



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER IL LAZIO

VALUTAZIONI SULLA RELAZIONE DI FINE LEGISLATURA
DELLA REGIONE LAZIO
SOTTOSCRITTA DAL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE

(ai sensi dell'art. 1, c. 4. del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149
come modificato dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213)

Magistrati relatori:

*Rosario Scalia
Maria Teresa D'Urso*

Hanno collaborato:

*Carlotta Iacuzio
Annalisa Corbucci
Bruno Lomazzi
Marco Lozzi
Danila Bandinu*

DELIBERAZIONE



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

Nella Camera di consiglio del 21 febbraio 2013

composta dai magistrati:

Ignazio Faso	Presidente;
Rosario Scalia	Consigliere, relatore;
Maria Luisa Romano	Consigliere;
Carmela Mirabella	Consigliere;
Maria Teresa D'Urso	I Referendario, relatore;

VISTI gli artt. 28, 81, 97, 100, comma 2, 117 e 119 della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1;

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni e integrazioni;

VISTO l'art. 3, commi 5 e 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni e integrazioni;

VISTO l'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e successive modificazioni e integrazioni;

VISTI il d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni e integrazioni e, in particolare, gli articoli 9, 18, 58, 59, 60 e 65 di esso;

VISTI gli artt. 4-10 della legge della Regione Lazio 20 novembre 2001, n. 25 recante "Norme in materia di programmazione, bilancio e contabilità della Regione", e successive modificazioni e integrazioni;

VISTO l'art. 2, comma 2, lett. c), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante la "Legge di contabilità e finanza pubblica";

VISTO l'art. 39 della legge 5 maggio 2009, n. 42 recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione";

VISTI la legge 4 marzo 2009, n. 15, recante ""Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti" e, in particolare, l'art. 15 di essa;

VISTI il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 recante, "Attuazione della *legge 4 marzo 2009, n. 15*, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni" e, in particolare, l'art. 74, commi 4 e 5;

VISTI il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, e, in particolare l'art. 1 bis, comma 1, lett. c), che attribuisce alle Sezioni regionali di controllo il compito di esprimere le proprie valutazioni sulla relazione di fine legislatura sottoscritta dal Presidente della Giunta regionale;

VISTO l'art. 2 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/CONTR/2000 in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni, come

da ultimo emendato con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 adottata nella seduta del 19 giugno 2008, nell'esercizio delle nuove competenze di cui all'art. 3, comma 62 della legge 24 dicembre 2007, n. 244;

ANALIZZATA la relazione di fine legislatura della Regione Lazio, sottoscritta dal Presidente della Giunta regionale, integrata da una serie di allegati aventi natura esplicativa dei contenuti in essa esposti, e acquisita agli atti della Sezione con prot. n. 620 del 29 gennaio 2013;

VISTO il documento di analisi predisposto dal Consigliere Rosario Scalia e dal Primo Referendario Maria Teresa D'Urso;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 10 in data 18 febbraio 2013, di convocazione dell'odierna camera di consiglio;

DELIBERA

di approvare l'unito documento, che forma parte integrante della presente deliberazione, recante le "Valutazioni sulla relazione di fine legislatura della Regione Lazio sottoscritta dal Presidente della Giunta regionale" ai sensi dell'art. 1, c. 4, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, recante disposizioni in ordine ai "Meccanismi sanzionatori e premi relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42".

DISPONE

la trasmissione dell'atto al Presidente pro-tempore della Giunta regionale del Lazio per la conseguente pubblicazione sul sito istituzionale.

I RELATORI

f.to Rosario Scalia

f.to Maria Teresa D'Urso

IL PRESIDENTE

f.to Ignazio Faso

Depositato in segreteria il 28 febbraio 2013

Il Direttore del servizio di supporto

f.to dott.ssa Chiara Samarelli



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER IL LAZIO

VALUTAZIONI SULLA RELAZIONE DI FINE LEGISLATURA
DELLA REGIONE LAZIO
SOTTOSCRITTA DAL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE

(ai sensi dell'art. 1, c. 4. del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149
come modificato dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213)

INDICE

<i>PREMESSA</i>		<i>1</i>
<i>CAPITOLO PRIMO</i>	<i>Sistema ed esiti del controllo interno</i>	<i>9</i>
<i>CAPITOLO SECONDO</i>	<i>Pronunce della Corte dei conti</i>	<i>19</i>
<i>CAPITOLO TERZO</i>	<i>Enti sottoposti al controllo regionale</i>	<i>34</i>
<i>CAPITOLO QUARTO</i>	<i>Azioni di contenimento della spesa</i>	<i>43</i>
<i>CAPITOLO QUINTO</i>	<i>Bilancio regionale: situazione economico-finanziaria</i>	<i>53</i>
<i>CAPITOLO SESTO</i>	<i>Sanità</i>	<i>70</i>

**VALUTAZIONI SULLA RELAZIONE DI FINE LEGISLATURA (IX)
PREDISPOSTA DAL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE PER IL LAZIO
AI SENSI DELL'ART. 1, C. 4, DEL DECRETO LEGISLATIVO 6 SETTEMBRE
2011, N. 149, RECANTE DISPOSIZIONI IN ORDINE AI "MECCANISMI
SANZIONATORI E PREMI RELATIVI A REGIONI, PROVINCE E COMUNI, A
NORMA DEGLI ARTICOLI 2, 17 E 26 DELLA LEGGE 5 MAGGIO 2009, N. 42".**

PREMESSA

Con l'art. 1 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, adottato dal Governo in esecuzione della delega prevista dagli artt. 2, 17 e 28 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", il Legislatore ha previsto l'obbligo per il Governo regionale di predisporre una relazione che descriva la situazione finanziaria dell'ente e tutte le attività normative e amministrative svolte durante il mandato, richiedendo di esplicitare l'impatto che le scelte, effettuate dall'Esecutivo, hanno avuto sulla gestione delle risorse finanziarie, umane e strumentali destinate all'attuazione delle diverse politiche pubbliche di competenza di tale livello di governo nel periodo di tempo che ricomprende una intera legislatura (5 anni).

Attraverso tale relazione si intende dare attuazione pratica al principio di trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e di spesa, rivolte a garantire l'effettiva esecuzione dei principi di efficacia, efficienza ed economicità, indicati dall'articolo 2, comma 2, lettera dd), della legge n. 42/2009 quali criteri direttivi generali degli emanati decreti legislativi.

Nel contempo, la relazione *de qua* deve tendere a garantire altresì *"la massima responsabilizzazione, l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti"*, così come previsto dall'art. 1, comma 1 della legge 42/2009.

Ed, infatti, *l'incipit* dell'articolo 1 del d.lgs. 149/2011 individua la *ratio* della relazione di fine legislatura nella necessità di *"garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica, il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa."*

Lo stesso articolo prevede che in caso di scioglimento anticipato del Consiglio regionale, la sottoscrizione della relazione e la certificazione da parte degli organi di controllo interno avvengono entro quindici giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni.

La relazione, dopo essere stata certificata dagli organi di controllo interno dell'ente, entro un termine di dieci giorni, e verificata dal Tavolo Interistituzionale, istituito presso la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, nel termine di venti giorni, è pubblicata *on line* sul sito istituzionale della Regione insieme al relativo rapporto stilato dal Tavolo interistituzionale.

L'importanza della finalità informativa della relazione di cui trattasi è resa evidente dal comma 6 della medesima norma, che sanziona il mancato adempimento dell'obbligo di redazione e pubblicazione nel sito istituzionale con una riduzione della metà dell'importo dell'indennità di mandato e degli emolumenti, per le tre successive mensilità, a carico del Presidente della Giunta ed, in caso di mancata redazione della relazione, anche a carico del responsabile del servizio bilancio e finanze e dell'organo di vertice dell'amministrazione regionale.

La relazione di fine legislatura della Regione Lazio è stata trasmessa a questa Sezione di controllo dal Presidente della Giunta in data 29 gennaio 2013 e pubblicata sul sito istituzionale in data 23 febbraio 2013.

Non risulta convocata la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, prevista dagli artt. 33-37 d.lgs. 68/2011, né è stato attivato il Tavolo interistituzionale, che deve verificare la conformità di quanto esposto nella relazione di fine legislatura con i dati finanziari in proprio possesso e con le

informazioni fatte pervenire dalla Regione alla banca dati di cui all'articolo 13 della legge 196/2009.

Né, per quanto attiene al settore sanitario, risulta effettuata (nel termine dei venti giorni previsto dalla norma) la verifica dei Tavoli tecnici deputati alla analisi dell'attuazione dei Piani di rientro (ora, Piani Operativi), cui è sottoposta la Regione Lazio.

Deve, infine, rilevarsi che, come è avvenuto in altre realtà regionali, la Regione Lazio non ha ancora dato esecuzione all'articolato normativo¹ che prevede l'istituzione presso ciascuna Regione del Collegio dei revisori, quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'Ente. Quindi la relazione di fine legislatura di cui trattasi non risulta essere stata sottoposta alla certificazione di natura finanziario –contabile di tale organo di controllo interno.

Pertanto, allo stato, l'unico riscontro su dati e politiche attuate dall'Amministrazione regionale uscente è rappresentata dalla presente relazione della Sezione di controllo della Corte dei conti.

La norma da ultimo citata dispone, infatti, che la relazione è trasmessa, entro dieci giorni dalla sottoscrizione del Presidente della Giunta regionale, alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, che, entro trenta giorni dal ricevimento, esprime le proprie valutazioni al Presidente della Giunta regionale. Le valutazioni espresse dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti sono

¹ L'articolo 14, comma 1, lett.e) del d.l. n. 138/2011, convertito con modificazioni, dalla l. 148/2011, aggiunge ai criteri di virtuosità di cui all'articolo 20, comma 2, d.l. n. 98/2011 nuovi parametri, tra cui entro il 1 gennaio 2012 l'istituzione di un Collegio dei revisori dei conti presso le regioni. La Corte costituzionale, con la sentenza 198/2012 ha dichiarato inammissibile e non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 1, d. l. 138/2011. L'articolo 30, comma 5, della successiva legge n. 183/2011 ha previsto l'adeguamento obbligatorio nell'ambito dell'autonomia statutaria e legislativa della Regione. L'articolo 2, comma 1, lett. a del d. l. 174/2012 prevede che una quota pari all'80% dei trasferimenti erariali a favore delle regioni e del 5% dei trasferimenti destinati al finanziamento del SSN è erogata alla Regione a condizione che entro il 30 novembre 2012 ovvero entro sei mesi dalla data di conversione del decreto abbia data applicazione ad una serie di prescrizioni previste dall'art. 14, comma 1, l. 148/2011, tra cui anche la nomina del collegio dei revisori dei conti.

pubblicate nel sito istituzionale della Regione entro il giorno successivo al ricevimento da parte del Presidente della Giunta regionale.

Tanto premesso, ritiene quindi la Sezione di dover chiarire, in via preliminare, il ruolo e la funzione che il Legislatore ha inteso, con l'articolo 1, comma 3 bis, del d.lgs. n. 149/2011, come introdotto dall'art. 1 bis, comma 1, lett. c), del d.l. 174 del 10 ottobre 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2012, attribuire a questa Corte e, conseguentemente, definire, la pregnanza interpretativa del termine "valutazioni" normativamente adoperato.

La valenza specifica di tale definizione deve inderogabilmente essere rapportata, in senso strumentale, all'individuazione dei destinatari della relazione di fine legislatura e, conseguentemente, delle valutazioni della Corte dei conti.

La relazione è (*rectius* dovrebbe essere) una dichiarazione certificata dei saldi prodotti e delle iniziative normative e gestionali intraprese, attraverso la quale da un canto, i cittadini vengono informati sulle reali ed effettive condizioni finanziarie della Regione, con particolare riferimento alla spesa sanitaria, dall'altro gli amministratori entranti vengono a conoscenza, mediante un documento redatto secondo canoni normativizzati, della situazione finanziaria dell'ente.

Le ragioni che si devono ritenere sottese a tale scelta normativa sono, quindi, da ricercare nella finalità principale che la relazione di fine legislatura, sottoscritta dall'Organo di vertice dell'Amministrazione regionale, deve soddisfare, cioè quella di rendere edotti i cittadini della situazione finanziaria e istituzionale in cui si trova l'Ente Regione.

Se tale documento ha come destinatari i cittadini e le imprese – e su tale affermazione l'orientamento della Sezione è concorde – a costoro deve essere spiegato, attraverso l'utilizzo dei parametri dell'efficienza e della economicità, applicati alla gestione delle diverse politiche pubbliche, in qual modo, con quali tempi e a quali costi l'azione amministrativa posta in essere sia riuscita a

perseguire gli obiettivi posti dalla legislazione statale/regionale di pianificazione/di programmazione.

Se tale documento, poi, ha anche come destinatario l'Organo rappresentativo della volontà popolare, nella nuova composizione che esso finisce per acquistare a seguito della chiamata alle urne di quanti ne hanno diritto, allora deve essere reso ostensibile ai rappresentanti del Popolo il processo di formazione della legislazione regionale posta in essere nel corso della Legislatura, in modo da porli in grado di verificarne l'impatto, in termini di miglioramento della condizione di vita e di lavoro, sulla società civile.

Se tale documento, infine, ha come ulteriore – ma non ultimo – destinatario il sistema delle burocrazie, nei loro molteplici aspetti dell'amministrazione diretta come di quella indiretta, che, nel corso della legislatura, hanno prestato la loro assistenza tecnica alla classe dirigente politica, a costoro il documento in questione è tenuto a rappresentare il grado di capacità professionale e di capacità organizzativa espresse per la realizzazione di ogni piano/programma gestito, e se vi sia stato il conseguimento degli obiettivi, non solo strategici ma soprattutto operativi, che sono stati, anno dopo anno, impegnati a perseguire.

Anche in tal caso occorre ricorrere al criterio dell'efficacia, dichiarandolo a mezzo dell'applicazione di appositi indicatori socio-economici, integrati da rilevazioni dirette intese a registrare la "*customer's satisfaction*" di cittadini e imprese.

Se questa, dunque, è la valenza specifica della relazione di fine legislatura, ne discende che le valutazioni di questa Sezione devono essere improntate alla verifica del rispetto, nella elaborazione della relazione medesima, del principio della trasparenza nelle decisioni di entrata e di spesa, così come richiesto dall'articolo 1 del d.lgs. 149/2011.

In questo senso le risultanze illustrate dall'Amministrazione uscente andranno parametrize ai dati contabili dei bilanci preventivi e consuntivi della

Regione e degli enti partecipati e controllati, e, più in generale, a tutte le informazioni di natura contabile e gestionale di cui la Sezione di controllo, nel proprio ruolo istituzionale, dispone al fine di verificare l'attendibilità, la completezza e la sostenibilità, anche prospettica, delle informazioni di natura economico-contabile-gestionale fornite dalla relazione.

In definitiva, ritiene la Sezione che tale funzione attribuita dal legislatore alla Corte dei conti rappresenti un *quid novi* rispetto alla tradizionale funzione di controllo di legittimità su atti, ovvero, e, soprattutto, rispetto al controllo gestionale di tipo collaborativo, di cui alla nota sentenza della Corte costituzionale 29 del 1995, e debba essere invece collocato sistematicamente quale una nuova e specifica forma di controllo sulla affidabilità dell'informazione relativa sia alla produzione normativa che amministrativa, realizzata con la esaminanda relazione, dall'Amministrazione regionale nei confronti della collettività amministrata.

Con le disposizioni surrichiamate, la Corte dei conti, nelle sue articolazioni periferiche, viene, quindi, individuata come l'Istituzione superiore di controllo tenuta ad assicurare, in quanto organo dello Stato – comunità, una specifica funzione di ausiliarità non solo nei riguardi del Consiglio regionale, ma anche nei riguardi dell'Esecutivo per una lettura, da rendere con piena indipendenza di giudizio, della gestione dei bilanci pubblici regionali.

Lettura, questa, che deve risultare ispirata ai principi della trasparenza, della veridicità, della attendibilità, anche al fine di garantire cittadini/imprese da scelte, sul fronte delle entrate (sistema tributario locale), che possono determinare un eccessivo aggravio fiscale, soprattutto se esso non si dimostri adeguatamente compensato dalla erogazione di servizi pubblici all'altezza degli standard (livelli essenziali) fissati dallo Stato ai sensi dell'art. 117, c. 1, lett. m), - Cost..

Alla individuazione di tale finalità, che la legge intende perseguire, si perviene anche in considerazione della particolare collocazione che tale disciplina presenta, cioè quella di costituire un "*corpus*" normativo orientato a far emergere la

piena responsabilità dei vertici politici, cui si è ritenuto di dover accompagnare, in maniera contestuale, un sistema, altrettanto completo, di sanzioni quando i comportamenti da essi tenuti finiscono per violare principi di rango costituzionale (artt. 28, 81, 97 e 117 Cost.).

Orientamento interpretativo questo recentemente confermato dal Legislatore nazionale con il rafforzamento del controllo indipendente esterno, voluto con la legge 7 dicembre 2012, n. 213, di conversione, con modificazioni, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174.

L'attribuzione alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti di una tale specifica forma di controllo sulla gestione delle entrate e delle spese della Regione, si esprime nella "valutazione" delle diverse politiche pubbliche alle quali, per una loro corretta interpretazione, vanno applicati diversi criteri utilizzabili, separatamente o congiuntamente, nella elaborazione del rapporto.

Rapporto che il Legislatore nazionale ha voluto ascrivere alla piena responsabilità del vertice politico, in quanto ad esso va imputato il buon andamento dell'organizzazione, diretta e indiretta.

Tale vertice politico, quindi, si dovrebbe soffermare anche sugli effetti di natura sociale e di natura economica che l'uso oculato delle risorse finanziarie ha prodotto sul sistema delle famiglie e sul sistema delle imprese, senza tralasciare di chiarire quanto di esse sia stato riservato, nel corso della trascorsa legislatura (leg. IX) al funzionamento degli apparati (spending review).

D'altra parte, essendo la Relazione di fine legislatura il compendio dell'attività politico-amministrativa svolta, generalmente, nel periodo di tempo proprio della legislatura, essa deve costituire il momento della presa d'atto degli obiettivi di legge perseguiti pienamente e di quelli perseguiti, invece, in maniera parziale o anche nulla secondo i criteri esplicitati dal Legislatore:

- a) sistema ed esiti dei controlli interni;
- b) eventuali rilievi della Corte dei conti;

c) eventuali carenze riscontrate nella gestione degli enti comunque sottoposti al controllo della Regione, nonché degli enti del servizio sanitario regionale, con indicazione delle azioni intraprese per porvi rimedio;

d) eventuali azioni intraprese per contenere la spesa, con particolare riguardo a quella sanitaria, e stato del percorso di convergenza ai costi standard, affiancato da indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi, anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi;

e) situazione economica e finanziaria, in particolare del settore sanitario, quantificazione certificata della misura del relativo indebitamento regionale;

f) individuazione di eventuali specifici atti legislativi, regolamentari o amministrativi cui sono riconducibili effetti di spesa incompatibili con gli obiettivi e i vincoli di bilancio;

g) stato certificato del bilancio regionale.

L'evoluzione, che è dato di cogliere nella più recente legislazione, verso il perseguimento di una sempre maggiore e qualificata trasparenza, che deve informare le decisioni assunte dal potere politico – amministrativo, conferma la Sezione sulla correttezza delle considerazioni così come sinora esposte.

Infatti, solo facendo assumere al documento all'esame il valore e il ruolo che il Legislatore ha ritenuto di attribuire ad esso, si consente anche al nuovo Consiglio regionale di svolgere – con l'ausilio della Corte dei conti, che ha espresso le sue valutazioni – in maniera orientata la funzione di controllo dell'operato del nuovo Esecutivo, anche in considerazione della sempre più evidente interrelazione che sussiste tra i diversi livelli di governo.

Deve, infine, farsi rilevare che sullo stato di realizzazione dei programmi/interventi ha inciso la durata della legislatura, dimezzata rispetto all'ordinario termine quinquennale.

Da qui la necessità di effettuare un monitoraggio dell'economia regionale – nei suoi diversi aspetti e nei suoi articolati ambiti territoriali (provinciali) – anche e soprattutto per verificare l'impatto sugli equilibri del bilancio regionale.

In definitiva, l'esposizione dei semplici dati finanziari non consente, in ragione della sua staticità, al decisore politico di effettuare previsioni aderenti agli andamenti positivi/negativi dell'economia locale, nazionale, internazionale; egli deve poter ricorrere a modelli econometrici capaci di misurare lo sviluppo anche nelle fasi del ciclo economico che si presentano negative.

Se questa è la situazione (e si tratta di una situazione contrassegnata da un sistema che ricerca nella ricchezza generata dal territorio le fonti di finanziamento del bilancio), l'utilizzo delle entrate deve risultare contrassegnato da processi decisionali ispirati al principio della economicità, così come a quelli dell'efficienza (massima possibile) e dell'efficacia (massima soddisfazione degli utenti).

CAPITOLO PRIMO

Sistema ed esiti del controllo interno

La relazione di fine legislatura fornisce un quadro puntuale ed esaustivo del sistema dei controlli interni della Regione Lazio e dello stato di attuazione dei medesimi.

L'analisi costi/benefici viene a costituire la base delle scelte (interventi) da effettuare previa ponderazione degli interessi in gioco. Ma se al decisore politico si richiede di rendere ostensibili le scelte (tra più opzioni possibili) che avrà avuto cura di fare, altrettanta trasparenza si richiede agli operatori pubblici addetti, con l'ulteriore specificazione che essi debbano rispettare standard di costo degli apparati e delle funzioni rese, di cui i cittadini vanno resi informati (trasparenza).

Ora a tale livello di trasparenza non si può pervenire se non si assicura una sostanziale circolarità delle informazioni e dei dati che "il controllo interno" è tenuto a produrre nell'interesse della comunità regionale.

Si tratta di una finalità di legge che risulta essere stata conseguita, nel nostro Paese, solo recentemente, almeno per ciò che riguarda il livello di governo regionale.

Infatti, solo gli esiti cadenzati del sistema dei controlli interni, potenziati con il decreto legge n. 174/2012 nel nostro ordinamento e richiesti alle Regioni, coniugati con risultati del controllo indipendente esterno assegnato dalla stessa legislazione alla Corte dei conti, possono consentire un diverso approccio al tema di cui ci si occupa: il dovere che la classe dirigente politica ha di dare conto ai cittadini azionisti dei tempi, dei modi e dei costi con i quali si è data attuazione al programma politico, che va tradotto in specifici interventi di miglioramento delle condizioni sociali ed economiche, attraverso anche la più razionale distribuzione della ricchezza (effetti redistributivi del bilancio pubblico).

Come è stato osservato, una finalità così ambiziosa non può essere perseguita con immediatezza in considerazione del fatto che occorre far acquisire ai responsabili del sistema dei controlli interni la consapevolezza che anche la sana gestione finanziaria dei conti pubblici costituisce un corollario del principio del buon andamento ex art.97 Cost..

Ed è proprio il rafforzamento del sistema dei controlli sulle autonomie territoriali, originato dal decreto legge 10 ottobre 2012, n.174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, che costituisce un sostanziale passo avanti perché sia garantito, nel Paese, il coordinamento della finanza pubblica.

Nei riguardi delle Regioni, le vicende che hanno contrassegnato la conversione in legge di tale provvedimento legislativo forniscono ampia

giustificazione della “*voluntas legislatoris*”, e, in particolare, dell’obiettivo di voler rendere più incisive le verifiche sulla gestione complessiva dei predetti enti.

Tanto da poter affermare che il sistema raffigurato dal D.L. n. 174/2012 si salda con l’istituzione del Collegio dei revisori presso la Regione, prevista con una normativa divenuta sempre più chiara (art.14, c.1, lett. e), d. l. 13 agosto 2011, n.138, convertito, con modificazioni, dalla L.14 settembre 2011, n.148, come modificato all’art.30, c.5, della legge 12 novembre 2011, n.183, sino alla disciplina contenuta nell’art.2, c.1, lett. a), del d.l. n.174/2012 richiamato), che condiziona l’erogazione dei trasferimenti erariali all’adempimento, tra gli altri, dell’obbligo di istituire l’Organo di revisione.

Pertanto, l’istituzione del Collegio dei revisori presso le Regioni, che la Corte Costituzionale ha positivamente scrutinato con sentenza 20 luglio 2012, n.198 – nella ricerca finalmente conclusa di un modello istituzionale simile a quello attuato con successo dal Legislatore nei riguardi degli Enti Locali con l’art.1, commi 166 e seguenti, della legge 13 dicembre 2005, n.266 – consente alla Corte dei conti di svolgere il controllo complessivo della finanza pubblica a tutela dell’unità economica della Repubblica.

Ciò in coerenza non solo con le esigenze di armonizzazione dei bilanci di cui all’art.1, c.1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e del d.lgs. 23 giugno 2011, n.118, ma anche con le preesistenti disposizioni che assegnano alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche (art.3, c.4, l.14 gennaio 1994, n.20), nonché la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle autonomie territoriali, comprese, quindi, le Regioni, in relazione al Patto di stabilità e crescita interna ed ai vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione Europea (art.7, c. 7, l.5 giugno 2003, n.131).

Ne consegue che solo l’effettiva posa in opera del complesso degli strumenti di analisi previsti dalla legislazione più recente e individuati nel d.l.

n.174/2012, dalle relazioni prodotte dal Collegio dei revisori, che coadiuvano la Corte dei conti in una attività di controllo ascrivibile alla categoria del "riesame della legalità e regolarità" (cfr. Corte Cost. n.198/2012), ai controlli in tema di revisione della spesa prevista dall' art.6, così come dalle altre verifiche introdotte dall'art.1 al comma 2 (verifica semestrale sulle coperture finanziarie adottate dalle leggi regionali) e al comma 5 (giudizio di parificazione dei rendiconti generali delle Regioni) può consentire all'Esecutivo di tale livello di governo di assicurare, a mezzo della relazione di fine legislatura sottoscritta dal Presidente, appunto, della Giunta regionale, di fornire adeguati contenuti a tale documento ricognitivo della situazione generale dell'Ente.

In tale contesto viene in evidenza la qualità dei contenuti di tale documento, che, al momento, in considerazione delle novità dell'adempimento all'esame, abbisogna di un contributo tecnico – professionale che non si trova normalmente all'interno del sistema politico amministrativo analizzato.

In ogni caso la Regione, attraverso il suo più alto rappresentante legale, è chiamata a dare contezza ai cittadini dell'effettivo rispetto della legislazione statale posta a garanzia del coordinamento della finanza pubblica, insieme con quella con cui si attua il principio di trasparenza delle decisioni sia di entrate che di spesa.

Ora, le richiamate indicazioni avrebbero dovuto trovare la loro espressione più piena nel dispiegamento dell'attività regolatoria (regolamenti/direttive) in quanto strumento concreto di applicazione della legislazione di settore (politica pubblica), di competenza del vertice politico.

A tale attività avrebbe dovuto fare seguito una coerente elaborazione di atti di programmazione capaci di intercettare le esigenze provenienti dalla società civile; programmi che, in quanto preceduti - ove necessario - dell'approvazione di piani di carattere generale, sono tenuti a ricadere nella sfera di responsabilità gestionale della classe dirigente, sia amministrativa che tecnica, dell'Ente.

Programmi, questi, che vanno ancorati a criteri di misurazione della loro realizzazione secondo lo schema logico di valutazione definito dall'art. 3, c. 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, dove sono fissati i parametri di analisi, cioè i tempi, i modi e i costi dell'azione amministrativa.

Questi ultimi parametri di analisi delle politiche pubbliche (intese come complesso di azioni amministrative orientate al perseguimento del benessere sociale ed economico di una comunità/di un gruppo portatore di interessi) sono, ad avviso della Sezione, poco utilizzati; lo impedisce il testo della Relazione di fine legislatura così come sottoposto all'attenzione della Corte dei conti.

Infatti, il documento – allegato alla nota riassuntiva e che si svolge per 598 pagine – rende informata l'Istituzione superiore di controllo dell'attività normativa e amministrativa svolta nel corso della IX legislatura in maniera confusa, e le descrizioni sull'attività svolta, fornite da ciascuna Direzione regionale (in cui si articola l'apparato centrale al servizio dell'Esecutivo), risultano prive di un metodo condiviso di narrazione delle vicende connesse alle decisioni prese nel corso della legislatura.

Ne consegue una visione dell'azione amministrativa contrassegnata dalla episodicità e, ancor di più, deprivata di quella valutazione di primo livello (autoanalisi) che può essere senz'altro l'elemento che rende comprensibile all'opinione pubblica il grado di attività e di impegno posti in essere dagli operatori pubblici (costo medio per unità di prodotto/per unità di servizio).

Se a tale tipo di descrizione dei fatti (elenco) si aggiunge l'uso di un linguaggio nella maggior parte dei casi atecnico, il lettore medio non è posto nelle condizioni di comprendere quali effetti abbiano conseguito le leggi alla cui esecuzione le burocrazie sono state chiamate a dare il loro apporto professionale.

Ad esempio, se nel contesto della politica pubblica che ha ad oggetto la materia del turismo la Regione ha ritenuto di dover assumere la decisione di sopprimere la rete delle APT, la relazione non consente al cittadino di valutarne gli

effetti sul bilancio regionale; anzi, appare una decisione poco produttiva l'aver inserito, poi, il personale di tali enti nell'organico del personale della Giunta.

Uguualmente, nel contesto della politica pubblica che ha ad oggetto la valorizzazione delle risorse umane assume contorni non chiari il lungo e non ancora concluso processo decisionale che ha privato, per oltre tre anni, i dirigenti dell'Ente del sistema di garanzie che la legislazione nazionale ha individuato da sempre nell'organo denominato "Comitato dei garanti".

