	639.528,44	290.000,00	0,00	0,00
TOTALI		165.778.285,12	165.778.285,12	221.290.000,00	72.390.306,70	72.390.306,70

Con la DGR n. 320 del 10 maggio 2024 sono state dettate le linee di indirizzo atte a definire i parametri di attivazione e le modalità di svolgimento della procedura ricognitiva. I relativi esiti non sono stati comunicati.

Dai riscontri effettuati sulla dinamica dei rapporti dare- avere con le società del GAP, le attività risulterebbero ancora in corso.

Gestione dei fondi speciali presso Lazio Innova Spa e Lazio Crea Spa

In sede di precedente giudizio di parifica, era emersa l'esistenza di un sistema di gestione di fondi speciali presso le società Lazio Innova Spa e LazioCrea Spa sulla cui conformità ai vigenti principi contabili, erano state manifestate perplessità (cfr. par. 3.5.2.3 della Relazione allegata alla decisione di parifica n. 148/2023).

Alla luce degli approfondimenti svolti nell'ambito del procedimento istruttorio funzionale al presente giudizio, le perplessità sono risultate confermate.

Si ritiene, infatti, che la gestione dei suddetti fondi, anche volendo accedere alla prospettazione dell'Ente di "gestione separata", non si appalesi in linea con le prescrizioni del vigente Ordinamento contabile, *in primis* avendo riguardo al principio di universalità del bilancio (cfr. postulato n. 3 dell'allegato 1 al d.lgs. n. 118/2011) ai sensi del quale *"Il sistema di bilancio ricomprende tutte le finalità e gli obiettivi di gestione, nonché i relativi valori finanziari, economici e patrimoniali riconducibili alla singola amministrazione pubblica, al fine di fornire una rappresentazione veritiera e corretta della complessa attività amministrativa svolta nell'esercizio e degli andamenti dell'amministrazione, anche nell'ottica degli equilibri economico - finanziari del sistema di bilancio.*

Sono incompatibili con il principio dell'universalità le gestioni fuori bilancio, consistenti in gestioni poste in essere dalla singola amministrazione o da sue articolazioni organizzative - che non abbiano autonomia gestionale - che non transitano nel bilancio. Le contabilità separate, ove ammesse dalla normativa, devono essere ricondotte al sistema di bilancio dell'amministrazione entro i termini dell'esercizio" (enfasi aggiunta).

Gli effetti sul bilancio regionale delle attività svolte a valere sui fondi si riflettono solo a chiusura "definitiva" del fondo.

Le relative risultanze non vengono re-innestate nel bilancio regionale entro l'esercizio di riferimento, ma in base alla chiusura dei programmi/attività sottostanti, non vengono trasmesse alla BDAP e non sono ricomprese nel bilancio consolidato di cui all'art. 11, commi 8 e 9 (Cfr. Art. 47, comma 3, d.lgs. n. 118/2011).

I flussi in uscita "dalle società" non vengono tracciati sul sistema SIOPE.

Il sistema di controllo sulle suddette gestioni si esercita in via preventiva (in fase di programmazione) ed a consuntivo, ma non in via concomitante.

Allo stato degli atti, pertanto, si ritiene che i fondi speciali gestiti presso Lazio Crea Spa e Lazio Innova Spa, nei termini come sopra enucleati, non siano rispettosi dei principi e delle prescrizioni del vigente Ordinamento contabile a tutela del principio di universalità del bilancio, ribaditi anche

nell'art. 24 della legge n. 196/2009 (Cfr. Corte cost. sentenza 279/2016), in tema di tracciamento dei flussi finanziari sui canali SIOPE art. 14, commi dal 6 all'11, della legge n. 196 del 2009, nonché alla luce delle prescrizioni di cui all' art. 1 comma 2, lett. b, art. 11 ter e art. 39, comma 15, art. 47 d.lgs. n. 118/2011.

In sede di controdeduzioni, con riferimento a Lazio Crea Spa, l'Ente ha riferito che provvederà a sanare tale sistema, a decorrere dall'esercizio finanziario 2025 "limitando la competenza della Società in House alle attività e compiti amministrativi, provvedendo direttamente - attraverso il proprio bilancio e le proprie strutture interne - alla gestione finanziaria degli avvisi stessi".

Con riferimento a Lazio Innova Spa, in sede di adunanza di pre-parifica, l'Ente nel riferire la maggiore complessità della fattispecie, si è impegnato ad individuare misure idonee a riportare la gestione dei suddetti fondi entro il perimetro consentito dal vigente sistema contabile.

Partite di giro

L'analisi delle partite di giro ha evidenziato un differenziale negativo di euro 214.222.183,61 (Totale dei residui attivi minori del totale dei residui passivi).

Tale differenziale appare essenzialmente dovuto ai saldi dare/avere attinenti alle somme da riversare alla gestione Sanitaria (pari circa 126 milioni) a sistemazioni e giri contabili (pari a circa 58 milioni) ed a debiti verso l'erario.

Analisi delle contabilità speciali - Gestione dei Residui Totali (competenza +residui)

Natura/Tipologia entrate - Uscite	ENTRATE			USCITE			Differenze Tot. Res. Attivi meno Tot. Res. Passivi
	RESIDUI ATTIVI DA ESERCIZI PRECEDENTI (EP=RS-RR+R)	RESIDUI ATTIVI DA ESERCIZIO DI COMPETENZA (EC=A-RC)	TOTALE RESIDUI ATTIVI	RESIDUI PASSIVI DA ESERCIZI PRECEDENTI (EP=RS-PR+R)	RESIDUI PASSIVI DA ESERCIZIO DI COMPETENZA (EC=I-PC)	TOTALE RESIDUI PASSIVI	
Anticipazioni Economico	150.000,00	250.000,00	400.000,00	596.886,18	250.000,00	846.886,18	- 446.886,18
ANTICIPAZIONI SANITARE	-	-	-	-	-	-	-
Depositi Cauzionali	907.312,50	102.446,25	1.009.758,75	2.538.781,48	510.117,65	3.048.899,13	- 2.039.140,38
Finanziamento Aggiuntivo CAPITALE	109.551.691,43	-	109.551.691,43	109.551.691,43	-	109.551.691,43	-
Finanziamento Aggiuntivo CAPITALE PERENTI	878.534,51	-	878.534,51	878.534,51	-	878.534,51	-
Finanziamento Aggiuntivo CORRENTE	86.225.466,29	-	86.225.466,29	86.225.466,29	-	86.225.466,29	-
Finanziamento Aggiuntivo CORRENTE - PERENTI	-	-	-	-	-	-	-
Finanziamento Aggiuntivo CORRENTE su conto non sanità	-	-	-	387,34	126.587.110,50	126.587.497,84	- 126.587.497,84
Finanziamento Disavanzo sanitario	-	-	-	0,35	-	0,35	- 0,35
Ottimizzazione liquidità	-	-	-	-	-	-	-
RESTITUZIONE UTILIZZO TERM.CASSA ENTRATE SANITA	-	-	-	-	-	-	-
Risorse CEE	-	-	-	40.842,54	-	40.842,54	- 40.842,54
Ritenute fiscali e previdenziali	47.704,42	20.025,27	67.729,69	1.450.620,00	10.887.041,68	12.337.661,68	- 12.269.931,99
SGR S.p.a.	-	-	-	-	-	-	-
Sistemazioni e giri Contabili	13.647.274,58	5.032.853,83	18.680.128,41	76.997.825,88	284.769,85	77.282.595,73	- 58.602.467,32
Split Payment	55.530,22	-	55.530,22	6.219,21	12.880.248,07	12.886.467,28	- 12.830.937,06
Storno entrate non sanità	-	-	-	1.143.824,19	260.655,84	1.404.480,03	- 1.404.480,03
RESTITUZIONE UTILIZZO TERM.CASSA ENTRATE SANITA	-	-	-	-	-	-	-
UTILIZZO TERM.CASSA ENTRATE SANITA	0,08	-	0,08	-	-	-	- 0,08
Totali entrate uscite + differenze	211.463.514,03	5.405.325,35	216.868.839,38	279.431.079,40	151.659.943,59	431.091.022,99	- 214.222.183,61

Fonte: elaborazione Cdc su dati rendiconto 2023

Questi importi rappresentano, per la Regione, un debito da restituzione alla gestione Sanitaria ed ai creditori aventi diritto.

Avendo riguardo alla composizione delle partite di giro, è stata rilevata la persistenza – anche nel rendiconto 2023 - delle seguenti coppie di capitoli, già riscontrate come prive dei presupposti per l’allocazione nell’ambito delle partite di giro.

Ci si riferisce in particolare alle coppie di capitoli regolanti la gestione dei fondi:

- 1) ex art. 3 della l.r. n. 17/2015;
- 2) collegati ai programmi finanziati dall’Unione Europea;
- 3) derivanti da “Investimenti Immobiliari Italiani SGR S.p.A. per garanzia immobiliare”.

Il mancato recepimento dei rilievi a valere sull’esercizio 2023 dipende – secondo quanto riferito dall’Ente – dalla tempistica del *decisum* di parifica (29 settembre 2023) rispetto all’esercizio in corso. Oltre alla gestione non consentita di tali fondi sulle partite di giro sono emerse ulteriori criticità.

Ci si riferisce, in particolare, all’ allocazione di spese per il personale, alla procedura non consentita dall’ordinamento consistente nella regolarizzazione di sospesi di tesoreria riferiti a pignoramenti e non solo, attraverso l’impegno ed il pagamento ed il contestuale accertamento sulle partite di giro in difformità rispetto alle prescrizioni di cui al punto 6.3. dell’allegato 4.2. al d.lgs. n. 118/2011.

In quest’ultima fattispecie, si tratta del capitolo di entrata E0000611145 “Partite varie e giri contabili” e del correlato capitolo di spesa U0000T31425 “Partite varie e giri contabili § altre uscite per partite di giro n.a.c.” allocati sulle partite di giro ed utilizzati per chiudere “i provvisori di uscita generati da carte contabili (cd sospesi di cassa)”, nella parte in cui riporta un differenziale tra residui attivi e residui passivi ammontante ad euro 4.899.245,35 che appaiono contabilizzati sulle partite di giro in violazione dell’art. 7, comma 1, lettera b), art. 54, comma 7, e art. 58 comma 7, del d.lgs. n. 118/2011 e dei principi contabili 6.3 e 7.1 e ss, dell’allegato 4.2 al d.lgs. n. 118/2011.

Considerata la presenza, nella gestione di tali fondi, di attività amministrativa, anche di tipo discrezionale, si ritiene che le suddette partite creditorie e debitorie non possano trovare allocazione nelle partite di giro (cfr. artt. 7, comma 1, lettera b), 54, comma 7, 58 comma 7, del d.lgs. n. 118/2011 e dei punti 3.12, 6.3 e 7.1 e ss, dell’allegato 4.2 al d.lgs. n. 118/2011).

Sulla gestione dei residui a partite di giro si rinvia al seguente paragrafo.

Gestione dei residui

Le operazioni di riaccertamento de residui attivi e passivi sono state effettuate con la delibera di Giunta regionale 28 marzo 2024, n. 200, rettificata dalla deliberazione della Giunta regionale 12 aprile 2024, n. 226.

Al termine dell’esercizio 2023 i residui attivi ammontano a complessivi euro 6.220.230.019,08, registrandosi un incremento rispetto all’analogo dato euro, registrato nell’esercizio precedente

(5.824.970.747,63 euro), dei quali 3.556.538.307,61 euro derivanti dalla competenza 2023 ed euro 2.663.691.711,47.

I residui passivi, invece, ammontano a 6.039.971.859,69 euro, registrandosi, anche in questo caso, un incremento rispetto all'analogo dato dell'esercizio precedente (5.016.312.275,18 euro), dei quali euro 3.888.678.998,20 derivanti dalla competenza 2023, ed euro 2.151.292.861,49 provenienti dagli esercizi precedenti.

Le predette operazioni di riaccertamento delle entrate e delle spese hanno determinato, nella gestione in conto residui, un differenziale negativo tra i residui attivi eliminati (al netto dei maggiori incassi) ed i residui passivi eliminati pari a euro 170.922.940,30. Tale differenziale viene azzerato dal risultato positivo ottenuto nella gestione di competenza.

La gestione dei residui attivi vetusti, relativi agli esercizi 2017 e precedenti, ha evidenziato in molti casi, un indice di riscossione pari a zero e la sola presenza di cancellazioni, facendo emergere dubbi sulla sussistenza stessa dei presupposti per l'accertamento, essendo gli stessi risalenti, in alcuni casi, agli anni 1997-2010.

Nell'aggregato dei residui attivi, quelli vetusti evidenziano, in molti casi, un indice di riscossione pari a zero, facendo emergere dubbi sulla sussistenza stessa dei presupposti per l'accertamento essendo gli stessi risalenti, in alcuni casi, agli anni 1997-2010.

Analoga situazione evidenziano i residui passivi vetusti dove si registrano pagamenti inferiori alle cancellazioni, facendo emergere, anche in questo caso, dubbi sulla sussistenza dei presupposti per l'impegno.

I residui allocati sulle partite di giro evidenziano, per le entrate, la presenza di residui attivi risalenti al 2013 e, per la spesa, la presenza di residui passivi risalenti al 1995. In quest'ultimo caso, a dimostrazione della necessità di una puntuale verifica di tutto l'aggregato dei residui attivi e passivi, si evidenzia la cancellazione del 100% dei residui passivi risalenti agli esercizi dal 1995 al 2006.

Si rileva, quindi, una possibile difformità rispetto alle prescrizioni di cui all'art. 7, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 118/2011 e del punto 6.3 dell'allegato 4/2 (cfr. il precedente paragrafo Partite di giro).

In ordine alla dinamica di riaccertamento dei residui a cura delle Direzioni regionali, viene riferito che *"hanno dato riscontrato, alla revisione dei residui attivi vetusti, comunicando di non avere competenza su nessuno dei crediti presenti nell'elenco trasmesso riferito agli accertamenti assunti nell'anno 2020 e precedenti, ed ancora presenti nel bilancio regionale al 31 dicembre 2022"*.

Tale circostanza evidenzia un'anomalia di sistema.

Alla luce del principio di continuità dell'azione amministrativa, le attività di accertamento dei crediti e dei debiti non possono essere condizionate, o come nel caso di specie "evitate", in ragione del

“tempo” di successione dei relativi soggetti responsabili; il subentrante acquisisce automaticamente la responsabilità dei procedimenti di acquisizione delle entrate e di esecuzione delle spese.

In generale, fermo restando quanto precisato in ordine ai residui vetusti verso lo Stato, l’aggregato dei residui, sia attivi che passivi, presenta un rilevante rischio di inattendibilità legato all’anzianità ed alla capacità di riscossione (residui attivi) ed alla velocità di smaltimento (residui passivi), nonostante la presenza di un sostanzioso fondo cassa.

Residui vetusti verso lo Stato

Per l’effetto dell’indagine istruttoria attivata - in confronto incrociato tra i Ministeri e la Regione (vedi punto 1 procedimento istruttorio) - si è riattivata l’attività di ricognizione funzionale a verificarne l’effettività della sussistenza dei residui attivi vetusti del titolo II e IV vantati verso e amministrazioni dello Stato.

Dall’esame incrociato dei dati e delle tabelle trasmesse, allo stato degli atti, si è ricostruita la seguente situazione.

Esiti della Gestione esercizio 2023			
Descrizione	Importi	Perc.	Note
CORTE CONTI			
Residuo attivo al 31/12/2022	242.371.579,44		
Incassati nell'esercizio 2023	1.769.467,69		
Cancellati nell'esercizio 2023	1.500.383,29		
REGIONE LAZIO			
Residui Attivi al 31/12/2023	239.101.728,46		
Esiti riconciliazione			
Confermati	111.552.314,48	46,65	
Insussistenti	9.103,39		Presente in FCDE
Insussistenti	885.336,23		Presente (Avanzo+FPV + Res. Passivi)
Insussistenti	2.099.432,00		Presente (Avanzo+FPV + Res. Passivi)
Insussistenti	13.884.831,00		Presenti Avanzo amministrazione
da approfondire	215.000,00		Presenti Avanzo amministrazione
Da cancellare nel 2024 (insuss. e in dubbio)	17.093.702,62	7,15	
Differenza non riconciliata	110.455.711,36	46,20	
Rischio esposto nel file trasmesso (ultima colonna)	27.328.895,21	24,74	(differenza tra residui attivi e (Avanzo + FPV + Res. Passivi)
Fcde Accantonato nel risultato di amministrazione	31.281.242,75	28,32	è superiore al rischio evidenziato

Fonte: Elaborazione Cdc su dati forniti Mef e regione

Alla luce delle sopra indicate risultanze, i residui attivi vetusti verso i Ministeri al 31 dicembre 2023 ammontano a 239.101.728,46 euro (242.371.579,44 euro al 31 dicembre 2022) di cui 111.552.314,48 euro confermati (pari al 46,65%), 17.093.702,62 euro per la maggior parte insussistenti e la differenza di 110.455.711,36 euro (pari al 46,20%) risulta da riconciliare.

Nel file allegato (ultima colonna) alla nota di risposta della Regione ("DIFFERENZIALE POSITIVO (ENTRATA - SPESA) DA SVALUTARE CON IL FCDE"), viene riportato un rischio pari a 27.328.895,21 euro (residui attivi non presenti tra i residui passivi, FPV e avanzo vincolato).

A fronte di questo rischio risulta accantonato in FCDE la somma di 31.281.242,75 euro.

Si ritiene, pertanto, che la persistenza di tali residui attivi non abbia – allo stato degli accertamenti – riflessi sul risultato di amministrazione sostanziale.

Concludendo, si rileva positivamente, non solo la riattivazione dei tavoli funzionali a conciliare tali partite ma anche la velocità con cui, in soli 4 mesi, si è addivenuti alla conciliazione del 46 per cento dei residui attivi vetusti conservati. Operazione quest'ultima volta a dare compiutezza ai principi di cui al punto 5 dell'allegato 1 al d.lgs. n. 118/2011 (veridicità, attendibilità, correttezza, e comprensibilità).

Avendo riguardo alla parte accantonata e vincolata del risultato di amministrazione (lett. E del prospetto dimostrativo), si riportano qui di seguito le risultanze dei maggiori fondi analizzati.

Fondo di accantonamento residui perenti

Il Presidente della Giunta regionale con decreto n. T00034 dell'8 marzo 2024 ha approvato la revisione dei residui perenti determinando lo stock di perenzione al 31 dicembre 2023. Nella successiva tabella vengono riportate le risultanze finali di tali operazioni

Rideterminazione residui perenti

Descrizione	importo	segno
stock di perenzione al 1 gennaio 2023	805.139.931,69	(+)
partite perenti risultanti al 1° gennaio 2023 da cancellare in quanto non più esigibili	37.113.549,47	-
partite perenti risultanti al 1° gennaio 2023 da cancellare in quanto impegnate nell'esercizio 2023	11.235.691,76	-
partite perenti risultanti al 1° gennaio 2023 da cancellare ai sensi dell'articolo 33, comma 2, della l. r. n. 11/2020	22.612,95	-
TOTALE stock di perenzione al 31 dicembre 2023	756.768.077,51	=

Il fondo per la copertura dei residui perenti avvalorato nel risultato di amministrazione ammonta a 469.012.732,40 euro, con un decremento di 94.585.219,78 euro, rispetto al precedente esercizio 2022. Esso costituisce il 61,98% del TOTALE stock di perenzione al 31 dicembre 2023 ammontante a 756.768.077,51 euro.

Stock residui perenti al 31/12/2023	756.768.077,51	% copertura
Copertura ordinariamente prevista per il Fondo residui perenti 70%	529.737.654,26	70,00
Copertura effettiva da rendiconto		
Fondo residui perenti	469.012.732,40	61,98
fondo Altre passività potenziali	60.724.921,86	8,02
Totale fondi nel RDA	529.737.654,26	70,00

In applicazione dell'art. 2, comma 6-bis, del d.l. n. 215/2023, inserito dalla legge di conversione 23 febbraio 2024, n. 18, la regione ha appostato a titolo di fondo per la copertura dei residui perenti la somma di euro 469.012.732,40, destinando la differenza di euro 60.724.921,86, utile al raggiungimento del 70%, al fondo per altre perdite potenziali.

Oltre a questi fondi, si è riscontrato l'accantonamento a parziale tutela dei residui perenti cancellati per prescrizione (Cfr. art. 33, comma 3 l.r. n. 11/2020) per l'importo di euro 27.818.282,51.

In sede di analisi del rendiconto è emerso che l'Ente, oltre al fondo residui perenti, iscrive, nella competenza, ai sensi dell'art. 20 della l.r. n. 11/2020, ulteriori fondi a copertura dei suddetti debiti. Dai riscontri forniti, infatti, il fondo perenti darebbe copertura solo ai perenti vincolati, mentre per i perenti coperti a valere su risorse libere, l'Ente utilizza i fondi di riserva costituiti ai sensi dell'art. 20 della l.r. n. 11/2020. In questo caso, dai dettagli riportati nella relativa tabella, i fondi risultano essere stati utilizzati per dare copertura a residui oggetto di precedente radiazione.

La circostanza, quindi, assume rilievo avendo riguardo anche alle modalità con cui viene effettuato il riaccertamento dei residui perenti, e - in particolare - in ordine ai presupposti per la relativa cancellazione.

Fermo quanto sopra, lo stock dei perenti risulta composto anche da debiti verso il SSR, funzionali a dare copertura al fondo rischi GSA. Tale circostanza è emersa in chiusura di istruttoria. Sul punto si veda *infra*.

Fondo rischi per contenziosi e passività potenziali

In sede di bilancio preventivo 2023 nel fondo contenziosi è stata appostata la somma di euro 60.000.000,00, di cui euro 20.000.000,00 nel 2023, euro 20.000.000,00 nel 2024 ed euro 20.000.000,00 nel 2025.

Nel progetto di rendiconto 2023, in seguito ai fatti gestione e/o di variazione, risulta accantonato nel risultato di amministrazione l'importo di euro 241.309.344,26, come emerge dall'allegato "Allegato a 1) Elenco analitico delle risorse accantonate nel risultato di amministrazione", di cui si riporta uno stralcio:

Capitolo di spesa	Descrizione	Risorse accantonate al 1/1/2023 (a)	Risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio 2023 (con segno -) (b)	Risorse accantonate stanziante nella spesa del bilancio dell'esercizio 2023 (c)	Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (con segno +/-) (d)	Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12/2023 (e) = (a) + (b) + (c) + (d)
U0000T21507	FONDO RISCHI PER SPESE LEGATE AL CONTENZIOSO § ALTRI FONDI E ACCANTONAMENTI	141.275.559,69	- 668.317,18	15.692.469,19	85.009.632,56	241.309.344,26

Oltre all'importo di euro 241.309.344,26, che attiene alla sola gestione ordinaria del Bilancio regionale, è emersa la presenza di un ulteriore accantonamento di euro 249.146.137,01, afferente alla gestione sanitaria, che, secondo quanto dichiarato "Tale rischio risulta coperto dai fondi per rischi presenti nella contabilità della Gestione Sanitaria Accentrata".

A seguito di ulteriore richiesta formulata in sede di adunanza di pre-parifica, con riferimento alla copertura del fondo rischi GSA esercizio 2023 ha allegato "il dettaglio dei residui posti a copertura dello

stesso (Allegato 3), per un totale di 528.305.216,21 €". È stata, altresì, trasmessa per opportuna conoscenza "la relazione dell'organo di revisione relativamente al bilancio della Gestione Sanitaria Accentrata Esercizio 2023. (Allegato 4)"

Dai riscontri forniti emerge che il fondo contenzioso trova copertura all'interno del Fondo per Rischi ed Oneri valorizzato nel bilancio consolidato degli enti del SSR, che a sua volta è finanziato dai residui passivi allocati nel bilancio della GSA e per 236.519.357,02 euro dal fondo residui perenti allocato nel risultato di amministrazione che a sua volta è valorizzato nell'importo di 469.012.732,40 a fronte di uno stock di residui perenti ammontante, alla data del 31 dicembre 2023, a 756.768.077,51 euro.

I residui perenti a copertura del fondo rischi, in realtà, rappresentano debiti e non rischi di debito. Come anticipato, la questione è emersa in chiusura del procedimento istruttorio.

Altri accantonamenti (per passività potenziali fondo spese e rischi)

Nel quadro di dettaglio della parte accantonata del risultato di amministrazione si rileva che è stato appostato un ulteriore importo di 649.966.679,06 euro, con un incremento di 385.209.284,40 rispetto al 2022, per Altri accantonamenti.

Tale importo viene dettagliato nella tabella, tratta da BDAP, che di seguito si riporta:

Capitolo di spesa	Descrizione	Risorse accantonate al 1/1/2023	Risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio 2023	Risorse accantonate stanziare nella spesa del bilancio dell'esercizio 2023	Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (con segno +/-)	Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12/2023
		(a)	(b)	(c)	(d)	(e)=(a)+(b)+(c)+(d)
U0000T21505	FONDO PER IL PAGAMENTO DELLE PERDITE POTENZIALI DERIVANTI DA SPESE CORRENTI § ALTRI FONDI E ACCANTONAMENTI	84.614.517,58	- 1.636.274,00	2.000.000,00	373.046.002,42	458.024.246,00
U0000T22505	FONDO PER IL PAGAMENTO DELLE PERDITE POTENZIALI DERIVANTI DA SPESE IN CONTO CAPITALE § ALTRI ACCANTONAMENTI IN C/CAPITALE	151.068.296,52	- 1.611.869,05	2.000.000,00	3.851.729,49	155.308.156,96
U0000C22105	ESCUSSIONE DELLE GARANZIE PRESTATE DALLA REGIONE § ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE VERSO IMPRESE CONTROLLATE PER ESCUSSIONE DI GARANZIE	16.820.000,00	- 451.161,01	-	8.454.743,47	24.823.582,46
U0000T21512	FONDO PER RINNOVI CONTRATTUALI § FONDO RINNOVI CONTRATTUALI	12.254.580,56	- 443.886,92	-	-	11.810.693,64
Totali		264.757.394,66	-4.143.190,98	4.000.000,00	385.352.475,38	649.966.679,06

Fonte: Bdap - All. a1) Elenco risorse accantonate

Il dettaglio di tali fondi è esposto a pagina 59 del file in pdf trasmesso e relativo allo schema di rendiconto 2023 (DGR n. 285 del 24 aprile 2024).

Qui di seguito si riporta l'evoluzione rispetto all'analogo dato del 2022.

Descrizione	Esercizio 2022			Esercizio 2023			variazione 2023 -2022
	derivanti da spese correnti	derivanti da spese in conto capitale	totale al 31/12/2022	derivanti da spese correnti	derivanti da spese in conto capitale	totale al 31/12/2023	
accantonamento perenzione ai sensi art. 33, c.3, LR n. 11/2020	7.648.499,19	21.362.339,88	29.010.839,07	7.650.610,49	20.167.672,02	27.818.282,51	- 1.192.556,56
accantonamento Fondo Sviluppo e Coesione	11.036.122,09	48.217.391,54	59.253.513,63	11.036.122,09	48.217.391,54	59.253.513,63	-
accantonamento fondo imm.re Inv.Im.It. S.p.A. "I3 - Regione Lazio"	-	17.848.300,33	17.848.300,33	-	17.848.300,33	17.848.300,33	-
Accantonamento fondo immobiliare Inv.Im.It S.p.A. "I3 - Regione Lazio" - Clausola risolutiva	-	-	-	-	2.271.458,53	2.271.458,53	2.271.458,53
accantonamento riconciliazione debiti/crediti con EELL	4.735.809,71	52.408.702,94	57.144.512,65	4.748.675,91	52.860.397,03	57.609.072,94	464.560,29
accantonamento riconciliazione debiti/crediti con società ed enti regionali	2.836.711,29	1.231.561,83	4.068.273,12	1.526.381,22	3.742.937,51	5.269.318,73	1.201.045,61
accantonamento ricorso corte conti ciclo bilanci AASSLL	10.000.000,00	-	10.000.000,00	-	-	-	- 10.000.000,00
Accantonamento nelle more della definizione della massa attiva e passiva del servizio sanitario regionale	-	-	-	340.000.000,00	-	340.000.000,00	340.000.000,00
Accantonamento per recupero personale comandato Giunta e Consiglio	2.756.804,47	-	2.756.804,47	994.854,38	-	994.854,38	- 1.761.950,09
Accantonamento per esperti PNRR	1.078.480,00	-	1.078.480,00	1.078.480,00	-	1.078.480,00	-
Accantonamento per recupero competenze personale regionale	3.688.711,16	-	3.688.711,16	3.688.711,16	-	3.688.711,16	-
accantonamento per altre perdite potenziali	10.533.379,67	10.000.000,00	20.533.379,67	87.300.410,75	10.200.000,00	97.500.410,75	76.967.031,08
Totale fondo perdite potenziali	54.314.517,58	151.068.296,52	205.382.814,10	458.024.246,00	155.308.156,96	613.332.402,96	407.949.588,86
Fondo escussione garanzie	-	16.820.000,00	16.820.000,00	-	24.823.582,46	24.823.582,46	8.003.582,46
Fondo rinnovi contrattuali	12.254.580,56	-	12.254.580,56	11.810.693,64	-	11.810.693,64	- 443.886,92
	66.569.098,14	167.888.296,52	234.457.394,66	469.834.939,64	180.131.739,42	649.966.679,06	415.509.284,40

Fonte: elaborazione Cdc su dati Regione

All'interno di tale fondo si trova anche il fondo di accantonamento per garanzie rilasciate a favore di enti e di altri soggetti, previsto dall'art. 62 comma 6, del Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, ammontante a euro 24.823.582,46.