Nel contesto, poi, della politica pubblica che ha ad oggetto il trasporto pubblico locale, si rileva l'assunzione di decisioni prive di coerenza programmatica. Di tale grave carenza (cioè della attuale mancanza di un piano regionale del trasporto locale) l'Ente non è riuscito a farsi carico, preferendo la cura di interventi "a pioggia" in tal modo dimostrandosi restia ad inserirli in un disegno di ampio respiro – anche europeo – e di medio lungo periodo, al fine di dare sollievo al fenomeno del pendolarismo di diverse migliaia di lavoratori che dall'hinterland si muovono verso centri di attrazione occupazionale.

Nel contesto, tra l'altro, della politica pubblica che ha ad oggetto l'assistenza all'inserimento nel mondo del lavoro (politiche attive dell'impiego), la Regione ha inteso assumere decisioni di riorganizzazione degli apparati amministrativi a ciò preposti, nella considerazione che la soppressione di alcune istituzioni (Agenzia Lazio Lavoro) avrebbe migliorato il sistema dell'incontro della domanda e dell'offerta di impiego. Si ritiene, invece, che tali decisioni – pur non arrecando alcun beneficio al bilancio regionale – finiranno per determinare un depotenziamento dell'attività di coordinamento e di sviluppo di propria competenza, a scapito della necessaria indipendenza dal potere politico del concreto esercizio delle funzioni pubbliche del collocamento della manodopera e dell'orientamento professionali.

Nel contesto, ancora, della politica pubblica che ha ad oggetto lo sviluppo economico non si dimostra alcuna attenzione al ruolo che, nel tempo, la

legislazione regionale ha assegnato all'Agenzia Sviluppo Lazio e alle società da esse partecipate.

Nei riguardi di queste ultime il documento dà conto di una attività orientata alla loro razionalizzazione, attività che la Corte dei conti, nelle sue relazioni, da qualche tempo aveva sollecitato sulla base di analisi che ne avevano rilevato la duplicazione/la triplicazione di missioni (funzioni); tuttavia, non si riesce a comprendere gli effetti (positivi) che ne sarebbero derivati al bilancio dell'Ente

Si dà atto che alla data di insediamento dell'attuale Giunta è stata necessaria una attività di riprogrammazione dell'intero sistema dei controlli interni, fino a quel momento rimasti inattuati o, comunque, realizzati con modalità insoddisfacenti.

Il forte ritardo nella applicazione concreta dei principi del decreto legislativo 150/2009 (cd. Legge Brunetta) deve, con specifico riferimento al controllo di gestione, ricondursi alla necessità di recuperare il tempo perduto ricostruendo la cultura del controllo interno sia nell'ambito dell'amministrazione regionale che degli enti dipendenti.

A tal proposito deve premettersi che sebbene l'Amministrazione regionale, con la legge n. 1 del 16 marzo 2011 (cd. " Brunettina"), abbia recepito il dettato del decreto legislativo 150/2009, tali principi non si sono concretizzati in atti amministrativi applicativi.

Inattuato risulta, infatti, il disposto dell'articolo 5 della citata legge regionale, che impone agli organi di indirizzo politico-amministrativo di programmare gli obiettivi su base triennale in coerenza con gli obiettivi della programmazione economico-finanziaria e di bilancio, di cui alla legge regionale 20 novembre 2001, n. 25 e il cui conseguimento costituisce condizione per l'erogazione degli incentivi previsti dalla contrattazione integrativa.

Conseguentemente, al momento non risulta ancora adottato il documento programmatico triennale, di cui all'art. 10 della L.R. 1/2011, denominato "Piano della prestazione e dei risultati" - che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici

e operativi e definisce gli indicatori per la misurazione e la valutazione della prestazione e dei risultati dell'amministrazione, nonché gli obiettivi da assegnare al personale dirigenziale e i relativi indicatori - né risulta attuato il " Sistema di misurazione della prestazione e dei risultati" annuale, di cui all'art. 7 della stessa legge regionale, che rappresenta il cuore pulsante del sistema dei controlli interni, dovendo l'Amministrazione con esso, tra l'altro, individuare le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e di valutazione della prestazione e dei risultati.

Per il miglioramento della performance organizzativa, in un'ottica aziendalistica applicata al settore della Pubblica Amministrazione, diviene essenziale ed imprescindibile una programmazione efficace, in cui l'azione di individuazione dei propri obiettivi diviene propedeutica a qualunque azione di efficientamento della prestazione e dei servizi resi.

Sotto tale aspetto deve rilevarsi che il maggiore "vulnus" ad un corretto svolgimento dell'azione amministrativa è stato rappresentato dalla circostanza che l'Amministrazione regionale, nel triennio 2010-2012, si è limitata ad assegnare gli obiettivi ai soli due Direttori di Dipartimento.

Con riferimento al controllo di gestione, finalizzato a supportare la funzione dirigenziale ai fini della verifica dell'efficienza (rapporto tra prodotti e valore delle risorse impiegate), dell'efficacia (grado di raggiungimento degli obiettivi), e dell'economicità (scelta dei mezzi meno onerosi per il conseguimento degli obiettivi programmati) dell'azione amministrativa, si rileva che non risulta approvata la pesatura delle posizioni organizzative dirigenziali, mentre ancora *in fieri* risulta l'attuazione pratica del Progetto "CO.RI.GE." (Controllo Risultati Gestioni), (contratto stipulato il 21.12.2011), pur se notevoli passi in avanti sono stati fatti nello sviluppo del progetto nel 2012.

In fase di avvio risulta l'attività di monitoraggio di cui all'art. 15, comma 2, l. r. 1/2011 sugli enti e società regionali, mentre l'attività di coordinamento degli

OIV (Organismi Indipendenti di Valutazione) degli enti dipendenti dal SSN risulta in corso di completamento.

Come può agevolmente evincersi dai dati indicati nella stessa relazione di fine legislatura in oggetto, il cammino dell'efficientamento e razionalizzazione della macchina amministrativa della Regione Lazio è appena iniziato.

Migliorare la produttività ed i servizi erogati dalla P.A. e favorire la crescita delle competenze professionali attraverso la valorizzazione del merito rappresenta, infatti, l'esito di un lungo e complesso processo, che parte dall'analisi dei dati del controllo di gestione, ad oggi ancora non pienamente operativo, e soprattutto presuppone l'interiorizzazione, da parte della stessa Amministrazione, di una "cultura della valutazione", che deve essere percepita dalla classe burocratico-amministrativa, prima che dalla classe politica, come ausilio per il corretto svolgimento dei compiti istituzionali (e non come limitazione della propria autonomia), soprattutto laddove, come nel caso della Regione Lazio, la scarsità di risorse disponibili impone la rimozione dell'improduttività e degli sprechi.

In conclusione, è, pertanto, necessario che il processo di costruzione del sistema dei controlli interni, avviato nel corso della conclusa legislatura, venga continuato e fortemente potenziato (anche con riferimento alle risorse finanziarie dedicate, che sono state fortemente sottodimensionate), innanzitutto sotto l'aspetto di una corretta e tempestiva programmazione, attività imprescindibile ad avviare un processo dinamico di adeguamento dei processi produttivi utili ad assicurare lo svolgimento delle attività effettivamente necessarie e l'erogazione dei servizi rispondenti concretamente alle esigenze dei cittadini (con la fissazione di termini di esecuzione), stimolando, al contempo, lo snellimento delle procedure e delle strutture organizzative e la migliore allocazione delle risorse umane e finanziarie.

Deve, infine, farsi cenno, in questa sede dedicata al sistema dei controlli, al rapporto di necessaria complementarietà tra il sistema del controllo interno ed il ruolo assegnato già dalla legge 131/2003 alla Sezione regionale di controllo della

Corte dei conti, controllore indipendente esterno, che riferisce sugli esiti delle verifiche sulla sana gestione finanziaria ed il funzionamento dei controlli interni al Consiglio regionale.

Lo stesso Consiglio è diventato recentemente il destinatario naturale delle delibere adottate dalla Sezione regionale, a seguito dell'esame dei bilanci preventivi e dei rendiconti, eseguito ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg della legge n. 266/2005, secondo quanto ora disposto dall'art. 1, comma 3, del D. L. n. 174/2012 convertito, con modificazioni, dalla legge 123 del 2012.

Il comma 5 dell'articolo da ultimo citato dispone, inoltre, che il rendiconto generale della Regione è parificato dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Alla decisione di parifica andrà allegata una relazione, nella quale la Corte dei conti è tenuta a formulare le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione, ed è chiamata a proporre le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa (analisi ex ante dei piani/dei programmi).

La decisione di parifica e la relazione contenente le osservazioni della Corte sono trasmesse al Presidente della Giunta regionale e al Consiglio regionale. La previsione normativa tende - in una accezione più ampia del principio di legalità, comprendente anche la rispondenza al principio di buona amministrazione di cui all'articolo 97 Cost. - a valutare l'operato dell'Amministrazione in termini collaborativi, in funzione di stimolo all'efficienza delle scelte gestionali ed in una logica di auto-revisione delle regole e dei comportamenti da parte della stessa Amministrazione.

È di tutta evidenza il fatto che tale azione di autocorrezione presuppone la conoscenza delle delibere della Corte dei conti, che non può essere intesa in senso formale, quale mera presa d'atto da parte del Consiglio regionale, ma deve

concretarsi un esame approfondito e meditato delle criticità segnalate. La rilevanza delle censure contenute nelle deliberazioni e le difficoltà connesse all'individuazione delle conseguenti misure correttive possono, infatti, richiedere tempi lunghi e necessità di riflessioni approfondite, non sempre compatibili con previsioni di altri punti all'ordine del giorno del dibattito politico, il che rende auspicabile la previsione di un'apposita seduta consiliare nella quale siano presenti anche organi tecnici, come l'istituendo Collegio dei revisori ovvero i responsabili degli uffici finanziari.

La natura tecnica e specialistica della materia potrebbe, richiedere la conoscibilità, da parte di tutti i componenti del Consiglio, delle deliberazioni delle Sezioni in tempi congrui.

Alla luce delle evidenti novità introdotte dalla legge n. 123/2012, e della accresciuto potere di esame, da parte della Corte dei conti, delle scritture contabili regionali, soggette alla procedura di parifica, come per il rendiconto delle Amministrazioni centrali, la Sezione esprime l'avviso che, nell'esercizio dell'autonomia regolamentare normativamente riconosciuta all'Amministrazione regionale, si procedimentalizzino i tempi e le modalità di esame delle deliberazioni delle Sezioni regionali della Corte dei conti, assicurando che siano sempre garantiti i diritti delle minoranze.

CAPITOLO SECONDO

Pronunce della Corte dei conti

In data 12 dicembre 2012 la Sezione regionale di controllo per il Lazio ha approvato la deliberazione 92/2012/FRG avente ad oggetto "Il controllo sul rendiconto generale della Regione Lazio. Esercizio finanziario 2010 con proiezioni all'esercizio 2011", depositata in data 22 dicembre 2012.

Dall'analisi effettuata dalla Sezione sono emerse le seguenti criticità.

Mancata coerenza ordinamentale delle norme regionali in materia di radiazione dei residui perenti.

L' articolo 41 della l. n. 25/2001, come modificato dall'articolo 1, comma 133, della L. R. 13 agosto 2011 n. 12, e l'articolo 8, commi 1-5, della l. r. 11 del 2012 non risultano pertinenti all'istituto della perenzione amministrativa (pur richiamato dalle norme regionali), di cui all'art. 36 R.D. n. 2440 del 1923, che prevede una eliminazione solo contabile del debito, senza che questa produca alcun effetto estintivo sul rapporto giuridico.

La perenzione, infatti, comporta una eliminazione solo contabile del debito, ovvero una cancellazione dalle scritture di una partita debitoria. Ed, infatti, essa non va confusa, nella sua natura e nei suoi effetti, con l'istituto della prescrizione estintiva, di cui agli artt. 2934 e ss. del codice civile, che comporta la perdita del diritto a percepire la somma non riscossa entro un dato termine.

Al contrario, il fatto di limitare la possibilità di ricognizione solo a determinate tipologie di crediti (articolo 41, comma 1 bis, l. r. 25/2001) ed, ancor più, il prevedere la "radiazione" (istituto non contemplato né in campo civilistico, né in quello contabile), significa creare, a prescindere dal *nomen iuris*, una nuova ipotesi, *sui generis*, di prescrizione estintiva con termine biennale.

Ulteriore motivo di perplessità è rappresentato dalla formulazione letterale delle suddette norme, che riservano all'Assessorato al bilancio, programmazione economico-finanziaria e partecipazione un margine ampissimo di discrezionalità sulla possibilità della reiscrizione (*rectius* rinascita) del credito, in base a criteri valutativi non definiti dalla norma, con la concreta possibilità di sfociare in un processo decisionale ispirato da *arbitrium merum*.

Dubbia è, inoltre, la compatibilità delle previsioni normative di cui trattasi con i principi di leale collaborazione tra livelli di governo e di sussidiarietà verticale previsti dall'art.118 Costituzione, oltre che con lo stesso principio di "competenza concorrente" in materia legislativa, di cui all'articolo 117 della Costituzione.

Tali norme, inoltre, non trovano alcun riscontro o fondamento nemmeno nelle disposizioni sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio, di cui al d.lgs. 118/2001 e successivo DPCM 28 dicembre 2011, né, tanto meno, sono riconoscibili nel principio della "competenza finanziaria".

Quest'ultimo costituisce il nuovo criterio di imputazione agli esercizi finanziari delle obbligazioni giuridicamente perfezionate, attive e passive, nell'esercizio nel quale esse vengono a scadenza, mediante la costituzione di un "fondo pluriennale vincolato".

Nel meccanismo operativo del fondo trova conciliazione la sfasatura temporale tra l'entrata, la cui imputazione in bilancio viene effettuata nell'esercizio in cui sorge il credito (iscrizione in bilancio al momento dell'accertamento) e la spesa correlata, che va contabilizzata nell'esercizio in cui l'obbligazione viene a "scadenza" e diviene esigibile dal creditore. Tale riorganizzazione delle scritture contabili investe anche i residui attivi e passivi, i quali verranno contabilizzati secondo il criterio della scadenza.

Da ciò discende che le obbligazioni che prima costituivano i residui, attraverso la reiscrizione nel "fondo pluriennale vincolato" scompariranno fisiologicamente dalle scritture contabili, senza alcuna necessità di incidere sulla natura giuridica del rapporto obbligatorio sottostante.

A tal fine, il citato DPCM richiede che gli enti in sperimentazione (quale, appunto, la Regione Lazio) nel primo anno (di sperimentazione) provvedano al riaccertamento dei residui attivi e passivi, verificando le ragioni del mantenimento degli stessi ed eliminando quelli cui corrispondono obbligazioni non perfezionate o scadute.

È evidente, quindi, che anche nel nuovo bilancio "armonizzato" i concetti di perenzione amministrativa e di prescrizione estintiva restano distinti, e la "eliminazione" dei residui avviene non con provvedimenti draconiani di

azzeramento, ma attraverso un nuovo criterio di iscrizione in bilancio, quello, appunto, della scadenza dell'obbligazione.

A parere della Sezione, è necessario che l'Amministrazione intraprenda una operazione straordinaria di riaccertamento dei residui, attivi e passivi, conformemente a quanto previsto dai Principi contabili, nonché al disposto degli articoli 7 e 14 del DPCM 28 dicembre 2011.

Violazione dei principi di chiarezza e comprensibilità del bilancio

Dall'analisi dei dati trasmessi dall'Amministrazione riferiti all'iscrizione in bilancio dei conferimenti di incarichi esterni si evince l'inidoneità o la non congruenza della documentazione contabile a fornire tutte le informazioni necessarie a dare spiegazioni alle operazioni gestionali sottostanti, nonché la difficoltà di effettuare un riscontro chiaro ed esaustivo delle causali di pagamento, anche per la stessa Amministrazione, in violazione dei principi di chiarezza e comprensibilità del bilancio. Sussiste, presumibilmente, una distorsione nel funzionamento del controllo di regolarità contabile, di cui all'articolo 55 della l. r. 25/2001, che deve essere corretta e superata.

Eccessiva frammentazione delle tipologie di variazioni di bilancio

L'Istituto della variazione di bilancio rappresenta lo strumento tecnico, previsto dall'ordinamento contabile, per consentire l'adeguamento dei documenti programmatici alle esigenze contingenti sorte nel corso della gestione. E' evidente quindi, che la *ratio* sia quella di un intervento eccezionale, che deve essere sempre strettamente connesso ad esigenze sopravvenute, non prevedibili in sede di redazione di bilancio preventivo, e che, conseguentemente, deve essere sempre motivato.

Al contrario, un uso distorto di tale strumento normativo, che, da eccezionale diviene "modalità ordinaria di gestione" di bilancio, rende inattendibili le

previsioni degli stanziamenti iniziali di entrata e di spesa, violando i principi di veridicità ed affidabilità e stravolgendo la natura stessa del bilancio di previsione.

La previsione normativa della legge regionale estende l'ambito di applicazione delle variazioni oltre i confini della ragionevolezza e ne impedisce un sostanziale e proficuo controllo, anche da parte della stessa Amministrazione.

E' stata evidenziata l'opportunità di una modifica dell'articolo 28 della legge di contabilità regionale (l. 25/2001), in analogia a quanto previsto dall'art. 239 T.U.E.L. per le variazioni del bilancio degli enti locali, per introdurre il parere obbligatorio dell'organo di revisione, avente ad oggetto la legittimità, la congruità, la coerenza, l'attendibilità delle variazioni di bilancio, parere che, allo stato, si presume contenuto nella determina di variazione del dirigente competente, sottoscritta dal direttore regionale, con un evidente conflitto di interessi tra posizioni ricoperte *de facto* (controllore/controlato) accentrate nel medesimo soggetto. Tale modifica si reputa opportuna anche alla luce dell'obbligatorietà, a decorrere dal 2012, dell'istituzione, presso le Regioni, del Collegio dei Revisori dei conti quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'Ente.

Mancanza del carattere di certezza del livello di indebitamento

La determinazione "fluida" del ricorso al mercato e ai mutui per nuovi investimenti, il cui importo non è mai certo e definito al momento in cui vengono effettuate le scelte contenute nei documenti programmatori, costituisce una grave criticità gestionale, che reca nocumento sia al principio della certezza del livello "massimo" di ricorso all'indebitamento, sia alla possibilità concreta di operare consapevolmente scelte gestionali.

Mancata applicazione dei principi contabili di veridicità ed attendibilità ai bilanci preventivi 2010 e 2011

Con riferimento alla specifica analisi dei mezzi di copertura del disavanzo di amministrazione 2009 e 2010, come determinati dalle leggi di assestamento 2010 e 2011, è stata sollecitata l'Amministrazione all'applicazione dei principi contabili di veridicità ed affidabilità in sede di redazione del bilancio di previsione, principi espressi, già da alcuni anni, dall'Osservatorio degli Enti locali ed oggi divenuti principio normativo a carattere generale (vincolanti anche per le Regioni) per il richiamo operato ad essi dal d. lgs. 118/2001 – Allegato 1 - principio n. 5.

L'Amministrazione regionale è, infatti, ben consapevole che nell'anno di competenza (2010 e 2011) tali entrate non sarebbero state accertate, nè riscosse nella loro interezza, per quanto riguarda le somme connesse alla dismissione dei beni patrimoniali, ovvero sarebbero state accertate e riscosse per un importo di gran lunga inferiore alle previsioni iniziali ed alle previsioni rese definitive con l'assestamento con riferimento alle somme derivanti da mutui o prestiti obbligazionari.

Parziale rappresentazione nel rendiconto regionale del livello di indebitamento

Nel bilancio consuntivo 2010 è stata evidenziata la mancata rappresentazione contabile, nella voce dell'indebitamento, del valore dell'operazione San. Im., valore che viene, invece, indicato con riferimento all'esposizione debitoria regionale nei dati forniti dall'Osservatorio del debito della Regione Lazio (Rating Book)².

² L'operazione di *sales and lease back*, denominata SAN.IM., ha comportato una operazione di cartolarizzazione con cui le aziende sanitarie laziali hanno ceduto dietro corrispettivo (*sale*) a SAN.IM. gli ospedali; SAN.IM. ha locato gli stessi immobili alle stesse aziende dietro pagamento di un canone (*lease back*) ed ha provveduto a cartolarizzare sul mercato i canoni attraverso la società veicolo Cartesio. Le aziende hanno trasferito la proprietà degli immobili, accollandosi, però, gli oneri di gestione e manutenzione degli stessi. L'operazione era finalizzata a trovare copertura ai disavanzi sanitari senza ricorrere a nuovo indebitamento, il che avrebbe avuto un impatto negativo sul merito di credito della Regione e per aggirare il divieto di indebitamento per la spesa corrente.

Mancata approvazione del DPEFR

È stata evidenziata la carenza, a livello di governo regionale, del documento programmatico DPEFR (come modificato dalla legge n. 196/2009), mancanza che - in un quadro finanziario regionale che deve, nel suo complesso, tendere alla riduzione della spesa - priva il decisore politico di un utile strumento di programmazione.

Esso rappresenta il documento pluriennale non contabile utile a supportare la definizione degli obiettivi prioritari della Regione in quanto, partendo dall'esame del quadro macroeconomico, dovrebbe essere funzionalizzato a definire le azioni strategiche della Regione nell'arco temporale di riferimento. Esso dovrebbe rappresentare l'atto di indirizzo cui uniformare il bilancio (preventivo) annuale e pluriennale e dovrebbe contenere anche sistemi di indicatori atti a monitorare strategie ed obiettivi di medio e lungo periodo.

Mancato controllo e monitoraggio della spesa del personale degli enti e le aziende della Regione Lazio, comprese le S.p.a. a partecipazione maggioritaria

E' emerso dall'istruttoria che le strutture regionali, che, ai sensi dell'articolo 25 della l. r. n. 2/2004, sono competenti al controllo e monitoraggio della spesa del personale degli enti e le aziende della Regione Lazio, comprese le S.p.a. a partecipazione maggioritaria, non sono state e non sono al 2012 in grado di quantificare il peso effettivo del personale delle società partecipate rispetto alla spesa generale del personale dell'Ente, nonché il rispetto della normativa statale vincolistica (d. l. n. 1/2012, convertito, con modificazioni dalla l. 27/2012, e d. l. 174/2012, convertito con modificazioni dalla l. 213/2012) in materia di organismi partecipati.

Erronea modalità di calcolo delle spese di personale

Sebbene gli oneri del personale degli Enti parco e Riserve naturali abbiano sempre gravato sul bilancio regionale - capitolo E21501 "Oneri del personale dei parchi e delle riserve naturali (LL. RR. 46/77 e 29/97)", tali somme non sono mai state computate, *ante* 2011, nel calcolo della spesa di personale della Regione.

Sovrapposizione di due livelli di governo

L'Amministrazione è stata invitata a valutare la compatibilità tra la norma regionale (art. 12 della l. r. 6/2002) e regolamentare (art. 4 del Reg. reg. 1/2002) che prevedono la coesistenza, nell'organizzazione di vertice della Regione, di due livelli di governo sostanzialmente sovrapponibili, cioè l'alta dirigenza amministrativa, costituita dai Direttori di Dipartimento, e la figura del Segretario Generale, e l'articolo 3 decreto legislativo 300/1999, come modificato dall'articolo 1 d.lgs. 287/2002, che prevede l'alternatività tra le citate figure.

Problematica relativa al personale (dirigenziale e di comparto) cd. perequato

Il regolamento regionale n. 2/2001 con il quale tutti i dipendenti regionali (dirigenti e di comparto) hanno ottenuto una revisione del loro inquadramento, sulla base di un criterio più favorevole, fondato sui titoli posseduti ad una certa data e, in particolare, sull'anzianità di servizio è stato dichiarato illegittimo per vizio di incompetenza, unitamente agli atti di reinquadramento in base ad esso adottati, dal Tar Lazio con sentenza 3108/2008, confermata dal Consiglio di Stato con sentenza 5459/2011.

A seguito dell'annullamento del regolamento da parte del TAR e nelle more del giudizio di appello innanzi al Consiglio di Stato, la Regione Lazio ha adottato la legge regionale 14/2009, che ha fatto salva l'attribuzione della qualifica o categoria, nonché della posizione economica acquisita dal personale regionale «perequato», anche in stato di quiescenza, purché formalmente attribuita.

Tale legge, impugnata dinanzi alla Corte Costituzionale dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza 195/2010, per contrasto con l'articolo 97 Costituzione.

Con riferimento al personale dirigenziale cd. "perequato", la Sezione ha rilevato l'estrema lentezza con cui l'Amministrazione ha dato esecuzione al giudicato amministrativo, dal momento che l'obbligo di provvedere sussisteva già a decorrere dalla data di deposito della sentenza del TAR Lazio (11/4/2008), non sospesa dal Consiglio di Stato.

Inoltre, è stato osservato che l'Amministrazione nel suo complesso (Giunta e Consiglio) ha inteso circoscrivere l'esecuzione del giudicato amministrativo di cui trattasi al solo personale dirigente cd. "perequato", e non anche al personale non dirigente (cd. di comparto), "perequato" ai sensi del regolamento regionale 2/2001.

La Sezione ha evidenziato che l'annullamento, per vizio di incompetenza, del predetto regolamento ha effetto rispetto a tutti i provvedimenti di reinquadramento adottati in base alla tradizionale distinzione, elaborata in sede giurisprudenziale (sin da Cons. Stato, Ad. Plen., 19 ottobre 1955 n. 17), tra invalidità ad effetto caducante ed invalidità ad effetto viziante, che si fonda sulla diversa intensità che contraddistingue il nesso di presupposizione o di derivazione intercorrente tra l'atto annullato e l'atto successivo.

In particolare, quando l'atto presupposto entra nel modello legale dell'atto consequenziale, come requisito di esistenza, opera l'effetto caducante; nel caso dell'invalidità ad effetto viziante, invece, l'atto consequenziale risulta invalido per vizio derivato, ma resta efficace, salva un'apposita ed idonea impugnativa, resistendo all'annullamento dell'atto presupposto.

Inoltre, non risulta che sia stata adottata alcuna determinazione ai sensi dell'articolo 21 *nonies* l. 241/1990, avente ad oggetto la convalida dei

provvedimenti annullabili, che tuttavia l'Amministrazione ha comunicato di voler adottare con nota del 20 dicembre 2012.

Violazione dei principi di ragionevolezza e logicità dell'agire amministrativo nell'applicazione di norme regionali e regolamentari

Con riferimento alle modalità di calcolo dei dirigenti esterni, residuano le perplessità circa le motivazioni addotte dalla Regione sulle modalità di applicazione della norma regionale (articolo 20, comma 7, l. r. 6/2002) e delle norme regolamentari (Giunta regionale: art. 162, comma 6; Consiglio regionale: art. 106, comma 5), stante l'esistenza, di fatto, nell'assetto organizzativo dirigenziale della Regione Lazio, di dirigenti di 1° e 2° fascia, come riconosciuto dalla stessa Amministrazione con propri provvedimenti. L'applicazione della distinzione del ruolo dirigenziali in 1° e 2° fascia limitata ai soli aspetti economici (retribuzione di posizione) ed al conferimento degli incarichi dirigenziali, e non estesa anche alla determinazione della percentuale di incarichi affidabili ai soggetti esterni all'Amministrazione, oltre che essere in contrasto con la citata normativa regionale e regolamentare della stessa Regione Lazio, in mancanza della esplicitazione del ragionamento logico-giuridico che ne sta alla base, si prospetta come in violazione dei principi di ragionevolezza e logicità dell'agire amministrativo e può comportare ricadute dirette sulla voce "spesa di personale" del bilancio regionale.

Previsioni regolamentari in materia di compenso dei consulenti esterni non compatibili con i principi giurisprudenziali consolidati

La previsione nel regolamento della Giunta regionale (art.5) di un limite minimo di compenso per il consulente esterno, al di sotto del quale è sottratta all'Amministrazione ogni valutazione in merito all'attività da svolgere, al prodotto consegnato nonché all'utilità conseguita, non appare rispettoso del principio di proporzionalità e di congruità del compenso. Su questo aspetto, nonché sulla

possibilità dell'erogazione di anticipi trimestrali dei compensi ai consulenti si sollecita una riflessione dell'Amministrazione, che non ha prodotto in contraddittorio alcuna osservazione.

Mancato monitoraggio della spesa per consulenze esterne

Non è risultata superata, dalla documentazione prodotta in sede di controdeduzioni, la rilevata criticità della mancata contezza degli incarichi consulenziali affidati dalle Direzioni regionali, delle somme impegnate, dei nominativi dei consulenti incaricati, degli oggetti degli incarichi, con la conseguente impossibilità per l'Amministrazione effettuare un reale monitoraggio e controllo della spesa effettuata a tale titolo. Sul punto la Sezione ha evidenziato la necessità che tali dati vengano organizzati in maniera sistematica e fatti oggetto di accurata analisi da parte dell'Amministrazione.

Applicazione del principio di trasparenza ai conferimenti di incarichi a soggetti terzi

Ai fini di un rispetto sostanziale dell'art. 3, comma 54, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008), nonché per una reale trasparenza dell'operato amministrativo, anche ai sensi della l. r. 1/2011, la Sezione ha suggerito all'Ente che l'elenco delle consulenze affidate a soggetti esterni all'Amministrazione resti pubblicato sul sito WEB e visibile a terzi con riferimento ad un arco temporale almeno triennale a scorrimento.

Problematiche relative all'ufficio legale della Regione Lazio

L'ufficio legale risulta mancante di un sistema informatico che consenta di quantificare il numero e la tipologia dei procedimenti pendenti e/o conclusi nei singoli gradi di giudizio, l'esito degli stessi e l'entità delle spese processuali in caso di condanna dell'Ente, con evidenti ricadute dirette sul bilancio dell'Ente. La

manca di tali dati pone forti interrogativi anche sulle modalità con le quali è stato determinato in pianta organica il numero di avvocati e di personale amministrativo di detto ufficio, sulle modalità di funzionamento dello stesso, nonché sulle modalità di valutazione degli avvocati dipendenti e del personale amministrativo, ai fini della progressione di carriera e di eventuali indennità legate alla produttività. Non essendo possibile, allo stato, determinare il numero reale degli affari legali gestiti dall'ufficio non risulta, altresì, chiaro in base a quale criterio si proceda all'affidamento delle difese tecniche ad avvocati esterni. Si è invitata l'Amministrazione, che non ha prodotto osservazioni in sede di controdeduzioni, a voler attentamente esaminare gli aspetti evidenziati nel referto, dal momento che l'istituzione di un ufficio legale regionale rappresenta una scelta discrezionale alternativa rispetto al ricorso, per l'attività di difesa tecnica e consulenziale, all'Avvocatura dello Stato.

Tardività nell'attuazione del programma di dismissione e valorizzazione dei beni regionali

L'attività di dismissione e valorizzazione del patrimonio immobiliare, di cui alla d. l. 112 del 2008, nonostante il numero dei soggetti coinvolti, è concretamente iniziata solo a partire dall'anno in corso, con l'approvazione del regolamento regionale 5/2012. Risulta, infatti, evidente, dalle risultanze istruttorie e dalla documentazione trasmessa dall'Amministrazione, che negli anni precedenti la gestione del patrimonio immobiliare della Regione è stata lacunosa o, addirittura, carente e disattenta nei suoi elementi basilari (come la redazione di un inventario aggiornato) e ciò ha inevitabilmente determinato un ritardo nella realizzazione degli obiettivi indicati dalla legge n.112/2008.

Inoltre, la mancata *policy* della gestione degli immobili ha, con molta probabilità, determinato mancati introiti economici (ad es., canoni di locazione non aggiornati o non riscossi) alle casse regionali fino ad arrivare, con riferimento ai

beni di natura patrimoniale, ad ipotesi di usucapione da parte di soggetti terzi, aspetti in merito ai quali l'Amministrazione è stata sollecitata ad effettuare le necessarie verifiche, individuando anche le eventuali responsabilità soggettive.

Consiglio regionale - violazione del principio contabile della comprensibilità nella redazione del rendiconto 2011

I quattordici capitoli, presenti nel bilancio di previsione 2011, sono stati accorpati nel rendiconto 2011 in un unico capitolo denominato: "Spese di funzionamento degli uffici e degli organismi istituzionali del Consiglio regionale". Il maxi-capitolo comprende voci di spesa eterogenee, come quelle per il funzionamento dell'Istituto Carlo Jemolo (che beneficia di una rendicontazione autonoma), le spese per organismi a vario titolo connessi al consiglio (CAL; CREL) ed anche le spese per consulenze.

Tale accorpamento, le cui motivazioni non sono state esplicitate in una delibera di Consiglio, appare in contrasto con il principio contabile della comprensibilità, che richiede una chiara classificazione delle voci finanziarie, economiche e patrimoniali (richiamato anche dal d.lgs.118/2011 -Allegato 1 - principio n. 5).

Questo principio si collega alla finalità del sistema di bilancio, che, a prescindere dal sistema di classificazione, deve tendere a fornire informazioni veridiche ed attendibili e consentire una lettura per programmi, servizi, interventi (ovvero per missioni e programmi ex d. lgs. 118/2011).

Al contrario, il capitolo "Spese di funzionamento degli uffici e degli organismi istituzionali del Consiglio regionale", così come strutturato nel rendiconto 2011 del Consiglio regionale, rende impossibile qualsiasi controllo e supera i limiti del legittimo esercizio dell'autonomia contabile e di bilancio normativamente prevista

Consiglio regionale - Previsioni regolamentari in materia di compenso dei consulenti esterni non compatibili con i principi giurisprudenziali consolidati

La Sezione ha evidenziato l'assoluta peculiarità del compenso previsto per i consulenti esterni, laddove si prevede la possibilità di un *"compenso omnicomprensivo variabile, fino ad un massimo del 75 per cento (ovvero tra il 60 ed il 75 per cento) del trattamento complessivo annuo, compresa la retribuzione di risultato, previsto dalla contrattazione integrativa aziendale per il dirigente della fascia più alta, qualora la peculiarità e la rilevanza della materia richiedano un impegno costante e prolungato"*.

Tale previsione regolamentare si dimostra essere in contrasto con i principi di ragionevolezza, proporzionalità e congruità del compenso, costantemente indicati dalla giurisprudenza amministrativa e contabile come parametri di riferimento.

In applicazione di tali principi il compenso dei consulenti esterni all'Amministrazione viene determinato sulla base delle caratteristiche dell'attività da espletare, delle capacità professionali necessarie e dell'impegno richiesto, nonché in funzione dell'attività oggetto dell'incarico, della quantità e qualità dell'attività, dell'eventuale utilizzazione da parte del soggetto incaricato di mezzi e strumenti propri, facendo riferimento a valori remunerativi di mercato o, in assenza di questi, ai compensi corrisposti dall'Ente per prestazioni omologhe, tenendo conto anche degli oneri previdenziali ed assicurativi a carico dell'amministrazione e ferma restando la necessità che il compenso stesso sia proporzionato all'attività da svolgere nonché all'utilità conseguita dall'Amministrazione.

Consiglio regionale – Avanzo di amministrazione

Il capitolo 23 del bilancio del Consiglio regionale, denominato "Restituzione alla Giunta dell'avanzo di amministrazione", è stato istituito, in uscita, nel bilancio del Consiglio per riversare al bilancio regionale eventuali avanzi di amministrazione, mentre il capitolo 331504 del bilancio regionale, denominato "Recupero dell'avanzo di amministrazione del consiglio regionale" è stato istituito

sul bilancio della Regione, in entrata, per consentire di riscuotere tali somme.

Dall'analisi effettuata sul rendiconto 2010 è emerso che l'avanzo del Consiglio regionale non viene riversato alla Giunta, risultando stanziamenti di competenza ed accertamenti pari a € 6.706.411 non riscossi, che vanno a formare residui attivi di pari entità, aggiungendosi alla mole dei residui attivi degli esercizi precedenti, pari a € 38.717.003.

Stanziare ed accertare somme, in mancanza della fase della riscossione (mancanza reiterata negli anni), configura una finzione contabile, che si presta ad alterare la massa dei residui attivi, sempre più consistente con il passare degli anni.

Al fine di un sostanziale rispetto dei principi contabili di veridicità e di attendibilità del bilancio, la Sezione ha suggerito di valutare l'eliminazione del capitolo 23 del bilancio del Consiglio e del capitolo 331504 del bilancio regionale, essendo, da anni, venuta meno la loro funzione tipica, ed, in presenza di avanzo di amministrazione del Consiglio, operare una riconciliazione tra il bilancio del Consiglio e quello regionale, rideterminando, nel contempo, l'entità dei trasferimenti a quest'ultimo, eventualmente anche applicando un criterio di tipo compensativo.

CAPITOLO TERZO

Enti sottoposti al controllo regionale

L'analisi contenuta nella relazione di fine legislatura sull'argomento risulta essere assolutamente parziale, in quanto limitata alle azioni poste in essere nei confronti dei soli enti del Servizio Sanitario Regionale.

Nulla viene esposto in senso assertivo ovvero negativo circa le carenze riscontrate nella gestione delle società partecipate, delle agenzie regionali (articolo 54 L. r. Stat. 11 novembre 2004 n. 1), degli enti pubblici dipendenti dalla Regione (articolo 55 L. r. Stat. 11 novembre 2004 n. 1) e degli enti privati a partecipazione regionale (articolo 56 L. r. Stat. 11 novembre 2004 n. 1).

Tale omissione risulta contraria alla ratio normativa della stessa relazione di fine legislatura, ampiamente chiarita nella parte introduttiva delle presenti Valutazioni, ed inficia la finalità della medesima, se si considera l'ampiezza del perimetro delle attività regionali svolta attraverso la galassia dei soggetti partecipati.

Enti pubblici dipendenti (tot. 19)
AREMOL (Agenzia Regionale per la Mobilità nella Regione Lazio)
ARPA (Agenzia Regionale Protezione Ambientale)
ARSIAL (Agenzia Regionale per lo Sviluppo e l'Innovazione dell'Agricoltura del Lazio)
ASP (Agenzia di Sanità Pubblica)
Ente Regionale Roma Natura
I.R.Vi.T. (Istituto Regionale per le Ville Tuscolane)
Istituto Regionale di Studi Giuridici del Lazio "A.C. Jemolo
Laziodisu (Ente per il diritto agli Studi Universitari del Lazio)
Parco naturale dei Monti Lucretili
Parco naturale regionale dei Monti Aurunci
Parco naturale regionale dei Monti Simbruini
Parco naturale regionale del complesso lacuale Bracciano Martignano
Parco naturale regionale di Veio
Parco naturale dei Castelli Romani
Parco naturale dei Monti Ausoni e Lago di Fondi
Parco naturale dell'Appia Antica
Parco naturale Riviera di Ulisse
Riserva naturale del Monte Navegna e Monte Cervia
Riserva naturale Nazzaro Tevere Farfa

Partecipazioni dirette (tot. 21)	% capitale posseduto
Astral S.p.A.	100%
SAN.IM. S.p.A.	100%
Lazio Ambiente S.p.A.	100%
Lait S.p.A.	99%
Sviluppo Lazio S.p.A.	80,50%
Agenzia Regionale Promozione Turistica del Lazio S.p.A. (in liquidazione)	51,00%
Lazio Service S.p.A.	100%
LazioMar S.p.A.	100%
CO.TRAL. S.p.A.	99,90%
CO.TRAL. Patrimonio S.p.A.	86,72%
ARCEA S.p.A.	51%
AUTOSTRADE DEL LAZIO S.p.A.	50%
I.M.O.F. S.p.A.	31,52%
C.A.R. S.C.p.A.	26,79%
ALTA ROMA S.C.p.A.	18,54%
TECNOBORSA S.C.p.A.	3,17%
AEROPORTI DI ROMA S.p.A.	1,33%
M.O.F. S.p.A.	29%
TUSCIA EXPO' S.p.A. (in liquidazione)	25%
INVESTIMENTI S.p.A.	9,80%
CENTRALE DEL LATTE DI ROMA S.p.A.	1,71%

Partecipazioni indirette di 1° livello (tot. 17)	% capitale posseduto
Sviluppo Lazio S.p.A.	80,50%
Filas S.p.A.	100,00%
Unionfidi Lazio S.p.A.	100,00%
Frosinone Multiservizi	49,00%
BIC Lazio S.p.A. (*)	32,00%
Interporto di Civitavecchia Piattaforma Logistica S.p.A.	10,00%
Società Polo Tecnologico Romano S.p.A. (*)	1,36%
Risorsa S.r.l. (in liquidazione)	100,00%
Asclepion S.C.p.A.	50,00%
Banca Impresa Lazio	40,00%
Promex S.C.p.A.	25,00%
Consorzio Formazione Internazionale	5,00%
Valle Aniene Servizi (in liquidazione)	31,52%
CO.TRAL. S.p.A.	99,90%
Atral S.c.r.l.	70,00%
Terravision Lazio (in liquidazione)	51,00%
STL S.c.r.l.	51,00%
CO.TRAL. Patrimonio S.p.A.	86,27%
Cotral Progetti S.c.r.l.	60,00%
Le Assicurazioni di Roma - Mutua Assicuratrice Comunale Romana S.p.A.	3,15%

(*) BIC Lazio e Società Polo Tecnologico Romano sono partecipate da Sviluppo Lazio e Filas.

Partecipazioni indirette di 2° livello (tot. 14)	% capitale posseduto
Filas S.p.A.	100,00%
BIC Lazio S.p.A. (*)	46,00%
Parco Scientifico e Tecnologico dell'Alto Lazio S.c.r.l.	44,21%
Ceinte S.r.l. (in liquidazione)	13,07%
Promozione e Sviluppo Latina (in liquidazione)	8,12%
Simpleo S.p.A.	5,06%
Società Polo Tecnologico Romano S.p.A. (*)	0,09%
Palmer S.C.a.r.l.	45,76%
Consorzio Sapienza Innovazione	25,00%
SIT S.p.A.	10,02%
Liricart S.c.r.l. (in liquidazione)	6,00%
Centro Merci Orte	2,00%
Fidimpresa Lazio S.C.p.a.	-
C.A.R. S.p.A.	26,79%
Cargest S.r.l.	-
Consorzio Infomercati	-

(*) BIC Lazio e Società Polo Tecnologico Romano sono partecipate da Sviluppo Lazio e Filas.

Sul punto la Sezione osserva che tale carenza informativa fa fondatamente presumere la mancanza di conoscenza ed analisi dei dati finanziari e gestionali di tali soggetti, oltre che difficoltà strutturali di *governance* dell'intero sistema, peraltro già emerse nella trattazione del "Il controllo sul rendiconto generale della Regione Lazio. Esercizio finanziario 2010 con proiezioni all'esercizio 2011", con riferimento alla mancata conoscenza da parte dell'Amministrazione regionale dei dati del personale delle società partecipate.

Con riferimento agli enti del SSR questa Sezione si è pronunciata con plurime deliberazioni, (n. 10/2012/PRSS AUSL RM B; n. 11/2012/PRSS AUSL RM E; n. 12/2012/PRSS AUSL VITERBO; n. 13/2012/PRSS AUSL RM C; n. 31/2012/PRSS AUSL RM D; n. 32/2012/PRSS AUSL RIETI; n. 49/2012/PRSS Azienda Ospedaliera San Camillo – Forlanini), evidenziando una pluralità di rilevanti criticità gestionali e contabili, di cui qui di seguito si sintetizzano le più significative aventi carattere ricorrente in tutti gli enti esaminati.

È emerso che l'approvazione del bilancio di previsione al di fuori delle procedure e dei tempi stabiliti dalle norme regionali (art. 2 e 21 L. R. 45/1996) è stata determinata da precise disposizioni regionali.

I dati, necessari sia per la programmazione aziendale che per la gestione e rendicontazione, sono stati forniti in modo estemporaneo, per quanto concerne sia le modalità (spesso comunicazioni tramite e-mail tra uffici), che la relativa tempistica e mancano a volte di definitività, richiedendo frequenti aggiustamenti, anche a chiusura dell'esercizio, per importi e poste molto rilevanti.

A parte ogni considerazione sulla funzionalità del sistema e sulla relativa idoneità a soddisfare le esigenze delle singole aziende, oltre che quelle regionali, è stata rilevata la mancanza di trasparenza del processo di elaborazione regionale dei dati dei bilanci aziendali, processo del quale non risultano resi noti principi ispiratori e criteri attuativi.

L'incapacità del bilancio di previsione delle aziende a svolgere una funzione programmatica è risultata derivare dalla tardività della comunicazione, da parte della Regione, dei dati relativi al riparto della quota del F.S.R. e dei tetti di budget fissati per le strutture accreditate, dati che costituiscono le voci di ricavo e costo con maggiore incidenza sul bilancio.

A livello aziendale, secondo quanto rilevato, sono mancate in concreto le condizioni per costruire un effettivo bilancio di previsione, in quanto il sistema informativo posto in essere dalla Regione presuppone che la disponibilità da parte delle aziende di alcuni dati rilevanti di ricavi e costi (contributi regionali, mobilità attiva e passiva, extra ed infra-regionale) passi dalle comunicazioni regionali le quali, negli esercizi presi in considerazione, sono apparse tardive rispetto alle esigenze programmatiche.

Si è riscontrato che il difetto di trasparenza, derivante anche dagli strumenti usati (atti informali, e-mail) dalla Regione, per fornire indicazioni sui criteri da seguire per le registrazioni contabili e la mancata formalizzazione di tali indicazioni in regole chiare e univocamente fissate, rendono difficile la valutazione della correttezza delle registrazioni medesime e sottraggono affidabilità alle scritture contabili.

Dalle notizie acquisite in sede istruttoria è risultato, inoltre, che le aziende non dispongono, nei confronti dei privati e delle altre aziende sanitarie presenti sul territorio, di alcuna capacità negoziale in relazione ai volumi e alle tipologie di prestazioni erogabili, né sono poste in grado di partecipare alle determinazioni rilevanti nei relativi processi. Ciò in quanto le procedure di accreditamento si svolgono, per precisa scelta istituzionale, nell'esclusivo circuito dell'Amministrazione regionale; l'accesso ai dati sulla mobilità, inoltre, risulta consentito alle aziende solo sui dati definitivi e in tempi dilatati.

La capacità programmatoria delle aziende rimane, di conseguenza, formalmente limitata ai costi e alle entrate che le stesse possono gestire direttamente.

Nella sostanza, tuttavia, anche in questi casi l'autonomia di cui le aziende dispongono in concreto risulta anch'essa compressa dalle molteplici indicazioni regionali e, in ogni caso, difficilmente gestibile, in quanto i suddetti costi dipendono fortemente, da un canto, dai livelli di assistenza che le aziende sono comunque tenute a fornire e, dall'altro lato, dalla rigidità delle altre voci di bilancio.

La Sezione ha proceduto all'esame delle misure conseguenziali adottate dall'Amministrazione regionale e dalle aziende con plurime deliberazioni (n. 7/2013/PRSS ASL RM D; n. 8/2013/PRSS ASL RM B; n. 9/2013/PRSS ASL RM C; n. 10/2013/PRSS ASL RM E; n. 11/2013/PRSS ASL RIETI; n. 16/2013/PRSS ASL VITERBO; n. 17/2013/PRSS A.O. San Camillo – Forlanini), nelle quali si è dato atto di attività amministrative intraprese in sede regionale ed aziendale per superare le criticità rilevate, di cui qui di seguito si sintetizzano le più rilevanti.

Con riferimento alla contestata inidoneità della funzione programmatoria del bilancio di previsione, l'Amministrazione regionale, nel sottolineare che la tempistica della legge regionale n. 45/1996 non è conciliabile con i tempi degli atti di programmazione strategica, ha comunicato di avere comunque avviato un percorso di superamento delle latenze temporali e delle difficoltà che si sono riscontrate nel processo di programmazione economica, assicurando che per il 2012 le aziende hanno adottato i bilanci di previsione entro il 31/12/2011, nel rispetto di quanto disposto dall'art. 25 del d. lgs n. 118/2011.

Per quanto concerne l'individuazione di specifici obiettivi di costo, l'Amministrazione regionale ha dichiarato di aver cercato di superare, già per il 2011, l'impostazione precedentemente adottata, per recuperare attenzione sull'intero spettro delle previsioni di costo delle Aziende sanitarie.

Ha, altresì, comunicato di aver avviato un percorso di superamento delle difficoltà riscontrate nel processo di programmazione economica attraverso la condivisione con i direttori generali degli obiettivi individuati nei programmi operativi annuali e l'affermato riconoscimento di una maggiore autonomia degli stessi nel proponimento delle previsioni che li riguardano, pur tenendo ferme le variabili di sistema da ritenersi imprescindibili.

Per il 2012 ha assicurato che tutte le aziende sanitarie hanno adottato i bilanci di previsione entro il termine del 31 dicembre 2011, secondo le nuove modalità previste dall'art. 25 del D. Lgs. n. 118/2011 ed in base alle direttive inviate entro il mese di ottobre 2011.

Per quanto concerne l'idoneità dei bilanci a svolgere un'effettiva funzione programmatica, la Sezione si riserva di verificare nei prossimi cicli contabili che l'estensione a tutte le voci di costo riguardi, oltre che le previsioni aziendali, anche l'approvazione regionale e le condizioni e i limiti attraverso i quali la stessa si estrinseca.

Con riferimento specifico ai costi e ricavi conseguenti alla mobilità, l'Amministrazione regionale ha comunicato di aver messo a disposizione delle Aziende, ai fini della predisposizione del rendiconto, per alcuni dati di produzione (quelli per i quali è attivo un flusso di monitoraggio epidemiologico ed economico gestito dall'ASP) informazioni in formato sistemico e sinottico.

Sono stati resi disponibili, attraverso l'accesso ai sistemi informativi regionali dedicati (peraltro alimentati dalle stesse aziende), i dati riguardanti l'attività ospedaliera, l'attività specialistico-ambulatoriale, le prestazioni di pronto soccorso, la somministrazione diretta di farmaci in file F. I dati sono comprensivi degli abbattimenti economici da applicarsi alla valorizzazione della produzione a consuntivo, relativi all'attività di controllo di congruenza e appropriatezza della prestazioni gestita dall'ASP.

Secondo quanto dichiarato, il contributo di sintesi, che dovrebbe coincidere con quanto possibile attendersi dalla rendicontazione delle aziende, è stato fornito anche al fine di prevenire una rendicontazione aziendale che nel tempo si è dimostrata spesso imprecisa e poco puntuale.

L'Amministrazione regionale, nella consapevolezza che le dinamiche di rappresentazione economica dei fatti gestionali sono legate soprattutto a questioni di carattere amministrativo - contabile (emissione/ricezione di documenti contabili, loro registrazione, liquidazione), ha dichiarato di aver posto una forte attenzione sulle informazioni gestionali, affinché vengano opportunamente considerate in sede di una corretta e completa rappresentazione economica.

Tale proposito risulta condivisibile nella misura in cui la rappresentazione economica dei fatti gestionali passi da una corretta e puntuale contabilizzazione degli stessi effettuata in conformità a regole chiare e univoche.

Unitamente ai dati suddetti, è stata posta a disposizione delle Aziende anche una sintesi dei dati di mobilità e di valorizzazione del costo per l'acquisto di prestazioni da privato, dati derivanti da archivi completi e consolidati. Tali dati tengono conto dei valori di produzione erogata entro i livelli massimi di finanziamento (rispetto al budget) ed al netto della valorizzazione degli abbattimenti per l'applicazione dei controlli automatici e dei controlli esterni.

Per i dati non assistiti dal flusso di monitoraggio sopra descritto, per i quali non sussisteva inizialmente alcun supporto regionale alla rendicontazione dei dati della mobilità, la direzione regionale ha comunicato di aver avviato un modello sistemico designato in analogia con quello di interscambio fra le Regioni per i dati di mobilità interregionali, in fase di applicazione dal 2011.

In attuazione dei suggerimenti contenuti nelle delibere di questa Sezione, l'Amministrazione regionale si è impegnata ad adottare, per la chiusura dell'esercizio 2012, una regolamentazione armonica e definitiva e a formulare più puntuali direttive per la registrazione e l'analisi delle poste patrimoniali di

contropartita alle poste economiche, con sistemazione anche delle rilevazioni di credito e debito infragruppo provenienti dal passato e ancora risultanti all'interno degli stati patrimoniali delle aziende.

La competente Direzione regionale ha fornito, altresì, rassicurazioni sulle modalità di trasmissione dei suddetti dati, in quanto sono dichiarati superati i canali di comunicazione destrutturati impiegati in passato e le comunicazioni estemporanee, essendo attivo a livello regionale e accessibile a ciascuna Azienda un sistema di gestione documentale denominato SIMPS, utilizzato per lo scambio, l'invio e la condivisione di documentazione inerente, tra l'altro, il processo di rendicontazione.

Ciò premesso, nella relazione di fine legislatura, l'Amministrazione regionale riconosce la sostanziale carenza di un sistema strutturato per la valutazione dei dati contabili e gestionali degli enti del SSR, attività propedeutica ed indispensabile allo svolgimento delle attività di programmazione e di controllo regionale e aziendale, laddove dà notizia di aver attivato, solo a partire dalla fine del 2012, un modello di monitoraggio per azienda del SSR dell'andamento dei dati economici NSIS e rapporti strutturati di analisi dei consuntivi (CE/SP NSIS), oltre all'avvio di attività volte a definire e agevolare l'attuazione del D.Lgs. 118/2011.

La stessa Amministrazione, tuttavia, ne riconosce l'attuale non operatività, in quanto tale obiettivo richiede un programma di medio-lungo periodo, quantificabile in tre anni, che potrà essere avviato solo dopo la sottoscrizione dell'Accordo di Programma finalizzato alla progettazione, sviluppo e avviamento operativo del modello di monitoraggio, ex art. 79, 1 comma sexies della L. 133/08 e alla realizzazione delle attività necessarie alla certificabilità dei bilanci ex art. 2, comma 70, L. 191/2009.

In conclusione, la Sezione, dando atto all'Amministrazione regionale di aver avviato, pur dopo reiterate sollecitazioni, un processo di autocorrezione e compartecipazione dialettica con gli enti del SSR, finalizzato a valutare in termini di

efficienze economicità e produttività i servizi erogati alla cittadinanza regionale (processo le cui ricadute effettive saranno verificate nei prossimi cicli contabili) rileva in questa sede la parzialità e l'incompletezza e ribadisce la improrogabile necessità di implementare, *in primis*, l'attività di programmazione economica e finanziaria regionale.

Desta, invece, molta perplessità la mancanza, in questa, che è la sede di rendicontazione politica dell'agire amministrativo dell'intera legislatura, di dati e di valutazioni sui risultati economici e finanziari degli enti non sanitari, partecipati e controllati dalla Regione Lazio (società, agenzie, enti pubblici e enti privati a partecipazione regionale), di cui si sottolinea la ricaduta economica sul bilancio regionale, stante i rilevanti e molteplici compiti operativi e gestionali agli stessi affidati dalle leggi regionali e fatta, comunque, ogni opportuna riserva circa una più puntuale valutazione in altra sede della effettiva necessità e/o compatibilità degli stessi con il raggiungimento dei fini istituzionali della Regione Lazio.

CAPITOLO QUARTO

Azioni di contenimento della spesa

La Relazione illustra in primo luogo una serie articolata di interventi normativi e gestionali, che sarebbero informati tutti alla finalità del contenimento della spesa.

Con riguardo alle disposizioni normative approvate nell'arco della IX Legislatura, la Relazione attesta che non si rilevano atti legislativi, regolamentari o amministrativi cui siano riconducibili effetti di spesa incompatibili con gli obiettivi e i vincoli di bilancio (art. 1, comma 4, D. Lgs. N. 149/2011, lettera f).

Sul punto, la Sezione ritiene di dover incentrare l'analisi su specifici interventi normativi che destano perplessità.

L'articolo 3 della l. r. 3/2010 (Misure per garantire l'equilibrio economico-finanziario) dispone che *"Per le attività interessate dalla riduzione dei trasferimenti di cui all'articolo 14, comma 2, del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) convertito con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010 n.122, la Regione, nelle more dell'attuazione dell'articolo 8 della legge 5 maggio 2009 n. 42 (Delega al governo in materia di federalismo, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) è autorizzata, al fine di garantire l'equilibrio economico-finanziario della gestione ordinaria, a postecipare agli esercizi successivi gli impegni di spesa riferiti all'esercizio finanziario 2010 e seguenti, ovvero a reiscrivere negli stanziamenti di competenza dei bilanci annuali successivi degli appositi capitoli gli importi risultanti dalla differenza fra le somme impegnate e quelle pagate nel corso dell'esercizio 2010 e seguenti..."*.

In base a questa norma gli impegni riferiti al 2010 (pari ad euro 459.400.000) e 2011 (euro 182.000.000), in materia di trasporti, sono stati stralciati dal bilancio di competenza e differiti ad annualità successive³.

Al riguardo la Sezione, in primo luogo, osserva che, alla data odierna deve ritenersi consumato il potere di deroga introdotto dalla citata norma, sia perché contenuto nella legge di assestamento al bilancio annuale e pluriennale 2010-2012 della Regione e sia perché l'inequivoco richiamo alla legge 42/2009 – richiamo che, ai sensi dell'articolo 12 delle preleggi, costituisce il criterio principale di interpretazione della norma – è limitato ad una temporizzazione precisa e ben definita " nelle more dell'attuazione dell'articolo 8 della legge 5 maggio 2009 n. 42,....". Ed, infatti, l'operatività della delega al Governo, inizialmente fissata dall'articolo 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in ventiquattro mesi dalla data di

³ Relazione sulla verifica Amministrativo-contabile alla Regione Lazio eseguita dal 13 giugno al 31 agosto 2012 dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato-Ispettorato generale di finanza – Servizi Ispettivi di finanza pubblica pagg. 26 e ss..

entrata in vigore della stessa legge, è stato successivamente prorogato di sei mesi dalla legge 8 giugno 2011 n. 85 e risulta scaduto il 5 novembre 2011.

Comunque, in via di principio, la Sezione rileva l'assoluta anomalia ed incompatibilità di tale norma con il principio contabile del Ministero dell'Interno – Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali - n. 2, punto 51, che stabilisce che le somme iscritte tra le spese di competenza, che non hanno formato oggetto di provvedimento di spesa, appositivo di vincolo sulle previsioni di bilancio, entro il termine dell'esercizio, costituiscono economie della previsione di bilancio, alla quale erano riferite ed a tale titolo concorrono a determinare il risultato della gestione.

Deve, altresì, evidenziarsi la potenzialità offensiva di questa previsione normativa ai principi dell'annualità, dell'universalità, della veridicità, della significatività e rilevanza, nonché della attendibilità delle informazioni contabili e, quindi, in una parola, dell'intero sistema di bilancio, principi normativizzati dal richiamo operato nel d.lgs. 118/2011 – Allegato 1.