Focus: Fondo 340 milioni

Il fondo è stato innestato nello schema di rendiconto, in attuazione dell'art. 6 della legge regionale 17 aprile 2024, n. 6.

Nella versione vigente alla data di approvazione dello schema di rendiconto 2023, veniva previsto al comma 1 che "1. Al fine di salvaguardare il corretto ciclo di bilancio e consentire l'adozione del rendiconto generale della Regione relativo all'esercizio 2023 entro il termine stabilito dall'articolo 34, comma 2, della l.r. n. 11/2020, nelle more della conclusione delle verifiche da parte delle competenti strutture amministrative regionali sulla regolarità e attendibilità dei dati contabili risultanti dai pregressi bilanci di esercizio degli enti del servizio sanitario regionale, la Giunta regionale, entro e non oltre il 15 aprile 2024, approva il bilancio d'esercizio consolidato del Servizio sanitario regionale relativo all'esercizio 2022 prendendo atto delle risultanze presenti nei bilanci di esercizio approvati dai medesimi enti.

2. In attesa delle risultanze delle verifiche di cui al comma 1, a tutela degli equilibri di bilancio e nel rispetto della normativa statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, la Giunta regionale, ai sensi dell'articolo 42, commi da 9 a 11, del d.lgs. n. 118/2011, accantona al fondo per il pagamento delle perdite potenziali di parte corrente l'importo pari a 340.000.000,00, da rappresentare nel prospetto a/1, riferito all'elenco analitico delle risorse accantonate nel risultato di amministrazione, allegato al rendiconto generale della Regione relativo all'esercizio 2023".

Come già evidenziato, lo schema di rendiconto 2023 è stato approvato in assenza della preventiva approvazione del bilancio GSA 2022 e del correlato bilancio consolidato SSR, intervenuta solo il 18 luglio 2022, con DGR n. 532 del 18 luglio 2024.

Si ricorda al riguardo che il bilancio GSA è parte integrante e sostanziale del bilancio finanziario regionale (cfr. artt. 22 e ss del d.lgs. n. 118/2011) ed è eziologicamente connesso a garantire la corretta e trasparente rappresentazione e gestione del finanziamento del fabbisogno degli enti del SSR (artt. 19 e 20 e ss del d.lgs. n. 118/2011).

Ai sensi della suddetta norma regionale (l.r. n. 6/2024), quindi, il fondo è stato innestato allo scopo di "sopperire" a tale carenza strutturale, avendo la funzione di rappresentare il fabbisogno di finanziamento del SSR, all'esito della "conclusione delle verifiche da parte delle competenti strutture amministrative regionali sulla regolarità e attendibilità dei dati contabili risultanti dai pregressi bilanci di esercizio degli enti del servizio sanitario regionale" (comma 1, l.r. n. 6/2024, cit.).

All'esito dell'attività di *due diligence*, il fabbisogno di copertura del SSR è stato determinato nell'importo di 532 milioni di euro, di cui 475 milioni per il ripiano dei fondi di dotazione negativi e 57 milioni per la copertura del maggior accantonamento in GSA derivante dalle operazioni di rettifica straordinaria effettuate. Sul punto si veda *infra*.

Fondi vincolati

La quota vincolata del risultato di amministrazione 2023 ammonta ad euro 875.340.984,71, come rappresentato nella seguente tabella, tratta dall'All. a2) Elenco risorse vincolate trasmesso alla BDAP.

Descrizione vincolo	Importo
a) Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	108.733.471,16
b) Vincoli derivanti da trasferimenti	766.607.513,55
c) Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	-
d) Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	-
Totale quota vincolata	875.340.984,71

L'andamento di tali fondi, rispetto all'esercizio precedente, lo si rileva dalla successiva tabella

Analitico risorse vincolate	Risorse vincolate nel risultato di amministrazione al 1/1/2023 (a)	Risorse vincolate applicate al bilancio dell'esercizio 2023 (b)	Entrate vincolate accertate nell'esercizio 2023 (c)	Impegni 2023 finanziati da entrate vincolate accertate nell'esercizio o da quote vincolate del risultato di amministrazione (d)	Fondo pluriennale vincolato al 31/12/2023 finanziato da entrate vincolate accertate nell'esercizio o da quote vincolate del risultato di amministrazione (e)	Cancellazione di residui attivi vincolati o eliminazione del vincolo su quote del risultato di amministrazione (+) e cancellazione di residui passivi finanziati da risorse vincolate (-) (gestione dei residui) (f)	Cancellazione nell'esercizio 2023 di impegni finanziati dal fondo pluriennale vincolato dopo l'approvazione del rendiconto dell'esercizio 2022 non reimpegnati nell'esercizio 2023 (g)	Risorse vincolate nel bilancio al 31/12/2023 (h) = (b) + (c) - (d) - (e) + (g)	Risorse vincolate nel risultato di amministrazione al 31/12/2023 (i) = (a) + (c) - (d) - (e) - (f) + (g)
Vincoli derivanti dalla legge									
Totale vincoli derivanti dalla legge (l/1)	139.894.537,56	4.051.986,81	12.224.646.405,89	12.206.560.791,70	4.313.469,53	45.005.161,66	71.950,60	17.896.082,07	108.733.471,16
Vincoli derivanti da trasferimenti									
Totale vincoli derivanti da trasferimenti (l/2)	654.962.745,42	282.776.474,98	2.329.771.942,55	2.045.009.861,71	184.877.243,25	6.172.530,11	17.932.460,65	400.593.773,22	766.607.513,55
Vincoli derivanti da finanziamenti									
Totale vincoli derivanti da finanziamenti (l/3)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente									
Totale vincoli formalmente attribuiti dall'ente (l/4)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Altri vincoli									
Totale altri vincoli (l/5)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale risorse vincolate (l = l/1 + l/2 + l/3 + l/4 + l/5)	794.857.282,98	286.828.461,79	14.554.418.348,44	14.251.570.653,41	189.190.712,78	51.177.691,77	18.004.411,25	418.489.855,29	875.340.984,71
Totale quote accantonate riguardanti le risorse vincolate da legge (m/1)								-	-
Totale quote accantonate riguardanti le risorse vincolate da trasferimenti (m/2)								-	-
Totale quote accantonate riguardanti le risorse vincolate da finanziamenti (m/3)								-	-
Totale quote accantonate riguardanti le risorse vincolate dall'ente (m/4)								-	-
Totale quote accantonate riguardanti le risorse vincolate da altro (m/5)								-	-
Totale quote accantonate riguardanti le risorse vincolate (m = m/1 + m/2 + m/3 + m/4 + m/5)								-	-
Totale risorse vincolate da legge al netto di quelle che sono state oggetto di accantonamenti (n/1 = l/1 - m/1)								17.896.082,07	108.733.471,16
Totale risorse vincolate da trasferimenti al netto di quelle che sono state oggetto di accantonamenti (n/2 = l/2 - m/2)								400.593.773,22	766.607.513,55
Totale risorse vincolate da finanziamenti al netto di quelle che sono state oggetto di accantonamenti (n/3 = l/3 - m/3)								-	-
Totale risorse vincolate dall'Ente al netto di quelle che sono state oggetto di accantonamenti (n/4 = l/4 - m/4)								-	-
Totale risorse vincolate da altro al netto di quelle che sono state oggetto di accantonamenti (n/5 = l/5 - m/5)								-	-
Totale risorse vincolate al netto di quelle che sono state oggetto di accantonamenti (n = l - m)								418.489.855,29	875.340.984,71

Fonte: elaborazione Cdc su dati regione - All. a2) Elenco risorse vincolate

In ordine al sistema di gestione dei vincoli, si è riscontrato un limite di fondo, e cioè la mancanza di un sistema contabile che, ad oggi, consenta il tracciamento dell'evoluzione della spesa vincolata.

Perimetro Sanitario

Dall'analisi del perimetro sanitario a rendiconto 2023, sono emerse alcune incongruenze rispetto alle prescrizioni dell'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011.

In particolare, è emersa - in alcuni casi - la violazione dell'obbligo di contestuale accertamento ed impegno nell'esercizio di competenza.

E ciò al pari del precedente esercizio.

In alcuni casi, gli accertamenti sono risultati superiori alle previsioni definite di entrata e, pertanto, non essendo stata programmata la spesa, la differenza è confluita direttamente nel risultato di amministrazione; in altri casi le somme di competenza dell'esercizio 2023 non sono state impegnate nell'esercizio e sono anch'esse confluite nel risultato di amministrazione vincolato, per l'importo complessivo di euro 3.207.783,86.

Altra anomalia derivata è rappresentata dall'iscrizione dell'avanzo vincolato per euro 5.230.801,02, indice della stessa anomalia (mancati accertamenti e impegni) negli esercizi precedenti.

Da quanto sopra ne deriva che, nonostante l'adozione della DGR n. 950/2023, l'azione dell'Ente tesa a superare le criticità già rilevate nel precedente giudizio di parifica, la Regione ancora non dispone di una corretta individuazione dei capitoli di entrata e uscita atta a perimetrare con certezza le grandezze numerarie della spesa sanitaria.

Ci si riferisce, in particolare, al finanziamento aggiuntivo per spesa corrente e in conto capitale che presentano discordanze tra le somme accertate a copertura e quelle accertate e impegnate sulle partite di giro per il trasferimento della "cassa" agli enti del SSR.

Sul punto l'ente fornito non ha fornito alcuna controdeduzione al riguardo.

Fermo quanto sopra, il perimetro sanitario 2023 evidenzia la copertura dei fondi di dotazione negativi, solo in termini di stanziamenti. Non risultano, quindi, essere stati assunti impegni, né pagamenti a valere sulla quota annua da ripianare ai sensi dell'art. 3 della l.r. n. 28/2019. Il punto è affrontato *funditus* nell'ambito del par. Comparto sanità.

4. Dinamiche di gestione del bilancio

4.1 Dinamica dell'entrata

Grado di autonomia finanziaria della Regione

Nella tabella successiva viene evidenziato il grado di autonomia finanziaria della Regione, che, come noto, misura la capacità dell'ente di provvedere con proprie risorse al finanziamento delle funzioni. Tale indice è dato dal rapporto tra le entrate del titolo 1 e il totale delle entrate correnti accertate. Nel 2023, il rapporto raggiunge una percentuale dell'88,08%, in crescente ripresa rispetto al triennio precedente, ma ancora al di sotto del grado registrato nel 2019 (pari all'89,52%).

Grado di autonomia finanziaria della Regione - Anni 2019-2023

Anno	Entrate titolo 1 (Accertamenti)	Entrate correnti (Accertamenti)	Grado autonomia finanziaria
	(a)	(b)	(a/b)
2023	15.697.301.969,57	17.821.653.039,70	88,08%
2022	14.837.124.465,41	17.119.327.547,74	86,67%
2021	14.341.223.103,84	16.756.329.848,13	85,59%
2020	13.631.650.521,75	16.395.305.029,26	83,14%
2019	13.610.722.852,11	15.203.640.068,82	89,52%

Fonte: elaborazione Sezione regionale controllo Lazio su dati rendiconti anni 2019-2023

Il dato comprende le entrate da maggiorazioni fiscali.

Nell'anno 2023, l'incidenza percentuale delle Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa rispetto al totale delle entrate - in termini di previsioni definitive di competenza, di accertamenti, di riscossioni - è aumentata rispetto all'anno precedente.

Aumenta, altresì, l'incidenza degli accertamenti delle entrate extratributarie e in conto capitale, sul totale delle entrate, pur attestandosi su percentuali minimali: 2,91% l'incidenza degli accertamenti delle prime, 2,66% l'incidenza degli accertamenti delle seconde.

Le entrate extratributarie (Tit. 3) rappresentano soltanto il 2,91% degli accertamenti e l'1,13% delle riscossioni totali, sul totale delle entrate.

Le entrate in conto capitale (Tit. 4) nel 2023, pur registrandosi un lieve miglioramento dei valori riscontrati negli anni precedenti, confermano criticità nel grado di realizzazione dell'entrata, pari al 22,32% (nel 2022 era del 19,83%), della capacità di entrata, pari al 12,96% (nel 2022 era dell'8,29%) e della capacità di riscossione, che raggiunge il 29,71%, rispetto al 19,63% nel 2022.

In ordine alle criticità evidenziate nella capacità di riscossione, l'Ente ha riferito (*rectius* ribadito) *“che la Direzione competente in materia di bilancio – attualmente denominata Ragioneria Generale – nel promuovere l'attività di revisione ed analisi dei residui attivi, sollecita costantemente le Direzioni competenti per materia alla messa in campo di azioni efficaci al continuo miglioramento della capacità di riscossione.”*

Gestione del patrimonio immobiliare

La corretta valorizzazione del patrimonio immobiliare costituisce uno degli assi portanti del principio di buon andamento dell'*agere* pubblico (art. 97 Cost.), al fine del soddisfacimento dei bisogni della collettività amministrata, con il minor sacrificio possibile alla stessa imposto.

In quest'ottica, la preliminare “mappatura” dei beni è condizione necessaria.

Gli inventari, infatti, costituiscono la principale fonte descrittiva e valutativa dello stato patrimoniale (art. 64, comma 2, d.lgs. n. 118/2011).

La Regione Lazio, per stessa conferma dell'Ente, è proprietaria di un consistente patrimonio immobiliare, pervenuto negli anni principalmente con la soppressione di numerosi enti (DPR n. 616/77 e successivi), nonché con atti di compravendita ed espropri per pubblica utilità (cfr. controdeduzioni 9 ottobre 2024).

Avendo riguardo all'esercizio 2023, nel conto del patrimonio dello schema di rendiconto, la voce “immobilizzazioni materiali” registra -nel totale- una flessione del 2,21%; la variazione negativa si rileva in tutte le voci. Le uniche variazioni positive si evidenziano in: “Attrezzature industriali e commerciali” (+ 31,19%), “Mobili e arredi” (+ 74,56%) e “infrastrutture” (+ 46,23%).

✓ **Immobilizzazioni materiali**

		<u>Immobilizzazioni materiali</u>	2023	2022	Variazione	Variazione %
II	1	Beni demaniali	49.161.073,11	50.113.601,41	-952.528,30	-1,90%
	1.1	Terreni	20.983.485,05	20.983.485,05	0,00	0,00%
	1.2	Fabbricati	0,00	0,00	0,00	
	1.3	Infrastrutture	16.938.742,69	17.891.270,99	-952.528,30	-5,32%
	1.9	Altri beni demaniali	11.238.845,37	11.238.845,37	0,00	
III	2	Altre immobilizzazioni materiali (3)	1.115.021.248,61	1.128.511.869,86	-13.490.621,25	-1,20%
	2.1	Terreni	435.930.974,14	435.990.512,48	-59.538,34	-0,01%
	a	di cui in leasing finanziario	0,00	0,00	0,00	
	2.2	Fabbricati	393.786.058,37	414.696.185,50	-20.910.127,13	-5,04%
	a	di cui in leasing finanziario	0,00	0,00	0,00	
	2.3	Impianti e macchinari	2.238.268,67	2.344.959,53	-106.690,86	-4,55%
	a	di cui in leasing finanziario	0,00	0,00	0,00	
	2.4	Attrezzature industriali e commerciali	4.722.170,91	3.599.535,00	1.122.635,91	31,19%
	2.5	Mezzi di trasporto	168.748.422,83	190.266.735,84	-21.518.313,01	-11,31%
	2.6	Macchine per ufficio e hardware	14.482.086,10	16.618.155,01	-2.136.068,91	-12,85%
	2.7	Mobili e arredi	3.953.606,82	2.264.843,00	1.688.763,82	74,56%
	2.8	Infrastrutture	89.862.582,24	61.453.154,47	28.409.427,77	46,23%
	2.9	Altri beni materiali	1.297.078,53	1.277.789,03	19.289,50	1,51%
	3	Immobilizzazioni in corso ed acconti	106.431.307,76	120.698.969,64	-14.267.661,88	-11,82%
Totale immobilizzazioni materiali			1.270.613.629,48	1.299.324.440,91	-28.710.811,43	-2,21%

Fonte: schema rend. 2023 – Conto del patrimonio

Dal prospetto riepilogativo dei dati sul patrimonio immobiliare regionale (allegato 40 allo schema di rendiconto 2023) trasmesso dalla Regione, si è rilevato - sia nel saldo che nei totali di ciascuna tipologia di cespiti- un notevole disallineamento tra “valore di mercato”, “canoni richiesti” e “canoni versati”.

Su un totale di circa 1,4 mld di valore di mercato, risultano canoni richiesti per circa 4 milioni, di cui solo circa la metà risultano versati (circa 2,1 milioni).

Avendo riguardo al dettaglio, nell’elenco dei Terreni del patrimonio disponibile, molti cespiti risultano privi di identificazione catastale.

Con D.G.R. n. 940/2023, è stato approvato l’aggiornamento dell’inventario dei beni immobili regionali “Libro n. 18”.

Le tabelle ivi contenute riportano alla voce “Utilizzo bene”, la dicitura “sfitta” o “affittata”; in quest’ultima ipotesi - in molti casi- la durata del contratto risulta scaduta.

Non risulta adottato il Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari prescritto ai sensi dell’art. 58 della Decreto-legge n. 112 del 2008.

Le attività di censimento dei beni, affidate a Lazio Crea Spa, risultano tutt’ora in corso.

A tale fine, sono state formulate specifiche richieste informative e di compilazione di tabelle.

In sede di controdeduzioni, è stato riferito che gli immobili sono valorizzati con un valore catastale e di mercato, grazie alle stime effettuate dall’ufficio tecnico e caricate a sistema.

Ai fini dell’inventariazione dei beni vengono utilizzati due sistemi: SiTiPaRi e INVELOC. Il primo sistema è utilizzato per il censimento dei beni inventariali, il secondo sistema invece è di tipo procedurale amministrativo, dove vengono registrati gli atti di compravendita, indennità di occupazione ecc.

A tale riguardo, viene riferito che - ad oggi - i due sistemi non sono interoperabili. Tale mancanza di "comunicazione" tra i due sistemi, potrebbe essere all'origine - secondo quanto riferito dall'Ente - dei "disallineamenti" rilevati nel prospetto riepilogativo dei dati sul patrimonio immobiliare.

Rispetto alle ulteriori richieste svolte, l'Ente ha fornito riscontri incompleti.

In ordine allo stato degli investimenti sugli immobili, l'Ente ha trasmesso l'estratto della programmazione degli interventi di manutenzione straordinaria (PTO 2023-2025) approvato con DGR n. 731/2023 modificato da DGR n. 17/2024 (allegato 10 OOPP 2023).

Tale estratto (le note) evidenzia che - ad oggi - la maggior parte degli interventi non risulta effettuata.

Codice Unico Intervento CUP (1)	Cod. Int. Amm. (2)	Codice CUP (3)	Annuale a nella quale si prevede di darlo (4)	Lotto funzionale (5)	Lavoro complesso (6)	Codice MAN			Localizzazione - codice NUTS (7)	Tipologia	Settore e sottosectore intervento (8)	Descrizione dell'intervento	STIMA DEI COSTI DELL'INTERVENTO (9)					Importo di competenza (10)	Importo impegnato (11)	Intervento aggiunto o variato a seguito di modifica (12)	NOTE		
						Reg. (13)	Prov. (14)	Com. (15)					Primo anno (16)	Secondo anno (17)	Terzo anno (18)	Costi su annualità (19)	Importo complessivo (20)					Valore degli "onerosità" (21)	Scadenza (22)
L80143490581202300047	GR3600		2023	No	No	012	058	091	IT43	07 - Manutenzione straordinaria	36.33 - Direzionali e amministrative	Interventi di manutenzione straordinaria sugli immobili adibiti a Centro per il disagio di Roma e del Lazio	150.000,00	150.000,00	52.000,00	0,00	350.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	Non effettuato	22501
L80143490581202300023	GR3600		2023	No	No	012	058	091	IT43	07 - Manutenzione straordinaria	32.05 - Difesa del suolo	Lavori di messa in sicurezza e di manutenzione delle scivole a pendenza ridotta nel complesso immobiliare denominato "Ex ospedale Forlani"	215.000,00	581.000,00	330.000,00	0,00	1.126.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	Non effettuato	
L80143490581202100038	GR3600		2023	No	No	012	058	091	IT43	09 - Manutenzione straordinaria con efficientamento energetico	36.33 - Direzionali e amministrative	Adeguamento elettrico e messa a norma di prevenzione incendi NIE e Protezione Civile - Via Laurentina 831	1.000.000,00	2.000.000,00	0,00	0,00	3.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	Non effettuato	Intervento di tipo di L.130/2008
L80143490581202300024	GR3600		2023	No	No	012	059	011	IT44	07 - Manutenzione straordinaria	32.05 - Difesa del suolo	Lavori di messa in sicurezza e di manutenzione delle scivole a pendenza ridotta sul lato (sponde) presenti nel territorio di Latina e Provincia - 2 Lotti Funzionali	430.000,00	430.000,00	0,00	0,00	860.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	Non effettuato	
L80143490581202300025	GR3600		2023	No	No	012	058	091	IT43	07 - Manutenzione straordinaria	32.05 - Difesa del suolo	Accordo Quadro per l'affidamento dei lavori di manutenzione delle abitazioni ad area a verde in 1000 di proprietà sito in via alla Regione Lazio	235.160,83	235.160,84	0,00	0,00	470.321,67	0,00	0,00	0,00	0,00	Non effettuato	Intervento di tipo di L.130/2008
L80143490581202300027	GR3600		2023	SI	SI	012	058	091	IT43	07 - Manutenzione straordinaria	36.33 - Direzionali e amministrative	Accordo Quadro per l'affidamento dei lavori di manutenzione straordinaria e riqualificazione architettonica di beni immobili appartenenti o in uso alla Regione Lazio per il triennio 2023/2024 e subsecuti in 3 - 4 lotti	200.000,00	1.300.000,00	1.000.000,00	0,00	2.700.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	Non effettuato	Intervento di tipo di L.130/2008
L80143490581202100039	GR3600		2024	No	No	012	056	059	IT41	09 - Manutenzione straordinaria con efficientamento energetico	36.33 - Direzionali e amministrative	Riqualificazione energetica e adeguamento sismico Centro Civile di Viterbo - Via Mancini 29	0,00	1.100.000,00	0,00	0,00	1.100.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	Non effettuato	
L80143490581202100048	GR3600		2024	No	No	012	059	011	IT44	09 - Manutenzione straordinaria con efficientamento energetico	36.33 - Direzionali e amministrative	Riqualificazione energetica e adeguamento sismico Centro Civile di Latina - piazza del Popolo	0,00	620.000,00	0,00	0,00	620.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	Non effettuato	
L80143490581202400061	GR6400		2024	SI	SI	012	058	091	IT43	07 - Manutenzione straordinaria	36.11 - Beni culturali	Interventi di strip out, bonifica, pulizia e separazioni degli impianti non funzionali del complesso immobiliare denominato "Ex ospedale Forlani", suddiviso in 5 Lotti funzionali	0,00	3.300.000,00	2.600.000,00	0,00	6.651.153,40	0,00	0,00	0,00	0,00	Non effettuato	Intervento di tipo di L.130/2008

Fonte: Dati Regione Lazio, controdeduzioni del 9 ottobre 2024

Risultano, invece, collaudati e consegnati a febbraio e marzo 2024, due interventi; uno di ristrutturazione e riqualificazione energetica (Uffici Giunta via Parigi) e di manutenzione straordinaria (uffici Giunta di via Cristoforo Colombo).

AREA TECNICO MANUTENTIVA - INTERVENTI DI MANUTENZIONE STRAORDINARIA ESEGUITI ENTRO IL 31/12/2023								
N	Descrizione dell'intervento	DATI CATASTALI	CATEGORIA CATASTALE	INVENTARIO REGIONE LAZIO	STATUS INTERVENTI	ONERI IMPEGNATI ED EFFETTIVAMENTE SOSTENUTI	SOGGETTI COINVOLTI	NOTE
						2023		
1	Interventi di ristrutturazione e riqualificazione energetica dell'immobile sede degli Uffici della Giunta Regione Lazio sito in Roma, via Parigi n. 11	Foglio 480 Particella 177, Sub.577	A/10	Patrimonio Disponibile Unità Immobiliari adibite ad uso diverso dall'Abitativo	Collaudato e consegnato marzo 2024	2.125.170,42 €	Direzione Bilancio Governo Societario Demanio E Patrimonio e Agenzia Regionale del Turismo	
2	Interventi di manutenzione straordinaria della superficie esterna del complesso immobiliare di via Cristoforo Colombo n. 212 - Roma - Uffici della Giunta	Foglio 842 Particella 45	B/4	Patrimonio Indisponibile Fabbricati	Collaudato e consegnato febbraio 2024	479.581,76 €	Direzione Bilancio Governo Societario Demanio E Patrimonio	

Sulle anomalie rilevate nella dinamica di gestione delle morosità, l'Ente ha fornito i dettagli delle attività in corso di espletamento, riferendo sullo stato e sull'esito di contenziosi in corso, che vedono attualmente soccombente la parte intimata.

In sede di controdeduzioni, l'Ente ha trasmesso i dati richiesti con le tabelle 3.2 (Oneri di gestione su beni utilizzati da terzi), 4 e 4.1. (contratti passivi e relativi oneri) e 5 (proventi da gestione ed alienazione del patrimonio immobiliare). Le restanti richieste non risultano fornite.

Dalle evidenze in atti, risulta che nell'esercizio 2021 la maggior parte degli immobili (n. 6 su n. 10) risultavano occupati in assenza di contratto (indennità di occupazione), di questi, nel 2021 risultano riconsegnati n. 3 unità immobiliari (sedi degli uffici di via Romagnoli/ VillaFranca (Latina), sede di

via del Serafico (Roma), sede di via del Tintoretto (Roma)) e nel 2022 i locali della sede di via Capitan Bavastro. Ad oggi, quindi, residuano 2 immobili ancora occupati *sine titulo* (sede di via F. Petrarca, Capranica (VT) e via Piemonte - Fondi (LT)).

Avendo riguardo ai locali di via Anagnina, acquisiti in locazione con un contratto di 6 anni (dal 2020 al 2026), si registra l'aumento progressivo degli oneri, che passano da circa 857 mila euro del 2021, a circa 2,1 milione del 2022, a circa 2,8 milioni del 2023. Non risultano informazioni in ordine alle ragioni di tale incremento di oneri.

In ordine ai proventi da beni del patrimonio (indisponibile e disponibile), dai dati trasmessi (Tabella 5), si osserva quanto segue.

Per il patrimonio indisponibile, le previsioni "coincidono" con gli accertamenti, in tutti e tre gli esercizi, mentre le riscossioni evidenziano un *trend* in progressiva riduzione rispetto agli accertamenti, attestandosi - nel 2023 - a circa 246 mila (su 778,9 milioni di accertato), con una percentuale pari al 31,58%.

Stesso andamento si registra con riferimento al patrimonio disponibile. Anche in questo caso, le riscossioni evidenziano un andamento in progressiva riduzione. Nell'esercizio 2023, su circa 2,8 miliardi di accertato, sono stati riscossi 1,6 miliardi, pari al 57,13%.

Il totale dei proventi nel 2023, quindi, registra una complessiva riduzione rispetto al 2022, sia in termini di accertamenti che di riscossione. In particolare, gli accertamenti passano da circa 3,9 milioni del 2022 a circa 3,6 milioni del 2023, mentre le riscossioni passano da circa 2,4 milioni del 2022 a circa 1,8 milioni del 2023.

4.2 Dinamica del debito

Lo *stock* di debito registrato nel conto del patrimonio 2023 ammonta a circa 28,7 mld, in aumento di circa 0,5 mld rispetto al 2022 (pari a 28,2 mld).

Di questi, i debiti da finanziamento sono pari a 21,9 mld, in diminuzione rispetto al 2022 e sono composti da prestiti obbligazionari (0,7 mld), debiti v/altre amministrazioni pubbliche (10,3 mld) e debiti verso altri finanziatori (10,9 mld), nei termini di seguito dettagliati.

Aumentano i debiti per trasferimenti e contributi (passando da 3,9 mld del 2022 a 5,3 mld del 2023) e, alla voce "altri debiti" (pari a 1,1 mld), i debiti tributari (da 8,5 mln del 2022 a 20 mln del 2023) e i debiti per attività svolta per c/terzi (da 24 mila nel 2022 a 254 mila del 2023), mentre diminuiscono i debiti verso istituti di previdenza e sicurezza sociale (da 12 mln del 2022 a 10,2 mln del 2023).

Da precisare che i "debiti per trasferimenti e contributi verso gli enti finanziati dal servizio sanitario nazionale", nel rendiconto 2022, presentavano un valore pari a zero.

Secondo quanto riferito in sede istruttoria, tale anomalia era dovuta al generico inserimento di tale voce tra i debiti per trasferimenti e contributi verso altre amministrazioni pubbliche, e ciò in quanto “il Piano dei conti integrato di cui all’allegato 6 al d.lgs. n. 118/2011, non prevede alcun automatismo per la valorizzazione di tale voce”.

Nel rendiconto 2023, grazie ad “un’analisi qualitativa dei complessivi debiti per trasferimenti e contributi corrispondenti a residui passivi e stock di perenzione”, risultano per la prima volta valorizzati, per un importo pari a 3,2 mld di euro (cfr. nota di risposta n. 0640700 del 15 maggio 2024).