L'articolo 5, comma 3 e 4, della l.r. 23 dicembre 2011 n. 20 (Utilizzo di fondi a destinazione vincolata) dispone che *"...3.Con riferimento all'utilizzo delle partite vincolate si applica la disciplina prevista all'articolo 1, comma 143, della legge 13 dicembre 2010 n. 220 (legge di stabilità 2011) e successive modifiche, come confermata dall'articolo 32, comma 17, della legge 12 novembre 2011 n. 183 (legge di stabilità 2012). 4.Ai sensi del comma 3, la Direzione bilancio economia finanza e tributi è autorizzata al recupero delle risorse vincolate che, alla data del 31 dicembre 2011, non sono utilizzate ad eccezione delle risorse imputate sui capitoli di spesa di cui all'ambito A o afferenti la sanità, le politiche sociali, i trasporti e l'istruzione."*

In relazione alla formulazione letterale del comma 4, il Collegio osserva che la disciplina ivi espressa, relativa alla possibilità di svincolare somme vincolate, deve intendersi integrata dalla disciplina contenuta nella norma nazionale,

richiamata *per relationem* dal comma 3, ed, in particolare, dal comma 143 della l. 220/2010, dove si dispone che lo svincolo è possibile *"..purchè non esistano obbligazioni sottostanti già contratte, ovvero non si tratti di somme relative ai livelli essenziali delle prestazioni, per le quali rimane l'obbligo a carico della Regione di farvi fronte. Le risorse svincolate ai sensi del precedente periodo sono utilizzate, nei limiti fissati dal patto di stabilità interno, solo per spese di investimento..."*.

Gli articoli 7 l. r. 8/2010 (Limiti agli impegni di spesa) e 6 l. r. 20/2011 (Limiti agli impegni di spesa) sono previsioni normative speculari, che limitano (al 30 giugno dell'anno successivo) la facoltà di impegno rispettivamente nella misura del 50% e del 70% dello stanziamento per determinate tipologie di spese, ritenute comprimibili, salvo deroghe concesse dalla Giunta su proposta motivata dell'assessore competente di concerto con l'assessore al bilancio. Con la medesima ratio, l'articolo 8 della l. r. 8/2010 dispone che *"1. Ai fini del rispetto del patto di stabilità, su conforme indicazione dell'assessore competente in materia di bilancio, la direzione regionale bilancio, ragioneria, finanza e tributi è autorizzata a rendere, per quanto necessario, non operative le disponibilità presenti sui vari capitoli e a disporre il blocco degli impegni di spesa e dei pagamenti. 2. La Regione, per le finalità di cui al comma 1, è altresì autorizzata a ricorrere agli strumenti idonei allo scopo.."*, violando direttamente la natura autorizzatoria del bilancio di previsione.

Delle norme relative alla creazione dell'istituto giuridico della radiazione_{si} è già detto al capitolo secondo. Un approfondimento deve essere fatto circa gli effetti che le norme sulla radiazione riverberano sul bilancio regionale.

Applicando, infatti, tale modalità di computo, si realizza la totale cancellazione dal bilancio dei residui passivi perenti, con effetti (migliorativi) diretti sul calcolo dello stock di perenzione⁴ e, conseguentemente, sull'ammontare dell'avanzo/disavanzo effettivo.

⁴ A tale proposito si deve precisare che la sentenza della Corte costituzionale 70/2012, riprendendo il contenuto della delibera 14/2006 della Sezione Autonomie della Corte dei conti, ha ritenuto necessaria la previsione nel bilancio degli enti, di un margine di copertura dei residui perenti pari al 70%

Al contrario, l'effetto normativo della perenzione amministrativa comporta una eliminazione solo contabile del debito, ovvero una cancellazione dalle scritture della partita debitoria, senza che però questo produca alcun effetto estintivo del rapporto giuridico sottostante.

In conclusione dalla disamina svolta e pur relativa ad un campionamento delle norme emanate in materia finanziaria, appare evidente alla Sezione come le scelte legislative nel periodo in esame siano state orientate alla riduzione della spesa non tanto mediante una razionalizzazione e una rimodulazione strutturale della stessa, con conseguente eliminazione delle cause di sprechi e disservizi, ovvero con riduzione delle spese facoltative e comprimibili, come ad esempio le spese per consulenze a soggetti esterni all'amministrazione, quanto piuttosto attraverso una generalizzata compressione della capacità di impegno e pagamento delle strutture regionali e la radiazione dei residui passivi perenti, finalizzata a migliorare il dato del disavanzo effettivo (che comprende anche le economie vincolate e lo stock di perenzione).

Tali scelte, pur se, nel breve periodo, appaiono risolutive delle rilevanti problematiche del settore economico-finanziario regionale, riverberano rilevanti effetti destrutturanti sull'intero sistema normativo regionale e risultano potenzialmente in grado di creare disequilibri, anche prospettici, di bilancio.

Infatti, il blocco degli impegni e dei pagamenti di competenza, così come attuato dall'Amministrazione, e cioè come misura contenitiva a valle della spesa senza una preventiva razionalizzazione della stessa, determina una massa critica di obbligazioni, che si riversa sugli esercizi futuri, e costituisce un ulteriore elemento di rischio sulla tenuta degli equilibri di bilancio.

dell'ammontare totale degli stessi, in considerazione che i creditori, a prescindere dall'intervenuta perenzione, mantengono comunque il diritto al soddisfacimento del credito, salvo che non si sia prescritto. Pertanto, il miglioramento di tale dato contabile, ottenuto attraverso le citate norme regionali, risulta di grande rilevanza per un bilancio rigido come quello regionale, dal momento che consente di vincolare minori risorse a copertura, liberandole per altre finalità.

Inoltre, la Sezione valuta le norme sopra esaminate non in linea con i principi dell'ordinamento giuridico e con i principi contabili normativizzati dal d.lgs. 118/2011, ed esprime perplessità anche sull'attività dell'ufficio legislativo del Consiglio regionale, cui spetterebbe il compito di valutare la compatibilità dell'inquadramento delle proposte di legge regionali nel quadro ordinamentale statale.

Giudizio positivo deve, invece, esprimersi con riferimento all'articolo 8 della legge regionale 23 dicembre 2011, n. 20 (bilancio di previsione della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2012), con il quale al fine di effettuare la stabilizzazione dello stock di debito regionale, si stabilisce che, per le annualità 2012, 2013 e 2014, il limite massimo delle assunzioni di altre forme di indebitamento non deve essere in misura superiore alle quote di capitale rimborsate.

Tale norma, nel fissare un limite massimo all'indebitamento regionale, rappresenta sicuramente una misura importante, da stabilizzare negli anni, pur se il livello dell'esposizione debitoria della Regione impone lo studio di ulteriori misure strutturali atte a ridurre progressivamente l'entità.

Positiva risulta, altresì, l'attività di riorganizzazione delle strutture regionali⁵ che ha comportato una riduzione delle spese di amministrazione, avendo realizzato uno snellimento delle strutture di diretta collaborazione (Gabinetto e Segretariato generale: passaggio da 23 a 19 strutture), dei Dipartimenti (riduzione da 4 a 2 Dipartimenti con riduzione da 21 a 10 strutture di staff) e delle Direzioni regionali (riduzione da 26 a 20).

Con riferimento, poi, alle disposizioni per la razionalizzazione delle società regionali e delle agenzie regionali, si premette che la Regione Lazio, unitamente ad altre amministrazioni regionali, ha impugnato dinanzi alla Corte Costituzionale gli articoli 4 (Riduzione di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società

⁵ R. R. 27 aprile 2010 n. 2; R. R. 11 ottobre 2010 n. 9; D.G.R. 26 giugno 2010 n. 294; D.G.R. 11 febbraio 2011 n. 47; D.G.R. 9 settembre 2011 n. 385.

pubbliche), 9 (Razionalizzazione amministrativa, divieto di istituzione e soppressione di enti, agenzie e organismi), 17 (Riordino delle province e loro funzioni), 18 (Istituzione delle città metropolitane e soppressione delle province del relativo territorio), e 19 (Funzioni fondamentali dei comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali) del d. l. 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. 135/2012, ritenendole norme lesive della sfera di autonomia regionale costituzionalmente garantita.

L'amministrazione regionale ha, in ogni caso, operato, con la DGR 522/2012, una analisi ricognitiva con riferimento alle società controllate direttamente o indirettamente dalla Regione Lazio alla luce dei criteri di cui al d. l. 95/2012. Da tale analisi emergerebbe che, a prescindere dall'azione di impugnazione costituzionale, le società regionali non rientrerebbero nel perimetro di applicazione dell'articolo 4 d. l. 95/2012, conclusione in merito alla quale la Sezione si riserva di esprimere il proprio giudizio valutativo in sede di specifica indagine.

Ciò premesso, stante la sostanziale mancata applicazione della disciplina riformatrice contenuta nella cd. *spending review*, la norma di riferimento per attuare la riorganizzazione dell'assetto societario regionale resta l'articolo 8 della l. r. 10 agosto 2010 n. 3 (Riordino del sistema regionale delle partecipazioni societarie)⁶, alla quale non risulta alla Sezione sia stata data alcuna attuazione, se non per le lettere c) e d).

⁶ 1. Al fine di una razionalizzazione e riduzione dei costi e fermo restando quanto previsto dall'articolo 3, commi 27 e seguenti della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Finanziaria 2008) e successive modifiche, la Regione provvede al riordino del sistema regionale delle partecipazioni societarie ed in particolare: a) la Giunta regionale, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvede con propria deliberazione, sentita la competente commissione consiliare, all'individuazione delle partecipazioni societarie regionali, sia dirette che indirette, per le quali si ritenga opportuno mantenere l'adesione regionale ovvero si ritenga necessario procedere alla cessione della partecipazione o allo scioglimento e liquidazione della società, definendo, altresì, gli indirizzi per l'eventuale adeguamento delle partecipazioni mantenute alla normativa statale e comunitaria vigente in materia; b) nei casi di cessione della partecipazione societaria o scioglimento e liquidazione della società partecipata, la Giunta regionale, entro novanta giorni dalla data di adozione della deliberazione di cui alla lettera a), assume le iniziative necessarie per procedere alla cessione ovvero allo scioglimento e liquidazione. Laddove le partecipazioni societarie regionali da cedere o le società partecipate da sciogliere e liquidare siano state promosse con legge, entro lo stesso termine di cui alla presente lettera, la Giunta regionale adotta una specifica

È stata, altresì, adottata la D.G.R. 112/2012, con la quale sono state, per la prima volta, dettate, in maniera unitaria, linee guida circa le modalità di esercizio di controllo analogo sulle società *in house* della Regione. Tuttavia la Sezione osserva che ad oggi anche le indicazioni basilari, quali, ad esempio, la trasparenza dei siti web delle società *in house*, risultano ancora in gran parte inattuati.

Con D.G.R. n.518/2012 è stato organizzato il rapporto della Regione con Sviluppo Lazio e le sue controllate (Filas spa, Bic Lazio spa, Unionfidi Lazio spa) con modalità organizzative che non paiono congruenti con le norme civilistiche (artt. 2359 e ss. cod. civ.) in materia di società controllate sulle quali la Sezione si riserva di formulare puntuali osservazioni in sede di specifico referto.

Con riguardo, poi, al programma di dismissione patrimoniale, esso, dall'esame del rendiconto 2010, risulterebbe finalizzato ad estinguere anticipatamente il debito. Tuttavia, la Sezione ha osservato che l'attività di dismissione e valorizzazione del patrimonio immobiliare, di cui alla l. 112/2008, è concretamente iniziata solo a partire dal 2012, con l'approvazione del regolamento regionale 5/2012, mentre negli anni precedenti la gestione del patrimonio immobiliare della Regione è stata lacunosa o, addirittura, carente e disattenta nei suoi elementi basilari, come la redazione di un inventario aggiornato, il che ha inevitabilmente determinato un ritardo nella realizzazione degli obiettivi indicati dall'amministrazione regionale.

proposta di legge di riordino. A seguito dell'approvazione della suddetta legge, la Giunta regionale adotta i conseguenti provvedimenti esecutivi; c) il Presidente della Regione ovvero l'assessore competente in materia di turismo da lui delegato sono autorizzati a porre in essere le iniziative necessarie per la messa in liquidazione dell'Agenzia regionale per la promozione turistica di Roma e del Lazio S.p.A. e per il passaggio dei dipendenti a tempo indeterminato nell'Agenzia regionale per gli investimenti e lo sviluppo del Lazio - Sviluppo Lazio S.p.A. o in altre società controllate dalla Regione; d) l'Agenzia regionale per gli investimenti e lo sviluppo del Lazio - Sviluppo Lazio S.p.A. è autorizzata ad assumere le iniziative necessarie per la messa in liquidazione o la fusione anche con altre società regionali delle società Litorale S.p.A. e Risorsa s.r.l.; e) la Giunta regionale, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con propria deliberazione, sentita la commissione consiliare competente in materia di bilancio e la commissione consiliare competente in materia di trasporti, può autorizzare la COTRAL Compagnia Trasporti Laziali S.p.A. ad assorbire, tramite fusione per incorporazione, la COTRAL Patrimonio S.p.A., nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 8, comma 4 bis, del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della l. 15 marzo 1997, n. 59) e successive modifiche per la gestione delle reti e dell'infrastruttura ferroviaria.".

Il Patto di stabilità regionalizzato

La Relazione di fine legislatura spiega con chiarezza le modalità operative del patto di stabilità regionalizzato, così come attuato nella Regione Lazio che, nelle annualità 2010 e 2011, risulta formalmente rispettato, mentre per l'anno 2012 la Sezione di controllo si riserva di verificarne l'attuazione in sede di parifica del rendiconto relativo all'anno 2012.

Tuttavia, concordando con quanto rilevato dall'Ispettorato Generale di Finanza⁷, deve rilevarsi come la vigenza dell'articolo 3 della l. r. 3/2010, che ha legittimato lo spostamento ad annualità successive degli impegni di competenza degli anni 2010 e 2011, abbia, di fatto, rappresentato lo strumento a mezzo del quale la Regione Lazio è riuscita a rispettare il Patto di stabilità per l'anno 2010, in quanto, senza tale posticipazione degli impegni, l'obiettivo di cassa 2010 non sarebbe stato raggiunto. Per il 2011, invece, l'obiettivo di cassa e di competenza sarebbe stato comunque raggiunto, anche prescindendo dall'operatività della norma da ultimo citata, che comunque ha agevolato il margine di rispetto del Patto di stabilità, così consentendo potenziali cessioni di quote agli enti locali della Regione più ampie rispetto agli anni precedenti.

Politica fiscale

Con riguardo alla politica fiscale della Regione, la Relazione di fine legislatura, premesso un inquadramento generale del sistema ordinamentale, che prende l'avvio dall'esame del processo di attuazione del federalismo fiscale di cui al d.lgs. 68/2011, evidenzia che l'esigenza di riportare in equilibrio il bilancio regionale è connessa anche all'approvazione della legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1,

⁷ Relazione sulla verifica Amministrativo-contabile alla Regione Lazio eseguita dal 13 giugno al 31 agosto 2012 dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato-Ispettorato generale di finanza – Servizi Ispettivi di finanza pubblica pagg. 130 e ss..

con la quale viene introdotto nella Carta Costituzionale il principio di pareggio di bilancio per il complesso delle Amministrazioni pubbliche⁸.

Nell'ambito dell'operatività delle misure fiscali illustrate dalla Relazione di fine legislatura la Sezione ritiene di accentrare la propria attenzione sull'analisi sviluppata dall'Amministrazione circa le prospettive di politica fiscale per il biennio 2014-2015, laddove si evidenzia che la principale possibilità per ottenere il riequilibrio del bilancio regionale è rappresentata dalla riduzione del *deficit* sanitario, a seguito del quale si aprirebbe la possibilità di svincolo di un *surplus* di risorse, già finalizzate al ripiano dei disavanzi delle gestioni sanitarie pregresse, da destinarsi ad altre finalità di spesa del bilancio regionale.

Sul punto, la Sezione evidenzia che, da una lettura combinata della normativa vigente (articolo 1, comma 796, lett. b), legge 296/2006 -legge finanziaria 2007-, richiamato dall'articolo 2, comma 80, legge 191/2009 – legge finanziaria 2010⁹- ed articolo 30 decreto Legislativo 118/2011¹⁰), sarebbe possibile la riduzione delle aliquote regionali, ovvero la destinazione del *surplus* a finalità extra-sanitarie, ma sempre previo preventivo accertamento della riduzione del deficit da parte del Tavolo di verifica MEF ed a seguito di adozione di legge

⁸ Occorre precisare che la regolamentazione degli aspetti attuativi del principio di pareggio del bilancio è contenuta nella successiva legge 24 dicembre 2012 n. 24, nella quale sono contenute la definizione del contenuto della legge di bilancio statale, nonché l'indicazione delle norme fondamentali e dei criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci delle autonomie.

⁹ Art. 1, comma 796, lett. b l. 296/2006 (legge finanziaria 2007):Qualora invece sia verificato che il rispetto degli obiettivi intermedi è stato conseguito con risultati ottenuti quantitativamente migliori, la Regione interessata può ridurre, con riferimento all'anno d'imposta dell'esercizio successivo, l'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e l'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive per la quota corrispondente al miglior risultato ottenuto....; Art. 2 comma 80 l. 191/2009 (legge finanziaria 2010): "...Resta fermo quanto previsto dall'articolo 1, comma 796, lettera b), ottavo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in merito alla possibilità, qualora sia verificato che il rispetto degli obiettivi intermedi sia stato conseguito con risultati quantitativamente migliori, di riduzione delle aliquote fiscali nell'esercizio successivo per la quota corrispondente al miglior risultato ottenuto..."

¹⁰ Art. 30 D. Lgs. 118/2011 Destinazione del risultato d'esercizio degli enti del SSN :" 1. L'eventuale risultato positivo di esercizio degli enti di cui alle lettere b), punto i), c) e d) del comma 2 dell'articolo 19 è portato a ripiano delle eventuali perdite di esercizi precedenti. L'eventuale eccedenza è accantonata a riserva ovvero, limitatamente agli enti di cui alle lettere b) punto i), e c) del comma 2 dell'articolo 19, è reso disponibile per il ripiano delle perdite del servizio sanitario regionale. Resta fermo quanto stabilito dall'articolo 1, comma 6, dell'Intesa Stato-Regioni in materia sanitaria per il triennio 2010-2013, sancita nella riunione della conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano del 3 dicembre 2009."

regionale di autorizzazione (di svincolo), con vigenza annuale e limitatamente alla misura verificata dal Tavolo MEF.

Nell'immediato, la provvisorietà dei risultati che emergono dai modelli ministeriali CE al IV trimestre, nonché ragioni di opportunità, a fronte dello sforzo fiscale particolarmente rilevante richiesto ai cittadini e alle imprese dalla Regione Lazio, impongono una meditata valutazione in capo all'Amministrazione del possibile ricorso alla decisione di apportare una riduzione delle addizionali regionali, ovvero, in alternativa, di mantenere la differenza in ambito sanitario, comunque sino alla completa conoscenza dei dati definitivi quali emergenti a consuntivo.

CAPITOLO QUINTO

Bilancio regionale: situazione economico-finanziaria

La Relazione dedica la parte finale all'esame della situazione economica e finanziaria della Regione.

Si premette che l'attuale Consiglio regionale ha ritenuto di non approvare la legge di bilancio 2013-2015 e che con legge 28 dicembre 2012, n. 15 è stato autorizzato l'esercizio provvisorio, limitatamente ad un dodicesimo della spesa prevista da ciascun macro-aggregato, fino a quando non sia approvata per legge e, comunque, non oltre il 31 marzo 2013, la gestione del bilancio per l'anno finanziario 2013.

Nell'analisi dei dati di bilancio la Sezione, anche sulla base dei precedenti referti sul rendiconto regionale, non può non concordare con quanto rilevato circa la situazione di grave squilibrio economico-finanziario che l'Amministrazione regionale uscente ha ereditato dalle precedenti gestioni.

Il dato abnorme del disavanzo effettivo, in crescita costante, lo squilibrio esistente, per quanto concerne il Patto di stabilità interno, tra l'obiettivo programmatico di cassa pari a circa il 44% dell'obiettivo di competenza, l'elevato

livello dell'indebitamento regionale, la stabile carenza di liquidità, che ha comportato il costante utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, la problematica del disavanzo sanitario, in un contesto macro-economico di crescente difficoltà, caratterizzato da una sempre maggiore incidenza dei vincoli di finanza pubblica sulle autonomie territoriali, hanno rappresentato una situazione di partenza oggettivamente difficile.

Il risultato di amministrazione 2010

La Regione Lazio ha calcolato il risultato di amministrazione 2010 nei seguenti termini:

<i>in migliaia di euro</i>	
Accertamenti	17.439.261
Impegni	-21.512.988
Disavanzo di amministrazione 2009	- 1.460.526
Variazione residui attivi in diminuzione	-311.492
Variazione residui passivi in diminuzione	+ 2.451.035
Somme sequestrate in Tesoreria	0
Disavanzo di amministrazione 2010	- 3.394.710

Come si è avuto modo di esporre per l'esercizio precedente, la Sezione ritiene necessario, per una maggiore contezza della effettiva disponibilità e manovrabilità di bilancio, considerare nel dato contabile, già negativo, l'entità delle economie vincolate e della quota da riservare alla copertura dei residui perenti, così determinate:

Economie vincolate 2011¹¹ = 2.549.824 migliaia di euro.

Residui perenti complessivi

(stock della perenzione 2010) = 3.833.321 migliaia di euro.

Infatti, le economie vincolate (che rappresentano economie di spesa

¹¹ Il dato riferito ai fondi vincolati tiene conto del saldo A assestato con LR. n. 11/2011 (1.951.512 migliaia di euro + 64.168 migliaia di euro avanzo vincolato ex bilancio di previsione 2011 + 534.143 migliaia di euro saldo A ex legge di assestamento 2011).

derivanti dalla mancata assunzione di impegni per spese correlate ad entrate già accertate con vincolo di destinazione) devono essere riscritte nei corrispondenti capitoli del bilancio di competenza dell'esercizio successivo e, pertanto, occorre depurare l'avanzo di amministrazione degli importi medesimi, ottenendo in tal modo una visione della reale quota di risultato di amministrazione disponibile.

Le medesime ragioni inducono a considerare l'importo dei residui passivi perenti che, pur se cancellati dalle scritture contabili, restano comunque vincolati all'adempimento delle rispettive obbligazioni sottostanti.

Pertanto il prospetto che segue evidenzia l'importo del disavanzo "effettivo", ottenuto depurando il risultato di amministrazione dalle indisponibilità costituite dalle economie vincolate e dai residui perenti, in continuo aumento rispetto agli esercizi precedenti.

In milioni di euro

		2007	2008	2009	2010
Risultato di amministrazione	A	879	246	- 1.461	- 3.395
Economie vincolate	B	3.904	3.993	4.350	2.549
Residui passivi perenti	C	1.901	2.626	2.948	3.833
Avanzo/Disavanzo effettivo	A-(B+C)	- 4.926	- 6.373	- 8.759	- 9.777

Fonte: Elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo – da rendiconto della Regione Lazio esercizio 2010.

Come è dato vedere, il dato del risultato di amministrazione, già negativo in partenza, risulta ulteriormente peggiorato.

La situazione di amministrazione, intesa come raffronto tra avanzi di amministrazione, economie vincolate e perenzioni, costituisce un indicatore che mette in luce se agli avanzi di amministrazione corrisponda un effettivo margine di risorse utilizzabili per coprire nuove decisioni di spesa o se, invece, tale avanzo venga eroso dalle economie vincolate e dai residui perenti.

La Regione Lazio ha chiuso l'esercizio 2010 in una situazione di notevole criticità, in quanto il disavanzo non potrà, per sua stessa natura, mai coprire l'ammontare complessivo dei fondi vincolati e delle obbligazioni non ancora scadute nei confronti dei terzi (residui passivi perenti), con conseguente aumento dei fondi vincolati privi di copertura finanziaria e della insussistenza di disponibilità di fondi discrezionali.

Il susseguirsi di disavanzi effettivi di amministrazione, pertanto, vanifica la capacità di programmazione regionale, rendendo i bilanci di previsione rigidi e scarsamente manovrabili sul fronte dell'investimento e dello sviluppo economico.

Inoltre, non può non evidenziarsi la più viva preoccupazione per lo stato finanziario della Regione Lazio, la quale, oltre al problema del disavanzo annuale, è gravata dalla necessità di trovare copertura al debito sanitario¹².

Il risultato di amministrazione 2011

La Regione Lazio ha calcolato il risultato di amministrazione 2011 nei seguenti termini:

<i>in migliaia di euro</i>	
Accertamenti	18.488.740
Impegni	-20.309.773
Disavanzo di amministrazione 2010	- 3.394.710
Variazione residui attivi in diminuzione	-5.039
Variazione residui passivi in diminuzione	+ 2.850.805
Somme sequestrate in Tesoreria	0
Disavanzo di amministrazione 2011	- 2.369.977

Come si è avuto modo di esporre per l'esercizio 2010, la Sezione ritiene necessario, per una maggiore contezza della effettiva disponibilità e manovrabilità

¹² Sul punto si richiama quanto espresso da questa sezione nell'ultimo referto sulla sanità della Regione Lazio "Il controllo sulla gestione sanitaria della Regione Lazio (Esercizi 2008-2009 con proiezioni al 2010)"

di bilancio, considerare nel dato contabile, già negativo, l'entità delle economie vincolate e della quota da riservare alla copertura dei residui perenti, così determinate:

Economie vincolate 2012¹³ = 3.618.544 migliaia di euro.

Residui perenti complessivi
(stock della perenzione 2011) = 3.946.000 migliaia di euro.

Infatti, le economie vincolate, (che rappresentano economie di spesa derivanti dalla mancata assunzione di impegni per spese correlate ad entrate già accertate con vincolo di destinazione) devono essere reiscritte nei corrispondenti capitoli del bilancio di competenza dell'esercizio successivo e, pertanto, occorre depurare l'avanzo di amministrazione degli importi medesimi, ottenendo in tal modo una visione della reale quota di risultato di amministrazione disponibile.

Le medesime ragioni inducono a considerare l'importo dei residui passivi perenti che, pur se cancellati dalle scritture contabili, restano comunque vincolati all'adempimento delle rispettive obbligazioni sottostanti.

Pertanto il prospetto che segue evidenzia l'importo del disavanzo "effettivo", ottenuto depurando il risultato di amministrazione dalle indisponibilità costituite dalle economie vincolate e dai residui perenti, in continuo aumento rispetto agli esercizi precedenti.

¹³ Il dato riferito ai fondi vincolati tiene conto del saldo A assestato (1.847.512 migliaia di euro + 118.848 migliaia di euro avanzo vincolato ex bilancio di previsione 2012 + 1.652.184 migliaia di euro saldo A ex legge di assestamento 2012).

In milioni di euro

		2008	2009	2010	2011
Risultato di amministrazione	A	246	- 1.461	- 3.395	-2.370
Economie vincolate	B	3.993	4.350	2.549	3.619
Residui passivi perenti	C	2.626	2.948	3.833	3.946
Avanzo/Disavanzo effettivo	A-(B+C)	- 6.373	- 8.759	- 9.777	-9.935

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sezione regionale di controllo - da rendiconto della Regione Lazio esercizio 2011

Analogamente a quanto, quindi, è stato rilevato per l'esercizio 2010, il dato del risultato di amministrazione, già negativo in partenza, risulta ulteriormente peggiorato.

La situazione di amministrazione, intesa come raffronto tra avanzi di amministrazione, economie vincolate e perenzioni, costituisce un indicatore che mette in luce se agli avanzi di amministrazione corrisponda un effettivo margine di risorse utilizzabili per coprire nuove decisioni di spesa o se, invece, tale avanzo venga eroso dalle economie vincolate e dai residui perenti.

La Regione Lazio ha chiuso l'esercizio 2011 in una situazione di notevole criticità, in quanto il disavanzo non potrà, per sua stessa natura, mai coprire l'ammontare complessivo dei fondi vincolati e delle obbligazioni non ancora scadute nei confronti dei terzi (residui passivi perenti), con conseguente aumento dei fondi vincolati privi di copertura finanziaria e della insussistenza di disponibilità di fondi discrezionali.

Il susseguirsi di disavanzi effettivi di amministrazione, pertanto, vanifica la capacità di programmazione regionale, rendendo i bilanci di previsione rigidi e scarsamente manovrabili sul fronte dell'investimento e dello sviluppo.

La Sezione intende precisare che il calcolo del disavanzo effettivo 2010, che comprende anche le economie vincolate e lo stock di perenzione, è pari a 9.777

milioni di euro. Si da atto di quanto comunicato dall'amministrazione circa il dato dell'avanzo di amministrazione 2011 (-2.370), che riporta un miglioramento rispetto all'avanzo di amministrazione 2010 (-3.395), in quanto la giacenza di cassa è superiore alla fine del 2011 e la differenza tra residui attivi e passivi migliora nel 2011 rispetto al 2010 (- 3081 del 2011 rispetto a - 3.548 del 2010), migliorando conseguentemente il risultato differenziale.

Tuttavia, nel ribadire la necessità di considerare nel dato contabile del disavanzo anche le economie vincolate e la quota da riservare alla copertura dei residui perenti - per una maggiore contezza della effettiva disponibilità e manovrabilità di bilancio - si evidenzia che il disavanzo effettivo 2011 arriva a - 9.935 mln di euro, peggiorando il dato già negativo di - 9.777 mln di euro del 2010.

In milioni di euro					
		2008	2009	2010	2011
Risultato di amministrazione	A	246	- 1.461	- 3.395	- 2.370
Economie vincolate	B	3.993	4.350	2.549	3.619
Residui passivi perenti (stock di perenzione)	C	2.626	2.948	3.833	3.946
Avanzo/Disavanzo effettivo	A-(B+C)	- 6.373	- 8.759	- 9.777	- 9.935

Il dato relativo allo stock dei residui passivi perenti di 3.946 milioni di euro (fornito dall'Amministrazione nelle controdeduzioni scritte) non risulta condivisibile, in quanto la modalità di quantificazione dello stock di perenzione si basa sulle citate innovazioni normative (art. 41, comma 1bis l. r. 25/2001 e art.8 l. r. 1/2012) di dubbia compatibilità rispetto al sistema ordinamentale sotto molteplici profili.

Adottando, invece, la modalità di computo che questa Sezione giudica conforme all'istituto della perenzione amministrativa, di cui all'art. 36 del R.D. n. 2440 del 1923, lo stock di perenzione 2011 è pari a 5.661 milioni di euro e porta il

disavanzo effettivo 2011 ad un valore di -11.650 milioni di euro, in ulteriore peggioramento rispetto al dato 2010 (- 9.777 milioni di euro).

In milioni di euro					
		2008	2009	2010	2011
Risultato di amministrazione	A	246	- 1.461	- 3.395	- 2.370
Economie vincolate	B	3.993	4.350	2.549	3.619
Residui passivi perenti (stock di perenzione)	C	2.626	2.948	3.833	5.661
Avanzo/Disavanzo effettivo	A-(B+C)	- 6.373	- 8.759	- 9.777	-11.650

Le anticipazioni di cassa

Ai sensi dell'art. 47 della legge di contabilità della Regione (LR n. 25/2001) con deliberazione della Giunta possono essere contratte anticipazioni con il tesoriere della Regione unicamente allo scopo di fronteggiare temporanee deficienze di cassa per un importo non eccedente l'ammontare bimestrale delle entrate tributarie.

Le anticipazioni devono essere - secondo tale disposizione - estinte nell'esercizio in cui sono contratte e formare oggetto di correlativi capitoli di entrata e di spesa del bilancio annuale sia in termini di competenza che di cassa.

I capitoli interessati¹⁴ all'operazione sono indicati nella seguente tabella con gli importi relativi agli esercizi 2009 e 2011 per la gestione di competenza.

Come si evince dalla tabella sottostante, la crisi di liquidità rappresenta un'evenienza tutt'altro che eccezionale, manifestandosi, in effetti, come un fenomeno strutturale.

¹⁴Capitoli istituiti con L.R. 11-8-2009 n. 22 Assestamento del bilancio annuale e pluriennale 2009-2011 della Regione Lazio (art. 1, comma 10).

In migliaia di euro

Esercizi	Capitoli entrata	Denominazione	Stanziamento di competenza	Accertamenti	Competenza riscossa
2009	521801	Anticipazioni di cassa	1.930.052	624.607	624.607
2010	521801	Anticipazioni di cassa	1.967.033	0	0
2011	521801	Anticipazioni di cassa	1.951.086	0	0
Esercizi	Capitoli uscita	Denominazione	Stanziamento di competenza	Impegni	Competenza pagata
2009	T19544	Rimborso anticipazioni di cassa	1.930.052	624.607	0
2010	T19544	Rimborso anticipazioni di cassa	1.967.033	0	0
2011	T19544	Rimborso anticipazioni di cassa	1.951.086	0	0
2009	T19404	Interessi su anticipazioni	44.000	44.000	41.500
2010	T19404	Interessi su anticipazioni	21.000	15.340	12.314
2011	T19404	Interessi su anticipazioni	20.000	13.138	13.138

Fonte: Corte dei conti – Sezione regionale di controllo- da rendiconto Regione Lazio esercizi 2009/2011

Come si evince, poi, dalla successiva tabella, le anticipazioni vengono utilizzate come uno scoperto di conto corrente.

L'Amministrazione, nel momento in cui si trova a non avere sufficienti mezzi propri in tesoreria, provvede al "tiraggio" delle risorse necessarie per effettuare i pagamenti. In tal modo, i successivi incassi vanno a reintegrare il deficit, vale a dire il debito nei confronti del Tesoriere.

Utilizzo anticipazioni di Tesoreria

(in migliaia di euro)

FINE MESE	Esercizio finanziario 2009	Esercizio finanziario 2010	Esercizio finanziario 2011
Gennaio	623.566	845.982	621.988
Febbraio	661.223	1.584.433	850.660
Marzo	858.265	1.667.494	1.125.594
Aprile	1.317.570	1.683.613	1.161.312
Maggio	1.107.501	1.580.220	1.322.491
Giugno	1.207.228	1.492.743	1.169.094
Luglio	1.453.310	1.781.532	1.041.872
Agosto	1.476.915	1.565.042	813.945
Settembre	1.386.319	1.513.843	930.511
Ottobre	1.151.581	1.313.407	966.615
Novembre	1.801.022	650.066	912.209
Dicembre	0	0	0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti – Sezione Regionale di controllo – su dati forniti dalla Regione Lazio

Analisi della gestione 2010

Per l'esercizio finanziario 2010 le entrate totali accertate per titoli sono state pari a 17.439 milioni di euro, mentre le riscossioni totali (in conto competenza e in conto residui) sono state pari a 18.361 milioni di euro.

Analizzando i valori assoluti, il titolo che ha avuto un maggior accertamento e una maggiore riscossione totale è stato quello concernente i tributi propri (Titolo I), seguito dal Titolo II, relativo alle entrate derivanti da contributi e trasferimenti di parte corrente dell'UE e dello Stato.

Per quanto riguarda la velocità di riscossione (riscossioni totali/accertamenti + residui attivi iniziali) le percentuali maggiori nelle riscossioni, fatta eccezione per le partite di giro e per le accensioni di prestiti, sono state quelle relative al titolo I, con una incidenza del 73%, e al titolo II, con una incidenza di circa il 46%.

Passando ad un'analisi aggregata delle variabili di spesa, a fronte di impegni totali pari a 21.512 milioni di euro e di una massa di residui iniziali pari a 10.885

milioni di euro, i pagamenti totali ammontano ad euro 18.319 milioni, corrispondenti a circa il 57%.

Pertanto, disaggregando l'impegno totale, vediamo che l'ambito H, relativo alla gestione sanitaria e dei servizi sociali, riporta la maggiore somma impegnata (13.414 milioni di euro), seguita dall'ambito A, inerente alla gestione dei programmi comunitari (973 milioni di euro) e dall'ambito D, concernente infrastrutture e trasporti (707 milioni di euro).

Per quanto riguarda la velocità di cassa per ambito di spesa (pagamenti totali/impegni + residui passivi iniziali), la maggiore incidenza percentuale si è registrata nella gestione dell'ambito H (sanità e servizi sociali) con il 65%, seguita dall'ambito S (risorse umane, strumentali e finanziarie), dall'ambito R (organi e funzioni istituzionali) e dall'ambito D (infrastrutture e trasporti), con un'incidenza dei pagamenti pari, rispettivamente, al 60%, al 42% e al 35% sul totale dei residui e delle somme impegnate nell'anno.

Analisi della gestione 2011

Per quanto riguarda l'esercizio finanziario 2011 le entrate totali accertate per titoli sono state pari a 18.488 milioni di euro, mentre le riscossioni totali (in conto competenza e in conto residui) sono state pari a 16.550 milioni di euro.

Analizzando i valori assoluti, il titolo che ha avuto un maggior accertamento e una maggiore riscossione totale è stato quello concernente i tributi propri (Titolo I), seguito dal Titolo II, relativo alle entrate derivanti da contributi e trasferimenti di parte corrente dell'UE e dello Stato.

Per quanto riguarda la velocità di riscossione (riscossioni totali/accertamenti+residui attivi iniziali) le percentuali maggiori nelle riscossioni, fatta eccezione per le partite di giro e per le accensioni di prestiti, sono state quelle relative al titolo I, con una incidenza del 61,44%, e al titolo II, con una incidenza di circa il 60,79%.

Passando ad un'analisi aggregata delle variabili di spesa, a fronte di impegni totali pari a 20.310 milioni di euro e di una massa di residui iniziali pari a 11.628 milioni di euro, i pagamenti totali ammontano ad euro 15.993 milioni, corrispondenti al 50,08%.

Pertanto, disaggregando gli impegni totali, si nota che l'ambito H, relativo alla gestione sanitaria e dei servizi sociali, riporta la maggiore somma impegnata (12.081 milioni di euro), seguita dall'ambito D, concernente le infrastrutture e i trasporti (959 milioni di euro) e dall'ambito A, inerente alla gestione dei programmi comunitari (876 milioni di euro).

Per quanto riguarda la velocità di cassa per ambito di spesa (pagamenti totali/impegni + residui passivi iniziali), la maggiore incidenza percentuale si è registrata nella gestione dell'ambito H (sanità e servizi sociali) con il 67,71%, seguita dall'ambito S (risorse umane, strumentali e finanziarie), dall'ambito R (organi e funzioni istituzionali) e dall'ambito F (istruzione, formazione e lavoro), con un'incidenza dei pagamenti pari, rispettivamente, al 56,17%, al 44,99% e al 30,03% sul totale dei residui e delle somme impegnate nell'anno.

I residui perenti

Le tabelle seguenti danno contezza dell'ammontare nel triennio 2009-2011 della consistenza dei residui passivi perenti.

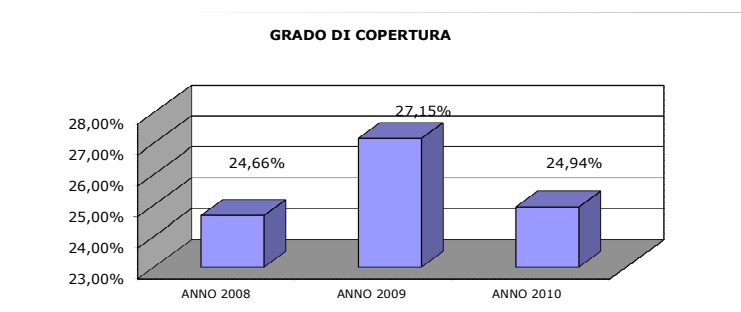
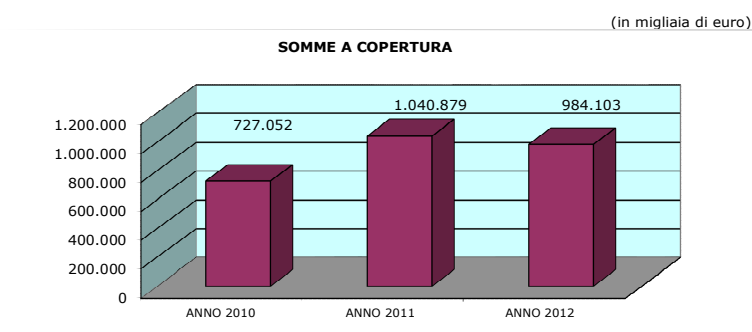
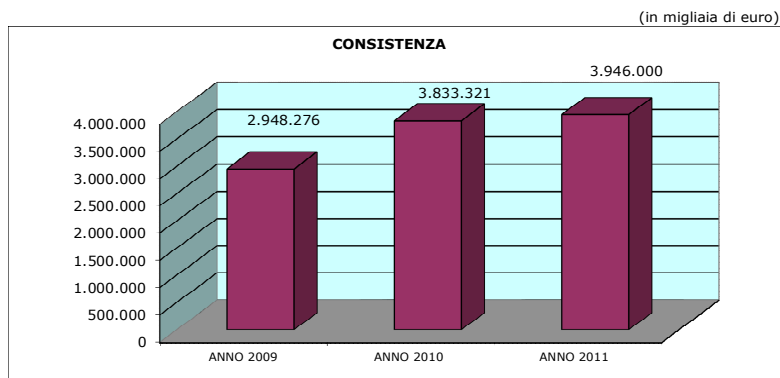
Quadro di copertura dei residui passivi perenti
(in migliaia di euro)

Esercizio	Residui passivi perenti al 31.12	Esercizio	Somme reiscritte a copertura	Percentuale di copertura
2009	2.948.276	2010	727.052	24,66%
2010	3.833.321	2011	1.040.879	27,15%
2011	3.946.000	2012	984.103	24,9%

La Sezione, in precedenti referti, aveva già sottolineato la necessità che a garanzia dell'equilibrio di bilancio fosse stanziata idonea copertura per i residui

perenti, il cui grado, nel triennio considerato, appare assolutamente modesto.

RESIDUI PERENTI



Fonte: Elaborazione Corte dei conti - Sezione regionale di controllo - su dati forniti dalla Regione Lazio

Il conto del patrimonio e la gestione del patrimonio immobiliare della Regione Lazio

Il conto generale del patrimonio della Regione Lazio per l'esercizio 2010 è stato redatto tenendo conto delle disposizioni contenute nell'art. 51 della legge regionale di contabilità n. 25/2001¹⁵.

Tale conto risulta articolato nelle due parti fondamentali costituite da:

a) attività e passività finanziarie e patrimoniali comprensive delle variazioni derivanti dalla gestione del bilancio e di quelle verificatesi per qualsiasi altra causa;

b) dimostrazione dei punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella patrimoniale.

La gestione patrimoniale per l'esercizio 2010 presenta un'eccedenza delle passività rispetto alle attività di € 17.317.501.392 e un peggioramento patrimoniale di - 3.417.027.834 euro, rispetto all'esercizio precedente.

Il decremento delle attività (pari all'11,68%) è ascrivibile soprattutto al decremento delle attività finanziarie (i residui attivi si sono ridotti del 12,65% rispetto all'esercizio precedente).

L'incremento delle passività (del 9,48%) è imputabile ad un incremento delle passività finanziarie (i residui passivi sono aumentati del 6,82%), ma anche ad un aumento delle passività diverse (dell'11,72%) in tutte le voci che le compongono (residui perenti, mutui, residui eliminati).

¹⁵ Il conto generale del patrimonio indica, in termini di valori aggiornati alla data di chiusura dell'esercizio cui il conto si riferisce: a) le attività e le passività finanziarie; b) i beni mobili ed immobili; c) ogni altra attività e passività, nonché le poste rettificative.

2. Ferma restando l'attuale distinzione in categorie dei beni, è introdotta nel conto generale del patrimonio una ulteriore classificazione, al fine di consentire l'individuazione dei beni suscettibili di utilizzazione economica.

3. Il conto del patrimonio contiene, inoltre, la dimostrazione dei punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella del patrimonio.

4. Al conto del patrimonio è allegato un elenco descrittivo dei beni appartenenti al patrimonio immobiliare della Regione alla data di chiusura dell'esercizio cui il conto si riferisce, con l'indicazione delle rispettive destinazioni e dell'eventuale reddito da essi prodotto.

La gestione patrimoniale per l'esercizio 2011 presenta un'eccedenza delle passività rispetto alle attività di € 17.635.385.809 ed un peggioramento patrimoniale di - 317.884.417 euro, inferiore rispetto al peggioramento patrimoniale dell'esercizio precedente.

La differenza principale riguarda l'aumento del totale delle attività nell'esercizio 2011 rispetto al 2010, pari al 29,24%, ed è ascrivibile soprattutto all'aumento delle attività finanziarie del 30,25% (da 8.233.018.043 euro del 2010 a 10.723.856.390 euro del 2011), sia nella componente dei residui attivi (da 8.080.488.887 euro a 10.013.850.300 euro), sia in quella del fondo di cassa (da 152.529.156 euro a 710.506.091 euro).

Le tabelle che seguono riportano la composizione dell'attivo e del passivo patrimoniale e le variazioni intervenute negli esercizi 2010 e 2011.

CONTO GENERALE DEL PATRIMONIO - ANNO 2010

ATTIVO						PASSIVO					
Rif.	DESCRIZIONE DELLE PARTITE	Consistenza al 1/1/2010	Variazione	Variazioni %	Consistenza al 31/12/2010	Rif.	DESCRIZIONE DELLE PARTITE	Consistenza al 1/1/2010	Variazione	Variazioni %	Consistenza al 31/12/2010
A	Attività finanziarie	9.425.224.912	-1.192.206.869	-12,65%	8.233.018.043	A	Passività finanziarie	10.885.750.823	741.977.787	6,82%	11.627.728.610
	Residui attivi	9.314.135.522	-1.233.646.635	-13,24%	8.080.488.887		Residui passivi	10.885.750.823	741.977.787	6,82%	11.627.728.610
	Fondi di cassa	111.089.390	41.439.766	37,30%	152.529.156	D	Passività diverse	12.940.708.497	1.516.147.299	11,72%	14.456.855.796
B	Attività disponibili	298.322.926	53.968.085	18,09%	352.291.011		Residui perenti	2.948.276.210	885.044.934	30,02%	3.833.321.144
	Beni immobili	185.256.595	60.970.360	32,91%	246.226.955		Debiti vari (mutui)	9.394.755.026	512.037.857	5,45%	9.906.792.883
	Beni mobili	0	0	-	0		Residui passivi eliminati	597.677.261	119.064.508	19,92%	716.741.769
	Crediti	0	0	-	0		TOTALE PASSIVITA'	23.826.459.320	2.258.125.086	9,48%	26.084.584.406
	Titoli di credito	113.066.331	-7.002.275	-6,19%	106.064.056						
C	Attività non disponibili (*)	202.437.924	-20.663.963	-10,21%	181.773.961		Diminuzione della consistenza delle attività				-1.158.902.749
	Beni immobili	172.651.207	-20.557.259	-11,91%	152.093.948		Aumento della consistenza delle passività				2.258.125.086
	Beni mobili	29.786.717	-106.704	-0,36%	29.680.013		PEGGIORAMENTO PATRIMONIALE				-3.417.027.835
	TOTALE ATTIVITA'	9.925.985.763	-1.158.902.749	-11,68%	8.767.083.014						

(*) Beni destinati ai servizi generali della Regione

Fonte: Corte dei conti - Sezione regionale di controllo - da rendiconto della Regione Lazio esercizio 2010

CONTO GENERALE DEL PATRIMONIO - ANNO 2011

ATTIVO						PASSIVO					
Rif.	DESCRIZIONE DELLE PARTITE	Consistenza al 1/1/2011	Variazione	Variazioni %	Consistenza al 31/12/2011	Rif.	DESCRIZIONE DELLE PARTITE	Consistenza al 1/1/2011	Variazione	Variazioni %	Consistenza al 31/12/2011
A	Attività finanziarie	8.233.018.043	2.490.838.347	30,25%	10.723.856.390	A	Passività finanziarie	11.627.728.610	1.466.105.008	12,61%	13.093.833.618
	Residui attivi	8.080.488.887	1.932.861.413	23,92%	10.013.350.300		Residui passivi	11.627.728.610	1.466.105.008	12,61%	13.093.833.618
	Fondi di cassa	152.529.156	557.976.934	365,82%	710.506.091	D	Passività diverse	14.456.855.797	1.415.332.363	9,79%	15.872.188.160
B	Attività disponibili	352.291.011	28.944.198	8,22%	381.235.209		Residui perenti	3.833.321.145	1.291.087.569	33,68%	5.124.408.714
	Beni immobili	246.226.955	21.654.702	8,79%	267.881.657		Debiti vari (mutui)	9.906.792.883	213.375.861	2,15%	10.120.168.745
	Beni mobili	0	0	-	0		Residui passivi eliminati	716.741.769	-89.131.067	-12,44%	627.610.701
	Crediti	0	0	-	0		TOTALE PASSIVITA'	26.084.584.407	2.881.437.370	11,05%	28.966.021.777
	Titoli di credito	106.064.056	7.289.497	6,87%	113.353.552						
C	Attività non disponibili (*)	181.773.960	43.770.409	24,08%	225.544.369		Aumento della consistenza delle attività				2.563.552.954
	Beni immobili	152.093.948	42.955.183	28,24%	195.049.130		Aumento della consistenza delle passività				2.881.437.370
	Beni mobili	29.680.013	815.226	2,75%	30.495.239		PEGGIORAMENTO PATRIMONIALE				-317.884.417
	TOTALE ATTIVITA'	8.767.083.014	2.563.552.954	29,24%	11.330.635.968						
(*) Beni destinati ai servizi generali della Regione											

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sezione regionale di controllo - su dati forniti dalla Regione Lazio

CAPITOLO SESTO

Sanità

La sanità del Lazio ha prodotto in media, tra il 2007 e il 2009, un disavanzo di quasi 1,5 mld. l'anno, che è stato coperto integralmente dal 2007 dalle maggiori tasse gravanti sui cittadini e sulle imprese del Lazio (aumento dell'addizionale IRPEF e IRAP).

Anno	Risultato economico
2007	- 1.612
2008	- 1.583
2009	- 1.401
2010	-1.285
2011	-774
2012	-658*

** dati preconsuntivo*

Fonte: Regione Lazio (struttura commissariale)

Con il Patto per la salute per gli anni 2010-2012, siglato il 3 dicembre 2009 con una intesa Stato-Regioni, il tetto dei posti letto è stato fissato a 4 per mille abitanti, di cui 3,3 per mille per l'area "acuti" e 0,7 per mille per l'area "riabilitazione post-acuzie e lungodegenza". Dato che risulta modificato per effetto delle disposizioni contenute nel decreto legge n. 135/2012, che dovrebbe comportare in linea di massima la riduzione di ulteriori 950 posti letto per acuti.

Al 31 dicembre 2009 nel Lazio, tenendo conto delle stime della popolazione presente (ab.5.626.710), dovendosi rispettare i parametri di cui sopra, si sarebbe dovuto avere un fabbisogno di 22.507 posti letto: 18.568 per acuti e 3.939 per riabilitazione e lungodegenza.

Invece, è stato accertato che, a quella data, risultavano attivi 24.999 posti letto, di cui 19.234 per acuti e 5.765 per la riabilitazione.

Pertanto, alla data suindicata, circa 2.492 erano i posti letto in più rispetto allo standard che le Regioni sono tenute a rispettare.

La situazione è rimasta identica al 31 dicembre 2010 (24.835 p.l.), ma non risulta sostanzialmente migliorata al 31 dicembre 2012: l'analisi dei dati esposti nelle schede annuali dei livelli assistenziali di assistenza (LEA) ne dà ampia conferma.

D'altra parte, a una riduzione di posti letto (se non nel privato) non consegue una diminuzione di costi del personale.

Nel Lazio un altro dato demografico assume una forte rilevanza: oltre un quinto della popolazione è ultrasettantenne. Ciò significa che occorre cambiare il sistema organizzativo perché tale segmento ha bisogno di assistenza più che di cure, dovendosi potenziare le strutture operanti sul sociale.

Inoltre, gli ospedali piccoli sono ormai inadeguati rispetto alla funzione da assolvere; c'è da osservare, al riguardo, come un posto letto costi quattro volte in più di quanto costerebbe in una RSA (Residenza Sanitaria Assistita), che, in altre Regioni, è da imputare - in termini di costo - anche all'assistenza sociale, essendo il relativo costo condiviso con altro livello di governo (Comune).

Pertanto, la situazione del settore risulta contrassegnata da altre criticità: posti letto in un numero superiore al dovuto, più ospedali rispetto a case di cura, una degenza media di oltre il 30% sopra la media nazionale, una percentuale di ricoveri inappropriati pari al 20%, sempre della media nazionale, un alto numero di ricoveri ripetuti, un numero alto di addetti per posti letto e una eccessiva rigidità, comunque, del sistema.

Questi sono alcuni dei nodi strutturali da sciogliere e che, in mancanza di misure correttive volte all'adeguamento e alla riconversione del sistema organizzatorio in atto, finiranno plausibilmente per pesare sui contribuenti (persone fisiche - imprese) della Regione per diversi anni ancora.

La scheda che segue rappresenta in maniera significativa l'andamento del

deficit generato da ciascuna istituzione sanitaria operante nell'area territoriale regionale.

DEFICIT COMPLESSIVO AZIENDE SANITARIE E OSPEDALIERE DEL LAZIO						
						(in migliaia di euro)
AZIENDE	2007	2008	2009	2010	2011	2012
RM A	-104.892	-43.754	-6.889	-9.551	-3.550	15.158
RM B	-127.370	-120.284	-109.143	-107.632	-66.807	-66.633
RM C	-117.980	-169.061	-103.729	-145.787	-86.798	-34.064
RM D	-84.455	-67.773	-50.648	-20.450	39.921	15.544
RM E	-119.113	-153.177	-106.596	-168.196	-55.866	5.059
RM F	-62.570	-48.855	-39.698	-19.227	19.337	10.967
RM G	-103.644	-128.436	-102.575	-54.537	-9.404	-22.034
RM H	-133.467	-119.777	-111.120	-92.723	-56.922	-34.946
Frosinone	-5.882	-3.475	24.922	62.240	89.863	41.732
Latina	-32.666	-43.500	-28.736	-14.553	39.195	46.646
Rieti	-28.984	-35.237	-30.037	-21.786	-12.936	-20.594
Viterbo	-55.443	-80.237	-63.802	-22.961	-9.606	-9.306
Totale AUSL	-976.466	-1.013.566	-728.051	-615.163	-113.573	-52.471
S.CAMILLO	-154.534	-171.478	-146.892	-173.577	-182.943	-149.966
S.GIOVANNI	-111.774	-110.630	-115.005	-104.438	-94.069	-76.878
S.FILIPPO	-110.046	-88.285	-99.924	-75.027	-102.903	-93.864
Totale AA.OO.	-376.354	-370.393	-361.821	-353.042	-379.915	-320.708
ARES 118	-12.903	-16.391	-2.771	-5.418	-7.991	-15.727
IFO	-50.142	-40.525	-52.671	-58.812	-64.109	-55.976
SPALLANZANI	-10.743	-6.223	-28.690	-29.082	-20.108	-19.367
Totale IRCCS	-60.885	-46.748	-81.361	-87.894	-84.217	-75.343
UMBERTO I	-87.895	-84.747	-165.252	-98.585	-80.486	-82.449
S.ANDREA	-62.992	-56.918	-61.589	-49.377	-47.909	-52.647
TOR VERGATA	-34.212	5.346	-4	-75.916	-60.370	-58.719
Totale Policlinici	-185.099	-136.319	-226.845	-223.878	-188.765	-193.815
Totale deficit complessivo	-1.611.707	-1.583.417	-1.400.849	-1.285.395	-774.461	-658.064
Fonte: Regione Lazio						

La Sezione ritiene necessario sottolineare come i ritardi nella assunzione di misure di natura organizzativa – che vanno opportunamente accompagnate da investimenti mirati al solo fine di migliorare l'efficienza del sistema (chiusura dei piccoli ospedali/contestuale offerta sul territorio di strutture adeguate agli standards internazionali) – siano da imputare alla mancata presa di coscienza degli attori del sistema della impossibilità di mantenere in vita funzioni e apparati che non

rispondono più a standards predeterminati.

A ciò si aggiunge il fatto che lo stesso sistema conta un grado assai alto di indifferenza all'auto-analisi organizzativa e di risultato (la mancanza di sistemi di controllo di gestione e di valutazione dei risultati si dimostra eccessiva anche nell'ambito delle "*autonomie funzionali*" fortemente presenti nel territorio, attraverso i Policlinici universitari).

Da qui le difficoltà incontrate anche dalla classe dirigente politica alla guida della Regione nell'assumere decisioni capaci di incidere effettivamente sui costi di produzione (se è vero che fin dal 1992 il sistema avrebbe dovuto utilizzare la contabilità aziendale) con il ricorso alle misure indicate, prima, nel Piano di rientro dal deficit (2007-2009), avente cadenza triennale (rimasto inattuato) e dopo, nei Piani operativi, a cadenza, prima annuale e, poi pluriennali posti in essere, ma che sono ripetitivi degli obiettivi già ben espressi nel suindicato Piano.

A dimostrazione di tale percorso si richiama l'attenzione sul fatto che la previsione di 8.000 posti letto di RSA (costo giornaliero € 98-111 al giorno), contenuta nel piano 2007-2009, al 31 dicembre 2012 non risulta concretizzata: sono solo 5.597 i posti di tale specie attivati.

Un indicatore di resistenza al cambiamento – questo così richiamato - che fa comprendere come la riconversione di molte strutture di assistenza sanitaria sul territorio (nel 2012, si sono attivati 507 nuovi posti di RSA) abbia toccato diverse istituzioni private anche a carattere religioso.

In ogni caso, il percorso di adeguamento ai nuovi modelli organizzativi (potenziamento dell'assistenza di livello territoriale) ha subito fisiologici rallentamenti che sono derivati dalla sottoposizione di diverse questioni al giudizio della magistratura amministrativa competente (TAR – Consiglio di Stato), la quale, tuttavia, ha assicurato adeguati tempi di risposta a quanti si sono ritenuti lesi nei loro interessi soprattutto a seguito delle decisioni di chiusura/riconversione di diverse strutture sanitarie private assunte dall'Ente.

Ciò che occorre, comunque sottolineare è che ancora – tenuto conto degli esiti dei diversi tavoli per la verifica degli adempimenti regionali, che si sono succeduti nel corso dell'anno 2012 (l'ultimo quello del 14 novembre) – la Struttura commissariale registrava un grave ritardo nell'adozione dei provvedimenti di attuazione anche dei Piani operativi prodotti dopo il triennale 2007-2009.