Debiti verso il SSR

Dall’analisi dello *stock* di residui perenti al 31 dicembre 2023, risultano debiti verso il SSR per euro 287 milioni, corrispondenti a quelli registrati come “perenti” al 1° gennaio 2023, atteso che nell’ambito dell’attività di riaccertamento dei residui perenti funzionale all’approvazione dello schema di rendiconto 2023, non sono risultati cancellati residui per la categoria in oggetto.

Di questi, stando ai riscontri forniti dall’Ente, i residui perenti a copertura del fondo rischi GSA 2023, sono pari a euro 236 milioni.

Sul punto si rinvia alle osservazioni formulate in tema di fondo rischi GSA.

Non risultano pervenuti riscontri in ordine ai presupposti per la persistenza di perenti verso il SSR per il differenziale di circa 51 milioni.

Debiti da finanziamento

I debiti da finanziamento della Regione Lazio al 31 dicembre 2023 ammontano a euro 21.938.052.198,39.

Tale debito viene nettizzato dell’importo di 170.171.000,00 euro a titolo di “credito vantato verso Cartesio”, per un totale netto di 21.767.881.198,39. La nettizzazione del credito pluriennale Cartesio dall’aggregato complessivo del debito finanziario è argomentata dalla Regione sulla base della c.d. *consolidation rule*.

Il debito da finanziamento inerente il comparto sanitario ammonta a circa 5,1 miliardi, quello relativo al bilancio ordinario circa 16,8 miliardi.

Dati in Euro	Ordinario	Sanità	Totale
Debito Lordo Regione	11.156.542.345,32	1.311.058.244,74	12.467.600.590,06
Credito pluriennale CARTESIO (-)		170.171.000,00	170.171.000,00
Debito Netto Regione	11.156.542.345,32	1.481.229.244,74	12.637.771.590,06
Debito Anticipazioni	5.650.470.947,52	3.649.809.660,81	9.300.280.608,33
Debito complessivo Netto	16.807.013.292,84	5.131.038.905,55	21.938.052.198,39

Fonte: relazione sulla gestione proposta rend. 2023

Evoluzione del debito finanziario 2019-2023

Si riporta l'evoluzione del debito finanziario della Regione Lazio dal 2019 al 2023:

Evoluzione indebitamento a carico della Regione - Anni 2019/2023

INDEBITAMENTO A CARICO DELLA REGIONE	al 31.12.2019	al 31.12.2020	al 31.12.2021	al 31.12.2022	al 31.12.2023	Var. % 2023/2022
Mutui con oneri a carico della Regione di cui:						
Mutui per la copertura di disavanzi pregressi in sanità	4.756.328.694,07	4.756.328.694,07	4.649.970.033,34	4.494.307.133,94	4.344.367.294,14	-3,34%
Mutui per il ripiano disavanzi nella gestione dei trasporti pubblici locali	182.900.877,30	173.690.675,24	163.933.000,17	153.595.309,14	142.643.124,88	-7,13%
Altri mutui	7.026.720.560,58	7.300.535.666,39	7.372.933.315,89	7.180.474.118,31	6.979.252.868,99	-2,80%
Totale mutui a carico Regione	11.965.950.131,95	12.230.555.035,70	12.186.836.349,40	11.828.376.561,39	11.466.263.288,01	-3,06%
Prestiti obbligazionari con oneri a carico della Regione di cui:						
Emissioni obbligazionaria finalizzata alla ristrutturazione dell'operazione "San.Im."	445.930.153,49	432.773.334,07	419.207.095,56	405.218.697,51	390.795.002,97	-3,56%
Altri prestiti	256.727.764,44	168.068.226,04	148.123.000,05	138.007.400,05	127.715.400,05	-7,46%
Totale prestiti obbligazionari a carico Regione	702.657.917,93	600.841.560,11	567.330.095,61	543.226.097,56	518.510.403,02	-4,55%
Altre forme di indebitamento (riportate nel rendiconto regionale dal 2012)						
SAN.IM.	514.722.738,45	503.010.738,45	490.691.738,45	477.738.738,45	453.827.672,61	-5,01%
Mutui Cassa Depositi e Prestiti contratti dai Comuni	78.025.652,80	68.888.324,82	54.882.887,31	40.946.796,00	28.999.226,42	-29,18%
Debito sanitario transatto	54.230,42	0,00	0,00	0,00	0,00	-
Totale altre forme di indebitamento	592.802.621,67	571.899.063,27	545.574.625,76	518.685.534,45	482.826.899,03	-6,91%
TOTALE MUTUI E PRESTITI A CARICO DELLA REGIONE	13.261.410.671,55	13.403.295.659,08	13.299.741.070,77	12.890.288.193,40	12.467.600.590,06	-3,28%
Anticipazioni di liquidità DL. 35/2013 - D.L. 102/2013 - D.L. 66/2014 di cui:						
Anticipazioni di liquidità per il pagamento dei debiti non sanitari	5.650.470.947,52	5.650.470.947,52	5.650.470.947,52	5.650.470.947,52	5.650.470.947,52	0,00%
Anticipazioni di liquidità per il pagamento dei debiti sanitari	3.649.809.660,81	3.649.809.660,81	3.649.809.660,81	3.649.809.660,81	3.649.809.660,81	0,00%
Totale anticipazioni di liquidità	9.300.280.608,33	9.300.280.608,33	9.300.280.608,33	9.300.280.608,33	9.300.280.608,33	0,00%
TOTALE INDEBITAMENTO A CARICO DELLA REGIONE (al netto accantonamenti titoli bullet/credito vantato verso Cartesio)	22.561.691.279,88	22.703.576.267,41	22.600.021.679,10	22.190.568.801,73	21.767.881.198,39	-1,90%
Accantonamenti titoli bullet	13.330.434,69	3.332.608,67	-	-	-	-
Credito pluriennale CARTESIO (tranche 1 e 5)	-	-	196.747.000,00	183.794.000,00	170.171.000,00	-7,41%
TOTALE INDEBITAMENTO A CARICO DELLA REGIONE (compresi accantonamenti titoli bullet/credito vantato verso Cartesio)	22.575.021.714,57	22.706.908.876,08	22.796.768.679,10	22.374.362.801,73	21.938.052.198,39	-1,95%

Fonte: elaborazione Sezione di controllo su dati Regione Lazio su dati Regione

Qualità dei debiti da finanziamento della Regione Lazio

Avendo riguardo alla "qualità" del debito regionale, dalle evidenze in atti, si osserva che, su un totale di 21,9 mld, circa di 6,2 mld è debito contratto per spese di investimento (pari al 28,48%), di cui 2,1 mld per (nuovi) investimenti (pari al 9,60% del totale) e circa 4,1 mld per dare copertura ai disavanzi da debito autorizzato e non contratto per spese di investimento (pari al 18,88%); 9,3 mld per anticipazioni di liquidità ex d.l. n. 35/2013 (pari al 42,39%); 0,86 mld di mutui per estinzione anticipata prestiti MEF (pari al 3,92%) e altre forme di indebitamento (pari allo 0,13%); i restanti 5,5 mld sono destinati al ripiano di disavanzi pregressi nel settore dei trasporti (pari allo 0,65%), e nel settore sanitario (pari al 24,43%), in quest'ultimo aggregato è da inserire anche l'operazione di *sale and lease back* perfezionata nel 2003 e successivamente rifinanziata (2017 e 2021) per la copertura di disavanzi sanità (c.d. Operazione San.Im.), nonché i prestiti di cui alla legge n. 244/2007.

Tipologia passività - finanziamenti. Incidenza % sul totale

Tipologia passività - finanziamenti	Consistenza al 31 dicembre 2023	Incidenza % sul totale
Mutui per investimenti, di cui:	6.247.734.402,05	28,48%
<i>Mutui/prestiti obbligazionari per investimenti</i>	2.106.924.246,05	9,60%
<i>Mutui per copertura disavanzi per investimento pregressi</i>	4.140.810.156,00	18,88%
Anticipazioni di liquidità ex d.l. 35/2013)	9.300.280.607,00	42,39%
Mutui per estinzione anticipata prestiti MEF	859.233.868,00	3,92%
Altre forme di indebitamento	28.999.226,42	0,13%
Mutui per il ripiano dei disavanzi nella gestione dei trasporti pubblici locali	142.643.125,00	0,65%
Mutui per la copertura di disavanzi pregressi in sanità (anticipazioni di liquidità ex L. 244/2007	3.877.931.726,00	24,43%
Altri mutui per la copertura di disavanzi pregressi in sanità	466.435.568,97	
Operazione San.Im.	844.622.676,00	
Credito pluriennale verso Cartesio (tranche 1 e 5)	170.171.000,00	
TOTALE	21.938.052.199,44	100,00%

Fonte: elaborazione Sezione di controllo su dati Regione Lazio

Capacità di indebitamento

Con riferimento alla capacità di indebitamento in sede di consuntivo (art. 10, comma 2, della legge n. 281/1970; art. 62, comma 6, del d.lgs. n. 118/2011) la Regione, con nota n. 0698712 del 28 maggio 2024 (prot. Cdc n. 3244), ha trasmesso il prospetto dimostrativo della capacità di indebitamento, come di seguito riportato:

Prospetto dimostrativo del rispetto dei vincoli di indebitamento (Dati rendiconto 2023)

SPESA ANNUALE PER RATE MUTUI E PRESTITI IN AMMORTAMENTO	
a) TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE NON VINCOLATE	3.802.369.866,72
b) Livello massimo di SPESA ANNUALE per RATE di ammortamento di mutui e prestiti (limite del 20% delle entrate non vincolate da non superare)	760.473.973,34
Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati fino al 31/12/2022 (*)	967.052.185,05
Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati nell'esercizio in corso	0,00
Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati con la Legge in esame	0,00
<i>a detrarre:</i>	
Ammontare rate per mutui e prestiti pagati dalla Regione ma assistiti da contributo erariale	0,00
Ammontare rate per mutui e prestiti esclusi dai limiti di indebitamento (**)	397.861.214,61
c) Totale mutui e prestiti in ammortamento a totale carico della Regione	569.190.970,44
d) Residua disponibilità per nuove rate di ammortamento (b - c)	191.283.002,90
(*) L'importo è al netto di euro 18.761.988,21 relativi al credito verso Cartesio (tranche 1 e 5), accertato sul capitolo di entrata E0000331582	
(**) L'ammontare delle rate escluse dal calcolo del limite di indebitamento, pari a euro 397.861.214,61, è composto da: 1) euro 126.569.712,40 relativi agli interessi delle anticipazioni di liquidità di cui al D.L. n. 35/2013 e s.m.i.; 2) euro 214.896.250,83 relativi alle anticipazioni di liquidità di cui all'art. 2, comma 46, della legge n. 244/2007 e s.m.i.; 3) euro 56.395.251,38 relativi ai mutui contratti con Cassa Depositi e Prestiti per la copertura del disavanzo sanitario per l'anno 2000.	

Fonte: allegato n. 36 nota n. 0698712 del 28 maggio 2024

Dalle evidenze in atti, risulta che l'ammontare delle rate per mutui e prestiti autorizzati (euro 967.052.185,05¹) supera il livello massimo di spesa annuale, ottenuto applicando alle entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa di cui al titolo I, al netto dei tributi destinati al finanziamento della sanità, la prevista percentuale del 20% di cui all'art. 62 del d.lgs. n. 118/2011.

La Regione rientra nel limite del 20% per effetto dell'esclusione della somma di 397.861.214,61, relativa al pagamento delle rate di ammortamento composte da:

- 1) euro 126.569.712,40 relativi agli interessi delle anticipazioni di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013 e s.m.i.;
- 2) euro 214.896.250,83 relativi alle anticipazioni di liquidità di cui all'art. 2, comma 46, della legge n. 244/2007 e s.m.i.;
- 3) euro 56.395.251,38 relativi ai mutui contratti con Cassa Depositi e Prestiti per la copertura del disavanzo sanitario per l'anno 2000.

Tra le voci escluse, non risulta più compreso il debito "ex operazione Sanim".

Risulta, quindi, recepito il rilievo formulato - *in parte qua* - in sede di precedente giudizio di parifica. Al netto delle esclusioni sopra riportate, la regione risulta disporre di una residua disponibilità per nuove rate di ammortamento pari a 191.283.002,90 euro.

Copertura e sostenibilità

Ai sensi del combinato disposto degli artt. 119 Cost. e dei relativi parametri interposti (tra cui art. 62 del d.lgs. n. 118/2011 e art. 20 della legge rinforzata n. 243/2012), il ricorso all'indebitamento è consentito solo per spese di investimento, salvo specifiche ed eccezionali deroghe di legge.

Ai fini della dimostrazione della sua copertura economica e, quindi, della sua sostenibilità nel tempo, il legislatore nazionale dispone espressamente che vengano adottati piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, nei quali vengano evidenziate le modalità di copertura degli oneri incidenti sui singoli esercizi di durata del piano.

La dimostrazione delle modalità di copertura economica degli oneri costituisce il presupposto essenziale per lo stesso innesto nel bilancio degli oneri da indebitamento, e ciò a tutela dell'equilibrio sostanziale e prospettico del bilancio che "*presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse*" (cfr. *ex pluribus* Corte Costituzionale sentenze nn. 165/2023, n. 274 del 2017, n. 184 del 2016).

Con riferimento al bilancio regionale, si osserva che al 31 dicembre 2023, le rate ancora da pagare, per capitale ed interessi, sul residuo debito pari a circa 21,77 mld di euro (al netto del credito

¹ L'importo è al netto di euro 18.761.988,21 relativi al credito verso Cartesio (tranche 1 e 5), accertato sul capitolo di entrata E0000331582.

pluriennale verso Cartesio di 170,17 mln), graveranno per i successivi 25 anni sul bilancio regionale, con un onere annuo medio complessivo di circa 1 mld (comprendendo le rate oggi sospese relative alla restituzione delle anticipazioni di liquidità ex d.l. n. 35/2013).

In sede di precedente giudizio di parifica, era stata rilevata la mancanza di un Piano di ammortamento.

In recepimento ai rilievi formulati, con l'art. 5, comma 2, della l.r. n. 24/2023 (bilancio di previsione finanziario 2024-2026) la Regione ha adottato il Piano di ammortamento dell'indebitamento complessivo della Regione al 31.12.2022, derivante dalla concessione di mutui, prestiti obbligazionari e anticipazioni di liquidità.

Le fonti di copertura consistono in:

- a) 0,50% della maggiorazione IRPEF (ex art. 1, c. 174, legge n. 311/2004) e 0,92% della maggiorazione IRAP (ex art. 16, c. 3, d.lgs. n. 446/1997 e art. 1, c. 174, l. n. 311/2004)), c.d. extragettitto;
- b) 1,6% della maggiorazione IRPEF (ex art. 6, c. 1, d.lgs. n. 68/2011);
- c) utilizzazione delle entrate della tassa automobilistica (titolo 1, tipologia 101);
- d) risorse del fondo perequativo di cui all'articolo 3, comma 2, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

Fermo quanto sopra, in ordine alla tutela degli equilibri prospettici, oltre alla previsione di copertura economica del debito, deve esserne garantita la sostenibilità in concreto.

In questa prospettiva, viene in rilievo la capacità di "funzionare", fornendo i servizi e rispondendo ai fabbisogni della collettività amministrata. Il tutto avendo riguardo alla circostanza che *«il miglior rapporto tra equilibrio del bilancio e buon andamento dell'azione amministrativa risiede in un armonico perseguimento delle finalità pubbliche attraverso il minor impiego possibile delle risorse acquisite mediante i contributi e il prelievo fiscale; in sostanza, un ottimale rapporto tra efficienza ed equità.»* (cfr., ex pluribus, Corte cost., sentenza n. 244 del 2017)

5. Spesa di personale

In sede di giudizio di parifica del rendiconto 2022 (sentenza n. 148/2023/PARI), con riferimento al focus effettuato sulla spesa di personale (par. 6.4.), la Sezione aveva rilevato, come criticità madre, oltre la non univocità dei dati forniti, la mancanza di un sistema contabile funzionale a conoscere (per l'Ente stesso) e dare il conto (alla collettività ed ai fini dei controlli), in via concomitante, della quantità e della qualità degli oneri per spesa di personale innestati nel sistema di bilancio come "unico aggregato".

In particolare, era stata rilevata *“l'impossibilità – per l'ente in primis – di poter disporre di una corretta rappresentazione, in termini qualitativi e quantitativi, del complessivo aggregato della spesa all'esame”*, con

conseguenti effetti sulla possibilità di verificare, in concreto, il rispetto dei vincoli di spesa vigenti nel medesimo esercizio.

Tale circostanza ha condizionato, inibendoli, gli accertamenti istruttori sull'effettiva consistenza dell'aggregato e sul rispetto in concreto dei vincoli finanziari vigenti.

Tale sbarramento all'accertamento persiste anche con riferimento all'esercizio 2023.

Alla luce dei riscontri forniti e delle verifiche effettuate ai fini del presente giudizio di parifica, è emerso che la "ragione madre" delle difficoltà incontrate nella corretta ed univoca rappresentazione degli oneri per la spesa di personale, risiede nell'imputazione -a valere su unico capitolo "calderone" del rendiconto regionale -di tutti gli oneri, senza distinzione né per "inerenza funzionale" (Giunta Consiglio Enti Parco, personale distaccato presso l'Ufficio SISMA) né per tipologia.

Per l'effetto, ancora ad oggi, tutti gli impegni di spesa confluiscono, in maniera indistinta, nella Missione 1 "Servizi generali, istituzionali e di gestione", e ciò in difformità rispetto alla specifica prescrizione di cui all'art. 14, comma 3 bis, del dlgs 118/2011.

Il capitolo calderone appare essere, quindi, la principale ragione dell'impossibilità, per l'Ente in primo luogo, di conoscere nel dettaglio - per tipologia e funzione - gli oneri, per spesa di personale, innestati nel bilancio.

Tale anomalia del sistema, oltre a violare specifiche prescrizioni del vigente Ordinamento contabile, condiziona due assi portanti della gestione della spesa di personale.

Il primo inerisce alla programmazione del fabbisogno.

Il secondo al riscontro in concreto del rispetto dei vincoli finanziari in tema di spesa di personale.

Con riferimento al primo aspetto si rileva che ai fini della rilevazione del fabbisogno del personale, presupposto portante è la conoscenza, nel dettaglio, della "qualità" di risorse professionali necessarie all'espletamento delle funzioni in combinato disposto.

In ordine al secondo profilo, la contabilizzazione indistinta degli oneri inibisce - *in nuce* - la verifica del rispetto dei vincoli di spesa, sulla base dei parametri (impegni) a tale fine necessari. Sul punto si rinvia *infra*.

Oggi, la criticità appare solo parzialmente risolta, in quanto l'Ente si è dotato di un sistema di contabilizzazione distinto solo per le nuove assunzioni di personale a tempo indeterminato effettuate nell'esercizi.

L'assetto organizzativo del personale regionale (Giunta - Consiglio)

La gestione della spesa di personale della Regione Lazio segue due linee direttive distinte e parallele, quella della Giunta e quella del Consiglio, sia in termini di disciplina regolamentare che di dotazione organica e di programmazione dei fabbisogni.

La legge regionale 18 febbraio 2002, n. 6 disciplina il sistema organizzativo della Giunta e del Consiglio adottando specifiche disposizioni in ordine alla dirigenza ed al personale regionale, rinviando la disciplina in concreto ai rispettivi regolamenti.

Per la Giunta, viene in rilievo il regolamento regionale del 6 settembre 2002, n.1 (Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta regionale) e per il Consiglio, il regolamento di organizzazione approvato con deliberazione dell'ufficio di presidenza 29 gennaio 2003, n. 3.

In ordine alla programmazione della spesa di personale, la Giunta ed il Consiglio approvano due distinti Piani triennali dei fabbisogni.

Dal punto di vista contabile, però, la spesa di personale del Consiglio risulta rappresentata nel solo bilancio regionale (nell'unico capitolo calderone).

Secondo quanto riferito dal Consiglio regionale, le uniche spese imputate, in termini di impegni e pagamenti, nel bilancio del Consiglio sono quelle inerenti i Gruppi consiliari.

Ai fini di efficientare la dinamica, con atto di organizzazione della Direzione regionale Affari istituzionali e personale n. G17710 del 29 dicembre 2023, si è proceduto alla costituzione di un gruppo di lavoro composto da personale in servizio presso la Giunta e il Consiglio regionale.

Il suddetto gruppo, però, ad oggi non risulta essere stato mai ancora convocato.

Ai fini di tutela del bilancio, il coordinamento in concreto della gestione della spesa di personale, sin dalla sua programmazione risulta elemento dirimente.

In quest'ottica, l'esistenza di un unico capitolo calderone in cui confluiscono - in maniera indistinta - tutti gli impegni di spesa, ivi inclusi quelli di pertinenza del Consiglio regionale, in assenza di previa idonea attività di coordinamento sul "se" e sul "come" dei suddetti oneri, neppure in sede di programmazione dei fabbisogni, non appare funzionale alla tutela in concreto del bilancio regionale, inteso quale *unicum*.

Ad oggi, dai riscontri forniti, è emerso che l'intenzione di ovviare a tale criticità, mediante attivazione di un gruppo di lavoro *ad hoc*, non si è ancora concretizzata.

Per l'effetto a tutto il 2023 sino ad oggi, non risultano essere state assunte in concreto misure funzionali a recepire i rilievi, *in parte qua*, formulati in sede di precedente giudizio di parifica.

L'andamento della spesa di personale di Giunta e Consiglio nei cicli di bilancio 2020- 2023

Dai dati di bilancio pubblicati su BDAP gli oneri da redditi da lavoro dipendente, nel quadriennio 2020/2023, evidenziano una consistente mole di residui passivi ed un *trend* in progressiva riduzione della capacità d'impegno, rispetto alle correlate previsioni.

Spesa di personale – Anni 2020/2023

Redditi da lavoro dipendente (Codice voce del Piano dei conti finanziario U.1.01.00.00.000)	ANNO 2020	ANNO 2021	ANNO 2022	ANNO 2023
Residui passivi iniziali (RS)	7.367.546,12	59.795.418,38	30.792.234,03	39.291.709,03
Previsioni definitive competenza (CP)	368.162.942,18	327.446.931,87	360.718.059,41	392.047.183,27
Previsioni definitive cassa (CS)	375.155.488,30	387.167.350,25	391.147.102,98	430.505.100,68
Riaccertamento residui passivi (R)	-200.000,00	-29.678.888,79	-5.623.408,42	-11.752.542,36
Impegnato c/competenza (I)	298.705.861,89	253.806.281,40	269.615.461,82	258.849.881,84
Impegnato reimputato ad es. successivi - Accantonamenti a FPV (FPV)	0,00	11.779.084,68	10.666.270,49	11.384.469,71
Pagato c/residui (PR)	7.119.952,25	28.680.998,44	17.261.127,59	22.556.849,08
Pagato c/competenza (PC)	238.958.037,38	224.449.578,52	238.231.450,81	231.554.449,29
Residui passivi finali (TR)	59.795.418,38	30.792.234,03	39.291.709,03	32.277.750,14
CAPACITA' DI IMPEGNO (I/CP)	81,13%	77,51%	74,74%	66,03%

Fonte: rielaborazione Cdc su dati BDAP – Anni 2020/2023

Si rileva un disallineamento consistente e crescente (dal 2020 al 2023), tra previsione definitive di competenza ed impegni.

Tale circostanza evidenzia criticità in termini di adeguata programmazione rispetto al fabbisogno, non solo in termini di risorse umane rispetto alle funzioni da svolgere, ma anche in termini di risorse finanziarie a tale fine necessarie.

La consistenza e l'andamento della spesa di personale Giunta e Consiglio

Alla chiusura dell'esercizio 2023, la Giunta presenta una dotazione organica complessiva di n. 5.758 unità, invariata rispetto all'anno precedente, anche se in aumento rispetto al 2021 (pari a 5.123 unità). Secondo i dati forniti, nel 2023, il personale effettivo in servizio è pari a n. 3.549 unità, in diminuzione rispetto agli esercizi 2022 (pari a 3.814) e 2021 (pari a 4.026).

Per il Consiglio, la dotazione organica 2023 risulta invariata rispetto all'esercizio 2022 (pari a n. 521), confermando la riduzione di n.2 unità rispetto al 2021 (pari a n. 523). Nel 2023, la consistenza effettiva di personale di ruolo è pari a n. 311 unità, con una riduzione di n. 26 unità rispetto al 2022 (pari a 337) e di n. 47 unità rispetto al 2021 (pari a 358)

Nel triennio considerato, si evidenzia un costante aumento degli impegni totali (Giunta e Consiglio regionale), che passano da 281,5 mln del 2021, a 292,2 mln del 2022 e a 294,8 mln di euro del 2023, con un incremento di circa 13,3 mln di euro.

Personale presso gli uffici di diretta collaborazione

Diretta collaborazione Giunta

La legge regionale n. 6/2002 prevede la distribuzione delle attività amministrative fra organi di governo e dirigenza regionale, distinguendo le attività attinenti all'indirizzo e al controllo dalle attività attinenti alla gestione.

Al fine di garantire l'esercizio dell'attività d'indirizzo politico-amministrativo e di verifica dei risultati della Giunta regionale, ai sensi dell'articolo 12 della legge di organizzazione, sono istituite le strutture di diretta collaborazione.

Le strutture di diretta collaborazione, per espressa previsione di legge (nazionale e regionale), non possono svolgere attività di natura amministrativa, né interferire con la stessa.

L'art 4 del regolamento regionale 1/2002 disciplina "l'Istituzione delle strutture".

Con Regolamento regionale 22 marzo 2018 n. 13 è stata modificata la dotazione organica degli Uffici di diretta collaborazione e, in particolare, dell'Ufficio di gabinetto in cui sono state istituite "nuove" aree e previsto che il Capo di gabinetto sia coadiuvato da due vicecapo dell'ufficio di gabinetto, di cui uno svolge, tra l'altro, le funzioni vicarie in sua assenza.

In proposito si evidenzia il rischio connesso ad un'articolazione "a maglie larghe" delle funzioni in concreto assegnate alle Strutture, in termini di possibile commistione, nei fatti, tra funzioni di coordinamento e funzioni amministrative e gestionali.

La circostanza assume rilievo anche avendo riguardo a due ulteriori profili, tra loro collegati.

In primo inerte al particolare regime in deroga - al principio del concorso pubblico - che connota l'acquisizione di tali risorse professionali, in virtù del carattere squisitamente fiduciario (*intuitu personae*) che connota il rapporto, funzionale al "coordinamento" tra asse politico ed asse amministrativo-gestionale.

Il secondo riguarda la non soggezione, del personale di diretta collaborazione, alla normativa in tema di anticorruzione.

Sul punto l'Ente ha evidenziato, infatti, che "poiché alle strutture di diretta collaborazione è inibita dalla normativa statale e regionale qualsiasi attività gestionale e interferenza con le attività gestionali riservate alle strutture amministrative, a esse non si applica alcuna graduazione del rischio corruttivo" (cfr. nota risposta istruttoria n. 4211 del 25 luglio 2024).

Si precisa in proposito che in attuazione dei principi di costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), la consolidata giurisprudenza costituzionale ritiene che debba essere assicurata, pur nella temporaneità

dell'incarico, una chiara distinzione tra funzioni politiche e funzioni amministrative di tipo dirigenziale (cfr. Corte costituzionale, sentenza 28 ottobre 2010 n. 304).

Consistenza ed andamento della spesa per diretta collaborazione (Giunta e Consiglio)

Alla luce dei dati riportati in sede istruttoria sono stati rielaborati i dati del personale di diretta collaborazione nell'esercizio, distinguendo tra quello in essere alla data al 1° gennaio 2023 (precedente Legislatura) e quello alla data del 31 dicembre 2023.

Al 1° gennaio 2023, le unità di personale erano pari a 238; al 31 dicembre 2023 pari a 199.

In recepimento dei rilievi formulati in sede di precedente giudizio di parifica, le unità di personale part-time vengono considerate come una unità.

Nel Piano triennale dei fabbisogni 2022-2024, al pari del Piano 2021-2023, il personale di diretta collaborazione non veniva computato.

In adeguamento ai rilievi formulati in sede di giudizio di parifica del rend. 2021, nel Piano dei fabbisogni 2023-2025, adottato con Deliberazione 31 gennaio 2023, n. 42 tale tipologia di personale è stata inclusa, così come nel Piano triennale dei fabbisogni 2024-2026, adottato con Deliberazione 29 gennaio 2024, n. 45.

Ufficio di diretta collaborazione Giunta	N. unità		Previsione di spesa	
	Anno 2023	Anno 2024	Anno 2023	Anno 2024
Segreteria del Presidente	10 (di cui max 8 personale esterno)	10 (di cui max 8 personale esterno)	559.818,80	617.554,99
Segreteria del Vice Presidente	10 (di cui max 8 personale esterno)	2	559.818,80	221.881,46
Ufficio del Capo di Gabinetto	16 (di cui max 10 personale esterno)	16 (di cui max 10 personale esterno)	1.122.732,95	1.267.264,01
Ufficio del Capo di Gabinetto - Strutture autonome	113	122 (di cui max 85 personale esterno)	5.409.416,53	6.398.600,61
Portavoce del Presidente	1	-	157.415,45	-
Segreteria della Giunta	4	4	177.947,90	132.275,48
Segreteria assessorato (8 unità per max 6 personale esterno) per un massimo di 10 assessorati	80	80	4.042.786,23	4.208.070,65
TOTALE	234	234	12.029.936,66	12.845.647,20

Fonte: elaborazione su dati PIAO 2023-25 e 2024-2026

Il personale di diretta collaborazione del Consiglio nell'esercizio 2023 registra n. 279 unità di personale. Anche in questo caso i part-time sono considerati come una unità.