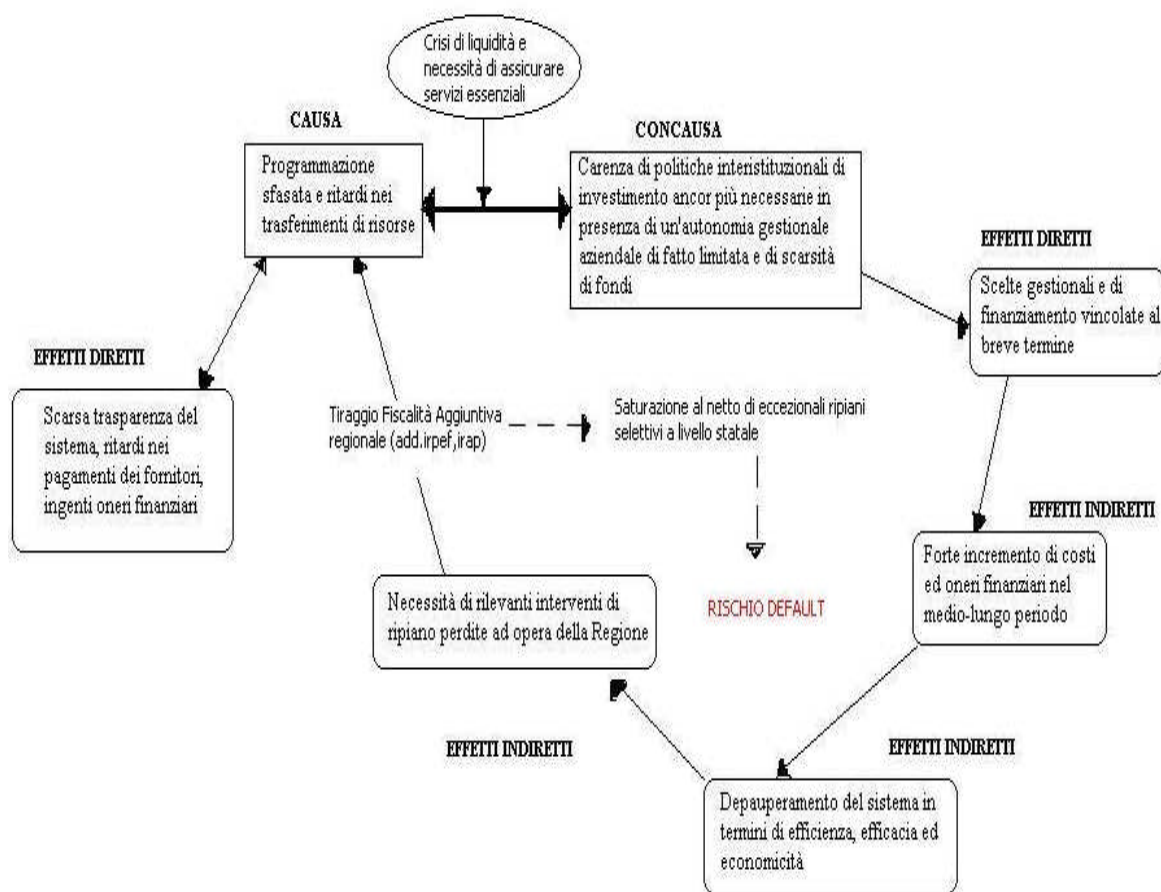
Nel dettaglio le criticità riguardano:

- il perfezionamento dei Programmi operativi 2011-2012;
- la definizione dei rapporti con tutti gli erogatori privati;
- il quadro di dettaglio dell'intera rete ospedaliera più volte modificata;
- il perfezionamento dei provvedimenti riguardanti la riconduzione dell'ASP ai fini istituzionali previsti dalla legislazione nazionale e regionale;
- la corretta conclusione delle procedure riguardanti l'accreditamento;
- la definizione delle azioni riguardanti il personale date le criticità riscontrate in merito al mancato rispetto del blocco del turn over in talune aziende sanitarie.

La gestione sanitaria della Regione Lazio, nonostante gli effetti del Piano di rientro 2007-2009 e dei successivi Piani operativi, in ragione di alcune disfunzioni e di carenze croniche, sembra essere, di fatto, entrata in un circolo vizioso di cause - effetti che rende concreto e verosimile il rischio di un aggravamento della situazione. Essa pone il sistema, comunque, dinanzi a scelte di ordine gestionale-organizzativo, quale quello di una rideterminazione del grado di aziendalizzazione degli Enti del S.S.R., e di ordine funzionale, come sembra essere il non auspicabile ridimensionamento dell'offerta di servizi in termini di qualità.

Fulcro su cui poggiano le cause del suddetto circolo vizioso è la necessità di assicurare servizi essenziali a fronte di una profonda crisi di liquidità della quale risulta caratterizzato il sistema economico – finanziario dell'Ente.

IL CIRCOLO VIZIOSO DELLA GESTIONE SANITARIA DELLA REGIONE LAZIO - CAUSE, EFFETTI E NECESSITA' DI UNA RIDETERMINAZIONE DEL GRADO DI AZIENDALIZZAZIONE DEGLI ENTI DEL S.S.R.



Il binomio “crisi di liquidità-servizi essenziali” è alimentato, poi, da una programmazione sfasata e da ritardi cronici nei trasferimenti di risorse che determinano una scarsa trasparenza del sistema, ritardi nei pagamenti dei fornitori e poco sopportabili oneri finanziari. A tal proposito la Sezione richiama gli orientamenti della sentenza della Corte Costituzionale n. 246 del 9 novembre 2012¹⁶.

¹⁶ Nella motivazione si affermano importanti principi, suscettibili di più ampio sviluppo e riflessione, in materia di relazioni finanziarie Stato/Regioni/Enti pubblici e relative rappresentazioni contabili e implicazioni in termini di programmazione e di effettività degli equilibri finanziari.

In particolare si afferma che:

- l’indeterminatezza delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione costituisce un potenziale vulnus ai principi del coordinamento della finanza pubblica e della salvaguardia degli equilibri di bilancio, i quali

Ulteriore criticità è costituita dalla carenza di politiche interistituzionali di investimento, ancor più necessarie in presenza di un'autonomia gestionale aziendale di fatto limitata da un accentramento gestionale che si protrae nel tempo, e di una scarsità di fondi.

Un effetto diretto di tale carenza è la propensione ad assumere scelte gestionali e di finanziamento vincolate solo al breve termine.

Ciò non può che provocare un forte incremento di costi, oneri nel medio-lungo periodo e un depauperamento progressivo del sistema in termini di efficienza e di efficacia a cui fa inevitabilmente seguito l'adozione di rilevanti interventi di ripiano perdite ad opera della Regione mediante il "tiraggio" della fiscalità aggiuntiva regionale.

Tutto questo conduce ad un livello di saturazione che, fatti salvi eccezionali ripiani selettivi da operarsi a livello statale, può concretizzarsi in periodi prolungati di sofferenza per il sistema sanitario regionale.

Alla luce di quanto esposto, future prospettive risolutive non potranno prescindere, sotto il profilo dell'efficacia, dall'elaborazione di un modello ponderato di "best-practices" da realizzarsi in modo obiettivo e trasparente e per step progressivi, sotto la regia strategica della Regione e di altri organi di coordinamento (quali, ad esempio, si sono rivelati il Tavolo di verifica ed il Comitato di analisi dei livelli essenziali di assistenza).

In definitiva, è indispensabile rendere comprensibile perché gli obiettivi – tra l'altro condivisi tra Stato e Regione – che erano indicati nel primo Piano (2007-2009) non sono stati raggiunti nei tempi concordati.

devono essere preservati nei rispettivi bilanci secondo modalità di leale collaborazione tra Stato e Regione;

- nel settore della finanza pubblica allargata le partite creditorie e debitorie afferenti alle relazioni tra enti pubblici, ed in particolare tra Stato e Regione, debbono essere rappresentate nei rispettivi bilanci in modo preciso, simmetrico, speculare e tempestivo (nel caso, la Corte ha ritenuto non compatibile con i principi di programmazione nell'impiego delle risorse e di tutela preventiva degli equilibri del bilancio che la specificazione della quota di finanziamento di funzioni importanti come quelle inerenti al servizio sanitario regionale fosse determinata dalla Regione, nell'an e nel quantum, ad esercizio inoltrato e in periodo vicino al termine dello stesso).

In tal modo si realizzerebbe nei riguardi dei cittadini e delle imprese quel grado di conoscenza dei processi decisionali propri del potere pubblico che hanno incidenza diretta sulla vita dei cittadini/imprese intesi come azionisti anche delle istituzioni del S.S.R..

Un giudizio sulla gestione della politica regionale in materia di sanità non può prescindere dall'inquadramento di essa nel contesto del bilancio della Regione.

Negli esercizi finanziari sinora considerati (2009-2011), risultando confermata la tendenza già registrata negli esercizi precedenti, l'Ambito H, dedicato alla sanità e ai servizi sociali, assorbe più della metà delle risorse impiegate dalla Regione nei vari settori di intervento, come emerge con evidenza dalle tabelle seguenti che fissano il complesso delle risorse finanziarie gestite dall'Ente.

Esercizio 2007¹⁷

in migliaia di euro

Ambiti	Stanz. Iniziali	%	Stanz. Def.	%	Impegni	%	Pag. Comp.	%
A	864.549	4,86	832.597	3,83	647.951	3,90	276.202	2,29
B	338.743	1,91	377.757	1,74	162.209	0,98	24.992	0,21
C	952.763	5,36	992.359	4,57	485.962	2,93	25.720	0,21
D	1.766.486	9,94	1.792.240	8,24	1.297.567	7,81	167.412	1,39
E	870.643	4,90	895.348	4,12	435.859	2,62	114.165	0,95
F	319.296	1,80	321.796	1,48	255.445	1,54	13.395	0,11
G	59.742	0,34	62.940	0,29	47.251	0,28	7.047	0,06
H	9.287.187	52,24	13.131.363	60,41	10.197.496	61,41	8.845.828	73,31
R	135.604	0,76	143.541	0,74	123.078	0,74	28.267	0,23
S	466.231	2,62	462.744	2,46	408.313	2,46	266.187	2,21
T	2.717.268	15,28	2.724.903	15,32	2.544.588	15,32	2.296.566	19,03
Tot.	17.778.542	100	21.737.588	100	16.605.719	100	12.065.781	100

Fonte: Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per il Lazio.

Esercizio 2008¹⁸

in migliaia di euro

Ambiti	Stanz. iniziali	%	Stanz. Def.	%	Impegni	%	Pag. Compet.	%
A	787.275	2,93	999.963	3,80	503.921	2,27	181.605	1,09
B	328.408	1,22	364.324	1,38	224.071	1,01	28.525	0,17
C	858.994	3,20	1.146.384	4,35	576.269	2,60	38.370	0,23
D	1.915.171	7,14	1.935.993	7,35	1.387.593	6,26	319.229	1,91
E	962.426	3,59	1.011.968	3,84	556.210	2,51	114.076	0,68
F	323.580	1,21	377.155	1,43	265.612	1,20	7.126	0,04
G	78.615	0,29	77.477	0,29	59.238	0,27	6.076	0,04
H	18.825.521	70,15	17.417.133	66,14	15.949.492	71,93	14.222.336	85,11
R	142.629	0,53	164.393	0,62	141.293	0,64	41.381	0,25
S	437.833	1,63	524.400	1,99	401.712	1,81	244.487	1,46
T	2.177.416	8,11	2.316.377	8,80	2.107.099	9,50	1.507.357	9,02
Tot.	26.837.868	100	26.335.567	100	22.172.510	100	16.710.568	100

Esercizio 2009¹⁹

in migliaia di euro

Ambiti	Stanz. iniziali	%	Stanz. Def.	%	Impegni	%	Pag. Compet.	%
A	1.115.634	5,46%	1.150.307	4,80%	739.226	3,45%	146.055	0,89%
B	337.569	1,65%	375.530	1,57%	251.899	1,17%	110.225	0,67%
C	1.037.570	5,08%	1.024.827	4,27%	662.210	3,09%	267.670	1,63%
D	1.590.786	7,79%	1.693.088	7,06%	1.427.420	6,66%	1.278.207	7,78%
E	873.761	4,28%	1.104.934	4,61%	674.855	3,15%	308.740	1,88%
F	337.542	1,65%	423.373	1,77%	365.443	1,70%	184.599	1,12%
G	74.730	0,37%	78.416	0,33%	66.703	0,31%	56.308	0,34%
H	13.104.131	64,18%	13.540.486	56,47%	10.848.373	50,60%	10.421.466	63,39%
R	229.496	1,12%	263.638	1,10%	244.823	1,14%	146.222	0,89%
S	510.747	2,50%	569.158	2,37%	472.746	2,20%	410.268	2,50%
T	1.206.863	5,91%	3.756.387	15,66%	5.686.331	26,52%	3.110.170	18,92%
Tot.	20.418.829	100%	23.980.144	100%	21.440.029	100%	16.439.930	100%

Fonte: Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per il Lazio.

Esercizio 2010²⁰

in migliaia di euro

Ambiti	Stanz. iniziali	%	Stanz. Def.	%	Impegni	%	Pag. Compet.	%
A	1.180.080	5,21%	1.351.988	5,93%	972.722	4,52%	260.213	2,07%
B	285.706	1,26%	302.949	1,33%	118.545	0,55%	26.980	0,21%
C	670.837	2,96%	573.383	2,52%	307.196	1,43%	38.583	0,31%
D	1.376.219	6,07%	883.896	3,88%	706.831	3,29%	153.884	1,22%
E	779.903	3,44%	777.330	3,41%	471.568	2,19%	137.551	1,09%
F	301.019	1,33%	323.021	1,42%	267.516	1,24%	9.274	0,07%
G	40.792	0,18%	36.068	0,16%	35.469	0,16%	5.551	0,04%
H	13.894.321	61,32%	14.302.166	62,76%	13.413.631	62,35%	8.902.953	70,82%
R	202.294	0,89%	204.158	0,90%	185.270	0,86%	79.118	0,63%
S	441.708	1,95%	436.426	1,92%	397.396	1,85%	238.853	1,90%
T	3.486.152	15,39%	3.598.044	15,79%	4.636.844	21,55%	2.718.231	21,62%
Tot.	22.659.031	100,00%	22.789.429	100,00%	21.512.988	100,00%	12.571.191	100,00%

Esercizio 2011²¹

in migliaia di euro

Ambiti	Stanz. iniziali	%	Stanz. Def.	%	Impegni	%	Pag. Compet.	%
A	1.382.142	6,39%	1.384.384	6,03%	876.266	4,31%	253.651	2,33%
B	303.361	1,40%	300.900	1,31%	94.771	0,47%	20.058	0,18%
C	586.245	2,71%	496.983	2,17%	301.441	1,48%	54.755	0,50%
D	1.159.643	5,37%	1.223.730	5,33%	959.147	4,72%	183.202	1,68%
E	735.599	3,40%	772.667	3,37%	378.269	1,86%	89.670	0,82%
F	232.461	1,08%	297.101	1,29%	156.504	0,77%	7.271	0,07%
G	57.011	0,26%	73.020	0,32%	34.503	0,17%	2.498	0,02%
H	13.299.128	61,53%	13.821.842	60,23%	12.080.704	59,48%	8.046.894	73,99%
R	191.326	0,89%	195.281	0,85%	169.834	0,84%	88.750	0,82%
S	389.170	1,80%	401.216	1,75%	362.971	1,79%	227.004	2,09%
T	3.277.415	15,16%	3.982.642	17,35%	4.895.363	24,10%	1.901.968	17,49%
Tot.	21.613.501	100,00	22.949.766	100,00	20.309.773	100,00	10.875.721	100,00

Fonte: Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per il Lazio.

La Sezione riconosce alla Giunta regionale, pur in presenza di una persistente carenza di strutture amministrative in grado di assicurare una gestione efficiente della azione programmatica e di indirizzi fissata dall'organo di governo, nei cui riguardi è stata svolta una specifica indagine destinata a evidenziare, nella nuova logica del c.d. "federalismo fiscale", i costi diretti e indiretti delle istituzioni interessate, di avere prodotto uno sforzo notevole per corrispondere alle richieste di elaborazione, attuazione e controllo nascenti dalle sedi del confronto interistituzionale (Tavolo di verifica del Piano di rientro – Comitato di monitoraggio dei Livelli Essenziali di Assistenza).

È persistito, tuttavia, il mancato coinvolgimento, da parte della Regione, nella esecuzione del Piano di rientro e dei conseguenti Piani Operativi, degli altri livelli di governo (Comuni – Province), verosimilmente dovuto ad una carente o insufficiente azione mirata di sensibilizzazione riguardo alle decisioni da assumere; e di ciò sono segnali evidenti tutte quelle sollecitazioni, nate sul territorio, che sono rivolte a dare risposta a esigenze localistiche (tale potrebbe essere considerata la vicenda relativa all'istituzione dei distretti socio-sanitari di montagna verificatasi nel 2009-2010).

Questa Corte ha anche valutato se, nell'effettivo dispiegamento di tali modelli di confronto interistituzionale, si siano verificate situazioni che abbiano ridotto il livello di autonomia garantito dalla Costituzione alla Regione, approfondendo l'evoluzione che le tre macro-voci dei LEA hanno subito nel periodo analizzato.

Qualche perplessità è stata manifestata, a suo tempo, circa il ruolo svolto dall'advisor contabile (KPMG), le cui prestazioni professionali sono state poste a carico del bilancio regionale, senza alcuna partecipazione degli organi regionali al procedimento attraverso il quale si è pervenuti alla sua individuazione; situazione questa che si è protratta nel tempo, costituendo peraltro un costo di una certa rilevanza.

Mentre, invece, uno degli strumenti di supporto all'attività della Regione – quello di poter contare su un partner (nel caso del Lazio, la Regione Emilia-Romagna) così come previsto dall'Accordo inizialmente sottoscritto – non è stato completamente utilizzato, in quanto lo si è subordinato alla messa a punto di uno schema metodologico di fonte ministeriale che non risulta ancora elaborato.

Così come non è stato ancora attivato pienamente il ricorso all'Agenzia Nazionale dei Servizi Sanitari, che avrebbe dovuto porsi a supporto delle Regioni in difficoltà.

Dopo l'ultimo Piano Sanitario Regionale risalente al 2004, la Sezione regionale ha avuto modo di rilevare che il documento programmatico presentato (PSR 2010-2012), per l'acquisizione dell'assenso, ai Ministeri affiancanti, pone una specifica attenzione ai valori fondamentali che – espressi nel P.S.N. 2007-2009 – non possono non essere condivisi: tra essi, la salute come diritto umano fondamentale; l'equità nella salute e la solidarietà nell'azione per il suo conseguimento; la partecipazione e la responsabilizzazione da parte di individui, gruppi, istituzioni e comunità per la protezione e la promozione della salute.

Si richiama l'attenzione sul fatto che tra gli obiettivi, emergenti tra quelli individuati nel Piano di rientro dal deficit, assume particolare rilevanza quello che avrebbe voluto che il Piano Sanitario Regionale fosse elaborato in coerenza con i contenuti e gli indirizzi individuati dallo stesso Piano di rientro (Ob. 11).

La Sezione ritiene, a questo punto del percorso fatto, che si debba rilevare il valore fondamentale di tale provvedimento che, rientrando nelle competenze del decisore politico – cioè della Giunta regionale – ai sensi dell'art. 4, c. 1, lett. b), del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e s.m.i., deve costituire un "continuum", sotto il profilo della ricerca di un avvicinamento del S.S.R. ai migliori modelli organizzativi attuati sul territorio nazionale, con le decisioni assunte per ridare al modello organizzativo locale un assetto che si qualifichi efficiente, economico ed efficace.

Si deve rilevare che la presentazione ai Ministeri affiancanti (Economia e

Finanze –Salute) dello schema di P.S.R. 2010-2012, è avvenuta solo alla fine dell'anno 2009, e, quindi, con evidente ritardo rispetto al tempo ottimale in cui si sarebbe dovuto elaborare, e cioè a metà del triennio (2007-2009); triennio in cui si sarebbe dovuto dispiegare l'esecuzione del Piano di rientro. È vero, però, che lo spostamento in avanti risulta generato da un complesso di inadempienze accumulate già nel corso del 2007 e, in parte, nel 2008.

Ma ciò che ha destato preoccupazione è stato il fatto che il P.S.R. è risultato privo dell'indicazione dei fabbisogni riferiti sia al settore ospedaliero che al settore territoriale; fabbisogni che sono stati, invece, individuati con un provvedimento separato nel marzo del 2010. In tale prospettiva, vanno letti, quindi, i ritardi denunciati nell'ultimo Tavolo di verifica, risalente al 14 novembre 2012.

La Sezione rimane dell'avviso, quindi, che l'attività della programmazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie al perseguimento degli obiettivi di legge rivesta una valenza fondamentale, atteso che, per un miglioramento effettivo dei servizi sanitari, non si può non tener conto di altri fenomeni che spingono verso un aumento della spesa in sanità.

Tali fenomeni non possono essere riferibili solo alla c.d. "criticità del sistema" (inappropriatezza, sprechi, inefficienze o pressioni economiche dell'industria o degli erogatori), ma si presentano legati al progresso delle tecnologie e delle conoscenze in termini di miglioramento delle terapie e di azioni di prevenzione da effettuare.

Non si può sottacere il fatto che l'attività di programmazione della Regione – elaborata più con una "visione medica" che con una "visione economica", in ragione della struttura (Agenzia di Sanità Pubblica) che ne ha messo a punto l'impianto base – deve essere valutata ormai alla luce di alcuni elementi fondamentali che costituiscono la cornice entro la quale, tra l'altro, si è dovuto dispiegare il Piano Sanitario Nazionale vigente.

Gli elementi su cui la Corte dei conti ha basato le sue valutazioni sono, da un

lato, l'interpretazione che la Corte Costituzionale ha dato alle modifiche introdotte nella legislazione di settore con il nuovo Titolo V della Costituzione e, dall'altro, la individuazione dei Livelli Essenziali di Assistenza avvenuta, da parte del Governo nazionale, inizialmente con il d.P.C.M. 29 novembre 2001 e, poi, successivamente, rideterminati e tutt'ora in corso di aggiornamento.

Non si può non ricordare, a tal riguardo, come la Costituzione abbia posto con grande chiarezza in capo allo Stato (livello di governo) la responsabilità di assicurare a tutti i cittadini il diritto alla salute mediante la determinazione di un forte sistema di garanzie (uniformità dei L.E.A.) richiedendo il rispetto del principio della leale collaborazione, in questa fase del processo decisionale, nei confronti delle Regioni; nello stesso tempo, ha affidato alle Regioni (altro livello di governo) la responsabilità diretta della realizzazione del governo della spesa per il raggiungimento degli obiettivi di salute del Paese.

Tra gli obiettivi originari definiti dal Piano di rientro 2007-2009, nel contesto della rete ospedaliera della Regione Lazio, è stato indicato quello del posizionamento al 3,5% dei posti letto per acuti, sia in regime ordinario che di day hospital e day surgery.

Alla data del 31 dicembre 2012, anche in conseguenza delle modifiche introdotte a livello nazionale, la Corte ha avuto modo di rilevare che tale obiettivo non è stato ancora pienamente centrato.

È stato accertato, infatti, il ritardo con il quale sono stati attivati i processi decisionali necessari: solo con l'allegato - avente ad oggetto "Riqualificazione della rete ospedaliera e potenziamento dell'offerta territoriale nella Regione Lazio" - al decreto del Commissario ad acta del 17.11.2008, si è dato un avvio all'impegno assunto, secondo cui si sarebbe avuta una riduzione, al 31 dicembre di tale anno, di 1.465 posti letto su quelli registrati al 31.12.2006 dal Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS).

A fronte di ciò le tabelle che seguono forniscono i dati relativi agli accessi

all'emergenza-urgenza da parte dei cittadini della Regione: una considerazione dovrebbe far riflettere e cioè la sussistenza di una percentuale che, nel triennio, rimane invariata.

Distribuzione accessi per Istituto ospedaliero (triennio 2010 – 2012)

ASL	ANNO											
	2010			2011			2012 (fino al 30 novembre)			2012 (proiezioni)		
	Accessi	% su totale gen.	% su totale aggregato	Accessi	% su totale gen.	% su totale aggregato	Accessi al 30 novembre	% su totale gen.	% su totale aggregato	Accessi proiezione	% su totale gen.	% su totale aggregato
RMA	67.788	3,26%	11,34%	66.157	3,25%	11,32%	58.717	3,26%	11,26%	64.055	3,26%	11,26%
RMB	139.517	6,71%	23,34%	138.369	6,80%	23,68%	124.880	6,93%	23,95%	136.233	6,93%	23,95%
RMC	134.686	6,47%	22,53%	125.349	6,16%	21,45%	111.612	6,19%	21,40%	121.759	6,19%	21,40%
RMD	56.759	2,73%	9,49%	55.962	2,75%	9,58%	49.210	2,73%	9,44%	53.684	2,73%	9,44%
RME	199.082	9,57%	33,30%	198.525	9,76%	33,97%	177.098	9,82%	33,96%	193.198	9,82%	33,96%
Totale Roma	597.832	28,74%	100,00%	584.362	28,72%	100,00%	521.517	28,93%	100,00%	568.928	28,93%	100,00%
RMF	48.651	2,34%	13,57%	48.113	2,36%	13,56%	42.325	2,35%	13,49%	46.173	2,35%	13,49%
RMG	141.359	6,79%	39,44%	143.904	7,07%	40,56%	128.158	7,11%	40,86%	139.809	7,11%	40,86%
RMH	168.446	8,10%	46,99%	162.797	8,00%	45,88%	143.167	7,94%	45,65%	156.182	7,94%	45,65%
Totale Provincia di Roma	358.456	17,23%	100,00%	354.814	17,44%	100,00%	313.650	17,40%	100,00%	342.164	17,40%	100,00%
VITERBO	89.220	4,29%	16,32%	89.104	4,38%	17,03%	79.282	4,40%	17,56%	86.489	4,40%	17,56%
RIETI	45.558	2,19%	8,33%	37.662	1,85%	7,20%	34.034	1,89%	7,54%	37.128	1,89%	7,54%
LATINA	238.557	11,47%	43,64%	234.968	11,55%	44,91%	199.286	11,05%	44,14%	217.403	11,05%	44,14%
FROSINONE	173.264	8,33%	31,70%	161.428	7,93%	30,86%	138.845	7,70%	30,76%	151.467	7,70%	30,76%
Totale Province esclusa Roma	546.599	26,27%	100,00%	523.162	25,72%	100,00%	451.447	25,04%	100,00%	492.488	25,04%	100,00%
Totale Policlinici	577.585	27,76%	100,00%	572.116	28,12%	100,00%	516.208	28,63%	100,00%	563.136	28,63%	100,00%
Totale complessivo	2.080.472	100,00%	100,00%	2.034.454	100,00%	100,00%	1.802.822	100,00%	100,00%	1.966.715	100,00%	100,00%

Fonte: SIES

Distribuzione accessi per Istituto ospedaliero (triennio 2010 – 2012)

ASL	Cod	Istituto	ANNO											
			2010			2011			2012 (fino al 30 novembre)			2012 (proiezioni)		
			Accessi	% su totale gen.	% su totale aggregato	Accessi	% su totale gen.	% su totale aggregato	Accessi al 30 novembre	% su totale gen.	% su totale aggregato	Accessi proiezione	% su totale gen.	% su totale aggregato
RMA	03400	G. Eastman (RMA)	28.009	1,35%	4,69%	27.253	1,34%	4,66%	24.159	1,34%	4,63%	26.355	1,34%	4,63%
	07200	San Giovanni Calibita - FBF (RMA)	39.779	1,91%	6,65%	38.904	1,91%	6,66%	34.558	1,92%	6,63%	37.700	1,92%	6,63%
RMA Totale			67.788	3,26%	11,34%	66.157	3,25%	11,32%	58.717	3,26%	11,26%	64.055	3,26%	11,26%
RMB	16500	Pol. Casilino (RMB)	59.613	2,87%	9,97%	60.153	2,96%	10,29%	55.122	3,06%	10,57%	60.133	3,06%	10,57%
	26700	Sandro Pertini (RMB)	79.904	3,84%	13,37%	78.216	3,84%	13,38%	69.758	3,87%	13,38%	76.100	3,87%	13,38%
RMB Totale			139.517	6,71%	23,34%	138.369	6,80%	23,68%	124.880	6,93%	23,95%	136.233	6,93%	23,95%
RMC	05800	C.T.O. (RMC)	35.062	1,69%	5,86%	26.225	1,29%	4,49%	26.408	1,46%	5,06%	28.809	1,46%	5,06%
	06600	S. Eugenio (RMC)	58.601	2,82%	9,80%	58.973	2,90%	10,09%	48.170	2,67%	9,24%	52.549	2,67%	9,24%
	07600	M. G. Vannini (RMC)	41.023	1,97%	6,86%	40.151	1,97%	6,87%	37.034	2,05%	7,10%	40.401	2,05%	7,10%
RMC Totale			134.686	6,47%	22,53%	125.349	6,16%	21,45%	111.612	6,19%	21,40%	121.759	6,19%	21,40%
RMD	06100	G. Battista Grassi (RMD)	56.759	2,73%	9,49%	55.962	2,75%	9,58%	49.210	2,73%	9,44%	53.684	2,73%	9,44%
RMD Totale			56.759	2,73%	9,49%	55.962	2,75%	9,58%	49.210	2,73%	9,44%	53.684	2,73%	9,44%
RME	02600	Santo Spirito (RME)	37.251	1,79%	6,23%	35.077	1,72%	6,00%	32.412	1,80%	6,21%	35.359	1,80%	6,21%
	03000	Reg. Oftalmico (RME)	44.203	2,12%	7,39%	43.417	2,13%	7,43%	39.222	2,18%	7,52%	42.788	2,18%	7,52%
	07100	San Pietro - FBF (RME)	48.816	2,35%	8,17%	50.566	2,49%	8,65%	46.313	2,57%	8,88%	50.523	2,57%	8,88%

ASL	Cod	Istituto	ANNO											
			2010			2011			2012 (fino al 30 novembre)			2012 (proiezioni)		
			Accessi	% su totale gen.	% su totale aggregato	Accessi	% su totale gen.	% su totale aggregato	Accessi al 30 novembre	% su totale gen.	% su totale aggregato	Accessi proiezione	% su totale gen.	% su totale aggregato
	07300	San Carlo di Nancy (RME)	26.225	1,26%	4,39%	26.482	1,30%	4,53%	19.871	1,10%	3,81%	21.677	1,10%	3,81%
	07400	Cristo Re (RME)	16.306	0,78%	2,73%	17.165	0,84%	2,94%	16.029	0,89%	3,07%	17.486	0,89%	3,07%
	18000	Aurelia Hospital (RME)	26.281	1,26%	4,40%	25.818	1,27%	4,42%	23.251	1,29%	4,46%	25.365	1,29%	4,46%
RME Totale			199.082	9,57%	33,30%	198.525	9,76%	33,97%	177.098	9,82%	33,96%	193.198	9,82%	33,96%
Totale Roma			597.832	28,74%	100,00%	584.362	28,72%	100,00%	521.517	28,93%	100,00%	568.928	28,93%	100,00%
RMF	04500	S. Paolo di Civitavecchia (RMF)	30.849	1,48%	8,61%	31.352	1,54%	8,84%	28.580	1,59%	9,11%	31.178	1,59%	9,11%
	05900	Civile di Bracciano (RMF)	17.802	0,86%	4,97%	16.761	0,82%	4,72%	13.745	0,76%	4,38%	14.995	0,76%	4,38%
RMF Totale			48.651	2,34%	13,57%	48.113	2,36%	13,56%	42.325	2,35%	13,49%	46.173	2,35%	13,49%
RMG	04600	Colleferro (RMG)	31.644	1,52%	8,83%	30.385	1,49%	8,56%	26.914	1,49%	8,58%	29.361	1,49%	8,58%
	04900	Monterotondo (RMG)	25.073	1,21%	6,99%	25.195	1,24%	7,10%	21.984	1,22%	7,01%	23.983	1,22%	7,01%
	05100	Palestrina (RMG)	34.942	1,68%	9,75%	37.083	1,82%	10,45%	33.297	1,85%	10,62%	36.324	1,85%	10,62%
	05200	Subiaco (RMG)	10.220	0,49%	2,85%	9.952	0,49%	2,80%	8.317	0,46%	2,65%	9.073	0,46%	2,65%
	05300	Tivoli (RMG)	39.480	1,90%	11,01%	41.289	2,03%	11,64%	37.646	2,09%	12,00%	41.068	2,09%	12,00%
RMG Totale			141.359	6,79%	39,44%	143.904	7,07%	40,56%	128.158	7,11%	40,86%	139.809	7,11%	40,86%
RMH	04300	Anzio (RMH)	42.384	2,04%	11,82%	41.026	2,02%	11,56%	36.182	2,01%	11,54%	39.471	2,01%	11,54%

ASL	Cod	Istituto	ANNO											
			2010			2011			2012 (fino al 30 novembre)			2012 (proiezioni)		
			Accessi	% su totale gen.	% su totale aggregato	Accessi	% su totale gen.	% su totale aggregato	Accessi al 30 novembre	% su totale gen.	% su totale aggregato	Accessi proiezione	% su totale gen.	% su totale aggregato
	04401	Albano (RMH)	36.543	1,76%	10,19%	34.633	1,70%	9,76%	29.699	1,65%	9,47%	32.399	1,65%	9,47%
	04700	Frascati (RMH)	33.375	1,60%	9,31%	33.132	1,63%	9,34%	29.950	1,66%	9,55%	32.673	1,66%	9,55%
	05400	Civile di Velletri (RMH)	30.802	1,48%	8,59%	28.239	1,39%	7,96%	25.175	1,40%	8,03%	27.464	1,40%	8,03%
	13400	S.Anna (RMH)	25.342	1,22%	7,07%	25.767	1,27%	7,26%	22.161	1,23%	7,07%	24.176	1,23%	7,07%
RMH Totale			168.446	8,10%	46,99%	162.797	8,00%	45,88%	143.167	7,94%	45,65%	156.182	7,94%	45,65%
Totale Provincia di Roma			358.456	17,23%	100,00%	354.814	17,44%	100,00%	313.650	17,40%	100,00%	342.164	17,40%	100,00%
VITERBO	00200	Acquapendente (VT)	6.246	0,30%	7,00%	5.788	0,28%	6,50%	4.698	0,26%	5,93%	5.125	0,26%	5,93%
	00300	Andosilla (VT)	16.125	0,78%	18,07%	15.842	0,78%	17,78%	14.173	0,79%	17,88%	15.461	0,79%	17,88%
	00700	Tarquinia (VT)	18.237	0,88%	20,44%	18.806	0,92%	21,11%	17.157	0,95%	21,64%	18.717	0,95%	21,64%
	27100	Belcolle di Viterbo (VT)	48.612	2,34%	54,49%	48.668	2,39%	54,62%	43.254	2,40%	54,56%	47.186	2,40%	54,56%
VITERBO Totale			89.220	4,29%	100,00%	89.104	4,38%	100,00%	79.282	4,40%	100,00%	86.489	4,40%	100,00%
RIETI	01900	S. Camillo De Lellis (RI)	35.672	1,71%	78,30%	35.076	1,72%	93,13%	34.034	1,89%	100,00%	37.128	1,89%	100,00%
	01902	Magliano Sabina (RI)	6.838	0,33%	15,01%	1.554	0,08%	4,13%		0,00%	0,00%		0,00%	0,00%
	01903	Amatrice (RI)	3.048	0,15%	6,69%	1.032	0,05%	2,74%		0,00%	0,00%		0,00%	0,00%

ASL	Cod	Istituto	ANNO											
			2010			2011			2012 (fino al 30 novembre)			2012 (proiezioni)		
			Accessi	% su totale gen.	% su totale aggregato	Accessi	% su totale gen.	% su totale aggregato	Accessi al 30 novembre	% su totale gen.	% su totale aggregato	Accessi proiezione	% su totale gen.	% su totale aggregato
RIETI Totale			45.558	2,19%	100,00%	37.662	1,85%	100,00%	34.034	1,89%	100,00%	37.128	1,89%	100,00%
LATINA	20001	S. Maria Goretti (LT)	74.596	3,59%	31,27%	73.394	3,61%	31,24%	64.409	3,57%	32,32%	70.264	3,57%	32,32%
	20401	Terracina (LT)	32.248	1,55%	13,52%	31.460	1,55%	13,39%	27.120	1,50%	13,61%	29.585	1,50%	13,61%
	20402	Fondi (LT)	24.106	1,16%	10,10%	23.921	1,18%	10,18%	21.333	1,18%	10,70%	23.272	1,18%	10,70%
	20601	Formia (LT)	41.151	1,98%	17,25%	41.646	2,05%	17,72%	36.155	2,01%	18,14%	39.442	2,01%	18,14%
	20602	Gaeta (LT)	12.778	0,61%	5,36%	8.781	0,43%	3,74%		0,00%	0,00%		0,00%	0,00%
	21201	I.C.O.T. (LT)	18.203	0,87%	7,63%	18.206	0,89%	7,75%	16.241	0,90%	8,15%	17.717	0,90%	8,15%
	21500	Citta' di Aprilia (LT)	35.475	1,71%	14,87%	37.560	1,85%	15,99%	34.028	1,89%	17,07%	37.121	1,89%	17,07%
LATINA Totale			238.557	11,47%	100,00%	234.968	11,55%	100,00%	199.286	11,05%	100,00%	217.403	11,05%	100,00%
FROSINONE	21600	Umberto I (FR)	51.712	2,49%	29,85%	49.830	2,45%	30,87%	41.926	2,33%	30,20%	45.737	2,33%	30,20%
	21700	Alatri (FR)	26.627	1,28%	15,37%	27.068	1,33%	16,77%	23.985	1,33%	17,27%	26.165	1,33%	17,27%
	21800	Anagni (FR)	13.662	0,66%	7,89%	12.773	0,63%	7,91%	10.794	0,60%	7,77%	11.775	0,60%	7,77%
	22500	Pontecorvo (FR)	15.742	0,76%	9,09%	5.407	0,27%	3,35%		0,00%	0,00%	0	0,00%	0,00%
	22600	Sora (FR)	29.214	1,40%	16,86%	28.169	1,38%	17,45%	25.158	1,40%	18,12%	27.445	1,40%	18,12%
	22800	Cassino (FR)	36.307	1,75%	20,95%	38.181	1,88%	23,65%	36.982	2,05%	26,64%	40.344	2,05%	26,64%

ASL	Cod	Istituto	ANNO											
			2010			2011			2012 (fino al 30 novembre)			2012 (proiezioni)		
			Accessi	% su totale gen.	% su totale aggregato	Accessi	% su totale gen.	% su totale aggregato	Accessi al 30 novembre	% su totale gen.	% su totale aggregato	Accessi proiezione	% su totale gen.	% su totale aggregato
FROSINONE Totale			173.264	8,33%	100,00%	161.428	7,93%	100,00%	138.845	7,70%	100,00%	151.467	7,70%	100,00%
901	90100	S. Camillo Forlanini	95.845	4,61%	16,59%	95.416	4,69%	16,68%	82.623	4,58%	16,01%	90.134	4,58%	16,01%
902	90200	S. Giovanni Addolorata	64.236	3,09%	11,12%	64.601	3,18%	11,29%	57.274	3,18%	11,10%	62.481	3,18%	11,10%
903	90300	S. Filippo Neri	38.021	1,83%	6,58%	35.906	1,76%	6,28%	31.968	1,77%	6,19%	34.874	1,77%	6,19%
904	90400	Bambin Gesù	59.090	2,84%	10,23%	63.097	3,10%	11,03%	63.807	3,54%	12,36%	69.608	3,54%	12,36%
905	90500	Pol. Gemelli	73.581	3,54%	12,74%	70.978	3,49%	12,41%	63.570	3,53%	12,31%	69.349	3,53%	12,31%
906	90600	Pol. Umberto I	137.325	6,60%	23,78%	137.270	6,75%	23,99%	122.794	6,81%	23,79%	133.957	6,81%	23,79%
919	91900	S. Andrea	53.061	2,55%	9,19%	50.053	2,46%	8,75%	44.905	2,49%	8,70%	48.987	2,49%	8,70%
920	92000	Pol. Tor vergata	56.426	2,71%	9,77%	54.795	2,69%	9,58%	49.267	2,73%	9,54%	53.746	2,73%	9,54%
Totale Policlinici			577.585	27,76%	100,00%	572.116	28,12%	100,00%	516.208	28,63%	100,00%	563.136	28,63%	100,00%
Totale complessivo			2.080.472	100,00%	100,00%	2.034.454	100,00%	100,00%	1.802.822	100,00%	100,00%	1.966.715	100,00%	100,00%

Fonte: SIES

È da apprezzare, comunque, il fatto che la situazione della rete degli ospedali sia pubblici che privati si sia, nel corso degli anni 2009-2012, progressivamente avvicinata all'obiettivo indicato sulla base della considerazione, peraltro ampiamente condivisa dalle scienze mediche, che diverse determinanti inducono ormai a spostare il peso dell'offerta di sanità da interventi essenzialmente incentrati sull'acuzie verso un sistema integrato di interventi residenziali, semiresidenziali e domiciliari di natura assistenziale o socio-assistenziale.

Tra i fattori che hanno influito, ormai negli ultimi decenni, sull'organizzazione del sistema ospedaliero sono da richiamare, da un lato, i cambiamenti intervenuti nell'ambito delle popolazioni (aumento della speranza di vita; più alta sopravvivenza dei soggetti affetti da patologie croniche); dall'altro, le innovazioni tecnologiche e il progresso scientifico che hanno mutato i processi diagnostico-terapeutici. E sulla struttura della popolazione si è svolta una specifica analisi con l'intento di creare una serie di indicatori di natura socio-economica a supporto dei processi decisionali che si è tenuti ad assumere.

La Sezione evidenzia che da tale nuovo quadro, che si presenta peraltro in continua evoluzione, discendono diverse conseguenze: una minore necessità di posti letto per acuti; un incremento delle attività diagnostico-terapeutiche non residenziali; un cospicuo ampliamento dell'assistenza per i pazienti stabilizzati, sia residenziale (RSA, Hospice), sia domiciliare; un diverso ruolo dei medici di famiglia e dei pediatri di libera scelta.

Da ciò discende la necessità di insistere sui processi di riorganizzazione in tale settore così come concordati e accettati nel Piano di rientro dal deficit e nei successivi Programmi operativi 2009 e 2010-2011, richiamandosi a sostegno le esperienze maturate in alcuni territori del Nord; esperienze che hanno richiesto, però, tempi di realizzazione molto più lunghi di quelli previsti nell'originario Piano di rientro dal deficit (2007-2009) in ragione dell'impatto sociale (mutamento degli assetti occupazionali) che tali processi di riorganizzazione producono.

Nel contesto della "assistenza ospedaliera" la Sezione riconosce il ruolo fondamentale che svolgono i Policlinici Universitari e gli Istituti di Ricovero e Cura a carattere scientifico (questi ultimi definiti dalla giurisprudenza costituzionale "enti pubblici di rilevanza nazionale") potendo costituire essi una più articolata rete di "poli di eccellenza", (avviati solo nel 2010) contribuendo – tra gli obiettivi da conseguire c'è, appunto, la riqualificazione e la riorganizzazione della rete ospedaliera - ad attenuare, nei limiti del possibile, anche le diversità territoriali, dato che i loro bacini di utenza sono più ampi di quelli definiti in sede amministrativa.

Da qui la considerazione di ritenere il loro modello organizzativo tendenzialmente sganciato dall'applicazione di indicatori validi, invece, per la definizione quali-quantitativa dei modelli del restante sistema ospedaliero (Aziende Ospedaliere; Presidi AUSL; ospedali privati accreditati).

Ciò è da riconnettere al fatto che i Policlinici Universitari sono, per loro stessa identità istituzionale definita in sede legislativa nazionale, vincolati - nella struttura organizzatoria di riferimento - allo svolgimento di tre funzioni interconnesse tra loro: la funzione didattica, la funzione di ricerca, la funzione di assistenza sanitaria.

In tale contesto va analizzata, comunque, la posizione di alcuni di essi che, in ragione della loro recente istituzione, risulta compromessa da scelte che non tengono conto di tale specificità. Per tali motivi si continua a registrare un inaccettabile ritardo nella ridefinizione dei protocolli di intesa tra Regione e tali "autonomie funzionali".

La Sezione ha avuto modo di accertare, nell'affrontare il tema della riconversione e riqualificazione della rete ospedaliera del Lazio, come l'esistenza delle reti di "alta specialità" e dell'emergenza-urgenza sia suscettibile, quindi, di specifica valutazione.

Il modello degli "*hubs*" e degli "*spokes*", avviato solo alla fine del 2010, è da

considerare una misura di natura organizzativa valida e che può fornire una risposta adeguata ai bisogni dell'utenza.

Si dimostra utile ripensare a una sostanziale riorganizzazione dell'offerta ospedaliera e di ricerca in oncologia, puntando su un unico polo oncologico che deve risultare destinatario di risorse umane, strumentali e finanziarie che lo facciano assurgere rapidamente a "centro di eccellenza": un rafforzamento dell'IFO (Istituti Fisioterapici Ospitalieri), a tal riguardo, appare auspicabile.

In tale ottica la Sezione ritiene auspicabile che le risorse finanziarie siano concentrate anche in futuro su strutture di assistenza sanitaria che abbiano conseguito livelli di eccellenza e che, in quanto tali, siano in grado di assicurare all'utenza un alto grado di appropriatezza clinica in ragione del volume di prestazioni (interventi) raggiunto. Da ciò consegue la necessità di insistere nell'azione di razionalizzazione riguardo agli ospedali con un numero di posti-letto inferiore a 90.

Infatti, ad avviso della Sezione, da tale processo decisionale possono derivare conseguenze positive sotto un duplice profilo: da un lato, la valorizzazione di risorse professionali latenti o sottoutilizzate; dall'altro, un miglioramento della funzionalità delle strutture riceventi tali professionalità, con conseguente riduzione di carenze organizzative ove già si fossero in queste ultime, presentate. D'altra parte, il sovradimensionamento delle risorse umane può trovare nel recente accordo sulla mobilità e una giusta risposta di governo delle stesse così come è avvenuto in altre realtà regionali.

Al tema del costo del personale la Sezione ha dedicato sempre specifica attenzione, nella considerazione che il settore della sanità, qualificato come area del mondo del lavoro che richiede una forte presenza del fattore umano, abbisogna di interventi mirati (politica delle risorse umane).

E tra gli interventi richiesti dal Piano di rientro (2007-2009) e, dai successivi Piani operativi continua a dover essere qualificato come centrale quello di dover

contenere la crescita del costo del lavoro entro il tetto fissato dall'art. 1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007); misura che la Regione ha ritenuto di dover far rientrare nelle competenze gestionali dei vertici delle diverse strutture sanitarie, pur mantenendo – in assenza di una riprogrammazione degli atti aziendali – la relativa regia accentrata.

A tal riguardo la Sezione, a seguito dei risultati revenienti da specifiche indagini, esprime dubbi sull'effettivo perseguimento dell'obiettivo indicato, anche se alcune strutture sono riuscite a centrarlo.

Infatti, si è notato un sempre più accentuato ricorso all'esternalizzazione dei servizi con l'utilizzazione di strutture cooperative o di agenzie di lavoro interinali che, in quanto tali, risultano essere qualificati, ai soli fini contabili, come servizi.

Non avendo, infatti, ancora un quadro chiaro di quello che sarà il ruolo delle strutture ospedaliere nel nuovo contesto organizzatorio che, invece, deve vedere privilegiate forme alternative di assistenza territoriale, la dirigenza responsabile della gestione delle risorse umane si trova costretta ad alimentare il fenomeno del precariato, che certamente non giova a sviluppare equilibrati rapporti sociali.

Ciò significa che non occorre assolutamente distogliere l'attenzione dal sovradimensionamento in termini di risorse umane che caratterizza il sistema sanitario regionale, che presenta, ad esempio, negli ultimi tre anni considerati una sostanziale invarianza nell'accoglienza degli utenti (i dati esposti relativi agli accessi ai pronto soccorso costituiscono conferma di ciò).

Da qui la necessità di assumere le misure di riorganizzazione della rete assistenziale, comunque, in tempi ragionevolmente ristretti e certi, evitando di fare promesse di stabilizzazione che, se utili per il singolo individuo e per la sua famiglia, non perseguono contestualmente il miglioramento complessivo del sistema.

Riguardo al sistema regionale dei controlli, la Sezione ha continuato a svolgere la sua attività di accertamento in ordine al grado di funzionalità che deve contraddistinguere l'operato dei Collegi sindacali delle strutture sanitarie pubbliche.

In via pregiudiziale, si segnala all'attenzione del Consiglio regionale che, a seguito delle osservazioni fatte nel referto relativo alla gestione della sanità del Lazio nell'anno 2006 con proiezioni al 2007 –si è proceduto, da parte dei competenti organi delle Amministrazioni centrali, alla elaborazione, agli inizi del 2011, di un sistema informatico utilizzabile dal Collegio dei revisori, che consente l'acquisizione in tempo reale delle osservazioni svolte (progetto PISA).

In ogni caso, dall'accertamento sul modo di effettuare il controllo finanziario-contabile oltre che di legittimità da parte dei collegi sindacali delle Aziende Ospedaliere, sono emerse alcune criticità per le quali sarebbe auspicabile che la Regione assumesse misure di carattere organizzativo (elaborazione di prescrizioni; istituzione di una conferenza regionale dei presidenti dei collegi sindacali).

Il fatto che si sia solo avviato il processo decisionale rivolto a rendere effettivamente operante il sistema di controllo della produttività gestionale (performance), che introduce la possibilità di avere dati reali sui costi dei singoli servizi resi (contabilità analitica), conferma la Sezione sulla necessità di dare attuazione alle disposizioni contenute nella L.R. n. 1/2011. D'altra parte, la mancata sottoscrizione dei contratti integrativi decentrati del settore rende poco governabile le risorse umane le quali costituiscono il maggiore dei costi della produzione in tale settore.

Relativamente al tema del controllo sull'appropriatezza organizzativa delle strutture sanitarie sia pubbliche che private, la Sezione richiama l'attenzione sul fatto che il termine fissato dalla legislazione nazionale (31 dicembre 2009), ulteriormente prorogato, per ricondurre a normalità il sistema anomalo delle autorizzazioni/degli accertamenti provvisori, non ha ricevuto ancora, alla data del 31 dicembre 2012, una risposta adeguata da parte dell'ente Regione.

Invece, continua ad essere oggetto di sostanziale criticità il sistema organizzativo cui risulta affidato il controllo dell'appropriatezza prescrittiva dei

farmaci, non essendo poste le Commissioni mediche a ciò preposte, presso ciascun distretto sanitario, nelle condizioni di assolvere le funzioni ad esse attribuite dalla legislazione vigente.

Avuto riguardo alla voce di spesa costituita dall'acquisto dei farmaci, la Sezione ha ritenuto utile porre in evidenza il "peso" che la Regione Lazio continua ad avere nel contesto del mercato nazionale di settore, e rispetto a tutte le Regioni italiane. Tale situazione è destinata a perpetuarsi nel tempo se non si assumono le misure, soprattutto di natura organizzatoria, che già nell'originario Piano di rientro dal deficit erano state indicate come sufficienti a contrastare il fenomeno.

È sicuramente degno di apprezzamento il fatto che la Regione abbia assunto, nel corso del 2010, misure destinate a verificare più approfonditamente l'andamento della spesa farmaceutica ospedaliera, così che alcuni effetti positivi hanno cominciato a risultare evidenti nel corso del 2012.

Il fatto di aver assicurato sinora – in maniera costante nel tempo – il proprio contributo di sollecitazioni e di critiche per il miglioramento progressivo del sistema, non esime la Sezione dal porre in evidenza le difficoltà incontrate nello svolgimento della funzione di controllo indipendente esterno.

Infatti, l'attuazione pratica dell'ordinamento dei controlli sulle autonomie, previsto dall'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, non si è presentata facile, particolarmente nei confronti degli enti del SSR, stante il loro numero assai elevato e la diversa complessità di ciascun ente rispetto ad un altro.

In questa situazione le singole Sezioni regionali hanno iniziato lo stesso ad operare, anche se naturalmente in modo sperimentale e ciascuna nei limiti consentiti dalle risorse disponibili, riuscendo a conseguire risultati che, in alcuni casi, possono ritenersi veramente considerevoli; ma per un più completo ed efficace espletamento delle competenze loro attribuite è apparsa sempre più evidente l'esigenza di avvalersi dell'operato degli organi di controllo interno degli stessi enti, nel rispetto dei principi costituzionali di autonomia e sussidiarietà.

In particolare per quanto riguarda il controllo sulla gestione si è fatto ricorso alla collaborazione dei corrispondenti organi di gestione (Direttore Generale - Direttore amministrativo-Direttore Sanitario), senza che ciò abbia significato mettere in discussione il rapporto di dipendenza tra questi organi e le autorità di governo dell'ente di appartenenza, delle quali devono seguire le direttive e nei cui riguardi sono responsabili.

La Corte, che è stata chiamata dal legislatore a verificare il funzionamento dei controlli interni, ha potuto, attraverso questo rapporto funzionale-collaborativo con tali organi, fornire sussidi strumentali ed elementi di valutazione, tratti anche da analisi comparative, che hanno permesso un più valido espletamento della funzione.

Analoga collaborazione si è realizzata con gli organi di revisione amministrativo-contabile che a seguito delle nuove competenze e responsabilità acquisite negli anni più recenti, esercita un ruolo che interessa non solo l'ente di appartenenza, ma indirettamente tutta la comunità nazionale, stante il collegamento tra finanza locale e statale per il principio solidaristico accolto dalla Costituzione, che obbliga, tra l'altro, lo Stato a intervenire per garantire i livelli essenziali delle prestazioni relative a diritti civili e sociali, nonché per salvaguardare il carattere unitario della finanza pubblica nei rapporti internazionali e comunitari.

Il rapporto con i revisori dei conti, nell'attesa di interventi normativi che rivedano anche le modalità di provvista dell'organo al fine di garantire maggiormente la professionalità e l'indipendenza dei suoi componenti, deve essere più stretto e più stringente con il ruolo svolto dalla Corte dei conti, che, come ha riconosciuto la giurisprudenza costituzionale, trova la sua legittimazione soprattutto nell'esigenza di realizzare il coordinamento finanziario ex art 119 della Costituzione.

A tale importante obiettivo sono state finalizzate le disposizioni contenute nella legge finanziaria per il 2006 (commi 166-170), che, proprio ai fini dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, pongono a

carico degli organi di revisione economico-finanziaria degli enti anche del Servizio Sanitario Nazionale, l'obbligo di trasmettere alle Sezioni regionali di controllo relazioni sul bilancio preventivo e sul rendiconto, predisposte sulla base di criteri definiti unitariamente dalla Corte e rivolte a dar conto non solo del rispetto degli obiettivi posti dal Patto di stabilità o del limite costituzionale al ricorso all'indebitamento, ma anche di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alla quale l'amministrazione non abbia adottato gli interventi correttivi segnalati dall'organo di revisione.

Le Sezioni regionali di controllo, qualora accertino comportamenti difformi dalle regole della sana gestione finanziaria, adottano formale pronuncia e vigilano sull'adozione delle necessarie misure correttive e sull'osservanza dei vincoli previsti dall'ordinamento in caso di mancato rispetto del Patto.

Richiamare l'attenzione sulle forme di finanziamento dell'assistenza sanitaria, nella loro evoluzione, rappresenta un esercizio estremamente delicato in quanto esso va fatto nell'ottica di una concreta attuazione dell'art. 32 della Costituzione.

Con la legge di riforma sanitaria 23 dicembre 1978, n. 833, la disciplina del finanziamento era contenuta nell'art. 51, il quale istituiva il fondo sanitario nazionale che, alimentato dal meccanismo erariale, attraverso le imposte generali, e dai contributi regionali, ha rappresentato il vero elemento di svolta del sistema sanitario.

Il finanziamento del Servizio sanitario nazionale era, dunque, garantito dal trasferimento dei mezzi finanziari confluenti nel fondo sanitario nazionale alle Regioni e, nell'ambito di queste, alle singole unità sanitarie locali. A queste ultime, la legge di riforma attribuiva la gestione dei servizi sanitari, devolvendo al Comune la competenza amministrativa in materia.

Nel corso degli anni, soprattutto attraverso gli interventi della Corte

costituzionale, il diritto alla tutela della salute si veniva a configurare alla stregua di un *diritto finanziariamente condizionato*. Il giudice delle leggi, infatti, aveva più volte ribadito che, nel bilanciamento dei valori costituzionali che il legislatore deve compiere al fine di dare attuazione al diritto alla tutela della salute, deve entrare anche la considerazione delle esigenze relative all'equilibrio della finanza pubblica.

La giurisprudenza costituzionale, dunque, sembrò legittimare l'impostazione di fondo del d.lgs. n. 502/1992 (riforma *bis*), che ha introdotto il principio secondo il quale l'individuazione dei livelli essenziali ed uniformi di assistenza, è effettuata "in coerenza" con l'entità del finanziamento assicurato al Servizio Sanitario Nazionale.

Secondo tale decreto legislativo, volto al contenimento e riequilibrio della spesa sanitaria, i versamenti sanitari dei soggetti residenti confluivano direttamente nel bilancio delle Regioni, alle quali venivano attribuiti poteri gestionali. In tal modo l'amministrazione centrale si affrancava dall'obbligo di ripianare i disavanzi della salute, visto che si rinviava alla Regione la facoltà di garantire con proprie risorse la copertura di prestazioni superiori ai livelli assistenziali.

Tuttavia, il complesso dei contributi non si è dimostrato in grado di finanziare tutte le prestazioni sanitarie; da qui l'esigenza di mantenere in vigore il fondo sanitario nazionale, con un ruolo di tipo integrativo.

La cd. riforma *ter* (d.lgs. n. 229/1999), stabilendo che l'individuazione dei LEA dovesse essere effettuata "contestualmente" all'individuazione delle risorse finanziarie destinate al Servizio Sanitario Nazionale, ha contribuito ad una diversa configurazione del diritto alla tutela della salute.

Infatti, come ricordato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 309 del 1999, le esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana.

Il d.lgs. n. 229/1999, inoltre, ha introdotto la disciplina del patto di stabilità interno nel Servizio Sanitario Nazionale.

Pertanto, al fine di pervenire all'accertamento del deficit complessivo prodotto, riferito soprattutto a quello sanitario, e di individuare precisi risultati economici da raggiungere, veniva prescritto ad ogni Regione l'onere di individuare i propri disavanzi e di notificarli al Ministero della sanità.

Quanto ai livelli essenziali di assistenza, in vista della necessità di doverli comunque garantire, si prevedeva un ulteriore obbligo comportamentale a carico delle Regioni e delle Province autonome, consistente in una valutazione estimativa dei costi economici sopportati per l'erogazione dei Lea e dell'esatta identificazione delle cause responsabili dei disavanzi realizzati.

In tale contesto, la continua crescita del fabbisogno sanitario e della spesa ad esso relativa, non si collocava in linea con gli obiettivi ed i vincoli annualmente fissati: le decisioni di spesa delle Regioni risultavano, pertanto, slegate dalle effettive disponibilità della propria finanza.

Tale situazione ha condotto al necessario ricorso agli strumenti di raccordo istituzionale per il tramite della leale collaborazione fra livelli di governo.

A riguardo, con l'accordo Stato-Regioni del 3 agosto 2000, il Governo si impegnavo, per l'anno 2000, ad incrementare il fondo sanitario nazionale da ripartire tra le Regioni, mentre agli eventuali disavanzi registrati in tale anno erano le Regioni a dover fare fronte con i propri bilanci.

Il d.lgs. n. 56/2000 ha dato l'avvio alla riforma della finanza regionale, modificando il modello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale ed introducendo il federalismo fiscale nel nostro ordinamento.

Si è proceduto alla soppressione del fondo sanitario nazionale, all'introduzione di una serie di compartecipazioni regionali a tributi statali ed all'istituzione del fondo perequativo nazionale.

Lo spirito riformatore del d.lgs. n. 56/2000 risiedeva nella necessità, da

parte dell'autorità di governo, da un lato di attribuire alle Regioni la gestione e la responsabilità dell'impiego delle risorse finanziarie ed evitare il ricorso a livello centrale per ripianare i *deficit* e, dall'altro, di mantenere fermo il principio dell'uniformità delle prestazioni sul territorio nazionale e della garanzia di assistenza per tutti i cittadini.

Tuttavia, il decreto è rimasto in una situazione di "letargo" giuridico, di fatto sostituito dalla contrattazione Stato-Regioni.

Con l'accordo sancito dalla Conferenza Stato-Regioni l'8 agosto 2001 si è cercato di perseguire una effettiva responsabilizzazione dei due livelli di governo sulla quota di deficit sanitari a ciascuno attribuibile.