Nel 2023, sono state "erogate" risorse per circa 2,9 milioni (pari a circa 4 milioni, al lordo degli oneri previdenziali e riflessi), in riduzione rispetto agli esercizi 2022 e 2021. Il dato, anche in questo caso potrebbe essere influenzato dal cambio di legislatura.

Anche le spese per il personale dei Gruppi consiliari nel 2023 evidenziano un *trend* in diminuzione passando da circa 3,3 milioni del 2021, a circa 3,1 mln del 2022 a circa 2,8 milioni del 2023.

Anno 2021	Anno 2022			Anno 2023		
Assegnazione	Rideterminazione assegnazione	Risparmio conseguito rispetto al 2021	Risparmio % conseguito rispetto al 2021	Risorse assegnate	Risparmio conseguito rispetto al 2021	Risparmio % conseguito rispetto al 2021
3.305.833,77	3.129.594,73	-176.239,04	-5,33%	2.805.097,05	-500.736,72	-15,15%

Fonte: Rielaborazione Cdc su dati Consiglio regionale

I vincoli finanziari sulla spesa di personale

In sede istruttoria è stata trasmessa la seguente tabella attestante il rispetto dei vincoli ex comma 557 per il personale di Giunta e Consiglio

VOCI INCLUSE GIUNTA E CONSIGLIO	2023
Macro aggregato 1.01	
Retribuzioni lorde, salario accessorio e lavoro straordinario del personale dipendente con contratto a tempo indeterminato e a tempo determinato	187.188.427,48
Retribuzioni lorde, salario accessorio e lavoro straordinario del personale dipendente con contratto a tempo indeterminato _Neo Assunti	245.500,55
Incarichi Istituzionali di Vertice dell'Amministrazione	242.000,00
CPI	16.088.689,84
Oneri Previdenziali	47.228.092,63
Oneri Previdenziali_Neo Assunti	29.710,07
Assistenza Sanitaria	3.059.888,81
Benessere Organizzativo	419.909,34
Buoni Pasto	1.711.243,05
Figure non dirigenziali a Tempo Determinato presso Direzione regionale Lavori Pubblici, Stazione Unica Appalti, Risorse Idriche e difesa del suolo (Dissesto Idrogeologico)	243.718,96
Incentivi tecnici	219.527,33
Direzione Regionale Soccorso Pubblico NUE (accessorio pagato al personale comandato)	200.000,00
Onerari Avvocati	453.286,05
Accessorio PNRR tempi determinati	6.108,92
RUNTS - Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (compreso accessorio - specifiche e PO - per dipendenti interni)	59.656,31
Servizio Civile (accessorio)	7.404,40
Figure non dirigenziali a Tempo Determinato presso Direzione regionale Centrale Acquisti (Soggetti Aggregatori)	156.751,67
TFS	1.289.966,43
TOT MACROAGGREGATO 1.01	258.849.881,84

Macro aggregato 1.02	
IRAP	16.673.726,00
TOT MACROAGGREGATO 1.02	16.673.726,00
Macro aggregato 1.03	
Direzione regionale Attività Produttive	93.307,43
Direzione regionale AUDIT FESR, FSE, FEASR e Controllo Interno	363.827,68
Direzione Regionale Salute e Integrazione Sociosanitaria c.d. Farmacovigilanza	867.704,00
Direzione Regionale Istruzione, Formazione e politiche per l'occupazione	82.034,30
NUVV - Nucleo di Valutazione	215.070,78
Esperti PNRR	5.893.924,28
Direzione Regionale Programmazione Economica	75.487,50
Tirocini Pratica forense	19.000,00
TOT MACROAGGREGATO 1.03	7.610.355,97
Macro aggregato 1.09	
Somme rimborsate ad altre amministrazioni per il personale in posizione di comando (comandi IN)	11.628.273,77
TOT MACROAGGREGATO 1.09	11.628.273,77
Macro aggregato 2.02	
Direzione regionale Attività Produttive	65.625,00
TOT MACROAGGREGATO 2.02	65.625,00
TOTALE (A)	294.827.862,58
VOCI ESCLUSE	2023
CPI	16.088.689,84
Eventuali Oneri derivanti da rinnovi contrattuali pregressi	35.540.836,29
Finanziati da terzi	8.363.743,47
Incentivi tecnici	219.527,33
Onorari Avvocati	453.286,05
Provinciali e CPI trasferiti	43.255.765,34
Spese di personale USRS	2.550.000,00
Personale appartenente alle Categorie Protette	9.728.437,65
Personale comandato presso altre amministrazioni per le quali è previsto il rimborso dalle amministrazioni (comandi OUT)	1.491.458,67
TOTALE (B)	117.691.744,64
TOTALE SPESE DI PERSONALE RISPETTO AL LIMITE DELL'ART. 1 COMMA 557 DELLA LEGGE 296/2006 (A-B)	177.136.117,94
LIMITE (ex art. 1, comma 557, legge n. 296/ 2006)	224.503.659,00

Fonte: nota n. 0640665 del 15 maggio 2024 (prot. Cdc n. 3062)

Il totale delle spese 2023, calcolato ai fini del rispetto del comma 557 e ss, è pari a 294.827.862,58, in aumento rispetto al corrispondente dato del 2022 (pari a 292.176.131,34). In aumento anche gli oneri "esclusi" dal computo (sul punto si veda *infra*).

Il prospetto, avendo riguardo alle esclusioni, viene costruito -per alcune voci- sulla base dei dati sui pagamenti, e ciò in ragione dell'impossibilità di estrapolare dal "capitolo calderone" i dati sugli impegni delle singole tipologie di personale e/o di oneri.

Le voci escluse espresse in termini di pagamenti ineriscono a:

- a. Oneri derivanti da rinnovi contrattuali pregressi, per l'importo di circa 35,5 milioni;
- b. spese di personale USRS, per l'importo di circa 2,5 milioni;
- c. personale appartenente alle categorie protette, per l'importo di circa 9,3 milioni.

Il calcolo ai fini del rispetto dei vincoli risulta, quindi, viziato in origine dalla "variabilità" dei fattori. Analizzando l'andamento delle voci escluse nel triennio 2021-2023 si osserva che dal 2021 al 2023 le esclusioni sono progressivamente aumentate passando da 87,7 mln del 2021 a 103,8 del 2022 a 117,7 del 2023.

L'aumento riguarda, in particolare, le seguenti voci: Spese personale USRS, Aumenti contrattuali e categorie protette, Componenti non soggette (compensi legali, incentivi e finanziati da terzi) e rimborsi personale comandato, cioè pressoché tutti gli oneri espressi in termini di pagamento e non di impegno.

Voci escluse anni 2021-2023

Descrizione voci escluse	Anno 2021	Anno 2022	Anno 2023
Ex province ed ex CPI trasferiti 1.01	48.244.079,88	56.091.943,67	59.344.455,18
Ex province ed ex CPI trasferiti 1.02	3.234.716,22	3.760.907,46	
Ufficio Spec. Ricostr. Sisma 2016 1.01 e 1.02	2.881.071,91	1.836.630,01	2.550.000,00
Rimborsi personale comandato	343.263,14	616.790,02	1.491.458,67
Componenti non soggette (compensi legali, incentivi, finanziati da terzi)	1.445.077,96	941.106,39	9.036.556,85
Aumenti contrattuali e cat. Protette 1.01 e 1.02	31.530.946,45	40.569.068,51	45.269.273,94
Totale spese di personale escluse	87.679.155,56	103.816.446,06	117.691.744,64

Fonte: dati Regione Lazio

Alla luce di quanto sopra, considerando che ad oggi l'Ente non è riuscito a ricostruire la genesi e le modalità di costruzione del suddetto parametro-fonte e che, pertanto, il dato dei 224 milioni costituisce - ad oggi - un dato assunto e non dimostrato, il complessivo sistema di verifica del rispetto in concreto dei vincoli finanziari risulta impossibile da accertare, non presentandosi come parametro di calcolo omogeneo e costante (cfr. SSRR in sede di controllo, deliberazione n. 27/2011, nonché Sez. Autonomie delibera n. 13/2015).

La criticità si estende anche alla verifica sul rispetto dei vincoli sulla spesa in forma flessibile (comma 28, art. 9 d.l. n. 78/2019).

Le esternalizzazioni

La dinamica della spesa di personale, in termini di aggregato e di rispetto dei correlati vincoli finanziari, va analizzata anche avendo riguardo alle eventuali esternalizzazioni intervenute nel tempo.

Ai sensi dell'art. 6 bis comma 1, del d.lgs. n. 165/2011, infatti, la possibilità di acquistare sul mercato i servizi è soggetta al "rispetto dei principi di concorrenza e di trasparenza" ed alla "condizione di ottenere conseguenti economie di gestione e di adottare le necessarie misure in materia di personale".

Ai sensi del successivo comma 2, "Le amministrazioni interessate dai processi di cui al presente articolo provvedono al congelamento dei posti e alla temporanea riduzione dei fondi della contrattazione in misura corrispondente, fermi restando i processi di riallocazione e di mobilità del personale."

Allo stato dei riscontri forniti, non è stato possibile verificare il "se" e il "quomodo" della dinamica, agli effetti sull'aggregato della spesa di personale dell'Ente.

L'Ente ha dichiarato di aver avviato, in proposito, un monitoraggio tutt'ora in corso di esecuzione. Per l'effetto, il prospetto, richiesto in istruttoria, con il dettaglio dei "servizi esternalizzati a favore degli enti/società del GAP ed esterni ad esso, nel triennio 2021-2023, con la specifica dell'oggetto, della durata e del corrispettivo annuo lordo (tab. 5.2.e)" non è stato trasmesso.

La dinamica sarà, quindi, oggetto di approfondimento in sede di successivo giudizio di parifica.

Contrattazione integrativa

Trattamento extra - fondo Dirigenti apicali e personale delle segreterie amministrative e politiche

All'esito delle verifiche effettuate sono emerse alcune anomalie nella gestione della dinamica del trattamento accessorio, con riferimento - in particolare- a due fattispecie.

La prima inerisce al trattamento "extra fondo" della retribuzione dei Direttori apicali e del trattamento accessorio delle segreterie amministrative e politiche.

La seconda ha per oggetto la struttura retributiva delle segreterie amministrative e delle segreterie politiche, nella misura in cui viene riconosciuta un'indennità di segreteria non prevista nel vigente Contratto collettivo nazionale (segreterie amministrative e politiche) e nella misura in cui al personale di diretta collaborazione, di Giunta e Consiglio, esterno all'Amministrazione viene prevista una maggiorazione del 30 per cento a titolo di "Indennità per transitorietà" del rapporto, e ciò in virtù delle previsioni del contratto decentrato regionale del 2009.

A tutto il 2023, il trattamento economico dei Dirigenti apicali ed il trattamento accessorio delle segreterie amministrative e politiche è stato trattato "extra-fondo", con risorse del bilancio regionale.

A decorrere dal 2024, il trattamento economico dei direttori apicali è stato attratto alla dinamica della contrattazione collettiva (comma 1, art. 10 l.r. n. 4/2024); mentre per il personale delle segreterie amministrative e politiche, gli oneri accessori continueranno ad essere coperti "extra fondo", a valere sul bilancio regionale (comma 5, art. 10, l.r. n. 4/2024)

Dirigenti apicali

I "dirigenti apicali" sono trattati - almeno sino a tutto il 2023 - come un *tertium genus*, rispetto alla macrocategoria dei dirigenti, differendone per struttura retributiva (compenso onnicomprensivo e indennità di risultato) e gestione contabile.

Secondo i riscontri forniti, la "persistenza" di tale categoria speciale "è dovuta esclusivamente al mancato adeguamento della legge regionale 16/2005 rispetto alla evoluzione contrattuale successiva" (cfr. nota di risposta Direttore personale nota n. 0953008 del 25 luglio 2024, Corte conti prot. n. 4211)

Per i direttori apicali, il trattamento economico risulta essere stato trattato, sostanzialmente e contabilmente, come fattispecie estranea alla dinamica della contrattazione collettiva.

Gli oneri complessivi, ivi inclusi quelli relativi al trattamento accessorio, sono stati trattati extra fondo dirigenti, a valere direttamente sul bilancio regionale.

Dal 2024, alla luce dell'art.10, comma 1 della l.r. n. 4/2024, tale anomalia risulta essere stata risolta, con l'innesto -nel fondo contrattazione decentrata dirigenti- anche della retribuzione di posizione e di risultato dei suddetti "Direttori". Il *modus* di tale adeguamento postumo ed i relativi effetti sul bilancio regionale, saranno oggetto di verifica in sede di successivo giudizio di parifica.

Per le segreterie amministrative (personale della segreteria delle direzioni regionali della Giunta e personale delle segreterie operative Consiglio), il trattamento accessorio risulta trattato "extra fondo" anche *post* novella del 2024 (art. 10, comma 5, l.r. n. 4/2024).

Persistono, quindi, nel sistema regionale, oneri per il trattamento accessorio del personale delle segreterie amministrative di Giunta e Consiglio, sottratti alla dinamica della contrattazione decentrata anche successivamente al 2023.

Secondo i riscontri forniti, i presupposti di tale trattamento in deroga sono l'art. 9, comma 30, della l.r. n. 17/2015 ed il correlato contratto decentrato (2009) che, come noto, non possono disporre in materia, in contrasto con la normativa nazionale vigente (contrattazione collettiva nazionale).

Indennità del personale delle segreterie amministrative e delle segreterie politiche

Nell'ambito del procedimento istruttorio funzionale al presente giudizio di parifica, è stato effettuato un *focus* sui presupposti per: a) il riconoscimento della "Indennità di segreteria" a favore delle segreterie amministrative e politiche, nonché b) per le segreterie politiche, la maggiorazione del 30% delle indennità per il personale di diretta collaborazione degli Organi politici, per Giunta e Consiglio.

La voce "indennità di segreteria" non è prevista dal CCNL di riferimento.

La fonte di tale indennità è la normativa regionale e, in particolare, l'articolo 9, comma 30, della l.r. 31 dicembre 2015, n. 17 (Legge di stabilità regionale 2016) ai sensi del quale "*Il trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 21, comma 2, lettera b), del regolamento regionale 6 settembre 2002, n. 1 nonché di quello di cui all'articolo 15 quater, comma 1, lettera b) e comma 3, della deliberazione dell' Ufficio di presidenza del 29 gennaio 2003, n. 3, è corrisposto, con oneri a carico del bilancio regionale, sulla base di quanto definito in sede di contrattazione decentrata, ai sensi dell'articolo 37, comma 4, lettera e), della legge regionale 18 febbraio 2002, n. 6.*".

La contrattazione decentrata di riferimento è del 23 aprile 2009, come modificato dall'accordo 25 maggio 2009.

Secondo i riscontri forniti (Giunta e Consiglio) tale “indennità di segreteria” – al di là del *nomen* non previsto nel contratto collettivo nazionale di riferimento - non avrebbe comportato oneri ulteriori rispetto a quelli già previsti nel contratto collettivo nazionale, trattandosi di mero accorpamento in unico emolumento, di voci previste nella struttura retributiva del contratto collettivo nazionale di riferimento (performance organizzativa e individuale, indennità condizioni di lavoro disagiate, compensi per specifiche responsabilità ed i compensi per lavoro straordinario).

Maggiorazione del 30% per le indennità delle segreterie politiche

Dai riscontri effettuati è emerso che in favore del personale di diretta collaborazione esterno all'Amministrazione viene riconosciuta un'indennità integrativa pari al 30 % del trattamento, a titolo di ristoro per la “temporaneità” dell'incarico.

Sul punto, in sede istruttoria, sono state espresse perplessità, anche alla luce del panorama normativo nazionale.

La normativa regionale di riferimento è l'art. 12, comma 3, lett. e), della l.r. n. 6/2002, come modificato dalla l.r. n. 10/2023.

Nella versione originaria della norma veniva già prevista tale indennità integrativa a favore del personale esterno all'Amministrazione assunto a tempo determinato, riconosciuta con il regolamento regionale nella misura del 30 per cento.

Con la l.r. n. 10/2023 l'art. 12, comma 3, viene integrato, disponendo che *“con il regolamento di organizzazione, in coerenza con le disposizioni dell'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 (..) lett. e) il trattamento economico da corrispondere mensilmente ai dipendenti assegnati agli uffici di diretta collaborazione, a fronte delle responsabilità, degli obblighi di reperibilità e di disponibilità ad orari disagiati, eventualmente integrato da una indennità commisurata alla temporaneità del rapporto, che per il personale disciplinato dai contratti collettivi nazionali di lavoro è applicato fino ad una specifica disciplina contrattuale. Tale trattamento, consistente in un unico emolumento, è sostitutivo dei compensi per il lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale”*.

Il r.r. n. 11 del 16 novembre 2023, nel modificare il previgente regolamento n. 1/2002, prevede espressamente che *“Per i collaboratori esterni ai ruoli della pubblica amministrazione il trattamento accessorio è maggiorato per un importo pari al 30% dello stesso trattamento accessorio”* (art. 19).

Non si ritiene che il dettato della norma regionale ed il correlato regolamento siano sovrapponibili, negli effetti sulla spesa, alla norma nazionale (art. 14 d.lgs. n. 165/2001).

Nella norma regionale viene, infatti, prevista la facoltà di riconoscere un'indennità integrativa, quantificata nel regolamento organizzativo in un incremento del 30% del trattamento accessorio.

In sede di controdeduzioni, sul punto, l'Ente ha rappresentato che *“la stessa non costituisce un nuovo onere, in quanto già corrisposta per effetto dell'accordo sindacale del 25 maggio 2009, nel quale è stato previsto, in applicazione dell'articolo 12 della L. R. 6/2002, di riconoscere al personale di diretta collaborazione degli organi politici, assunto con contratto a tempo determinato, una maggiorazione del 30% della specifica indennità con decorrenza 1° gennaio 2008.”* (enfasi aggiunta).

In sostanza si sostiene l'assenza di oneri “ulteriori” rispetto a quelli già innestati nel bilancio regionale.

L'Ente ritiene, altresì, la perfetta coincidenza tra la normativa statale e quella regionale, ante e post, d.l. n. 44/2023.

Il punto, però, come evidenziato anche in sede di adunanza di pre-parifica, non riguarda il *“quantum”*, rispetto al bilancio regionale, ma l'*“an”* dei suddetti oneri, alla luce della normativa nazionale vigente.

Qualora i suddetti oneri non trovassero “copertura normativa” nella fonte di disciplina nazionale, risulterebbero innestati nel bilancio regionale in assenza di valida copertura normativa (per violazione dei parametri competenziali di cui all'art. 117 Cost.) e, quindi, di legittima copertura finanziaria (art. 81 Cost.), con connessi effetti riflessi sul principio di equilibrio di bilancio di cui all'art. 97 Cost.

Nel caso di specie viene in rilievo un'indennità funzionale a remunerare la “temporaneità” dell'incarico.

Dai riscontri forniti, tale indennità – di fatto - viene riconosciuta *“attualmente al solo personale a tempo determinato non appartenente ai ruoli della pubblica amministrazione”*. Nell'ambito di tale perimetro vengono inclusi, oltre i disoccupati, anche il personale dipendente a tempo indeterminato di società pubbliche e private (in aspettativa), di altri soggetti di diritto privato (in aspettativa) nonché liberi professionisti (contratto part time al 50%).

Si ritiene che tale indennità, per come anche in concreto riconosciuta, non abbia fondamento fattuale oltre che giuridico.

La “temporaneità” dell'incarico di diretta collaborazione è parte integrante e “connotante” il tipo rapporto posto in essere “in via fiduciaria”, in deroga al principio del pubblico concorso, quale principio portante del buon andamento dell'*agere* pubblico (art. 97 Cost.).

Il riconoscimento di tale indennità suppletiva, quindi, andrebbe a svuotare la stessa natura “in deroga” del rapporto, ponendosi – peraltro - in contrasto anche con il principio di parità di trattamento - in caso di identità di mansioni - del personale interno all'amministrazione, escluso da tale maggiorazione.

Il personale del Gruppo “REGIONE”

L’analisi dell’andamento della spesa di personale nel triennio 2021-2023, conferma il *trend* in aumento, sostanzialmente, per ciascuna tipologia di ente/società parte del GAP, nei termini di seguito esplicitati.

Società a controllo regionale

Avendo riguardo al complessivo aggregato di spesa, si evidenzia un *trend* in progressivo aumento sia nel numero di unità di personale che nei costi.

Nel dettaglio, nel triennio analizzato, si evidenzia:

1. per Lazio Innova Spa, una diminuzione progressiva del numero di unità di personale a fronte di un andamento sostanzialmente uniforme dei costi;
2. per Astral Spa, nel 2023 -a fronte della diminuzione di n. 3 unità di personale- i costi aumentano di circa 10 milioni anche rispetto al 2022;
3. per Lazio Crea Spa, a fronte di una progressiva diminuzione nel numero di unità, un aumento di spesa sia rispetto al 2021 che rispetto al 2022;
4. per Cotral spa, l’aumento, sia nel numero di unità di personale che di spesa, addebitabile al sopra citato trasferimento dei rami d’azienda ex ATAC, nonché ai correlati aumenti contrattuali.

A tale riguardo, in sede di controdeduzioni, le società Lazio Innova Spa e Lazio Crea Spa hanno riferito che le maggiorazioni sarebbero dovute all’aumento degli oneri per i rinnovi contrattuali.

Le società partecipate

Per Investimenti Spa, nel triennio 2021-2023, al pari del triennio precedente, si registra il costante aumento dei costi di personale, a parità di n. unità impiegate.

Stesso fenomeno, viene rilevato con riferimento a Mof Scpa.

Risultano invece in diminuzione sia le unità di personale che i correlati oneri, per le società Autostrade del Lazio Spa e per Lazio Ambiente Spa in liquidazione.

Enti vigilati

Nel 2023, la spesa totale del personale degli Enti vigilati si conferma in aumento rispetto al 2021, pur registrando un lieve decremento rispetto al 2022.

Nel dettaglio, si rileva:

- a. per ARSIAL: il trend in aumento – rispetto al 2021 – sia nel numero di unità di personale che nella spesa, sia pure in lieve decremento rispetto al 2022;
- b. per DISCO LAZIO: il trend in costante aumento, sia nel numero di unità che nella spesa;

c. per Istituto Jemolo: a parità di n. unità di personale (n.4), il trend in progressivo aumento tra il 2021 ed il 2023;

d. Per Irvit: si rileva l'assenza di n. di unità di personale; nel 2023 non si registrano neanche oneri, e ciò a differenza del 2021 e del 2022

ASP

La spesa complessiva, come il numero dell'unità di personale, evidenzia il *trend* in costante aumento, al pari del precedente triennio (2020-2022).

Il totale complessivo passa da n. 265 unità del 2021, a n. 298 del 2022, a n. 315 del 2023; la spesa aumenta di circa 1,6 milioni, passando da euro 10.060.929,22 del 2021 a euro 11.645.167,00 del 2023.

Registrano aumenti nella spesa di personale, tutte le ASP, ad eccezione di ASP IRASP e di ASP IRAIM.

ATER

L'aggregato di spesa complessivo, nel 2023 (euro 38.805.966) si conferma in aumento rispetto al 2021 (euro 38.072.420,31) ed in diminuzione rispetto al 2022 (euro 39.234.535,83), a fronte di un aumento progressivo nel n. di unità di personale.

L'ATER di CIVITAVECCHIA non ha comunicato i dati sulla spesa di personale 2023.

Nel dettaglio, nel 2023, si rileva un aumento della spesa dell'ATER di VITERBO che passa dai 1.453,305 del 2022 agli euro 1.514,696 del 2023 (circa 60.000,00 euro), dell'ATER della PROVINCIA di ROMA, che passa da euro 6.153.292,98 del 2022 a euro 6.508.081, 92 del 2023 (circa 355.000,00 euro) e dell'ATER di FROSINONE (di circa 360.000,00 euro).

Gli Enti di diritto privato (Fondazioni ed Associazioni)

Nel triennio 2021-2023, l'aggregato complessivo conferma il *trend* in costante aumento, sia nel numero di unità, che negli oneri, già registrato nell'ambito del precedente giudizio.

L'incremento si osserva avendo riguardo a ciascuna Fondazione, ad eccezione della Fondazione Frammartino che a fronte della presenza di 15 unità di personale comunica costo 0.

Il dato potrebbe essere frutto di un refuso.

6. Il Gruppo Regione Lazio

La composizione degli enti parte del GAP è stata analizzata alla luce dell'elenco adottato con la deliberazione Giunta n. 973 del 28 dicembre 2023.

Avendo riguardo alle società partecipate in via diretta, si rilevano riduzioni nelle percentuali di partecipazione di CAR SPA, che passa dal 26,79% 2021, al 22,43% del 2022 (e 2023).

Nel Gruppo Regione Lazio risulta incluso, tra gli enti strumentali partecipati, il Consorzio industriale del Lazio. Si conferma l'esclusione dei Consorzi di bonifica.

Consorzi di bonifica

La dinamica di gestione dei consorzi di bonifica è stata oggetto di specifico *focus* nell'ambito del precedente giudizio di parifica, all'esito del quale la Sezione aveva formulato le seguenti osservazioni *“La natura di ente pubblico economico, come noto, non è di per sé ragione sufficiente per escludere i suddetti Consorzi dal perimetro applicativo del GAP e, tanto meno, da quello inerente all'obbligo di concorso alla tutela della finanza pubblica. Si osserva, peraltro, che i suddetti enti sono sottoposti alla giurisdizione del giudice contabile in materia di responsabilità per danno erariale. Quello che viene in rilievo a tale fine è la natura “sostanziale” degli enti in parola, in quanto titolari dell'esercizio di funzioni pubbliche ed in quanto beneficiari di risorse pubbliche. Il progressivo allentamento dei controlli, unitamente all'esclusione dal perimetro applicativo del sistema contabile armonizzato, evidenziano un potenziale vulnus nel potere/dovere dell'Amministrazione di controllare “come” vengono gestite le funzioni e le risorse pubbliche a tale fine assegnate. Dall'analisi dell'aggregato dei residui attivi del bilancio regionale conservati nel rendiconto 2022, è emersa una consistente mole (pari a circa 17,4 mln) di crediti della Regione ante 2008 verso i suddetti Consorzi, con un indice di riscossione pari a zero (cfr. cap. 3.5.3.8). Tale circostanza evidenzia, quindi, un ulteriore profilo da considerare, avendo riguardo al “come”, oggi, detti Consorzi gestiscono il sistema di bilancio. In ordine alla persistente vigenza della norma regionale che dispone il comando/distacco e trasferimento del personale dei Consorzi anche presso le strutture regionali, la Sezione –rilevandone l'anomalia rispetto al vigente ordinamento – non ne ha riscontrato effetti sul bilancio regionale, in ragione della dichiarata mancata attuazione nell'esercizio all'esame. Alla luce di tutto quanto sopra, si invita l'Ente a valutare l'adozione di misure volte ad efficientare il sistema di controllo sui suddetti Consorzi in ragione, e nella misura in cui, gestiscono funzioni e risorse pubbliche”* (cfr. par. 8.1.1 Relazione 2022).

Ai fini di recepimento dei rilievi come sopra formulati, nell'ambito della legge regionale di stabilità 2024, è stata prevista la “razionalizzazione dei consorzi di bonifica” ai sensi dell'art. 11, comma 1, della l.r. n. 23/2023.

Il successivo comma 2 abroga l'articolo 7 della legge regionale 7 ottobre 1994, n. 50 che prevedeva il comando/distacco e trasferimento di personale dei Consorzi anche presso strutture regionali.

Secondo i riscontri forniti, ad oggi, la legge funzionale al suddetto riordino non risulta essere stata approvata né, quindi, i conseguenti provvedimenti attuativi (cfr. nota di risposta Prot. 0640700 del 15 maggio 2024, prot. Cdc n. 3061).

Allo stato degli atti, quindi, le misure non risultano – in concreto – ancora adottate.

Le Partecipazioni indirette

Le partecipazioni indirette riportate nella sopra citata DGR n. 973/2023 sono n. 8, n.2 tramite Lazio Ambiente Spa (Ep Sistemi Spa e Servizi Colleferro Scpa) e n.6 tramite Lazio Innova Spa, queste ultime tutte in fallimento o liquidazione coatta amministrativa, ad eccezione della società Polo tecnologico industriale Romano Spa.

Da una verifica effettuata sul sistema Telemaco, sulla base dei dati di bilancio aggiornati alla data del 31 dicembre 2022, la società Lazio Innova Spa risulta detenere ulteriori società rispetto a quelle riportate nella DGR n. 973/2023.

Esse vengono valorizzate nell'ambito dell'attivo circolante, "Attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni", alla Voce "altre partecipazioni".

Nell'ambito della nota integrativa al bilancio 2022 viene riferito trattarsi di "*partecipazioni temporaneamente detenute in società non quotate e totalmente acquisite con Fondi in gestione costituiti con risorse comunitarie, nazionali e regionali. La voce che in totale ammonta a euro 6.588.896*". (enfasi aggiunta)

Di queste, solo alcune vengono riportate anche nell'ambito della DGR n. 973 del 2023 come società partecipate in via indiretta della Regione e, precisamente, le società: Hotel Roses Spa (in fallimento), Incentive Spa (in fallimento) e Media One Spa (in fallimento) a valere sulle assegnazioni ex fondo l.r. n. 2/85 e la società Polo tecnologico industriale Romano Spa a valere sul fondo ex art. 7 Convenzione e art. 24, l.r. n. 6/1999.

Secondo i riscontri forniti, le società all'esame risultano escluse dal perimetro del GAP, sulla base della "temporaneità" della partecipazione.

Dai riscontri forniti, però, la durata della partecipazione viene condizionata – nei fatti - da fattori indeterminati e potenzialmente "interminabili", legati a condizioni di mercato e/o alle condizioni operative delle società target (procedure liquidatorie o concorsuali).

Per l'effetto, la connotazione originaria potrebbe non rappresentare più, oggi, la "sostanza" della partecipazione, in termini di temporaneità e di destinazione.

Nel caso di specie, per quanto riferito, tali partecipazioni vengono contabilizzate nell'attivo circolante, "*tenuto conto della "temporaneità" ab origine*".

Il perimetro di tale "*temporaneità ab origine*" viene condizionato a fattori potenzialmente *sine die*.

Da una verifica a campione sul portale Telemaco, è emerso che a valere sui suddetti fondi persistono società costituite negli anni 1990, in fallimento, nonché altre società, in fallimento o in perdita, con costituzione risalente agli anni 2010 -2015.

In relazioni a tali fattispecie, è indubbio che il requisito della temporaneità e della specifica destinazione dell'investimento, oggi, ha perso qualsiasi valenza sostanziale.

Come noto, obbligo e scopo di un ente pubblico è quello di erogare servizi alla collettività amministrata; tra questi rientrano anche quelli funzionali a consentire la crescita del tessuto economico e sociale, come nel caso del sostegno alle piccole e medie imprese, nella fase di avvio o di sviluppo.

Tale azione non è estranea ma rappresenta il fulcro dell'*agere* amministrativo, da espletare nel rispetto, sempre e comunque, del principio portante del buon andamento (art. 97 Cost.).

Ogni intervento a valere su risorse pubbliche è sottoposto, infatti, agli stringenti canoni di efficienza, economicità ed efficacia e, quindi, deve essere effettuato secondo i principi di razionalizzazione e contenimento della spesa.

In quest'ottica, la gestione di società tramite fondi di *venture capital*, che si ritiene già di per sé antinomica rispetto alla natura pubblica delle risorse utilizzate, non può porsi in deroga ai principi portanti dello statuto dell'*agere* pubblico.

Come già evidenziato in sede di precedente giudizio di parifica, nella gestione del *munus* pubblico per il tramite dei bracci operativi, deve essere attivato un controllo ancora più stringente sul "come" tali funzioni vengono espletate, avendo riguardo alla natura delle risorse (pubbliche) a tale fine utilizzate (nel caso di specie fondi anche UE).

Sul punto le controdeduzioni fornite dall'Ente non sono risultate conferenti, limitandosi ad affermare l'estraneità della Regione e di Lazio Innova rispetto alle dinamiche di gestione dei suddetti fondi. Ciò che viene in rilievo, in realtà, è proprio il "se" e, quindi, il "come" gestire le risorse pubbliche nell'ambito di tali sistemi, considerandone i limiti di intervento dell'ente dante causa.

Rapporti debito-credito

Ai fini del presente giudizio di parifica, è stato svolto uno specifico *focus* istruttorio in ordine alle attività di riconciliazione, ed ai relativi esiti, dei rapporti debito-credito con le società in house e Mof Scpa ai sensi dell'art. 11 comma 6 lettera j) del d.lgs. n. 118/2011.

I dati sono stati assunti dalla Relazione sulla gestione relativa allo schema di rendiconto 2023 e, in particolare, dalla nota informativa a questa allegata, con i relativi prospetti.

All'esito dei riscontri effettuati, sono emersi i seguenti profili di criticità.

Il primo inerisce al "quando" ed al "come" un'attività di conciliazione possa intendersi conclusa, considerando che dalle evidenze in atti, all'esito delle attività di verifica risultano permanere squadrature.

Il secondo, conseguente all'analisi nel merito delle poste, ha evidenziato problematiche nella gestione della dinamica degli impegni e dei presupposti per la svalutazione dei crediti.

Il tutto a conferma di possibili criticità nella gestione anche della tempistica delle attività affidate ai bracci operativi.

Il terzo, su cui già si è relazionato, è relativo alla gestione dei rapporti dare -avere verso/da "fondi speciali" ed ai connessi riflessi sulla gestione del perimetro della tesoreria unica (Lazio Crea Spa e Lazio Innova Spa).

Il quarto inerisce alla dinamica di erogare contributi in conto utilizzo (in particolare Astral Spa), Dalle verifiche effettuate, è emerso che molte voci risultano risalenti nel tempo (2008-2010- 2016 ecc.), relative a lavori in corso di esecuzione, ovvero destinate alla copertura degli oneri di manutenzione. Per l'effetto, risultano permanere nelle casse di Astral risorse "inutilizzate" per lavori in corso, tra il 2008 ed il 2016.

La questione rileva anche avendo riguardo al complessivo fenomeno della riscontrata consistente giacenza di cassa presso gli enti e le società del GAP (già oggetto di rilievo in sede di precedente giudizio di parifica). Sul punto l'Ente ha riferito essere in corso le relative verifiche.

7. Comparto Sanità

In sede di precedente giudizio di parifica, erano state formulate specifiche osservazioni in ordine alla gestione del comparto sanitario.

In tale sede, la Sezione – quindi – aveva formulato le seguenti considerazioni conclusive *"Lo status di "Ente in Piano di rientro", l'oggetto e le modalità di attuazione del correlato "programma di ripiano", rilevano come "questione madre", rispetto all'analisi del complessivo sistema di gestione del finanziamento del SSR, e ciò anche per i profili connessi alla dinamica degli automatismi fiscali ed ai presupposti per lo svincolo delle risorse a favore del bilancio regionale, nonostante la persistente presenza di perdite pregresse da recuperare. La questione sarà oggetto di approfondimento in sede di successivo giudizio di parifica, unitamente all'ulteriore macro-criticità rilevata nella gestione del SSR, e cioè la complessiva "non definitività" e, quindi, inattendibilità delle risultanze del sistema di gestione del bilancio consolidato GSA/SSR. Il tutto come riportato anche in sede di decisione sul presente giudizio di parifica"*.

Ai fini del presente giudizio di parifica, l'analisi del sistema di gestione del comparto sanitario, si è sviluppata avendo riguardo, essenzialmente, a tre macro coordinate, tra loro collegate: 1) *Status* di Ente in Piano di rientro; 2) gestione del finanziamento del SSR; 3) la riconduzione ad attendibilità dei dati e delle poste portanti del consolidato SSR, avendo riguardo in particolare alla soluzione in via definitiva dell'anomalia connessa alla persistenza dei fondi di dotazione negativi.

Il Piano di rientro della Regione Lazio

Come noto, la Regione Lazio è in Piano di rientro dal *deficit* sanitario a decorrere dal 2007. L'accordo è stato siglato il 28 febbraio 2007 ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge n. 311/2004 ed è stato recepito con delibera di Giunta n. 149 del 6 marzo 2007.

A seguito della sottoscrizione dell'Accordo del 2007, il Piano di Rientro della Regione Lazio è stato progressivamente attuato attraverso diverse fasi, a partire dal Programma Operativo 2010 (adottato con DCA n. 63/2010), seguito dal Programma Operativo 2011-2012 (DCA n. 113/2010), dal Programma Operativo 2013-2015 (DCA n. 247/2014) e dal Programma operativo 2016-2018 (DCA 52/2017).

L'ultimo piano operativo – allo stato - approvato è il "Piano di riorganizzazione, riqualificazione e sviluppo del Servizio Sanitario Regionale 2019-2021", approvato con DCA n. 81/2020 e recepito con DGR n. 406/2020.

Per tutto il 2023, al pari del 2022, non risulta approvato il relativo Piano operativo.

Tale circostanza costituisce un'anomalia del sistema. I Piani operativi costituiscono, per legge, prosecuzioni del "Piano di rientro" convenuto in sede di Accordo perfezionato tra lo Stato e la Regione nel 2007. Il relativo aggiornamento non è facoltativo, in quanto funzionale a dimostrare il rispetto dei vincoli ed il grado di attuazione degli obiettivi "concordati".

La relativa adozione è condizionata al previo parere dei Tavoli.

Dai riscontri forniti, ad oggi, è in corso di adozione il piano operativo 2024-2026, a seguito del parere rilasciato dai Tavoli.

Lo *status* di ente in Piano di rientro assume rilevanza avendo riguardo anche agli automatismi fiscali, ed alla relativa gestione, gravanti sulla collettività amministrata ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge n. 311/2004 e dell'art. 2, comma 80, della legge n. 191/2009.

L'andamento dei disavanzi sanitari della Regione Lazio, a partire dal 2007, mostra un progressivo calo, con una riduzione significativa a partire dal 2014 e il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario nel periodo dal 2018 al 2021.

Nell'esercizio 2022, si è registrato un disavanzo di esercizio consolidato di importo pari a 129 milioni (prima delle coperture fiscali); nell'esercizio 2023 i dati al IV trimestre del consuntivo provvisorio registrano un risultato di esercizio positivo di 181.680.142 milioni, (Tavolo tecnico 16 aprile 2024, pagina 21).

I fondi di dotazione negativi hanno costituito, quindi, almeno sino all'esercizio 2021, le uniche passività pregresse da ripianare ai fini della tutela, anche prospettica, degli equilibri economici del consolidato SSR.

Il relativo ripiano, però, è stato diluito nel tempo.

Oggi la criticità strutturale appare in via di risoluzione.

In sede di controdeduzioni, l'Ente ha riferito " Considerato che una delle condizioni per proporre l'istanza di uscita dal Piano di rientro è rappresentata dalla stabilità dell'equilibrio economico del Servizio Sanitario Regione, si rappresenta che l'imminente approvazione dei Bilanci di Esercizio 2023 degli Enti del SSR (prevista nella seduta di Giunta Regionale del 10.10.2024) certificherà l'attività straordinaria posta in essere dalla Regione Lazio in attuazione della determina G10720/2023 rideterminando il valore dei fondi dotazione negativi in 475 milioni di euro. Le risorse a copertura dei fondi di dotazione negativi sono state impegnate con la Determinazione n. G12753 del 30.09.2024 in attuazione della Legge Regionale n. 13 del 29 luglio 2024 e della DGR n. 732 del 27.09.2024. Grazie all'esito del lavoro straordinario di riordino dei bilanci del Servizio Sanitario Regionale ed al conseguente azzeramento dei fondi di dotazione negativi riteniamo si siano create le condizioni per avviare il percorso di uscita dalla procedura di Piano di Rientro".

Sul punto si veda *infra*.

Il sistema di finanziamento del SSR nell'esercizio 2023

Il finanziamento della spesa sanitaria nazionale è determinato dalle leggi finanziarie nazionali che stabiliscono annualmente e per il triennio di riferimento (2022-2024), l'entità delle risorse destinate al Servizio Sanitario Nazionale, di seguito SSN.

Con specifico riferimento all'esercizio 2023, dai documenti in atti (Relazione sulla gestione 2023 allegata al rendiconto) risulta che sono stati complessivamente assegnati alla Regione Lazio euro 11.786.986.387.

La dinamica di utilizzo del Fondo sanitario indistinto

Dall'analisi di dettaglio dei capitoli riportati nel Perimetro sanitario (cfr. All.to 3 alla nota del 28 maggio 2024, Previsioni definitive GSA 2023 - Uscite) in confronto incrociato con i dati estratti da SICER risultano alcuni capitoli con impegni a favore anche di enti estranei al SSR della Regione (ex art. 20 del d.lgs. n. 118/2011).

Tra questi vengono in rilievo gli oneri innestati:

- a) sul capitolo H11726 per circa 600 mila euro a favore di K.P.M.G. Advisory S.p.A a valere su "Accertamento pluriennale per un importo complessivo pari ad euro 1.560.835,47 a carico del Ministero dell'Economia e Finanze (codice debitore 69720) sul capitolo di entrata E0000121503, esercizi finanziari dal 2024 al 2026". Tali oneri ineriscono a corrispettivi relativi al "Contratto sottoscritto tra la Regione Lazio e in esito all'aggiudicazione della gara a procedura aperta ai sensi del d.lgs.

n. 50/2016 e s.m.i., per l'affidamento dei Servizi di advisory contabile per le regioni sottoposte ai piani di rientro:

Capitolo	Beneficiario/Debitore	Oggetto	Valore Attuale IMPEGNI	Provvedimento	Ufficio	Data assunzioni
U0000H11726	83365-KPMG ADVISORY S.P.A.- 04662680158-04662680158	Contratto sottoscritto tra la Regione Lazio e K.P.M.G. Advisory S.p.A. in esito all'aggiudicazione della gara a procedura aperta ai sensi del d.lgs. 50/2016 e s.m.i., per l'affidamento dei Servizi di advisory contabile per le regioni sottoposte ai piani di rientro - IV edizione, sottoscritto dalle Parti in data 16 Febbraio 2023. CIG 92901824B6 (CIG Derivato 9684207C6B). Accertamento pluriennale per un importo complessivo pari ad euro 1.560.835,47 a carico del Ministero dell'Economia e Finanze (codice debitore 69720) sul capitolo di entrata E0000121503, esercizi finanziari dal 2024 al 2026. Impegno pluriennale di spesa a favore di K.P.M.G.	600.321,33	DE-2023-46292-G16502	GR390000 - SALUTE ED INTEGRAZIONE SOCIOSANITARIA	07/12/2023

Fonte: Dati Sicer su rendiconto 2023 Regione Lazio

b) sul capitolo H11715 a favore di ARPA LAZIO per l'importo di 24 milioni (Ufficio "Ambiente GR580000) e di euro 70 mila (Ufficio "Salute ed integrazione societaria" GR 39000).

Capitolo	Beneficiario/Debitore	Oggetto	Valore Attuale IMPEGNI	Provvedimento	Ufficio	Data assunzioni
U0000H11715	58019-ARPA LAZIO-97172140580- 00915900575	Ripartizione fondi stanziati per l'anno 2023 per finanziare le prime misure previste dal PanFlu 2021-2023 (art. 1, c. 261, della legge n. 234/2021) e assunzione degli impegni in favore dell'ARPA LAZIO a valere sul capitolo di bilancio U0000H11715 per un importo complessivo pari ad Euro 70000,00. Esercizio finanziario 2023.	70.000,00	DE-2023-47628-G16515	GR390000 - SALUTE ED INTEGRAZIONE SOCIOSANITARIA	07/12/2023
U0000H11715	58019-ARPA LAZIO-97172140580- 00915900575	LR n. 45/1998, "Istituzione dell'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale del Lazio (ARPA)" - Impegno di spesa di € 24.000.000,00 a favore di ARPA Lazio per l'espletamento dei compiti istituzionali - Codice creditore 58019 - Capitolo U0000H11715 - Esercizio finanziario 2023	24.000.000,00	DE-2023-27906-G10678	GR580000 - AMBIENTE	02/08/2023

Fonte: Dati Sicer su rendiconto 2023 Regione Lazio

Allo stato degli atti, non si ritiene che detti oneri possano gravare sul fondo sanitario.

Oneri attività di Advisor Piano di rientro

Si tratta di oneri relativi all'attività di advisor svolta - per espressa previsione degli accordi sul Piano di rientro - per supportare l'Ente nella sua corretta attuazione.

Non si ritiene che tali costi possano essere compresi, neppure in via indiretta, nel perimetro degli oneri connessi e strumentali all'erogazione delle prestazioni essenziali.

Si tratta, infatti, di costi conseguenti ad inefficienze del sistema, piuttosto che al suo efficientamento. Peraltro, nello stesso accordo sul Piano di rientro del febbraio 2007, gli oneri per le attività di advisor vengono poste a carico del bilancio regionale.

Utilizzo fondo sanitario per ARPA

In questo caso i trasferimenti risultano effettuati in attuazione degli articoli 20 e 23 della legge regionale n. 45/1998.

Ai fini che qui rilevano, ai sensi del comma 1, lett. a) dell'art. 20 (Finanziamento dell'ARPA) viene previsto che "Le entrate dell'ARPA sono costituite da:

a) una quota del fondo sanitario regionale, in attesa dell'individuazione di specifiche risorse finanziarie da destinare all'ARPA, determinata secondo parametri fissati dalla Giunta regionale in relazione al numero dei posti delle dotazioni organiche dei presidi multizonali di prevenzione e dei servizi delle aziende USL individuati dall'articolo 19, comma 1, trasferiti all'ARPA, alle relative spese per beni e servizi, ai livelli delle prestazioni erogate, nonché alle spese di investimento”.

Il successivo art. 23 (*Norma finanziaria*), al comma 1 prevede che “1. Ai sensi dell'articolo 20, comma 1, lettera a), sono istituiti per memoria nel bilancio di previsione della Regione Lazio 1998 i seguenti capitoli così denominati:

Cap. 41110 "Trasferimento all'ARPA della quota ad essa spettante del FSN - parte corrente";

Cap. 41204"Trasferimento all'ARPA di quota parte del FSN - Spese di investimento".

Nel bilancio di Arpa per l'esercizio 2023, a pagina 151 del rendiconto finanziario 2023 - deliberazione n. 44/2024, si rileva l'accertamento per trasferimenti da Amministrazioni pubbliche per un totale di euro 38. 930.344,39.

I trasferimenti correnti da Regioni ammontano ad euro 36.156.632,60, di cui - per quanto risulta in atti - da Regione Lazio per 24 milioni di euro per il finanziamento dei “compiti istituzionali” a valere sulle risorse del Fondo sanitario (Missione 13) e per circa 11,6 milioni di euro per il finanziamento di “spese di funzionamento”, con risorse del bilancio regionale destinate alla tutela dell’ambiente (Missione 9).

ARPALAZIO
(Esercizio 2023)

CONTO DEL BILANCIO - GESTIONE DELLE ENTRATE

TITOLO, TIPOLOGIA	DENOMINAZIONE	RESIDUI ATTIVI AL 1/1/2023 (RS)		RISCOSSIONI IN C/RESIDUI (RR)		RIACCERTAMENTI RESIDUI (R)		MAGGIORI O MINORI ENTRATE DI COMPETENZA (= A-CP)	RESIDUI ATTIVI DA ESERCIZI PRECEDENTI (EP = RS-RR+R)		
		PREVISIONI DEFINITIVE DI COMPETENZA (CP)		RISCOSSIONI IN C/COMPETENZA (RC)		ACCERTAMENTI (A)			RESIDUI ATTIVI DA ESERCIZI DI COMPETENZA (EC = A-RC)		
		PREVISIONI DEFINITIVE DI CASSA (CS)		TOTALE RISCOSSIONI (TR = RR+RC)		MAGGIORI O MINORI ENTRATE DI CASSA (= TR-CS)			TOTALE RESIDUI ATTIVI DA RIPORTARE (TR = EP+EC)		
10000 Totale TITOLO 1	Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	RS	0,00	RR	0,00	R	0,00	CP	0,00	EP	0,00
		CP	0,00	RC	0,00	A	0,00			EC	0,00
		CS	0,00	TR	0,00	CS	0,00			TR	0,00
TITOLO 2: Trasferimenti correnti											
20101	Tipologia 101: Trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche	RS	17.237.087,49	RR	11.181.029,39	R	-101.980,69	CP	487.871,89	EP	5.954.077,41
		CP	38.442.472,50	RC	36.835.418,67	A	38.930.344,39			EC	2.094.925,72
		CS	55.679.559,99	TR	48.016.448,06	CS	-7.663.111,93			TR	8.049.003,13
20102	Tipologia 102: Trasferimenti correnti da Famiglie	RS	0,00	RR	0,00	R	0,00	CP	0,00	EP	0,00
		CP	0,00	RC	0,00	A	0,00		0,00	EC	0,00
		CS	0,00	TR	0,00	CS	0,00			TR	0,00
20103	Tipologia 103: Trasferimenti correnti da Imprese	RS	0,00	RR	0,00	R	0,00	CP	0,00	EP	0,00
		CP	0,00	RC	0,00	A	0,00		0,00	EC	0,00
		CS	0,00	TR	0,00	CS	0,00			TR	0,00
20104	Tipologia 104: Trasferimenti correnti da Istituzioni Sociali Private	RS	0,00	RR	0,00	R	0,00	CP	0,00	EP	0,00
		CP	0,00	RC	0,00	A	0,00		0,00	EC	0,00
		CS	0,00	TR	0,00	CS	0,00			TR	0,00
20105	Tipologia 105: Trasferimenti correnti dalla UE e dal Resto del Mondo	RS	38.199,00	RR	0,00	R	0,00	CP	0,00	EP	38.199,00
		CP	0,00	RC	0,00	A	0,00		0,00	EC	0,00
		CS	38.199,00	TR	0,00	CS	-38.199,00			TR	38.199,00
20000 Totale TITOLO 2	Trasferimenti correnti	RS	17.275.286,49	RR	11.181.029,39	R	-101.980,69	CP	487.871,89	EP	5.992.276,41
		CP	38.442.472,50	RC	36.835.418,67	A	38.930.344,39			EC	2.094.925,72
		CS	55.717.758,99	TR	48.016.448,06	CS	-7.701.310,93			TR	8.087.202,13
TITOLO 3: Entrate extratributarie											
30100	Tipologia 100: Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	RS	5.100.535,65	RR	1.617.317,06	R	-31.110,84	CP	196.239,91	EP	3.452.107,75
		CP	2.794.041,92	RC	1.760.587,28	A	2.990.281,83			EC	1.229.694,55
		CS	7.894.577,57	TR	3.377.904,34	CS	-4.516.673,23			TR	4.681.802,30
30200	Tipologia 200: Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione dell'irregolarità e degli illeciti	RS	193.332,93	RR	170.556,60	R	306,67	CP	571.355,51	EP	23.083,00
		CP	360.000,00	RC	833.434,86	A	931.355,51			EC	97.920,65
		CS	553.332,93	TR	1.003.991,46	CS	450.658,53			TR	121.003,65
30300	Tipologia 300: Interessi attivi	RS	27.810,39	RR	27.810,39	R	0,00	CP	78.858,25	EP	0,00
		CP	107.000,00	RC	82.675,90	A	185.858,25			EC	103.182,35
		CS	134.810,39	TR	110.486,29	CS	-24.324,10			TR	103.182,35

Fonte: bilancio Arpa 2023

Proventi da trasferimenti e contributi

La voce comprende tutti i proventi relativi alle risorse finanziarie correnti trasferite all'Agenzia dallo Stato, dalla Regione, da organismi comunitari e internazionali e da altri enti del settore pubblico accertate nell'esercizio in contabilità finanziaria.

Codice	Descrizione	Valore di esercizio
1.3.1.01.01.001	Trasferimenti correnti da Ministeri	€ 364.376,02
1.3.1.01.01.013	Trasferimenti correnti da enti e istituzioni centrali di ricerca e Istituti e stazioni sperimentali per la ricerca	€ 353.727,68
1.3.1.01.02.001	Trasferimenti correnti da Regioni e province autonome	€ 36.156.632,60
1.3.1.01.02.002	Trasferimenti correnti da Province	€ 201.038,92
1.3.1.01.02.003	Trasferimenti correnti da Comuni	€ 257.272,09
1.3.1.01.02.010	Trasferimenti correnti da Autorità Portuali	€ 124.641,08
1.3.1.01.02.011	Trasferimenti correnti da Aziende sanitarie locali	€ 25.000,00
1.3.1.01.02.017	Trasferimenti correnti da altri enti e agenzie regionali e sub regionali	€ 1.447.656,00
1.3.2.01.02.001	Contributi agli investimenti da Regioni e province autonome	€ 29.168,93
Totale complessivo		€ 38.959.513,32

Fonte: nota integrativa, pag. 37, bilancio Arpa 2023

Non sono riportate informazioni di dettaglio circa l'utilizzo dei 24 milioni per "compiti istituzionali".

La voce "Tutela della salute" risulta valorizzata, in termini di impegni, per soli euro 4.675.977,05.

ARPALAZIO (Esercizio 2023)

CONTO DEL BILANCIO - GESTIONE DELLE SPESE

MISSIONE, PROGRAMMA, TITOLO	DENOMINAZIONE	RESIDUI PASSIVI AL 1/1/2023 (RS)		PAGAMENTI IN C/RESIDUI (PR)		RIACCERTAMENTI RESIDUI (R)		RESIDUI PASSIVI DA ESERCIZI PRECEDENTI (EP = RS-PR+R)	
		PREVISIONI DEFINITIVE DI COMPETENZA (CP)		PAGAMENTI IN C/COMPETENZA (PC)		IMPEGNI (I)		RESIDUI PASSIVI DA ESERCIZI DI COMPETENZA (EC = I-PC)	
		PREVISIONI DEFINITIVE DI CASSA (CS)		TOTALE PAGAMENTI (TP = PR+PC)		FONDO PLURIENNALE VINCOLATO (FPV)		TOTALE RESIDUI PASSIVI DA RIPORTARE (TR = EP+EC)	
Titolo 1	Spese correnti	RS	0,00	PR	0,00	R	0,00	EP	0,00
		CP	0,00	PC	0,00	I	0,00	EC	0,00
		CS	0,00	TP	0,00	FPV	0,00	TR	0,00
Titolo 2	Spese in conto capitale	RS	0,00	PR	0,00	R	0,00	EP	0,00
		CP	0,00	PC	0,00	I	0,00	EC	0,00
		CS	0,00	TP	0,00	FPV	0,00	TR	0,00
Titolo 3	Spese per incremento di attività finanziarie	RS	0,00	PR	0,00	R	0,00	EP	0,00
		CP	0,00	PC	0,00	I	0,00	EC	0,00
		CS	0,00	TP	0,00	FPV	0,00	TR	0,00
Totale Programma 08	Politica regionale unitaria per la tutela della salute	RS	0,00	PR	0,00	R	0,00	EP	0,00
		CP	0,00	PC	0,00	I	0,00	EC	0,00
		CS	0,00	TP	0,00	FPV	0,00	TR	0,00
TOTALE MISSIONE 13	Tutela della salute	RS	711.963,75	PR	482.870,52	R	-91.228,77	EP	137.864,46
		CP	5.270.815,14	PC	4.091.297,64	I	4.675.977,05	EC	584.679,41
		CS	5.965.855,83	TP	4.574.168,16	FPV	293.764,89	TR	722.543,87

Fonte: bilancio Arpa 2023

Come noto, l'utilizzo del FSI per finalità estranee all'erogazione dei servizi essenziali non è consentito (si veda tra le ultime Corte Cost. 1/2024).

La Corte costituzionale, in numerose sentenze precedenti, ha delineato in maniera rigorosa il perimetro delle risorse destinate al Fondo Sanitario Nazionale (FSN) e all'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA). In particolare, la Corte nella sentenza n. 132 del 2021 ha affermato che le risorse del Fondo Sanitario devono essere destinate esclusivamente alla copertura dei costi legati ai LEA. Qualsiasi impiego diverso da questo, che non sia strettamente collegato all'erogazione delle prestazioni sanitarie essenziali, è costituzionalmente illegittimo. L'unica eccezione, come specificato dalla Corte, riguarda quei casi in cui una regione, attraverso una gestione particolarmente virtuosa ed efficiente, riesce a realizzare risparmi: in tal caso, tali risorse risparmiate possono essere utilizzate per altre finalità sanitarie, purché sempre rientranti nel perimetro delle prestazioni

sanitarie. La sentenza n. 233 del 2022 ha ulteriormente ribadito l'importanza della trasparenza nell'utilizzo delle risorse destinate ai LEA.

La Corte ha sottolineato che ogni risorsa deve essere tracciata e legata in modo chiaro all'erogazione delle prestazioni sanitarie essenziali, evitando così la possibilità che tali risorse vengano distolte verso altre finalità non strettamente correlate.

Il principio di trasparenza, infatti, è essenziale per garantire che i fondi siano effettivamente utilizzati per le finalità per cui sono stati stanziati. Questo approccio trova conferma anche nella sentenza n. 91 del 2020, in cui la Corte ha ricordato che la corretta allocazione delle risorse vincolate ai LEA è un principio imprescindibile. Le risorse del Fondo Sanitario, quindi, non possono essere destinate a coprire spese che non siano strettamente connesse all'erogazione delle prestazioni essenziali di assistenza. La Corte, in questa occasione, ha sottolineato come sia fondamentale aggiornare costantemente le risorse destinate ai LEA, assicurando che queste siano impiegate solo per gli scopi definiti dalla normativa. Nella sentenza n. 197 del 2019, la Corte ha inoltre precisato che il cosiddetto "perimetro sanitario" non può essere ampliato per includere attività che, pur avendo una certa relazione con la sanità, non riguardano direttamente i LEA.

Alla luce di quanto sopra, considerando anche quanto da ultimo osservato dal Giudice delle leggi nell'ambito della sentenza n. 1/2024 in ordine al perimetro di legittimità dell'utilizzo del fondo sanitario indistinto, si nutrono dubbi in ordine alla sussistenza di presupposti per utilizzare le risorse del Fondo sanitario indistinto per spese connesse attività estranee al perimetro del SSR e dei servizi essenziali cui il fondo è destinato.

Analizzando il dettaglio dei capitoli di uscita (cfr. capitoli nn. H11715-H11725-H11726-H11732) riportati nel Perimetro sanitario non può escludersi, allo stato, che il FSI venga utilizzato anche in favore di altri enti e finalità estranei alle finalità di garantire l'erogazione dei LEA, in tutto in contrasto con i principi della normativa vigente, così come delineati dal Giudice costituzionale.

Il tutto gravato dalla circostanza che la Regione Lazio è in piano di rientro dal 2007 e che per espressa previsione di legge non può erodere risorse destinate ai LEA per finalità, seppure sanitarie, estranee agli specifici perimetri ed ambiti di operatività dei suddetti servizi.

La questione peraltro si riflette anche sulle modalità di adempimento in concreto al disposto di cui all'art. 3 comma 7 del d.l. n. 35/2013 convertito con legge n. 64/2013 e successive modifiche ed integrazioni, ai sensi del quale a decorrere dal 2015 viene previsto che la Regione eroghi entro il 31 dicembre al Servizio sanitario nazionale almeno il 95% delle somme spettanti a titolo di finanziamento del proprio servizio sanitario regionale e la restante quota entro il 31 marzo dell'anno successivo.

In sede di controdeduzioni, *post* adunanza di pre-parifica, con riferimento alle osservazioni formulate sull'utilizzo del FSI per ARPA, l'Ente ha trasmesso un file che riporta, in linea meramente descrittiva, l'inerenza delle attività svolte da ARPA nel 2023 rispetto alle prestazioni comprese nel perimetro dei LEA, nei termini disposti dal DPCM del 2017.

Sul punto è prevenuta la nota n. 1328698 del 28 ottobre 2024, del Collegio dei revisori di Arpa, "*rileva la conformità numerica degli importi indicati nella ricostruzione extracontabile delle spese imputabili direttamente sulla missione 13 programma 7, elaborata sulla base delle percentuali sopra indicate e accertate dall'Agenzia, rispetto ai valori indicati nel rendiconto 2023.*"

Attività di *due diligence* straordinaria sulle poste patrimoniali portanti del consolidato SSR

Come noto, nell'ambito del precedente giudizio di parifica, era stata riscontrata, tra l'altro, la complessiva "non definitività" dei dati sulle poste portanti del bilancio consolidato SSR (cfr. par. 10.1, sentenza n. 148/2023/PARI), per l'effetto le poste portanti del bilancio consolidato del SSR sono state parificate con riserva.

Con la determina n.G10720 del 3 agosto 2023, l'Ente ha inteso accelerare le attività già previste con determina G06365 del 28 maggio 2020, tra le quali la riconciliazione dei crediti/debiti GSA e Aziende SSR, attraverso un'attività straordinaria di revisione di tutte le poste degli Stati Patrimoniali delle aziende al fine di addivenire ad una definitiva soluzione del Fondo di dotazione negativo sul Bilancio Consuntivo 2023, nel rispetto delle tempistiche già previste con DGR n. 781 del 16 novembre 2021.

Dai documenti in atti, risulta che l'attività di *due diligence* è stata svolta con l'ausilio di un *advisor* contabile diverso da quello in carica ai fini dell'attuazione del piano di rientro. La circostanza ha destato perplessità.

Le risultanze della verifica, ed il relativo andamento, sono stati riportate in due distinte Relazioni, appositamente sottoscritte dal Direttore della GSA e dal Dirigente Area Controllo di Gestione e Internal Audit.

La Relazione conclusiva sugli esiti è stata allegata alla nota integrativa al bilancio GSA e SSR 2022 approvato con DGR del 18 luglio 2024 n. 532.

Secondo quanto riportato nelle conclusioni "*Alla luce delle rettifiche riflesse nei bilanci delle Aziende, a livello di bilancio consolidato residua un fondo di dotazione negativo, post rettifiche e destinazione dei risultati pari ad euro 475.721.456 (tabella 27), a cui va aggiunto l'impatto netto in GSA di euro 57.611/000 al fine di addivenire all'importo della copertura necessaria*".

Il fabbisogno di copertura del SSR, pertanto, all'esito di tali operazioni straordinarie, viene riferito pari a circa 533 milioni, di cui 475 milioni per ripiano dei fondi di dotazione negativi.

In questa sede, ci si limita a prendere atto delle suddette risultanze, così come attestate dall'Ente. Secondo quanto riportato nella Relazione, gli esiti di tale attività di revisione straordinaria (ivi inclusi quelli ex riclassificazione DCA 521) ed i relativi effetti sulle poste portanti del sistema di bilancio SSR, *“risultano oggi recepite dalle singole Direzioni delle Aziende SSR e riflesse nei rispettivi bilancio di esercizio 2023”*.

Considerando la tempistica ed il perimetro di rilevanza ai fini del presente giudizio, i controlli nel merito saranno effettuati nelle competenti sedi di controllo dei bilanci 2023 delle Aziende (cfr. art. 1, commi 1 e 3, del d.l. n. 174/2012), nonché in sede prossimo giudizio di parifica in ordine ai correlati effetti nel bilancio GSA e consolidato SSR 2023.

Fermo quanto sopra, da una verifica di mera coerenza estrinseca, dei dati e delle informazioni riportate nelle tre relazioni trasmesse, si evidenzia l'espunzione (nella 3^a Relazione) della voce *“Quote inutilizzate dei contributi pari a 239.388/000 euro al 31 dicembre 2022”*, originariamente inclusa nel perimetro d'indagine (Relazione del 9 gennaio 2024 e del 21 giugno 2024).

Non è chiaro, quindi, se tale verifica sia proseguita nel merito e secondo quali risultanze. Il punto, quindi, sarà oggetto di analisi nelle sopra indicate separate sedi di controllo.

Del pari, da quanto emerge dalla Relazione (par. 9), la conciliazione dei debiti e dei crediti Regione/GSA ed Aziende, è risultata effettuata a livello di *“verifica di coerenza”* sui totali (Debiti Regione/GSA - Crediti SSR).

La verifica *“puntuale”* dei debiti e dei crediti risulta ancora in corso di esecuzione e, secondo quanto riferito dall'Ente, terminerà con il prossimo bilancio d'esercizio 2024.

Anche tale aggregato, pertanto, sarà oggetto di esame nel merito in sede di successivi controlli.

La copertura dei fondi di dotazione così come rideterminati in via definitiva è stata assegnata, ai sensi della l.r. n. 13/2024, a valere sul triennio 2024-2026.

I fondi di dotazione negativi

I fondi di dotazione negativi rappresentano un'anomalia del sistema, fenomenica prima che giuridica.

Il sistema di bilancio del SSR della Regione Lazio è l'unico, oltre la Calabria, con fondi di dotazione negativi (cfr. Tavolo tecnici - verbale 27 ottobre 2022, ribadito nel verbale del 20 aprile 2023 e nel verbale dell'11 aprile 2024).

Sui fondi di dotazione sono emerse essenzialmente due problematiche.

La prima inerisce alla loro corretta quantificazione, avendo riguardo all'applicazione della DCA n. 521/2018 (e seguenti) ed alla riscontrata complessiva *“non definitività”* delle poste portanti del sistema di bilancio del SSR, con conseguenti effetti riflessi sulla determinazione di tale posta.

La seconda ha per oggetto il meccanismo di ripiano dei fondi adottato dall'Ente (sul punto vedi *infra*).

La Regione ha inteso dare attuazione a tale impegno, con l'art. 3 della legge regionale n. 28/2019.

Il disposto normativo è stato oggetto di numerose modifiche nel tempo, anche se la tecnica di copertura è rimasta inalterata almeno sino a tutto il 2022.

Le modifiche hanno riguardato l'ammontare e, quindi, le tempistiche di ripiano dei suddetti fondi, progressivamente diluite nel tempo.

La legge regionale in questione prevede un meccanismo di copertura per cui, i fondi di dotazione – di fatto – vengono trattati come fattispecie distinta rispetto alle passività (debiti pregressi) del sistema di bilancio del SSR.

Sino alla versione vigente nell'esercizio 2022, il ripiano veniva rinvenuto a valere sulle risorse da extra gettito.

Con l'articolo 9, comma 31, della legge regionale n. 19/2022 e da ultimo dall'articolo 4, comma 1, lettera a), della legge regionale 30 marzo 2023, n. 1, è stato modificato l'articolo 3 della legge regionale n. 28/2019, prevedendo da un lato la diluzione del programma di ricapitalizzazione di ulteriori anni (nel triennio 2023-2025 per l'importo di soli 10 milioni di euro), dall'altro che alla relativa copertura si provvedesse con risorse regionali e non con le risorse da extra gettito

Tale versione della legge è tutt'ora vigente. Non è stata modificata neanche alla luce dei solleciti dei Tavoli, né per effetto della "ri-determinazione" del loro importo, all'esito dell'attività di verifica straordinaria.

Già nell'ambito del precedente giudizio di parifica, la Sezione aveva espresso dubbi in ordine alla legittimità costituzionale della norma all'esame.

E ciò sia per la modalità di copertura che per la sua tempistica.

Alla luce della ri-determinazione dell'importo dei fondi di dotazione negativi, post rettifiche straordinarie, i fondi di dotazione negativi verranno ripianati nei termini di cui all'art. 5 della l. reg. n. 13/2024.

Con la legge regionale n. 13/2024, però, non risultano venuti meno i dubbi sulla legittimità costituzionale dell'art. 3 della l.r. n. 29/2018, e ciò in quanto la stessa "persiste" nel sistema immutata, contribuendo per 111 milioni alla copertura dei fondi, secondo i medesimi meccanismi che avevano suscitato le perplessità di legittimità costituzionale sulla versione ante modifiche del 2023.

In ordine alle modalità di ripiano dei fondi di dotazione come sopra rideterminati, in sede di controdeduzioni, l'Ente ha riferito che "con le deliberazioni della Giunta regionale, rispettivamente, 8 agosto 2024, n. 650 e 27 settembre 2024, n. 732, si è data attuazione ai profili finanziari recati dalla l.r. n.

13/2024, effettuando le variazioni di bilancio necessarie a garantire l'ammontare complessivo dell'importo pari a euro 475.721.456,00, a valere sul triennio 2024-2026, sul capitolo U0000H13931 (comprese le risorse già stanziato sul capitolo a legislazione vigente) e consentire alla struttura regionale competente di adottare i relativi provvedimenti spesa (DD n. G12753 del 30 settembre 2024). Questi ultimi, dunque, sanciscono a consuntivo la chiusura di un percorso che conduce, definitivamente, al superamento dell'art. 3 della l.r. n. 28/2019, stante l'approvazione del bilancio d'esercizio consolidato del SSR 2022 di cui alla DGR n. 532/2024 e delle successive norme regionali approvate nel corso del 2024, le quali, inequivocabilmente, manifestano la volontà dell'Amministrazione di porre fine, tra l'altro, alla temporaneità, con annessa precarietà e indeterminatezza, correlata al citato disposto normativo.

Percorso che, nel caso specifico dell'accantonamento al fondo per il pagamento delle perdite potenziali di parte corrente delle risorse pari a 340 milioni come precedentemente rappresentato, ha seguito di "pari passo" l'evoluzione dei lavori concernenti il consolidamento del bilancio 2022 del SSR, passando da un accantonamento non specificatamente individuato – come avvenuto inizialmente con l'approvazione dell'art. 6, c. 2, della l.r. 6/2024, che teneva conto dell'avviamento e dello svolgimento delle attività – a un accantonamento puntualmente destinato – come avvenuto con la modifica del citato art. 6, c. 2, della l.r. n. 6/2024, ai sensi dell'art. 4, c. 1, lett. b), della l.r. n. 13/2024, che ha tenuto conto delle attività definitivamente concluse. Per terminare, all'esito dei risultati definitivi delle attività di consolidamento, con la copertura disposta ai sensi dell'art. 5 della l.r. n. 13/2024 ed attuata coi successivi provvedimenti sopra citati e prospettare, in tal modo, l'abrogazione dell'art. 3 della l.r. n. 28/2019 che sarà sottoposta all'organo titolare della funzione legislativa".

In sede di adunanza di pre-parifica, l'Ente si è assunto l'impegno di abrogare la norma all'esame.

Le misure, come sopra rappresentate dall'Ente, saranno oggetto di riscontro, anche in termini di effettiva fattibilità, in sede di successivo giudizio di parifica.

Ai fini del presente giudizio e, in particolare, per la corretta determinazione del saldo al 31.12, si ritiene venga in rilievo il fondo (fondo di 340 milioni) accantonato nel risultato di amministrazione, utile a rappresentare il fabbisogno di copertura del SSR, ed il concreto fabbisogno di copertura individuato dall'Ente all'esito dell'attività di *due diligence* (pari a circa 532 milioni, di cui 475 milioni per copertura fondi di dotazione negativi).

Rapporti Regione Fondazione Policlinico Tor Vergata e Università

Come noto, la complessiva vicenda legata ai rapporti debito-credito tra Università Tor Vergata-Fondazione Tor Vergata e Regione è stata oggetto di una prima analisi in sede di precedente giudizio di parifica.

In particolare, erano emerse perplessità in ordine all'inclusione della Fondazione nell'alveo degli enti del perimetro sanitario.

Tali perplessità persistono, anche all'esito degli approfondimenti svolti ai fini del presente giudizio. Dai riscontri forniti risulta che la Fondazione ha operato - dalla sua costituzione sino al 2014 - in virtù di un modello di sperimentazione gestionale nei termini previsti dall'art. 6 dell'allora vigente Protocollo d'Intesa fra la Regione Lazio e l'Università degli studi di Roma "Tor Vergata".

A far data dal 1° luglio 2008, è stato effettuato il trasferimento dall'Azienda Ospedaliera PTV alla Fondazione PTV di tutti i rapporti giuridici preesistenti, con esclusione di quelli relativi al personale dipendente e convenzionato di cui all'ACN SUMAI, per i quali tuttavia sussiste l'obbligo di addebito alla gestione della Fondazione.

La sperimentazione gestionale è venuta a scadenza in data 30 giugno 2014.

Dal 1 luglio 2014 ad oggi le prestazioni vengono erogate, in regime di *prorogatio* di fatto, secondo il medesimo modello di gestione sperimentale (scaduto), e ciò nelle more della messa in operatività dei diversi disegni organizzativi che si sono succeduti nel tempo: in origine, la costituzione della Fondazione IRCCS di Diritto Pubblico Policlinico Tor Vergata prevista dall'art. 6 della l.r. 22 aprile 2011 n. 6 (dal 2014 al 2017); oggi, la costituzione e messa in operatività della nuova Azienda ospedaliero-universitaria "Policlinico Tor Vergata".

Il procedimento per il riconoscimento del carattere scientifico della Fondazione PTV "Policlinico Tor Vergata" non ha mai avuto seguito.

Non vengono indicate neanche in questa sede le ragioni del mancato riconoscimento.

L'Ente si limita a riportare (*rectius* ribadire) il nuovo "assetto in costruendo", che prevede la costituzione ed attivazione della "Azienda Ospedaliera Universitaria "Policlinico Tor Vergata".

Ad oggi, tale riassetto non è ancora operativo.

Da quanto risulta in atti, il nuovo Protocollo d'intesa è fase di approvazione da parte dei Tavoli.

Dall'analisi dei flussi finanziari, nei canali SIOPE, al 31 dicembre 2022 e al 31 dicembre 2023 la Fondazione risulta destinataria di risorse del fondo sanitario indistinto.

Nelle more dell'attivazione dell'istituenda Azienda Ospedaliera Universitaria "Policlinico Tor Vergata" le risorse del fondo 2023 continueranno ad essere attribuite nei sopra indicati termini.

Sul punto i riscontri forniti dall'Ente non sono risultati persuasivi.

E' ben vero che la Fondazione, per la natura dei soci fondatori e per lo specifico regime di vincoli e controlli a cui è sottoposta, potrebbe rientrare - al concorrere degli altri requisiti - nella categoria dei c.d. Organismi di diritto pubblico.

Questo nulla dice, però, in ordine ai presupposti per la sua inclusione nel perimetro degli enti del SSR.

Del pari non sono state chiarite le ragioni dei plurimi tentativi di ri-assetto, ad oggi non ancora giunti a conclusione.

Ares ed il trasporto sanitario

La dinamica della vigilanza e dei controlli su ARES 118 da parte della Regione e dei criteri di riparto del FSI, sono state oggetto di approfondimento nell'ambito del precedente giudizio e rinviati, per i relativi esiti, al presente.

Nella documentazione trasmessa dalla Regione, ma prodotta dell'Ares, sono evidenziate le problematiche di gestione afferenti al problema sistemico delle gare, del fermo mezzi, del contenzioso con Elitaliana soccorsi.

In ordine ai profili più strettamente connessi alle funzioni di controllo e vigilanza da parte della Regione, i riscontri si sono limitati a riportare le norme di riferimento, senza fornire informazioni funzionali a comprenderne l'attuazione in concreto.

La questione sarà **oggetto**, pertanto, di specifico approfondimento in sede di successivi controlli, anche avendo riguardo alle criticità evidenziate dall'ANAC nell'ambito della delibera n. 292/2024 sulla dinamica degli "Affidamenti del servizio di soccorso sanitario in emergenza in area extra-ospedaliera", anche in termini di coordinamento tra ARES e la Regione.

Il sistema di gestione di bilancio di Ares sarà oggetto di verifica anche alla luce degli effetti dell'attività di *due diligence* straordinaria sul bilancio 2023, nei termini sopra evidenziati per tutte le altre Aziende del consolidato SSR (art. 1, comma 3, d.l. n. 174/2012).

CORTE DEI CONTI - UFFICIO GRAFICA E RIPRODUZIONE - ROMA





REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
La CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

Udienza del 31 ottobre 2024

Componenti il Collegio:

Presidente	Stefano SIRAGUSA;
Presidente aggiunto	Franco MASSI;
Consigliere	Vanessa PINTO (relatrice);
Consigliere	Ilio CICERI;
Consigliere	Pasquale ANGELOSANTO;
Primo Referendario	Giuseppe LUCARINI;
Primo Referendario	Matteo SANTUCCI;
Referendaria	Giulia RUPERTO.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Lazio, sentite le relazioni d'udienza, le conclusioni rassegnate dal Pubblico ministero e l'intervento del Presidente della Giunta regionale, sulla base dei dati acquisiti, nei limiti delle verifiche effettuate e ferme restando le irregolarità riscontrate con impatto neutro sul saldo, nei termini indicati in parte motiva

PARIFICA

il rendiconto generale della Regione Lazio per l'esercizio 2023, con i relativi allegati, approvato con delibera di Giunta regionale n. 285 del 24 aprile 2024, nelle sue componenti del conto del bilancio e del conto del patrimonio, con la seguente



CORTE DEI CONTI

ECCEZIONE

- a. il capitolo di uscita U000H11726 "Armo - Utilizzazione dell'assegnazione del ministero della Salute concernente l'intesa di deliberazione CIPE relativa al riparto per il servizio sanitario nazionale § altri servizi", della Missione 13 programma 01 (Fondo sanitario indistinto), nella misura in cui risultano contabilizzati impegni, per l'importo di euro 600.321,33, a favore della società *advisor*, in violazione dell'art. 20, comma 1, lett. B, del dlgs n. 118/2011, nei termini indicati in parte motiva, con conseguenti maggiori vincoli, per pari importo, da destinare ai LEA sul medesimo capitolo di spesa.

Il tutto nei termini e con gli effetti indicati in parte motiva.

PARIFICA CON RISERVA

1. La parte accantonata del risultato di amministrazione e, in particolare, il fondo passività potenziali destinato alla copertura del fabbisogno sanitario e, quindi, il correlato perimetro sanitario della Regione Lazio per il 2023 - incluso nel rendiconto oggetto del presente giudizio di parificazione - per la sola parte relativa alla copertura dei fondi di dotazione negativi, nell'importo determinato a seguito dell'attività di *due diligence* straordinaria.
2. I residui attivi da esercizi precedenti, riportati sul capitolo di entrata E0000611145 "Partite varie e giri contabili", pari a euro 13.647.274,58, ed i residui passivi da esercizi precedenti, riportati sul correlato capitolo di spesa U0000T31425, pari a euro 73.575.374,72.
3. Il capitolo del bilancio U0000R21514 "Indennità segreteria giunta e consiglio - l.r. 15/07 art. 16 § retribuzioni in denaro", nella misura in cui risultano contabilizzati oneri, per indennità del personale di diretta collaborazione, maggiorati del 30 per cento.

Il tutto nei termini e per le ragioni indicati in parte motiva.

APPROVA

l'allegata relazione ai sensi dell'art. 41 del T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e dell'art. 1, comma 5, del decreto - legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213



CORTE DEI CONTI

ORDINA

che i conti, muniti del visto della Corte, siano restituiti al Presidente della Regione Lazio per la successiva presentazione al Consiglio regionale

DISPONE

la trasmissione della presente decisione, con l'unita relazione, al Presidente del Consiglio regionale e al Presidente della Regione Lazio, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e finanze, nonché alla Procura regionale della Corte dei conti per il Lazio, per le determinazioni di competenza.

Dispositivo letto in udienza.

LA RELATRICE

Vanessa Pinto



IL PRESIDENTE

Stefano SIRAGUSA



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER IL LAZIO

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE SUL RENDICONTO
GENERALE DELLA REGIONE LAZIO
Esercizio finanziario 2023

**Requisitoria del Procuratore regionale
Paolo Luigi Rebecchi**

UDIENZA DEL 31 OTTOBRE 2024



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER IL LAZIO

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE LAZIO Esercizio finanziario 2023

**Requisitoria del Procuratore regionale
Paolo Luigi Rebecchi**

UDIENZA DEL 31 OTTOBRE 2024



La Relazione è disponibile sul sito web della Corte dei conti : www.corteconti.it



CORTE DEI CONTI

PREMESSA

Saluto cordialmente gli illustri ospiti per aver onorato con la loro presenza l'udienza della Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti, per il giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Lazio relativo all'esercizio finanziario 2023.

La Corte dei conti è garante imparziale degli interessi dello Stato e del rispetto degli equilibri economico-finanziari del complessivo ed unitario settore pubblico. Ai fini del coordinamento della finanza pubblica ha inoltre il compito di verificare *“il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea”*¹.

Il giudizio di parificazione, che rientra nell'ambito delle funzioni di controllo intestate alla Corte dei conti, è funzionale alla chiusura del ciclo di bilancio del precedente esercizio finanziario e costituisce il presupposto per la successiva approvazione del rendiconto da parte dell'Organo legislativo regionale e per l'impostazione delle manovre finanziarie future.

La decisione di parifica, con la relazione contenente osservazioni e valutazioni prospettiche sugli andamenti

¹ Cfr. art. 7 della legge n. 131 del 2003.

economico-finanziari della gestione, riguarda complessivamente e sostanzialmente l'accertamento che, nel rendiconto, quanto speso in un esercizio finanziario trovi corrispondenza nelle previsioni legali di bilancio per il medesimo esercizio, secondo il precetto fondamentale dell'equilibrio, in base al quale deve mantenersi un *“armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche”* ².

In questo modo si valorizza la funzione di riscontro degli obiettivi economico-finanziari e di gestione della cosa pubblica rispetto agli indirizzi programmatici elaborati in sede previsionale.

Il giudizio di parifica non è più limitato alla verifica delle risultanze contabili, ma si inserisce nel graduale processo evolutivo dei controlli, miranti a vigilare sull'equilibrio dei bilanci pubblici, sicché, al raffronto dei risultati del rendiconto generale, tanto per le entrate quanto per le spese (con riferimento all'intero ciclo della programmazione finanziaria annuale e, quindi, non solo alla legge di bilancio, ma anche all'eventuale legge di autorizzazione all'esercizio provvisorio, alla legge di assestamento, alle leggi e ai provvedimenti di variazione), si devono affiancare *“altri imprescindibili riscontri di regolarità finanziaria, a garanzia di un assetto contabile di rilevanza costituzionale e dei vincoli finanziari di fonte europea derivanti dai principi dell'equilibrio tendenziale di bilancio (artt. 81, co. 1; 97, co. 1; 119, co. 1, Cost.), della sostenibilità dell'indebitamento (art. 97, co. 1, Cost.) e dell'obbligo di concorrere all'osservanza dei vincoli*

² Art. 1, co. 5, del d. legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge n. 213 del 7 2012, .

economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (art. 119, co. 1, Cost.)"³.

Nell'ambito della decisione di parifica il Procuratore regionale, che è "*organo della giurisdizione, istituito per stimolare la realizzazione di interessi protetti dal diritto*"⁴, interviene a tutela dell'interesse oggettivo della regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente, attraverso la valutazione dei dati contabili e gli elementi acquisiti nel corso dell'istruttoria dalla Sezione, anche in contraddittorio con la Regione, nell'adunanza di "pre-parifica", a seguito della quale deposita le conclusioni sul Rendiconto (art. 18 del rd. 13 agosto 1933, n. 1038, art. 72 del rd. 12 luglio 1934, n. 1214).

Il controllo della Sezione, come evidenziato, si è sviluppato in contraddittorio con l'Amministrazione, nell'obiettivo di rilevare la trasparenza e la regolarità delle poste contabili in linea con le disposizioni dei conti pubblici.

La Procura ha partecipato all'adunanza di "pre-parifica" ed è stata resa edotta sia delle richieste istruttorie che la Sezione ha inoltrato all'amministrazione regionale, sia delle risposte di quest'ultima.

A tal fine, prima del merito delle questioni giuscontabili affrontate nel seguito della presente relazione, si intende richiamare preliminarmente il "*principio del contraddittorio*", che assume significativa rilevanza anche nel giudizio di parifica del rendiconto regionale, secondo l'art. 111 Cost. sul "*giusto processo*".

³ Cfr. sent.8/2023/DELC delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione.

⁴ Cfr. sent.20/2021/DELC delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione.

Nella Relazione sugli esiti istruttori, avente natura di deferimento trasmessa con ordinanza presidenziale 70/2024 *“al fine di garantire il proprio diritto a contraddedurre all’Amministrazione regionale e al contempo estendendo il contraddittorio anche alla competente Procura contabile...”*, sono state prospettate alcune perplessità circa la legittimità costituzionale su norme nazionali e/o regionali. Al riguardo, si evidenzia la necessità che sia assicurato un adeguato contraddittorio secondo quanto affermato dalle Sezioni Riunite in sede di controllo, con la deliberazione 5/SSRRCO/QMIG/22. Ciò anche nella considerazione che, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 112 del 2020, è stato progressivamente ammesso un ampliamento dei parametri normativi costituzionali su cui fondare l’incidente di costituzionalità in sede di giudizio di parifica regionale, non più strettamente limitata all’art. 81 Cost. (ad es. nel caso citato, la Consulta ha ritenuto ammissibile una questione di legittimità costituzionale non soltanto con riferimento alla violazione dei parametri finanziari desumibili dagli artt. 81 e 97, primo comma Cost., ma anche con riferimento alla violazione di parametri non finanziari desumibili dall’art. 117, secondo comma, lettera l, e terzo comma Cost.). In tal senso, si richiama anche la più recente sentenza n. 4/2024/DELC delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale (depositata il 14 maggio 2024), emessa a seguito del ricorso della Regione siciliana avverso il dispositivo della decisione di parifica n.1/2014/SSRR/PARI emesso dalle Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione siciliana.

Quanto alla tempistica del giudizio di parificazione non può non richiamarsi l'attenzione sull'importanza del disposto dall'articolo 18 del decreto legislativo 118 del 2011, che fissa il termine del 31 luglio dell'anno successivo per l'approvazione da parte dell'Assemblea legislativa del rendiconto regionale e il termine del 30 aprile per l'approvazione del Progetto di rendiconto da parte della Giunta regionale *"per consentire la parifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti"*. Tali termini, pure non espressamente qualificati perentori dal Legislatore, risultano funzionali ad assicurare la corretta dinamica temporale e funzionale dei cicli di bilancio come chiarito dalla deliberazione 5/SSRRCO/QMIG/22 della Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo: *"... Il rispetto della sequenza temporale, da parte della Corte dei conti assume, dunque, valenza intrinseca: la stretta concatenazione del ciclo di bilancio non ammette interruzioni, ma esige una stretta sincronia dei tempi della parifica con quelli propri della dialettica tra gli organi (esecutivo e assemblea legislativa). In ambito regionale, peraltro, il collegamento tra i vari momenti del ciclo di finanza pubblica è vieppiù evidente per l'obbligo di riportare nei bilanci successivi gli avanzi o i disavanzi degli esercizi precedenti. Da quanto precede, pare chiara la necessità che il giudizio di parificazione intervenga nell'ambito del lasso temporale connaturato al ciclo di bilancio, quale suo momento essenziale e funzionale allo svilupparsi del circuito decisione-gestione-rendicontazione delle pubbliche finanze; milita in tal senso anche la previsione di un quadrimestre come limite massimo per la gestione provvisoria del bilancio."*

Ciò premesso, può osservarsi che le principali criticità delle gestioni sottostanti i dati contabili, emerse nel corso dell'attività istruttoria e suscettibili di influire negativamente sull'andamento della finanza regionale, riguardano le macro-tematiche del bilancio, del personale e della sanità, tutte strettamente collegate.

Il rendiconto dello scorso esercizio è stato parificato dalla Sezione con numerose eccezioni. L'Ente si è adeguato in via sostanziale ai rilievi contenuti nel dispositivo della decisione di parifica 2022, recependone tempestivamente gli esiti sul risultato di amministrazione con la l.r. n.16 del 2023, rilevando un disavanzo in aumento di ulteriori 170 milioni di euro (rispetto a quello presunto approvato con dGR n. 137 del 2023) e prevedendo un piano di rientro per il prossimo triennio. Pertanto, in ossequio al principio di continuità del bilancio, prima di considerare le risultanze contabili del 2023 è stato opportuno verificare, anche in contraddittorio con l'ente durante l'adunanza pre-parifica, l'effettivo valore della base di partenza (il disavanzo) e la sussistenza dei presupposti per la realizzazione del citato ripiano triennale.

È noto che la Regione deve ancora sopportare un consistente indebitamento, che ne limita le scelte di investimento, impedendo la destinazione di risorse al soddisfacimento delle esigenze e dei servizi della collettività.

Sono state rilevate alcune criticità con riguardo alla spesa del personale connesse in primo luogo alla loro allocazione in un capitolo "*omnibus*" oltre al trattamento accessorio del personale delle segreterie amministrative e politiche.

Quanto al tema delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative, che sono da anni al centro di un vivace dibattito giurisprudenziale, nonché di plurimi interventi legislativi, si sollecita anche in questo caso l'attenzione al profilo dei controlli, con particolare riguardo alle procedure di incameramento e recupero delle somme di competenza della regione.

In merito al comparto sanitario si sono rilevate criticità in ordine alla correttezza della perimetrazione delle risorse di finanziamento della sanità al di fuori della specifica "missione 13" e in particolare, alla destinazione all'Agenzia regionale per la protezione ambientale di una quota di risorse del fondo sanitario regionale pari a 24 milioni di euro che sono riservati all'erogazione dei servizi sanitari essenziali.

Peraltro, la sanità territoriale nel Lazio è destinata ad attraversare una profonda ristrutturazione, mediante i fondi del Pnrr, che devono essere utilizzati per implementare un sistema di gestione più efficiente, che si traduca in accesso egualitario per tutti alle prestazioni e all'erogazione dei servizi, sia in efficienza macroeconomica (spese appropriate al PIL), sia in efficienza microeconomica (servizi che massimizzino i prodotti sanitari e i benefici per i cittadini).

In particolare, si vuole richiamare l'attenzione sulla necessità di una dinamica gestione, il più possibile adeguata alle richieste dei cittadini, delle liste di attesa, questione strettamente connessa al sistema di garanzia dei livelli essenziali di assistenza ovvero di quelle prestazioni che dovrebbero essere rese gratuitamente o

dietro il pagamento di un *ticket*, ma i cui lunghi tempi di attesa portano spesso il cittadino a decidere di non avvalersi del servizio sanitario pubblico⁵. In conclusione, la dilatazione dei tempi di attesa non deve diventare uno strumento dissuasivo al ricorso al servizio sanitario pubblico. Sotto questo profilo, va evidenziata la mancata finalizzazione della quota pari allo 0,3 per cento del fondo sanitario indistinto, destinata al recupero delle liste di attesa pari a circa 35 milioni di euro. Il settore necessita complessivamente di un rafforzamento del sistema dei controlli interni ed esterni diretto a intercettare con tempestività i punti di criticità amministrativa, gestionale e contabile che possono compromettere oltre alla corretta gestione dei fondi, l'effettività ed appropriatezza delle prestazioni sanitarie.

L'attività istruttoria della Sezione⁶ ha dato impulso ai lavori dei tavoli funzionali alla riconciliazione delle partite dare-avere tra la regione e le amministrazioni centrali dello Stato, che risultavano sospese, grazie alle quali sono stati confermati il 46% (su un importo totale di circa 240.000.000 di euro al 31 dicembre 2023) dei crediti nei confronti dei ministeri. Si auspica che dette interlocuzioni possano perdurare nel tempo vista la criticità

⁵ Sul punto si veda il sito <https://www.salutelazio.it/monitoraggio-tempi-di-attesa-dati> che monitora le percentuali delle prestazioni ambulatoriali prenotate entro i tempi standard regionali. In generale si osserva che il TDA (indice tempi di attesa) per le visite con alta priorità ha un valore elevato, mentre per quelle che presentano una priorità programmata o differibile scende in molti casi sotto al 50%.

⁶ Si fa riferimento alla nota istruttoria Cdc- Sezione regionale di controllo per il Lazio prot. 1415 del 1/03/24, in cui è stato chiesto alle Amministrazioni centrali interessate, per il tramite dell'Ispettorato generale della finanza presso il MEF, di fornire conferma della sussistenza nelle proprie scritture contabili degli importi indicati nell'elenco (DOC 1) allegato alla stessa nota.

riscontrata nello smaltimento dei residui attivi vetusti nei confronti delle amministrazioni centrali, aprendo la via alla connessa attività di riscossione. Il corretto riaccertamento dei residui attivi, infatti, è fondamentale per la prevenzione di rischi per gli equilibri di bilancio, considerato che detti residui, unitamente alla cassa, costituiscono la componente positiva del risultato di amministrazione.

Rendiconto generale 2023

1. Considerazioni generali e di sintesi

Il Titolo III del d.lgs. 118/2011, introdotto dal d.lgs. 126/2014, disciplina l'ordinamento finanziario e contabile delle Regioni a statuto ordinario.

La necessità di disciplinare in maniera uniforme l'ordinamento contabile dello Stato e degli Enti territoriali risiede nel fatto che la finanza regionale concorre con la finanza statale e locale al perseguimento degli obiettivi di convergenza e di stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e opera in coerenza con i vincoli che ne derivano.

Nel rispetto dei principi cardine della programmazione della gestione, le Regioni adottano ogni anno il bilancio di previsione finanziario, le cui previsioni, riferite ad un orizzonte temporale almeno triennale, sono elaborate sulla base delle linee strategiche e

delle politiche contenute nel Documento di economia e di finanza regionale (DEFER).

In relazione alle esigenze derivanti dallo sviluppo della fiscalità regionale, le Regioni adottano altresì una legge di stabilità regionale che contiene il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio di previsione.

Il sistema contabile garantisce la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sotto il profilo finanziario, economico e patrimoniale.

Il sistema di bilancio, invece, si avvale del bilancio di previsione finanziario, del Documento tecnico di accompagnamento del bilancio e del bilancio finanziario gestionale.

Per ciascun esercizio, il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario di competenza.

I risultati della gestione sono, invece, dimostrati nel rendiconto generale annuale delle Regioni.

Ai sensi dell'art. 63, comma 2, del d.lgs. 118/2011, il rendiconto generale è composto dal Conto del bilancio, dal Conto economico e dallo Stato patrimoniale, in quanto ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 118/2011, le Regioni affiancano alla contabilità finanziaria, a fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico-patrimoniale, garantendo, in tal modo, *“la rilevazione unitaria dei fatti gestionali, sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale”*. Contestualmente al rendiconto, le Regioni approvano il rendiconto consolidato, comprensivo dei risultati del Consiglio regionale e degli eventuali organismi strumentali.

Con deliberazione n. 285 del 24 aprile 2024, la Giunta della regione Lazio ha adottato la proposta di legge regionale di Rendiconto relativa all'esercizio 2023, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 63, comma 2, del decreto legislativo innanzi citato.

In particolare, il Conto del bilancio è il documento contabile in cui sono esposti i dati finanziari della gestione svolta nel corso del 2023. Assume come dato di partenza le risultanze contabili approvate con il bilancio di previsione relativo al medesimo anno.

Di seguito i dati più significativi.

Nella gestione di competenza a fronte di **previsioni definitive di entrata** per 41.590.273.277,80 euro sono state accertate somme per 19.815.173.466,30 euro e rimosse somme per 16.258.635.158,69 di euro.

L'Amministrazione regionale ha evidenziato che la rilevante differenza tra lo stanziamento di competenza in parte entrata e gli accertamenti di competenza è dovuta alla rilevante mole delle cd. poste tecniche (partite di giro, anticipazione di tesoreria e utilizzo fondo anticipazione di liquidità) pari a circa 20 miliardi di euro nel 2023, che valgono poco più della metà del bilancio regionale (52% circa del totale).

Inoltre, defalcando il **fondo pluriennale vincolato (FPV)** di entrata e l'avanzo di amministrazione accantonato e vincolato applicato in entrata si ottiene lo stanziamento di competenza che può essere oggetto di accertamenti, il cui importo nel 2023 è pari a circa 27 miliardi di euro. La differenza rispetto agli accertamenti ha dato luogo ad economie di stanziamento pari a 7,3 miliardi di euro nel 2023.

La medesima dinamica si ripropone anche in parte spesa, in cui a fronte di previsioni definitive di spesa pari a 41.590.273.277,80 di euro, lo stanziamento reale al netto delle poste tecniche è pari a 21,7 miliardi di euro, da cui, defalcato il Fondo anticipazione di liquidità e i disavanzi applicati, risultano impegni per 18.764.449.793,01 di euro e pagamenti per 14.875.770.794,81 di euro, con economie di stanziamento pari a 9,4 miliardi di euro.

Così rettificate le reali grandezze finanziarie, l'Amministrazione regionale ha dichiarato che la reale percentuale di stanziamenti non accertati è stata pari nel 2023 al 4% circa del bilancio, il che non ha messo a rischio la realizzazione delle politiche pubbliche programmate.

Al fine di dare attuazione al principio contabile generale della competenza finanziaria, la Regione ha compiuto le operazioni di accertamento dei residui secondo le previsioni di cui all'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 118/2011.

L'insieme delle operazioni di riaccertamento è stato definito con deliberazione della Giunta regionale n. 200 del 28 marzo 2024, successivamente modificata ed integrata dalla deliberazione della Giunta regionale n.226, 12 aprile 2024, previa acquisizione del parere favorevole del Collegio dei Revisori dei Conti, organo deputato a vigilare sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione della Regione.

All'esito di tali operazioni sono risultati prodotti dalla gestione di competenza **residui attivi** per 3.556.538.307,61 di euro su un totale di residui attivi conservati nel conto del bilancio al 31 dicembre 2023 pari a 6.220.230.019,08 di euro, in aumento rispetto

all'esercizio precedente in cui il totale dei residui attivi era pari a 5.824.970.747,63 di euro.

I **residui passivi** al 31.12.2023 ammontano a 6.039.971.859,69 di euro (in aumento rispetto all'esercizio 2022 in cui i residui passivi ammontavano ad 5.016.312.275,18 di euro) di cui 3.888.678.998,20 di euro riconducibili ad impegni di spesa di competenza e 2.151.292.861,49 di euro da residui passivi presenti al 31.12.2022.

Con la medesima deliberazione è stato anche determinato il **fondo pluriennale vincolato (FPV)** iscritto nella spesa dell'esercizio 2023, per un importo complessivo pari a 1.011.986.633,19 di euro, in aumento rispetto all'esercizio precedente in cui ammontava ad 920.655.316,21 di euro.

Rispetto ad un **fondo di cassa** iniziale pari a 2.108.881.858,25 di euro si sono registrate riscossioni in conto competenza pari a 16.258.635.158,69 di euro e in conto residui per 2.916.662.689,34 di euro e pagamenti in conto competenza per 14.875.770.794,81 di euro e in conto residui per 2.791.326.007,17 di euro, con un saldo al 31.12.2023 pari ad 3.617.082.904,30 di euro.

Non essendo obbligata dalla normativa vigente, la regione Lazio non dispone di un sistema di contabilità tale da rilevare *ex ante* i vincoli sulle giacenze di cassa, la consistenza della cassa vincolata non sanitaria e la sua ricostituzione in caso di movimentazioni per temporanee esigenze di liquidità, ma, come già negli scorsi esercizi, ha dichiarato di riuscire a ricostruire a consuntivo l'ammontare della cassa vincolata, cioè delle risorse destinate ad una determinata spesa.

Pertanto, partendo dal fondo di cassa finale di 3.617.082.904,30 euro ed escludendo la parte sanitaria pari a 2.922.508.888,41 euro, ha proceduto a calcolare *ex post* la cassa ordinaria vincolata al 31 dicembre 2023, pari a 503.019.036,74 euro, talché l'ammontare di risorse libere per cassa al 31.12.2023 è pari a 191.554.979,15 euro.

Come per i precedenti esercizi, si ricorda che una applicazione sostanziale del principio di "veridicità ed attendibilità" del bilancio presuppone il monitoraggio in corso di gestione dell'utilizzo della cassa vincolata ai fini dell'attenuazione del rischio di emersione di futuri squilibri di bilancio.

Si rileva, inoltre, la presenza al 31 dicembre 2023, di quote vincolate per pignoramenti nei confronti della Regione, che ammontano a 70.112.118,15 euro, di cui 50.433.396,62 euro per la sanità e 19.678.721,53 euro per la gestione ordinaria, in diminuzione rispetto alla data del 31 dicembre 2022, allorquando le somme pignorate ammontavano ad 80.595.747,50 euro.

Alla medesima data, risultano presenti altri pignoramenti presso terzi per 124.049.645,11 euro.

Per l'esercizio 2023, come per il triennio precedente, **l'anticipazione di tesoreria** prevista dall'art. 69 del d.lgs. 118/2011, è stata pari a zero.

2. I risultati della gestione finanziaria 2023

Il risultato finanziario della gestione di competenza dell'anno 2023 è pari a 1.000.631.556,40 euro, in miglioramento rispetto al

risultato dell'esercizio precedente (508.087.235,65 euro) e rappresenta il saldo tra entrate di competenza accertate (22.220.599.122,53 euro), meno le spese di competenza impegnate (21.385.956.841,25 euro), cui va aggiunta la differenza tra Fondo Pluriennale Vincolato in entrata (920.655.316,21 euro) e Fondo Pluriennale Vincolato in uscita (1.011.986.633,19 euro).

Nell'ambito della verifica dei risultati della gestione 2023, rilevanza assume il risultato di amministrazione, che esprime in maniera sintetica l'intera gestione finanziaria dell'esercizio e, per il principio di continuità, rappresenta il punto di partenza per l'esercizio successivo.

Il risultato di amministrazione, infatti, è il saldo differenziale tra debiti e crediti della spesa della Regione e che, in caso di squilibrio, esprime un valore (il disavanzo) che restituisce il valore della ricchezza da recuperare per ripristinare l'equilibrio pluriennale tra entrate e spese.

Nella moderna ristrutturazione che di tale saldo ha compiuto il d.lgs. n. 118/2011, un ruolo importante ha, a vario titolo, il sistema degli accantonamenti.

Se per un verso il Fondo Pluriennale Vincolato (FPV) precede la determinazione del risultato di amministrazione primario (detto anche "saldo contabile primario", SCP e corrisponde alla Riga A del modello di cui all'ALL. 10, lett. a, del decreto innanzi citato), gli altri Fondi concorrono a definire la c.d. "parte disponibile" (Riga E), ovvero il risultato di amministrazione sostanziale che se negativo sancisce la necessità di un recupero da imprimere negli esercizi futuri con i bilanci di previsione.

Il progetto di rendiconto 2023 espone un risultato di amministrazione “contabile” (lett. A) di 2.785.354.430,50euro⁷, in miglioramento rispetto al corrispondente saldo della precedente gestione, pari a 1.996.885.014,49 euro.

Il risultato di amministrazione “effettivo” 2023 (lett. E) risulta pari a - 13.462.101.422,58 euro, importo determinato dal saldo contabile di lett. (A), pari a 2.785.354.430,50 euro, integrato con il totale della parte accantonata, pari a 15.372.114.868,37 di euro, e di quella vincolata, pari a 875.340.984,71 euro (di cui 108.733.471,16 euro per vincoli derivanti da legge e da principi contabili e 766.607.513,55 euro per vincoli da trasferimento).

In particolare, la parte del Risultato di amministrazione di lett. (E), pari a - 13.462.101.422,58 euro si compone per la quasi totalità (13.178.212.333,31 euro) dal disavanzo derivante dalla quota accantonata a FAL di cui all’art. 1, commi da 692 a 700 della legge n. 208/2015 (anticipazione ex d.l. 35/2013 per 9.300.280.608,33 euro + anticipazione ex art. 2 l. 244/2007 per 3.877.931.724,98 euro).

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

⁷ Quale risultante del saldo tra il risultato di amministrazione dell’esercizio precedente, pari ad €1.996.885.014,49, più il saldo della gestione di competenza 2023, pari ad € 959.392356,31, e della gestione dei residui, pari ad € - 170.922.940,30.

a) Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)

Il Fondo crediti di dubbia esigibilità, previsto dall'art. 46 del d.lgs. n. 118/2011, accantonamento finalizzato a fronteggiare il rischio dell'effettivo realizzo dei residui attivi, aumenta rispetto all'esercizio precedente, passando da 642.907.117,56 euro accantonati al risultato di amministrazione 2022, ad un valore accantonato pari ad 831.670.937,34 euro.

L'accantonamento al FCDE deve essere obbligatoriamente disposto per tutte le entrate di dubbia e difficile esazione, intendendosi per tali quelle su cui esiste il rischio che non giungano a riscossione.

L'Amministrazione riferisce che il calcolo è stato effettuato con il criterio della media semplice del rapporto tra gli incassi in c/residui e l'importo dei residui attivi all'inizio di ogni anno degli ultimi cinque esercizi, considerando il quinquennio 2019/2023, facendo riferimento ai residui dei titoli 1,2,4 e 5 ed alle tipologie dei residui del titolo 3.

b) Fondo per le perdite delle società partecipate

L'art. 21 TUSP dispone l'obbligo per l'Ente partecipante di accantonare *“un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione”*,

allorquando un organismo partecipato presenti un risultato di esercizio negativo che non venga ripianato nell'esercizio.

L'importo accantonato nel rendiconto 2023 è pari a 1.942.842,00, euro, importo immutato rispetto all'esercizio precedente⁸, e riguarda le perdite delle seguenti società partecipate:

- M.O.F. S.p.A. Mercato Ortofrutticolo Fondi: 14.440,00 euro;
- Società per il Polo Tecnologico Industriale Romano S.p.A. (partecipata da Lazio Innova S.p.A.): 1.155,00 euro;
- Investimenti S.p.A.: 1.927.247,00 euro (somma delle perdite registrate al 31.12 del 2018 e del 2019).

Recependo l'indicazione di questa Procura regionale formulata nei precedenti cicli di bilancio, la Regione si riserva di procedere alle proporzionali modifiche del fondo in sede di assestamento del bilancio regionale 2023-2025. In ogni caso l'Amministrazione regionale ha comunicato che in sede di bilancio di previsione 2024/2026 risultano stanziati a titolo prudenziale ulteriori 200.000,00 euro per possibili perdite che dovessero emergere con l'approvazione dei bilanci di esercizio delle società partecipate.

c) Fondo per rischi da contenzioso

Nella relazione al progetto di rendiconto 2023 l'Amministrazione regionale dà notizia di aver proceduto ad una

⁸Nella Relazione sulla gestione al "Rendiconto generale della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2023" l'Amministrazione ha riferito che alla data di redazione della stessa "non sono state acquisite informazioni relative a nuove perdite societarie al 31.12.2023 per le quali scaturisca l'obbligo di accantonamento ex art. 21 del TUSP".

stima analitica a mezzo dell'Avvocatura regionale, per ciascun contenzioso in essere al 31.12.2023, del rischio di soccombenza, stimandolo per i giudizi non afferenti alla sanità pari a 241.309.344,26 euro, e per i giudizi afferenti alla sanità pari a 249.146.137,01 euro, coperto quest'ultimo dai fondi per rischi presenti nella contabilità della GSA.

d) Fondo residui perenti

L'accantonamento residui perenti al 31 dicembre 2023 ammonta a 469.012.732,40 euro, a fronte di uno stock complessivo dei residui passivi perenti pari a 756.768.077,51 euro, con una copertura del 62% del valore dello stock, con un tasso di reiscrizione nel triennio 2021/2023 pari al 2,50% rispetto allo stock di perenzione.

e) Altri accantonamenti

La quantificazione operata dalla Regione Lazio, pari a complessivi 649.966.679,06 euro, è comprensiva sia delle perdite potenziali risultanti dalle riconciliazioni contabili con gli enti locali pari a 57.609.072,94 euro sia dei 340 milioni di euro accantonati nel risultato di amministrazione 2023 per consentire l'approvazione del bilancio d'esercizio consolidato del SSR relativo all'esercizio 2022 nelle more della conclusione delle verifiche sulla regolarità e attendibilità dei dati contabili dei bilanci degli Enti sanitari.

f) Fondo anticipazione di liquidità

L'art. 44 del d.l. n. 189/2016 e successive modificazioni ha posticipato al 2027 il rimborso della quota capitale delle anticipazioni di liquidità, introdotte dal d.l. 35/2013 e rinnovate con il d.l. n. 66/2014 e d.l. n. 78/2015 pari a 9.300.280.608,33 euro, mentre la quota di FAL riconducibile all'anticipazione di liquidità di cui all'art. 2, comma 46, della l. 244/2007 si è ridotta rispetto all'esercizio 2022 per effetto del pagamento della quota capitale pari a 126.925.854,63 euro, arrivando a 3.877.931.724,98 euro, per un totale iscritto nel progetto di rendiconto 2023 pari a 13.178.212.333,31 euro.

L'Amministrazione ha evidenziato che solo l'iscrizione in bilancio del FAL consiste in una mera rappresentazione contabile, richiesta dalla legge n. 208/2015 e s.m.i. in quanto per ogni esercizio deve essere iscritta in entrata la voce "Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità" e in spesa il "Fondo anticipazioni di liquidità" e il "Ripiano annuale del disavanzo derivante al fondo anticipazioni di liquidità", i cui valori coincidenti si annullano reciprocamente.

Tanto premesso, si condivide l'interpretazione secondo cui la legge regionale che approva il progetto di rendiconto, il cui termine di adozione è normativamente fissato al 30 aprile di ciascun esercizio, ha natura di legge sostanziale, talché non può ritenersi tardivo l'intervento normativo di cui alla l. n. 18 del 23 febbraio

2024, che anche per l'anno 2023 ha disposto di non operare la nettizzazione del FAL (art. 2, comma 6 quater).

3. Gli equilibri di bilancio

Ai fini della rappresentazione degli equilibri di bilancio, il DM 1 agosto 2019 (recante aggiornamento agli allegati di cui al d.lgs. 118/2011, pubblicato sulla G.U. del n. 196 del 28.08.2019) ha modificato gli schemi da allegare a preventivo e rendiconto, prevedendo un diverso prospetto sugli equilibri, un quadro generale riassuntivo implementato con l'inserimento di nuovi riquadri riguardanti "l'equilibrio di bilancio" e "l'equilibrio complessivo" ed una diversa costruzione del prospetto sul risultato di amministrazione con tre nuove voci (a/1, a/2 e a/3), che dovranno fornire il dettaglio sulla composizione delle quote accantonate, vincolate, destinate e libere.

Tali prospetti, già modificati nel 2022, hanno subito ulteriori aggiornamenti con il DM del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministero dell'Interno e con la Presidenza del Consiglio dei Ministri del 25 luglio 2023, adottati a partire dal rendiconto 2023.

Il "quadro generale riassuntivo" degli equilibri di bilancio relativi all'esercizio 2023 della Regione Lazio espone un risultato di competenza pari a +1.127.557.411,03 euro, un equilibrio di bilancio pari a + 657.665.138,99 euro e un equilibrio complessivo pari a + 119.745.248,53 euro.

L'andamento finanziario dell'esercizio 2023 della Regione Lazio non ha necessitato di far ricorso a debito autorizzato e non contratto.

4. Spesa di personale

Gli interventi normativi degli ultimi anni relativi alla spesa di personale, in considerazione del suo carattere strutturale, sono andati nella direzione del contenimento della dinamica retributiva e occupazionale al fine di garantire, da parte delle autonomie regionali e locali, il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica. In merito alla capacità assunzionale, così come per gli esercizi precedenti, la Regione non ha potuto accedere al nuovo parametro - vincolo previsto dall'art. 33 del d.l. 34/19, per mancanza dell'equilibrio pluriennale di bilancio asseverato dall'Organo di revisione.

L'assenza di uno dei due presupposti previsti dalla norma innanzi citata comporta che anche con riguardo all'esercizio 2023 la capacità assunzionale debba essere analizzata alla luce della regola del "*turn over*" (prevista dall'art. 3, comma 5, del d.l. 90/14), basata sui risparmi di spesa effettivamente conseguiti, con la verifica dell'onere teorico in sede di programmazione e degli impegni effettivamente assunti in sede di consuntivo.

Come già nell'esercizio precedente la Sezione ha evidenziato la criticità rappresentata dalle attuali modalità di gestione contabile della spesa del personale dipendente della Regione, mediante

l'utilizzo di capitolo "*omnibus*", che non consente di verificare la sostenibilità finanziaria, la piena copertura delle assunzioni rispetto ai risparmi da cessazione di afferenza, il rispetto del limite del "*turn over*", il confronto tra gli impegni lordi e netti, con l'evidente rischio che l'utilizzo espansivo della regola del "*turn over*" possa costituire uno strumento per ampliare la facoltà assunzionale in violazione dei vincoli normativi (art. 1, comma 557 e segg., l. n. 296/06 e art. 9, comma 28, d.l. n. 78/10).

Desta perplessità l'erogazione del trattamento accessorio delle segreterie amministrative e politiche sotto la voce "indennità di segreteria", che non risulta compresa nella struttura retributiva fissata dai CCNL di riferimento e la maggiorazione del 30% del trattamento accessorio del personale assegnato alle segreterie politiche amministrative.

L'Amministrazione ritiene che l'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2023, n. 74, ha esteso l'applicazione dell'articolo 14 del decreto legislativo 165/2001, recante la disciplina sulle strutture di diretta collaborazione con l'organo politico per le amministrazioni statali, anche alle Regioni. Tale normativa è stata recepita nell'ordinamento regionale con la modifica di cui alla l.r. 10/2023, che ha adeguato l'articolo 12 della l. r. 6/2002. In conseguenza di quanto sopra l'allegato BB al r.r 1/2002, modificato dal r.r. 11/2023, ha previsto un incremento del 30% del trattamento accessorio per i dipendenti con contratto a tempo determinato fiduciario, che siano

esterni ai ruoli della pubblica amministrazione, in considerazione della precarietà del rapporto e dell'eventuale stato di disoccupazione al termine del rapporto contrattuale.

L'amministrazione, in definitiva, ritiene che la suddetta maggiorazione non costituisca un nuovo onere, in quanto già corrisposta in applicazione dell'accordo sindacale del 25 maggio 2009, il che non attribuisce perciò solo legittimità all'erogazione di cui trattasi.

5. L'indebitamento

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

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

Costituzione, all'art. 3, comma 16, della Legge 24 dicembre 2003, n. 350, ed agli articoli 9 e 10 della Legge 24 dicembre 2012, n. 243.

Il Legislatore nazionale prevede, altresì, che ai fini della copertura economica del debito e quindi della sua sostenibilità nel tempo, debbano essere adottati dei piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, nei quali vengano evidenziate le modalità di copertura degli oneri incidenti sui singoli esercizi di durata del piano.

La tutela dell'equilibrio sostanziale e prospettico del bilancio presuppone, infatti, *“che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse”* (ex multis, Corte Cost. s.n. 165/2023).

L'esposizione debitoria complessiva della Regione al 31 dicembre 2023 risulta pari a 21.938.052.198,39 euro, comprensiva anche del debito relativo alle anticipazioni di liquidità di cui al D.L. n. 35/2013, D.L. n. 66/2014 e D.L. n. 78/2015, che al 31.12.2023 ammonta a circa 9.300 milioni di euro.

L'Amministrazione regionale ha comunicato di non aver contratto nel 2023 nuovo indebitamento, finanziando i nuovi investimenti con il *“surplus”* di entrata corrente.

Per le regioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016 l'art. 1, comma 452, della legge di bilancio 2024 ha prolungato fino al 2026 la sospensione del versamento delle quote capitali annuali, con un beneficio sul bilancio della regione Lazio per il triennio 2024-2026 pari a circa 1.043 milioni di euro. Pertanto, al 31.12.2023 il debito regionale al netto del credito pluriennale verso Cartesio risulta pari a 12.467.600.590,06 eur, di cui 12.204.596.489,24 euro a tasso fisso,

189.734.100,82 euro a tasso variabile e € 73.270.000,00 euro relativo a prestiti obbligazionari indicizzati all'inflazione.

Preso atto che in sede di udienza di pre-parifica l'assessore al bilancio ha riferito di interlocuzioni in corso con il governo circa *"operazioni di consolidamento dello stock di debito, che le nuove regole europee sembrerebbero agevolare"*, la Procura, comunque, richiama la regione Lazio a verificare la sostenibilità prospettica degli oneri da indebitamento, valutandone gli effetti di irrigidimento della spesa corrente anche nella prospettiva pluriennale.

Come per lo scorso esercizio, inoltre, si sollecita una politica di gestione attiva del debito in un'ottica di sostenibilità *"pro futuro"*, finalizzata ad evitare di penalizzare l'erogazione dei servizi per la comunità amministrata.

La Gestione Sanitaria

In questa sezione si procede a esaminare gli andamenti di maggiore significatività della gestione sanitaria in considerazione del relativo impatto sugli equilibri, presenti e futuri, del perimetro sanitario e, in definitiva, dell'intero bilancio regionale, attesa la assoluta preponderanza di tale settore di intervento dell'azione regionale, sia sul fronte delle entrate che su quello della spesa, nonché, pregnantemente, avuto riguardo alla sua diretta incidenza sulla realizzazione dei principi di buon andamento e imparzialità attraverso la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni improntati a canoni di appropriatezza e complessiva sostenibilità.

Le considerazioni riportate nella presente memoria, hanno, in particolare, tratto l'abbrivio dal raffronto dei dati esposti dell'esercizio 2023 con quelli dell'esercizio precedente. Alla luce di quanto emerso e anticipando le conclusioni che saranno di seguito esposte, emerge un effettivo o almeno tendenziale superamento di alcune criticità riscontrate nei precedenti esercizi, nonché l'assunzione da parte della Regione di iniziative finalizzate al recepimento delle raccomandazioni della Sezione di controllo. Permangono, d'altro canto, altri aspetti problematici che, involgendo la questione della corretta rappresentazione dei dati contabili, possono riverberarsi in senso negativo sugli equilibri di bilancio.

L'esposizione, pertanto, sarà incentrata sui profili che si ritengono in via di superamento e sulle questioni che si auspica possano trovare compiuta e definitiva, oltre che rapida, risoluzione.

1. Il SSR

I dati relativi al finanziamento del servizio sanitario regionale per l'anno 2023⁹ espongono stanziamenti di previsione complessivamente pari a 15.489.675.816,13 euro.

⁹ Cfr. Il Bilancio di previsione del SSR 2023-2025", cap. 4 della nota integrativa, riporta le previsioni delle entrate e delle uscite destinate al funzionamento del Servizio sanitario regionale, rappresentando, per tale via, le grandezze finanziarie destinate al finanziamento della sanità sulla scorta di quanto stabilito dall'art. 20 d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i., nonché dalla d.G.R. n. 1178/2022 di ricognizione della Regione Lazio.

A consuntivo sono stati comunicati dall'Ente - in entrata - stanziamenti definitivi pari a 16.638.259.126,33 euro e accertamenti pari a 13.669.827.993,91 euro; in uscita, stanziamenti definitivi per euro 16.644.593.423,35 e impegni per euro 13.661.851.010,75.

La quota del finanziamento sanitario indistinto del SSN assegnata alla Regione Lazio, approvato in via definitiva dalla Conferenza Stato-Regioni il 9 novembre 2023 è stata di 11.786.986.387 euro¹⁰.

I dati relativi alla missione 13 "Tutela della salute" in termini di spese, risultanti dal "Prospetto delle spese di Bilancio per missioni, programmi e macroaggregati spese correnti - impegni di cui all'Allegato n. 13 al rendiconto generale" (pdl n. 285 del 24 aprile 2024) espongono un volume complessivo pari a 13.274.805491,51 euro.

2. Il perimetro sanitario regionale

Già in sede di parifica dei precedenti rendiconti erano stati formulati specifici rilievi, in particolare in merito all'inserimento dei capitoli attinenti agli oneri riguardanti i mutui contratti dalla Regione per far fronte al disavanzo sanitario pregresso, previsti dalla d.G.R. n. 944/2021.

Più in generale, da tempo sono stati evidenziati profili di sostanziale criticità relativamente alla correttezza della perimetrazione delle risorse di finanziamento della sanità al di

¹⁰ (dati tratti dalla "Relazione sulla gestione 2023 allegata al rendiconto).

fuori della missione" 13", in sostanziale difformità rispetto al chiaro dettato dell'art. 20 d.Lgs. n. 118/2011. In altri e più definiti termini, è stato evidenziato che il totale della missione "13", da un lato non esaurisce il perimetro sanitario, dall'altro taluni capitoli della missione "13" non sono ricompresi nel perimetro sanitario (essendo una significativa quota di finanziamento contabilizzata nella missione "99", riferibile più genericamente alle "partite di giro"). E ciò pur tenuto conto delle misure gradualmente adottate dalle strutture amministrative regionali, particolarmente sul fronte della riconciliazione delle annotazioni contabili inerenti alle risorse trasferite dal bilancio regionale ai vari enti sanitari, nonché ai relativi utilizzi.

Su tale fronte, è stato attestato dall'Ente che nell'esercizio 2023, con d.G.R. 22 dicembre 2023, n. 950, ha provveduto ad aggiornare l'elenco di capitoli del bilancio regionale afferenti al perimetro sanitario, le cui scritture vengono trascritte anche nel bilancio economico-patrimoniale della Gestione Sanitaria Accentrata. Ha precisato l'Amministrazione che, ad oggi, i criteri per la definizione puntuale del perimetro sono in attesa di validazione nell'ambito del confronto tra Stato e Regioni sull'applicazione dei principi del d.lgs. n. 118/2011.

Nel prendere atto, si concorda con la Sezione nell'evidenziare la riscontrata assenza - tra gli allegati obbligatori minimi dello schema di rendiconto - di un prospetto dedicato alla rappresentazione dei fatti ed esiti gestionali del perimetro sanitario, in ottemperanza alle prescrizioni dell'art. 63, c. 4, d.lgs. n. 118/2011. Tale anomalia contabile, assecondando la primazia della

tecnicità, riverbera sul piano sostanziale, rendendo di non agevole lettura la gestione delle risorse afferenti alla sanità e condizionando le successive verifiche in sede di rendicontazione, per tale via determinando un allontanamento della gestione stessa dal parametro costituzionale e normativo che impronta i sistemi contabili armonizzati all'obiettivo di consentire all'assemblea legislativa e, in definitiva, alla platea dei cittadini contribuenti, una piena e compiuta valutabilità *ex post* del grado di conformità normativa e dei livelli di efficienza raggiunti nel servizio sanitario dall'Ente regionale.

In questo ordine di considerazioni, deve ricordarsi che, al fine di garantire "effettività" al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria, il comma 2 dell'art. 20 d.Lgs. n. 118/2011 codifica la regola della contestuale iscrizione contabile dell'accertamento e dell'impegno, in corso di esercizio, dell'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti discendenti dalla sottoposizione a Piano di rientro, le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate e al finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso.

Si tratta di norma costituente parametro interposto di costituzionalità, con riferimento alla competenza statale esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e dei sistemi contabili, funzionale a garantire sia "*la trasparenza sulle quantità e modalità di impiego di risorse destinate ai LEA*", sia la loro erogazione nel tempo "assicurando il necessario delicato bilanciamento tra tutela della salute (ex art. 32 Cost.) ed equilibrio finanziario (ex art.

91 e 119 Cost.); in particolare, la separazione tra le prestazioni sanitarie per i LEA e le altre prestazioni sanitarie è funzionale a scongiurare il rischio di destinare *“risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi”* (cfr. Corte cost. n. 233/2022).

2.1 In particolare: il finanziamento dell’Agenzia regionale per la protezione ambientale.

I precetti da ultimo ricordati ben introducono alla complessiva valutazione di una ulteriore tematica gestionale esaminata dalla Sezione in sede di istruttoria propedeutica all’odierno giudizio di parifica.

In esito all’istruttoria condotta dalla Sezione con riferimento all’analisi di dettaglio dei capitoli di uscita riportati nel Perimetro sanitario, è emersa l’esistenza di taluni capitoli recanti impegni a favore di enti estranei al SSR (*ex art. 20 d.lgs. n. 118/2011*).

Tra questi, ci si sofferma in questa sede, in particolare, sugli oneri innestati sul capitolo di spesa denominato H11715 a favore dell’Agenzia regionale per l’Ambiente del Lazio (ARPA) per un importo pari a 24 mln, in virtù delle previsioni di cui agli artt. 20 e 23 della risalente l.r. n. 45/1998.

Viene infatti previsto che *“in attesa dell’individuazione di specifiche risorse finanziarie da destinare all’ARPA”* (vd. art. 20 cit., c.1, lett. a) le entrate dell’Agenzia sono costituite da una quota del fondo sanitario regionale, determinata secondo parametri

fissati dalla Giunta regionale, sulla base di criteri e indicatori ivi individuati.

Il successivo art. 23, denominato “*Norma finanziaria*” istituisce nel bilancio di previsione della Regione Lazio 1998 i corrispondenti capitoli di spesa.

Nel bilancio di ARPA per l’esercizio 2023 figura l’accertamento per trasferimenti da Amministrazioni pubbliche per un totale di 38.930.344,90 euro, di cui trasferimenti correnti dalla Regione Lazio per 24 milioni di euro per il finanziamento dei “compiti istituzionali” a valere sulle risorse del Fondo sanitario (Missione 13) e per circa 11,6 milioni di euro per il finanziamento di “spese di funzionamento”, con risorse del bilancio regionale destinate alla tutela dell’ambiente (a valere sulla Missione 9).

La voce “Tutela della salute” risulta valorizzata, in termini di impegni, per 4.675.977,05 euro.

Dalle evidenze in atti, risulta pertanto che le entrate di ARPA Lazio ad oggi sono costituite da una quota del FSI e che, nell’esercizio 2023, la Regione ha trasferito circa 24 milioni a valere sul FSI, di cui solo 4 aventi, almeno nominalmente, destinazione sanitaria.

E invero, costituisce, ormai, *jus receptum* il principio secondo cui l’utilizzo del FSI per finalità estranee all’erogazione dei servizi essenziali non è consentito.

Sulla questione, come noto, ancora di recente è intervenuta la Corte costituzionale (vd. sent. n. 1/2024), che ha ritenuto il contrasto di norma analoga con l’art. 117, secondo comma, lett. e) Cost., che riserva alla competenza statale la materia

dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, nonché con il principio del coordinamento della finanza pubblica, di cui al successivo terzo comma.

L'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 richiede alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, *“un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale”*, al dichiarato *“fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti" di programmazione finanziaria sanitaria. Per conseguire tale obiettivo, nello stesso comma 1 si prescrive l'adozione di un'articolazione di capitoli di bilancio che consenta di garantire «separata evidenza» delle grandezze ivi tipizzate, la prima delle quali, nella Sezione A) «[e]ntrate» (lettera a), indica il «finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante» dalle richiamate fonti di programmazione, cui corrisponde, alla lettera a) della Sezione B) «[s]pesa», la «spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA [...]».* Per il perimetro sanitario così portato ad evidenza, sono poi fissate specifiche regole contabili che, come enuncia il successivo comma 2, sono volte a *«garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria»*.

La Corte ha rammentato, nella sentenza n. 132 del 2021, che il citato art. 20 *“stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni”*, da cui scaturisce *“l'impossibilità di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma*

diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi". Con l'unica eccezione, prevista dall'art. 30, comma 1, terzo periodo, dello stesso d.lgs. n. 118 del 2011, a favore di regioni che, gestendo "in maniera virtuosa ed efficiente le risorse correnti destinate alla garanzia dei LEA", nonché "conseguendo sia la qualità delle prestazioni erogate, sia i risparmi nel bilancio", "possono legittimamente mantenere i risparmi ottenuti e destinarli a finalità sanitarie più ampie".

In tale contesto, "è fondamentale la determinazione e il costante aggiornamento in termini finanziari delle risorse vincolate all'erogazione dei LEA in favore di tutti coloro che si trovano sul territorio delle diverse Regioni" (sentenza n. 91 del 2020).

Dunque, la norma interposta "è specificamente funzionale, coerentemente con la rubrica della stessa (Trasparenza dei conti sanitari e finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali), a evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia dei LEA" (sentenza n. 233 del 2022).

Va rammentato che la Regione Lazio è sottoposta ai vincoli del piano di rientro dal disavanzo sanitario e, di conseguenza, nel suo bilancio non possono essere previste spese sanitarie ulteriori rispetto a quelle inerenti ai livelli essenziali.

Infatti, l'assoggettamento a tali vincoli impedisce la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali e per esborsi, dunque, non obbligatori (sentenze n. 172 del 2018 n. 162 del 2022, n. 142 e n. 36 del 2021 e n. 166 del 2020).

È stato, altresì, chiarito che i predetti vincoli in materia di contenimento della spesa pubblica sanitaria costituiscono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (tra le tante, sentenze n. 36 del 2021, n. 130 e n. 62 del 2020 e n. 197 del 2019).

Dunque, in costanza del piano di rientro, rimane inibita alla Regione, nell'esercizio della competenza concorrente in materia di tutela della salute, la possibilità di introdurre prestazioni comunque afferenti al settore sanitario ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste per il raggiungimento dei LEA.

Alla luce della giurisprudenza costituzionale richiamata, l'assunzione a carico del bilancio della Regione Lazio, impegnata nel piano di rientro dal disavanzo, di oneri non destinati all'erogazione dei LEA, si pone in contrasto con gli obiettivi di risanamento del piano e viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e, in definitiva, l'art. 117, terzo comma, Cost.

Come osservato dalla Sezione, la questione si riflette anche sulle modalità di adempimento in concreto al disposto di cui all'art. 3, comma 7, del d.l. n. 35/2013, come convertito dalla l. n. 64/2013, ai sensi del quale, a decorrere dal 2015, viene previsto che la Regione eroghi entro il 31 dicembre al Servizio sanitario nazionale almeno il 95% delle somme spettanti a titolo di finanziamento del proprio servizio sanitario regionale e, la restante quota entro il 31 marzo dell'anno successivo.

Né può assumere rilievo - ai fini di una possibile configurazione transitoria delle norme di fonte regionale in

considerazione, l'inciso contenuto all'art. 20 della legge regionale circa l'individuazione a regime di specifiche risorse finanziarie da destinare all'ARPA, rilevato il carattere di sostanziale strutturalità che la norma ha assunto nell'ordinamento regionale.

Nell'auspicare un intervento dell'Ente funzionale ad allineare la vetusta normativa di fonte regionale al delineato quadro ordinamentale, si conclude nel senso della non superabilità, allo stato, della criticità rappresentata dalle attuali modalità di finanziamento dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente.

3.Lo status di regione in Piano di rientro.

Lo status di ente in Piano di rientro assume rilevanza anche avuto riguardo agli automatismi fiscali e alla correlata gestione, gravanti sulla collettività amministrata in forza delle previsioni dell'art. 1, comma 174, della l. n. 311/2004 e dell'art. 2, comma 80, della l.n. 191/2009.

L'intera normativa dei Piani di rientro è derivata dalla necessità di tutelare l'unità giuridica ed economica, ovvero la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, «costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quanto stabilito dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, per cui sono vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli accordi previsti dall'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante

“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)”, finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti (da ultimo, sentenza n. 227 del 2015)» (sentenze n. 14 del 2017 e n. 266 del 2016).

In particolare, la Regione Lazio, come noto, ha sottoscritto l’Accordo per il Piano di rientro il 28 febbraio 2007 per cui è sottoposta, in base a tale Accordo, alla cornice normativa applicata a tutte le Regioni assoggettate a piani di rientro derivante a) dalla necessità di riequilibrare progressivamente i conti sanitari per convergere verso l’equilibrio di bilancio sanitario con le fonti di finanziamento da programmazione nazionale e b) migliorare i livelli di erogazione delle prestazioni sanitarie per raggiungere le soglie di garanzia dei livelli essenziali di assistenza. Ciò, essendo il Piano stesso un percorso da articolarsi, sotto il profilo finanziario, attraverso un progressivo e graduale contenimento dell’eccesso di costi e una entrata regionale aggiuntiva (realizzata attraverso l’innalzamento per il periodo di vigenza del Piano stesso delle aliquote fiscali Irap e Addizionale Irpef sui livelli massimi previsti dalla legislazione vigente) atta a garantire, in sede prospettica, l’equilibrio del bilancio sanitario.

Si ricordano le ingenti perdite annuali registrate dal SSR laziale che avevano raggiunto i due miliardi di euro all’anno e che avevano formato fino al 2005 un debito sanitario cumulato pari a circa 10 miliardi di euro. Dagli organi di verifica e controllo è stato annotato che *“la condizione di fragilità amministrativa della Regione Lazio era particolarmente delicata in vari ambiti e a quella data era stata riscontrata una generale difficoltà a programmare, coordinare, gestire e*

monitorare il proprio SSR. Pertanto, il Piano di rientro si è articolato in numerose linee di attività dirette a migliorare il governo regionale, a ridurre progressivamente le perdite sanitarie e a migliorare ed innalzare il livello delle prestazioni erogate riguardanti i livelli essenziali di assistenza”.

Successivamente, dal luglio del 2008 al luglio del 2020 la Regione Lazio è stata sottoposta a Commissariamento governativo in ambito sanitario per l’attuazione del predetto Piano di rientro, ai sensi dell’art. 120 della Costituzione, avendo presentato ritardi nell’attuazione del predetto Piano, tali da far attivare le prerogative in capo al Governo (l’articolo 4 del DL 159/2007, convertito, dalla legge n. 222 del 2007), avendo rilevato il mancato rispetto da parte della regione degli adempimenti previsti dal Piano, tale da mettere in pericolo la tutela dell’unità economica e dei livelli essenziali delle prestazioni.

La normativa relativa al Piano di rientro, tuttora in vigore, e negli anni dal 2008 al 2020 quella relativa al Commissariamento, di interesse strategico nazionale per la tutela delle finanze pubbliche e la garanzia dei LEA, ha implicato sulla Regione Lazio un puntuale e stringente monitoraggio da parte del Tavolo di verifica degli adempimenti e del Comitato permanente per la verifica dell’erogazione dei LEA, basato su verifiche trimestrali e annuali dell’adozione dei provvedimenti attuativi del Piano di rientro e dei Programmi operativi di prosecuzione del Piano di rientro da parte della Regione, nonché sulle risultanze economiche e finanziarie valutate in sede di verifica del risultato di IV trimestre ai sensi e per gli effetti dell’articolo 1, comma 174, della legge n. 311/2004 e

dell'articolo 2, comma 86, della legge 191 del 2009 e s.m. e successivamente in sede di verifica dell'esercizio annuale (conto economico e stato patrimoniale) e dettagliate nei verbali di riunione.

Nel 2020, dopo apposite valutazioni dei competenti Tavoli tecnici e con deliberazioni del Consiglio dei Ministri del 5 marzo 2020 e del 6 aprile 2020, è stata disposta la cessazione della gestione commissariale da luglio 2020 e la Regione è rientrata nell'amministrazione della sanità mediante gli organi ordinari regionali, proseguendo il Piano di rientro mediante il relativo programma operativo triennale ai sensi di quanto disposto dall'articolo 2, comma 88 della legge n. 191/2009 mediante la procedura di cui all'articolo 2, commi 78 e 79, della medesima legge n. 191/2009.

In sede istruttoria, sulla base dei riscontri forniti dall'Ente a specifica richiesta della Sezione, risulta la mancanza per l'esercizio 2023, come per l'esercizio 2022, del programma operativo di riferimento 2023-2025, avendo l'Ente trasmesso direttamente il Programma operativo 2024-2026.

Si evidenzia al riguardo che i Piani operativi costituiscono per legge prosecuzione del Piano di rientro convenuto in sede di Accordo perfezionato nel 2007, con la conseguenza che il relativo aggiornamento costituisce adempimento non disponibile dal livello di governo regionale in quanto funzionale a rendere evidenza del rispetto dei vincoli e del grado di attuazione degli obiettivi concordati.

L'andamento dei disavanzi sanitari della Regione Lazio, a partire dal 2007, mostra un *trend* in progressivo calo, con una significativa riduzione a partire dal 2014 e il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario nel periodo 2018-2021. In particolare, il risultato di gestione consuntivo (senza coperture) definito dal Tavolo è passato da -1.696.481 milioni di euro registrati nel 2007 a un disavanzo di esercizio consolidato pari a 129,609 milioni (prima delle coperture fiscali) nel 2022, mentre nell'esercizio 2023 i dati al IV trimestre del consuntivo provvisorio registrano un risultato di esercizio positivo pari a 181.680.142 milioni di euro¹¹.

Alla luce degli andamenti riferiti, non ci si può esimere dal prendere atto di quanto prognosticamente osservato dai Tavoli in merito a condizioni e tempistiche per l'uscita della Regione dallo *status* di Ente in Piano di rientro: *“nel rammentare che la normativa in materia non disciplina in forma espressa condizioni, modalità e procedure per l'uscita delle Regioni dal piano di rientro, si rappresenta che l'uscita dal Piano di rientro, oltre a non essere mai stata richiesta dalla Regione - che anzi ha trasmesso il sopra citato Programma Operativo 2024-2026 di prosecuzione dello stesso - deve essere supportata da valutazioni sia sotto il profilo contabile che di erogazione dei LEA, trattandosi il Piano di rientro di un articolato piano di ristrutturazione del SSR le cui valutazioni sono rimesse ai Tavoli competenti presso questo Dipartimento e la ex Direzione generale della programmazione sanitaria del Ministero*

¹¹ Dati tratti dal verbale della riunione congiunta del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il comitato per la verifica dei livelli essenziali di assistenza e la Regione del 16 aprile 2024.

della salute” (nota Mef - RGS prot. 182468 del 09/07/2024 di riscontro alla nota della Sezione prot. 2347 dell’11/04/2024).

4. Il ripiano dei fondi di dotazione negativi

I Tavoli di monitoraggio, in riscontro ad apposita nota istruttoria della Sezione¹² hanno avuto modo di osservare che la negatività del fondo di dotazione del servizio sanitario della Regione Lazio era presente già in occasione dell’adozione della contabilità economico patrimoniale sulla base delle rilevazioni inviate dalla regione dal 2001 al Sistema informativo sanitario ma le stesse non erano esaustive della perimetrazione sanitaria introdotta dal 2012.

In tali termini, nell’ambito del patrimonio netto, la negatività del fondo di dotazione del SSR aveva origini lontane, in quanto precedente sia all’entrata in vigore del Titolo II del decreto legislativo n. 118/2011 sia al Piano di rientro stesso (che peraltro ha previsto interventi di ripiano dei debiti a tutto il 31/12/2005).

Sulla base delle plurime richieste dei Tavoli tecnici pertanto la Regione, commissariata, ha intrapreso un percorso volto ad analizzare le componenti dei fondi di dotazione negativi degli enti ed avviare attività che permettessero la pulizia di scritture patrimoniali molto datate per le quali era molto difficile risalire alla relativa genesi.

¹² Nota di riscontro prot. 182468 del 9 luglio 2024 (prot. Cdc 2347)

A seguito del giudizio di parifica sul rendiconto 2022 l'Ente ha adottato la determina G10720 del 3 agosto 2023, con cui ha inteso accelerare l'attività di riconciliazione delle poste patrimoniali dei bilanci degli enti del SSR, utile anche al fine di addivenire a una corretta determinazione del fondo di dotazione.

All'esito dell'attività di verifica straordinaria attivata ai sensi della citata determina G10720, l'*advisor* contabile ha quantificato, a livello di bilancio consolidato, un fondo di dotazione negativo, *post* rettifiche e destinazione dei risultati, pari a 475.721.456 euro.

La Regione ha previsto il ripiano dei fondi di dotazione negativi con le disposizioni dell'art. 5 della l. n. 13 del 29 luglio 2024, disponendo la relativa copertura a valere sul triennio 2024-2026.

Nel rinviare ogni compiuta valutazione ai successivi cicli di controllo sul bilancio regionale, si sottolinea la circostanza che si tratta di passività pregresse certe anche nel *quantum*, donde la necessità di trattarli anche nella sostanza come elemento perturbante l'equilibrio di bilancio, da ripianare nei termini a tal fine posti dal legislatore con riferimento specifico agli enti in Piano di rientro.

5. I L.E.A.

Come già osservato in sede di parificazione dei precedenti rendiconti, rimane attuale la premessa per la quale il raggiungimento di un determinato livello di prestazioni essenziali di assistenza sanitaria è influenzato non solo dall'ammontare del

finanziamento erogato ma anche e, si aggiunge, soprattutto, dalle modalità di gestione dello stesso, essendo palese come un pur equo finanziamento in entrata (ben calibrato in base ai reali costi e fabbisogni standard, modalità ad oggi non ancora attuata continuandosi ad applicare il solo criterio della quota capitaria) potrebbe essere in parte reso incongruo a causa di inefficienti gestioni.

In tal senso si ritiene utile riportare alcuni passi della sentenza della Corte costituzionale n. 62/2020¹³ che, riprendendo un filone ormai consolidato, (pur senza trascurare la necessità di adeguati finanziamenti¹⁴) considerano il delicato intreccio di funzioni tra lo Stato e le Regioni in quanto tenuti, in una doverosa cooperazione e una adeguata programmazione, ad assicurare il miglior servizio possibile alla collettività.

La Corte costituzionale, nel sottolineare come l'intreccio tra profili costituzionali e organizzativi comporti che la funzione sanitaria pubblica venga esercitata su due livelli di governo (quello statale, che stabilisce le prestazioni da fornire ai cittadini e quello regionale, cui pertiene il compito di organizzare e garantire le prestazioni sul territorio), statuisce che: *“È evidente che se un programmato, corretto e aggiornato finanziamento costituisce condizione necessaria per il rispetto dei citati parametri costituzionali, la piena*

¹³ Riguardante il giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 31, commi 4° e 5°, 45 e 99, commi da 2° a 17° e 25° della legge della Regione siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), promosso dal presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato in data 10 -16 luglio 2018.

¹⁴ Cfr. anche la Sentenza della Corte costituzionale n. 91 del 7 aprile 2020 nella quale si ribadisce che *“...le affermazioni di questa Corte secondo cui, dove sono in gioco funzioni e diritti costituzionalmente previsti e garantiti, è indispensabile superare la prospettiva del puro contenimento della spesa pubblica per assicurare la certezza del diritto ed il buon andamento della spesa pubblica” vanno inquadrare “proprio nell’ottica bidirezionale del principio di uguaglianza e della previa programmazione”.*

realizzazione dei doveri di solidarietà e di tutela della dignità umana deve essere assicurata attraverso la qualità e l'indefettibilità del servizio...";
"...La separazione e l'evidenziazione dei costi dei LEA devono essere simmetricamente attuate, oltre che nel bilancio dello Stato, anche nei bilanci regionali e in quelli delle aziende erogatrici. Ciò al fine di garantire l'effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi, la quale (...) ...deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie".

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

In sostanza, una gestione delle risorse coerente con i postulati costituzionali di programmazione e proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate, che la stessa Corte costituzionale declina come componenti intrinseche del principio del buon andamento (ex art. 97 Cost.)¹⁵, consentendo di eliminare progressivamente sprechi e inefficienze, riveste un ruolo fondamentale nel garantire adeguati livelli essenziali di assistenza sanitaria, e ciò anche oltre la pur necessaria equa ripartizione di risorse tra le regioni e il miglioramento dei sistemi di misurazione degli stessi LEA.

¹⁵ Cfr. Corte cost. n. 169/2017 e n. 10/2016.

Sotto quest'ultimo profilo, non può non essere ancora una volta richiamata, come avvenuto nel precedente giudizio di parifica, la questione delle liste di attesa, che merita una riflessione sostanziale sia sul grado di appropriatezza, efficienza e qualità dell'assistenza prestata, sia in ordine alle procedure di formazione e gestione delle stesse e ai relativi controlli.

A tal fine, in attesa degli esiti delle avviate indagini dell'Autorità giudiziaria penale in merito a ipotizzati utilizzi strumentali delle liste di attesa da parte di medici impegnati anche in attività professionale privata, aggiuntiva rispetto a quella resa per il SSN, si auspica l'assunzione di iniziative da parte della Regione volte, da un lato, a coadiuvare il lavoro degli inquirenti onde favorire l'emersione di tutti i fenomeni patologici ancora occultati e, dall'altro, a ripristinare la legalità organizzativa e procedurale in relazione alla gestione delle liste di attesa..

Con riferimento alla gestione 2023, i Tavoli di monitoraggio (Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e Comitato permanente per la verifica dei LEA) hanno, inoltre, rilevato la mancata finalizzazione della quota (fino allo 0,3% del fondo indistinto) destinata al recupero delle liste di attesa (d.l. n. 198/2022, art. 4, comma 0-octies), per un importo pari a 35,181 milioni di euro.

La Regione, in quella sede, ha rappresentato che non si è avvalsa della facoltà di finalizzazione concessa dalla norma citata (rimasta pertanto nell'ambito delle risorse indistinte) specificando di non essere in grado di verificare i volumi delle liste di attesa e di aver avviato una revisione dei flussi informativi che sta

comportando una reingegnerizzazione dell'intero processo che la porterà ad avere in un prossimo futuro il governo di tutte le agende, sia pubbliche che dei privati accreditati, attraverso la centralizzazione in un unico CUP integrato, avendo finora verificato che permangono nelle attuali liste prestazioni sicuramente non più dovute.

Nel prendere atto delle risultanze delle verifiche dei tavoli tecnici, resta fermo che il finanziamento ammesso per il 2023 non è comunque più recuperabile per le specifiche finalità per cui era stato previsto.

In questo quadro appare quanto mai necessario un richiamo alla necessità di rafforzare e implementare il sistema dei controlli interni, funzionalmente idonei, dato il livello di prossimità rispetto agli andamenti e ai fatti gestionali sottoposti a verifiche, ad intercettare, con immediatezza e tempestività, nonché in sinergia con i controlli esterni, nuove e antiche fragilità - amministrative, gestionali, contabili, potenzialmente, in grado non solo di compromettere, o, comunque, rallentare l'ormai quasi ventennale percorso di risanamento dei conti, ma anche e, si aggiunge, soprattutto, di comprimere l'effettività e l'appropriatezza delle prestazioni sanitarie rese a tutela e garanzia del diritto alla salute, riconosciuto e garantito dalla Costituzione come valore fondamentale dell'individuo e cifra incompressibile della dignità della persona.

In conclusione, sulla base delle considerazioni che precedono, dovendosi ritenere corrette le risultanze del Conto del Bilancio per l'esercizio finanziario 2023

Il Procuratore Regionale

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

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

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

Chiede

alla Sezione regionale di controllo la parificazione del rendiconto generale della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2023, nelle componenti del conto finanziario e del conto del patrimonio, ad eccezione del capitolo di bilancio relativo al finanziamento dell'Agenzia regionale per l'Ambiente (ARPA) per la quota parte destinata a finalità non sanitarie o comunque extra LEA e,

della voce di spesa di cui al capitolo di bilancio inerente la retribuzione del personale, relativa all'incremento del 30 per cento del trattamento accessorio per i collaboratori esterni ai ruoli della pubblica amministrazione assegnati ad incarichi di diretta collaborazione.

Il Procuratore Regionale

Paolo Luigi Rebecchi

CORTE DEI CONTI - UFFICIO GRAFICA E RIPRODUZIONE - ROMA