Pertanto, a fronte del finanziamento per il 2001, le Regioni si sono impegnate ad adottare specifiche misure per contenere i disavanzi, attraverso: l'adesione alle convenzioni in tema di acquisti di beni e servizi, con onere a loro carico per la spesa eccedente; l'adeguamento alle prescrizioni del patto di stabilità interno; l'erogazione di tutte le prestazioni comprese nei livelli essenziali di assistenza; l'impegno a mantenere la stabilità delle gestioni.

A tali prescrizioni veniva collegata una sanzione di natura finanziaria, cioè il mancato accesso al finanziamento integrativo in caso di inadempimento da parte delle Regioni.

La Sezione nota, al riguardo, per ciò che concerne il sistema di acquisizione dei beni e dei servizi nella Regione Lazio, come l'istituzione di una "Centrale acquisti" sia stata attivata solo alla fine del 2009, ma i suoi effetti positivi potranno aversi tra qualche anno; la sua costituzione, però, ha generato altri costi di struttura. Invece, rimane ancora inattiva la misura relativa alla attivazione di un Osservatorio sui prezzi, che ben avrebbe potuto costituire elemento di razionalizzazione della spesa relativamente ad alcuni servizi esternalizzati.

Con il decreto-legge n. 347/2001 è stato recepito il tetto della spesa per l'assistenza sanitaria per gli anni 2002, 2003 e 2004 nei termini stabiliti dall'accordo

Stato-Regioni sancito l'8 agosto 2001 ed è stato ribadito che i deficit che avessero superato le entrate derivanti dal riparto del finanziamento statale previsto per quell'anno avrebbero dovuto essere coperti integralmente dalle Regioni. In tale settore si è così realizzato il principio che "chi sfora paga" (federalismo fiscale).

La legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), inoltre, ha previsto l'adozione di misure volte al contenimento delle liste di attesa, quale condizione per l'accesso delle Regioni al finanziamento statale.

Spirato nel 2004 il patto sancito l'8 agosto 2001, con la legge 31 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), in deroga al decreto-legge n. 347/2001, sono stati previsti ulteriori fondi statali per ripianare il disavanzo degli anni 2001, 2002 e 2003, subordinandone l'accesso alla stipula di un'apposita intesa fra Stato e Regioni, relativa ad una serie di adempimenti organizzativi e finanziari, volti al contenimento della dinamica dei costi.

Con la legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), l'accesso delle Regioni al finanziamento integrativo statale per il ripiano dei disavanzi del Servizio sanitario nazionale per gli anni 2002, 2003, 2004 è stato subordinato ad ulteriori condizioni, oggetto di contestazione nella sentenza n. 98/2007 della Corte costituzionale.

In definitiva, come emerge con chiarezza dalle travagliate vicende del finanziamento del Servizio sanitario nazionale, la valorizzazione dell'autonomia regionale ha dovuto fare i conti con le differenti realtà regionali, per lo più incapaci di far fronte alla costante crescita del fabbisogno sanitario.

Da qui la necessità di ricorrere ad una serie di accordi tra Stato e Regioni, costituenti una sorta di "compromesso", per l'accesso delle Regioni ai finanziamenti integrativi statali.

Si potrebbe ritenere che, a fronte di un aiuto da parte dello Stato, la Regione abbia "liberamente" rinunciato a qualcosa o si sia impegnata a fare qualcosa, per non cadere in uno stato di totale disagio economico-finanziario, incapace di far

fronte alle esigenze essenziali della salute.

Una simile scelta non farebbe sorgere perplessità se tale dinamica rimanesse confinata all'interno del quadro di leale collaborazione tra Stato e Regione e, quindi, quest'ultima mantenesse la sua libertà di autodeterminazione, così come lo Stato.

La situazione si complica se, invece, i due protagonisti vengono a trovarsi su di un piano non di equiordinazione, ma di "subordinazione", nel senso che l'uno imponga obblighi all'altro, senza che quest'ultimo venga messo, preliminarmente, nella condizione di poter valutare la necessità di scendere ad un "compromesso", accettando gli obblighi o meno.

In questo caso, viene infatti da chiedersi se il principio di leale collaborazione, che ha costituito per la giurisprudenza costituzionale l'elemento di equilibrio delle competenze tra Stato e Regioni e per i finanziamenti dei servizi sanitari quel "compromesso" finalizzato ad una concreta attuazione della tutela della salute, consenta effettivamente di porre i suoi protagonisti nell'ambito di un rapporto paritario o costituisca un elemento puramente teorico, incapace di tradursi nella pratica.

Una riflessione questa che viene ad acquistare un significato diverso allorché, dal 2007, si è imposto – sull'intero territorio nazionale – il principio secondo cui l'ente che genera deficit è tenuto a farlo a carico dei contribuenti presenti sul territorio, in questo caso – trattandosi della sanità – regionale.

Da qui la necessità, nel contesto del nuovo ordinamento fiscale voluto dalla legge n. 42/2009, di valutare attentamente se i maggiori oneri tributari imposti ad una popolazione debbano subire un ridimensionamento (riduzione del carico fiscale) quando si è data effettiva contezza di aver allineato i costi di produzione a quelli standard, rispettati in altre aree del territorio nazionale.

La Regione Lazio, solo dopo l'attivazione dei Programmi Operativi (dal 2010-2011), è entrata nell'ottica di dover avviare una serie di misure correttive; assunte allo spirare del 2009, con il decreto del Commissario ad acta n. U0096 del 29

dicembre 2009, che, peraltro, ha formato oggetto di integrazione fino a ridosso della primavera del 2010 (decreto n. U0049 del 31 maggio 2010) e, poi, assunte allo spirare del 2011 (decreto n. 113 del 31 dicembre 2010) per il biennio 2011-2012.

Non sono da ascrivere a una migliore programmazione – che risulta ancora “accentrata”, e, quindi, non condivisa con i Direttori Generali delle AUSL e delle altre istituzioni sanitarie – i risultati positivi che iniziano ad evidenziarsi, ma solo ad una progressiva presa di coscienza, da parte degli attori del sistema, di interventi non più procrastinabili.

La Sezione ha avuto modo di accertare, nel corso della sua attività di controllo, una serie di criticità, che si è ritenuto di portare all’attenzione di quanti sono interessati al progressivo miglioramento del sistema, precisando che si tratta di criticità che non attengono a lacune del sistema normativo, ma derivano sostanzialmente da mancata assunzione di decisioni di natura organizzativa.

Analizzando in sequenza temporale l’attività di controllo della Sezione (e i suoi esiti), è possibile rilevare come le deliberazioni assunte si siano preoccupate, da tempo, di evidenziare le seguenti carenze:

- a) una situazione di diffusa irregolarità contabile;
- b) un non corretto ed efficace uso delle risorse;
- c) un elevato rischio di permanente squilibrio di bilancio.

Sono queste carenze a compromettere l’equilibrio economico-patrimoniale delle istituzioni sanitarie sottoposte a controllo.

Ugualmente è stato accertato il mancato rispetto, da parte di tali organismi, degli atti di indirizzo regionali e degli obiettivi di finanza pubblica di contenimento e di proficuità della spesa.

A tali conclusioni la Sezione di controllo è, comunque, pervenuta dopo aver verificato diversi aspetti della gestione:

- a) il fatto che sussisteva un grave scostamento tra programmazione amministrativa e risultanze di bilancio;
- b) il fatto che l'acquisizione di beni e servizi non rispondeva per nulla al principio del giusto rapporto costo/qualità;
- c) il fatto che la spesa per il personale non risultava controllata sotto il versante della migliore produttività possibile;
- d) il fatto che sussistevano livelli abnormi di debito mentre poca o nulla fosse l'attenzione a esercitare i diritti del soggetto creditore;
- e) il fatto che la gestione di tesoreria presentava anomalie.

In ogni caso, si è ritenuto utile rivolgere alcuni rilievi critici in ordine alle procedure di contabilità seguite nonché alla sussistenza (o meno) di un sistema adeguato di controlli interni.

Alla luce di quanto sopra evidenziato, la Sezione ha ritenuto di formulare alcuni suggerimenti alle Istituzioni nazionali (Ministero dell'Economia e finanze – Ministero della Sanità) al fine di superare la situazione di confusione riscontrata nella tenuta delle scritture contabili di settore:

1. la opportunità di un gruppo di lavoro, costituito da rappresentanti qualificati del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ministero della Salute – Consiglio nazionale dei dottori e ragionieri commercialisti, per pervenire alla elaborazione di:
 - a) un manuale di principi contabili (utile agli addetti del servizio finanziario-contabile delle istituzioni sanitarie)
 - b) un manuale di principi di revisione (utili agli organi di revisione economico-finanziaria)
2. la opportunità di istituire un gruppo interministeriale (Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ministero della Salute) particolarmente preparato nella contabilità del settore sanità con il compito di verificare, attraverso un riscontro da effettuare a campione, che le istituzioni

sanitarie fossero in grado di adottare nei fatti i principi contabili enunciati;

3. la necessità di costituire un centro di analisi permanente che evidenzi la spesa sanitaria nella sua globalità, ricomprendendo nell'area gli IRCSS, gli Istituti zooprofilattici, le Aziende universitarie ospedaliere, le società costituite con criteri privatistici da USL/Regioni per la gestione di alcune aree della sanità.

Alla Corte dei conti spetterebbe, una volta raggiunto l'obiettivo di una uniformità di gestione contabile nel settore, il compito di controllare il rispetto del sistema di regole poste e universalmente accettate da parte delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano, che, al momento, continuano ad adottare sistemi di contabilizzazione diversi l'una dall'altra, impedendo, nei fatti, ogni possibilità di confronto dei costi sostenuti dalle collettività regionali.

In più occasioni, nel corso delle riunioni del Tavolo di verifica del Piano di rientro 2007-2009 e dei successivi Piani operativi, si è avuto modo di sottolineare la "debolezza organizzativa" che caratterizza il sistema amministrativo che, nell'ambito dell'Esecutivo della Regione Lazio, risulta avere attribuita la competenza della gestione delle politiche pubbliche rientranti nel settore organico della sanità.

La Sezione ha ritenuto utile, al fine di individuare le misure assumibili a fini correttivi, promuovere una specifica indagine con l'obiettivo di chiarire se siano state assunte a tempo debito le misure atte, appunto, a consentire al decisore politico di contare su un apparato dotato di professionalità utili allo scopo (analisi di sistema per la verifica della relativa adeguatezza organizzativa alla luce di quanto previsto dal d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, e in particolare dall'art. 74, c. 1 e 2).

Infatti, nel concetto di "organizzazione" si fa rientrare quel complesso di decisioni che riguardano i più diversi aspetti di un sistema amministrativo: dalla definizione della c.d. "catena di comando", nella quale si comprende la verifica del numero dei livelli di responsabilità che si ritengono utili/necessari per spalmare quest'ultima tra due o più operatori; alla definizione della "competenza" che – riguardata in rapporto ai diversi livelli di responsabilità – può risultare più o meno concentrata, oppure diluita; alla individuazione delle modalità con le quali si attua, nel quotidiano, la competenza intestata al sistema amministrativo (modalità codificate in atti normativi a carattere generale, che possono essere poste in essere da istituzioni diverse da quelle chiamate ad eseguirle); alla determinazione dei tempi di lavorazione di ciascuna pratica (attuazione della legge n. 241/90 e s.m.i.), che si qualifica – a seconda dei casi – come prodotto o come servizio.

Naturalmente, in ciascun prodotto/servizio reso dalle pubbliche istituzioni risultano rintracciabili tecniche più o meno accentuate, il cui valore economico può essere evidenziato o direttamente (costi diretti) o indirettamente (costi indiretti).

È stato necessario, quindi, procedere a una analisi del sistema amministrativo regionale che costituisce la "testa" della "governance" della politica pubblica dell'assistenza sanitaria, per passare poi all'analisi del sistema amministrativo regionale periferico, costituito da quel complesso di istituzioni pubbliche/private che sono a contatto diretto con il cittadino-utente: le AUSL e il complesso dei presidi medici territoriali (dagli ospedali alle farmacie, ai laboratori di analisi, alle RSA...).

Perché si possa procedere, comunque, a una corretta imputazione dei costi alle diverse aree dell'assistenza sanitaria (contabilità per centro di costo), è necessario cogliere le interrelazioni sussistenti tra le diverse aree in cui si articola la gestione della politica pubblica all'esame, nella consapevolezza che risorse finanziarie spese per accrescere il livello della prevenzione (c.d. "campagne" rivolte a persone a rischio) riducono i costi del sistema nel medio - lungo periodo.

AREA	ASSISTENZA SANITARIA
PREVENZIONE	PRIMARIA SECONDARIA TERRITORIALE
OSPEDALIERA	
POST-OSPEDALIERA	
RIABILITAZIONE	

L'organizzazione che si richiede sul territorio, invece, varia in ragione della tipologia di utenti; in tale ottica assumono valenza strategica le scelte della classe politica al potere che è tenuta ad assumersi la responsabilità delle stesse in una logica di costi/benefici da valutare, naturalmente, ex ante, senza dimenticare la necessaria attività di monitoraggio sulle risorse umane (applicando indicatori obiettivi e condivisi, quali il costo – ora effettivamente lavorata e il costo medio per unità di servizio).

Così come occorre prendere coscienza del fatto che errori commessi al momento dell'attività di programmazione difficilmente possono essere corretti in tempi brevi: ciò significa più semplicemente che l'apertura di strutture ospedaliere inutili (errata allocazione delle risorse) ricade per un periodo molto lungo sulle spalle dei contribuenti (cittadini-azionisti) che non possono non sopportarne i costi.

D'altra parte, il fatto che non siano state poste regole indirizzate a riutilizzare le risorse professionali divenute inutili o sovrabbondanti (riconversione professionale delle risorse umane) fa dire lunga sulla scoperta, che si fa anno dopo anno, di situazioni di inefficienza organizzativa cui però non si può non porre rimedio.

Il fatto, però, che il meccanismo introdotto dalla legislazione sul federalismo fiscale – per cui esiste la regola che i maggiori costi ricadono sugli abitanti della Regione, il cui Esecutivo non si attiva per superarli – non consente di rinviare il problema "sine die". Occorre definire tempi certi e modi appropriati per venir fuori da situazioni di diseconomie generalizzate.

Il sistema amministrativo "centrale" dell'Ente Regione che si occupa, appunto, nel Lazio della gestione della politica pubblica dell'assistenza sanitaria (così come di quella veterinaria) ha subito nel periodo di tempo preso in considerazione (2007-2010) una serie di interventi normativi che ne hanno modificato, nel tempo, la struttura.

Interventi che, nell'idea dei promotori, avrebbero dovuto perseguire l'obiettivo di un generalizzato miglioramento dell'azione politico-amministrativa che si sarebbe voluto porre in essere.

È stato possibile accertare che – assumendo l'anno 2006 come anno-base dell'analisi organizzativa così come si è sviluppata nel tempo – si è passati da un modello dirigenziale a responsabilità unica (2006) a un modello dirigenziale prima duale (nel 2007) e, successivamente, triadico (2008-2009). Modello che è tornato, nel 2010, ad essere duale e tale si è mantenuto fino al 31 dicembre 2012

2006	2007	2008-2009	2010 (marzo)
1	2	3	2

Al contempo, si è potuto accertare come a una accresciuta presenza di responsabili di vertice in possesso di qualifica dirigenziale generale non è seguito un potenziamento degli uffici in termini di risorse umane; anzi, il quadro risulta caratterizzato da un depauperamento progressivo di unità applicate sia alle Aree che agli Uffici da quelle gerarchicamente dipendenti.

	2006	2007	2008-2009	2010
DIR. REG.	1	2	3	2
AREE	19	14	14	14
UFFICI	10	10	13	13

D'altra parte, gli indirizzi riguardanti la programmazione del settore società (dati dallo Stato) non si sono armonizzati con quelli dati dalla Regione al campo sociale , dove si è ritenuto di ampliare il sistema direzionale periferico di gestione di tale politica pubblica.

Nell'aprile del 2010, il nuovo Governo regionale, a seguito delle elezioni di quell'anno, ha proceduto alla riorganizzazione del settore "sanità" del sistema amministrativo "centrale".

L'avvio è stato dato con il Regolamento Regionale n. 2 del 27.4.2010, che ha apportato le seguenti modifiche al testo allora vigente del Regolamento Regionale n. 1/2002:

- a) soppressione di una delle tre Direzioni Regionali (quella denominata "Risorse umane e finanziarie del S.S.R.");
- b) passaggio delle competenze della soppressa Direzione Regionale a una delle due previste, che assume la denominazione "Programmazione Sanitaria – Risorse umane e sanitarie".

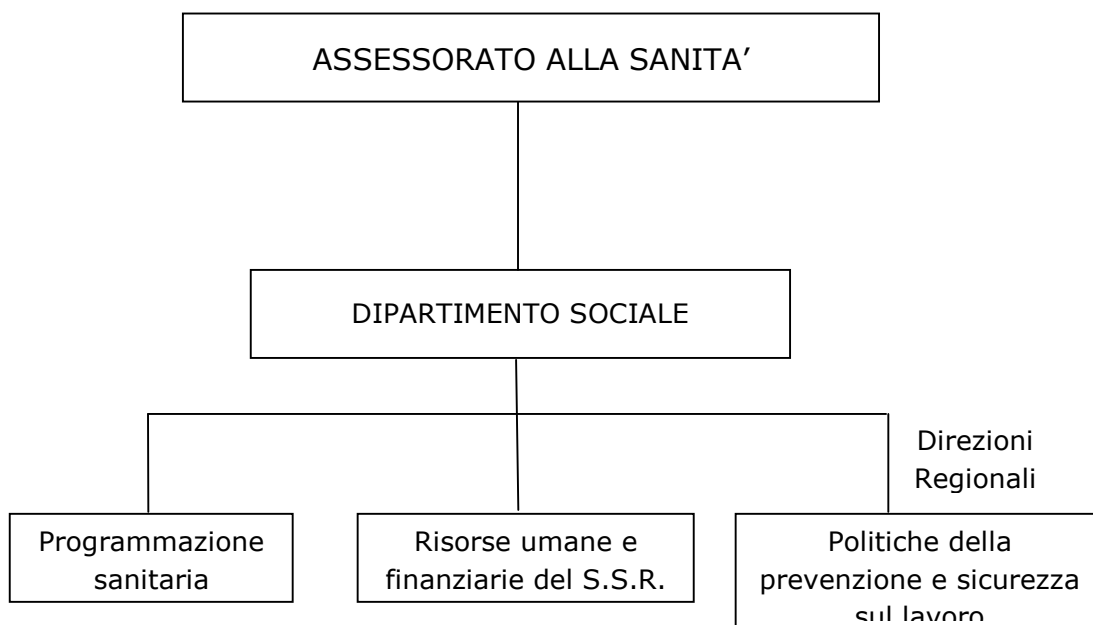
Al contempo, nel contesto del Dipartimento "Economico Occupazionale" è stata soppressa la Direzione Regionale "Economia e Finanza", affidata alla responsabilità di un dirigente esterno.

In tale contesto, la Corte avvertiva l'esigenza che si evitasse che la scelta del responsabile della più importante tra le Direzioni Regionali ricadesse su professionalità avente esclusivamente competenza economica.

E ciò in considerazione del fatto che i processi di riadeguamento del settore sono resi necessari non tanto e non solo da sprechi di risorse quanto da un oggettivo sovradimensionamento degli apparati e da una eccedenza abnorme di risorse umane, la cui produttività non è stata sinora sottoposta ad alcun monitoraggio;

**Il sistema amministrativo
della Regione Lazio.
La gestione della politica
pubblica della sanità.**

A. Prima della primavera del 2010



Fonte: Regolamento Regionale n.3 del 21.3.2007

B. Dopo la primavera del 2010



Fonte: Regolamento Regionale n. 2. del 27.4. 2010

ne costituisce un aspetto evidente il ritardo con cui non si sono ancora fissati gli obiettivi in capo ai Direttori Generali delle AUSL e di altre istituzioni sanitarie.

Tale carenza, che è anche di natura strategica, non può essere sottaciuta a lungo. Infatti, dato il contesto diventa inspiegabile per il cittadino/utente il perdurare delle "liste di attesa" in alcune branche specialistiche.

Due sono gli aspetti che, ai fini della valutazione del rispetto dei principi posti dal d.lgs. n. 165/2001 e s.m.i. (controllo di legittimità) così come accolti dal legislatore regionale nella legge n. 6/2002, assumono rilevanza nel contesto dell'attività di controllo sulla gestione rientrante nella competenza della Corte dei conti:

- a) la coerenza logica rinvenibile nella scelta dei criteri utilizzati dal datore di lavoro (Regione) per assicurare la copertura dei posti dirigenziali disponibili (principio dell'uomo giusto al posto giusto);
- b) il non superamento del limite posto dalla legislazione vigente nella scelta di professionalità "esterne" (la cui retribuzione è più alta), rispetto alla previsione di legge che richiede di valorizzare le professionalità operanti all'interno dell'organizzazione (dirigenti di ruolo).

In relazione a ciò, si è potuto accertare che solo allo spirare del 2008, cioè due anni dopo l'avvio dell'esecuzione del Piano di rientro (marzo 2007), l'Amministrazione aveva proceduto alla messa a punto di un sistema di regole, rientranti nella competenza di ciascun Direttore Regionale (due dei quali svolgenti funzioni vicarie), ma il cui contenuto è risultato orientato dalle indicazioni provenienti dal Dipartimento Istituzionale (Direzione Regionale delle Risorse Umane) dello stesso Ente.

Il sistema di regole cui si fa riferimento risulta così contrassegnato:

- a) dalla evidente incoerenza tra le competenze degli uffici (così come attribuite dalla stessa Amministrazione) e la specificità del titolo/dei titoli

di laurea richiesti ai candidati alla copertura dell'incarico dirigenziale;

- b) dalla irragionevole individuazione per la copertura dello stesso incarico dirigenziale di tipologie di lauree la cui intrinseca professionalità risulta non confrontabile, con ciò lasciandosi all'Amministrazione uno spazio decisionale ispirato alla più ampia discrezionalità nella scelta tra i candidati.

In tale ottica, si è ritenuto di dover procedere all'analisi delle diverse tipologie di laurea in relazione agli incarichi dirigenziali a copertura sia delle Aree che degli Uffici, così come l'Amministrazione ha ritenuto di dover esplicitare nei documenti di organizzazione (provvedimenti di competenza del Capo del Dipartimento Sociale).

Qualsiasi analisi organizzativa è capace di cogliere ciò che di positivo è stato fatto dal potere politico, solo se essa viene curata nel tempo (controllo di natura pluriennale).

Infatti, gli effetti (positivi/negativi) delle scelte (o delle non scelte) si possono dimostrare tenendo per un periodo di tempo lungo (5-10 anni) sotto osservazione il sistema nel suo complesso; e, contestualmente, scendendo nell'analisi del particolare (focus) ma senza dimenticare che quest'ultimo è il prodotto di misure assunte "*aliunde*" (tali si possono considerare le politiche nazionali di contenimento del costo del lavoro poste in essere dal Parlamento).

Ciò che interessa porre in evidenza sono i seguenti aspetti:

- a) il "peso amministrativo" (costo) che la gestione della politica pubblica della sanità ha nel contesto della "macchina amministrativa" regionale;
- b) l'adequatezza delle scelte effettuate nell'assicurare la giusta "copertura professionale" a un segmento dell'Amministrazione, che è chiamata a gestire, ormai, circa il 60% delle risorse regionali.

Anche negli esercizi finanziari 2008-2011, confermando la tendenza già registrata negli esercizi precedenti, l'ambito H, dedicato alla sanità ed ai servizi sociali assorbe circa i 2/3 delle risorse impiegate dalla Regione nei vari settori di intervento.

In ogni caso ciò che viene in evidenza sono i continui interventi che hanno caratterizzato, negli anni considerati, il settore amministrativo-gestionale che interessa; dato questo che va abbinato al continuo mutare dei responsabili statali posti in affiancamento nella gestione degli obiettivi del Piano di rientro e dei successivi Piani Operativi (dal 2010 in poi).

Altro punto dolente è la mancata razionalizzazione del sistema degli enti collaterali all'Amministrazione regionale "centrale".

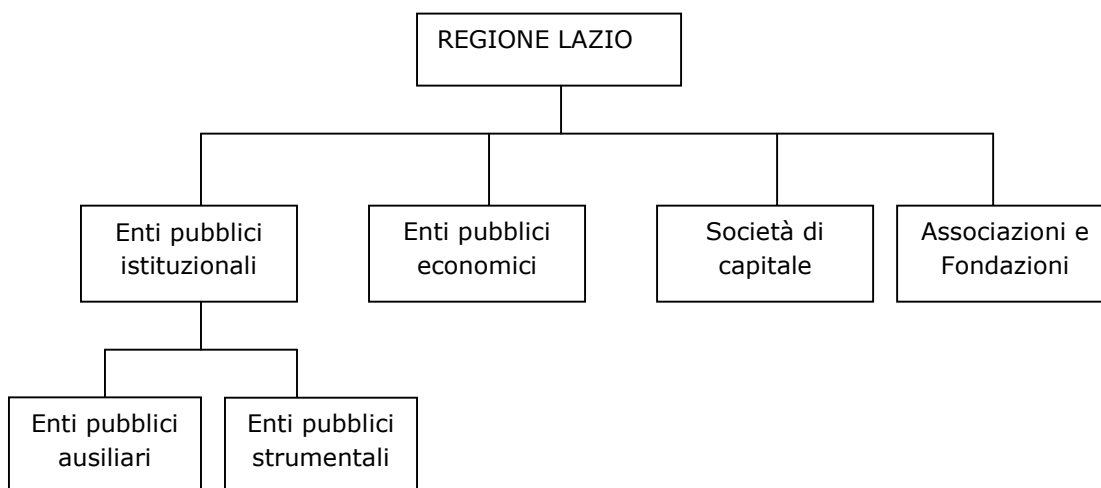
Nel 2004, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Statuto (L. Stato 11 novembre 2004, n. 1 art. 54), la Regione Lazio «può istituire, con legge, agenzie regionali per lo svolgimento di compiti specifici. Le agenzie sono unità amministrative caratterizzate dall'assegnazione di risorse organizzative ed economiche con direzione e responsabilità autonome entro gli indirizzi definiti dalla Giunta regionale».

A norma del successivo art. 55, è previsto poi, che: «possono essere istituiti, con specifiche leggi regionali, enti pubblici dipendenti dalla Regione per l'esercizio di funzioni amministrative, tecniche o specialistiche, di competenza regionale, nel rispetto di norme generali stabilite da apposita legge regionale la quale preveda, in particolare, i criteri da seguire ai fini dell'istituzione degli enti, dell'individuazione degli organi istituzionali e delle relative funzioni ed indennità di carica nonché dell'esercizio dei poteri di indirizzo, direttiva, vigilanza e controllo della Giunta regionale. La legge regionale prevede altresì la disciplina dell'apparato organizzativo, garantendo la massima snellezza operativa e l'effettiva autonomia, in

coerenza con il principio della distinzione tra attività di indirizzo e controllo degli organi istituzionali ed attività di gestione ed attuazione dei dirigenti».

Inoltre, con l'art. 56 è previsto che «la Regione può partecipare, ovvero promuovere la costituzione di società di capitali, di associazioni, di fondazioni e di altri enti privati che operino nelle materie di competenza regionale, in conformità alle disposizioni del codice civile e nel rispetto delle norme generali stabilite da apposita legge regionale».

Ne consegue che il "gruppo Regione Lazio" potrebbe essere rappresentato con il seguente schema:



Come si può notare, lo schema riporta solo le possibili forme giuridiche "private" o "pubbliche" che potrebbero essere assunte dalle aziende facenti parte del gruppo "Regione Lazio".

Anche in forza della Legge finanziaria per l'anno 2002, ognuna di queste persone giuridiche potrebbe svolgere anche la funzione di *sub-holding*, ossia essere a capo di altre aziende costituenti dei "sotto-gruppi".

Come si è già accennato diverse sono le forme giuridiche utilizzabili:

- *Enti pubblici istituzionali strumentali*, ossia quegli Enti pubblici

istituzionali, il cui l'autorità di governo coincide con quello della Regione Lazio e la cui gestione operativa è finalizzata al perseguimento di interessi coincidenti con quelli regionali (ad es., l'ASAP, o l'Istituto di studi giuridici "A. Carlo Jemolo", o l'Istituto per lo sviluppo della comunicazione istituzionale "Montecelio").

- *Enti pubblici istituzionali ausiliari*, ossia quegli Enti pubblici istituzionali in cui il soggetto economico regionale subisce influenze rilevanti anche da parte di altre Amministrazioni pubbliche. Ricadono in questa tipologia le Aziende Unità Sanitarie Locali (AUSL), le Aziende ospedaliere e l'Azienda sanitaria pubblica (A.S.P.) che operano nel contesto del c.d. "Servizio Sanitario Nazionale";
- *Enti pubblici economici*, ossia quelle imprese dotate di personalità giuridica pubblica quali, ad esempio i Consorzi per le aree e i nuclei di sviluppo industriale e i Consorzi di bonifica;
- *Società di capitale a partecipazione regionale dominante*, ossia imprese rette dall'autorità regionale ma gestite nel rispetto del titolo V, libro V del codice civile, quale, ad esempio, la Agenzia Sviluppo Lazio S.p.a., istituita con L.R. n. 6 del 1999 (art. 6) nella cui compagine sociale la Regione partecipa per una percentuale pari a circa il 55%;
- *Associazioni e Fondazioni* o, più correttamente, associazioni e fondazioni "pubbliche" in quanto aziende di erogazione rette da un soggetto economico pubblico, in questo caso riconducibile a quello dell'Amministrazione regionale, ma condotte nel rispetto degli art. 14 e segg. del Codice civile, ossia nel rispetto delle regole che la normativa privatistica impone a queste entità. Fra queste vanno richiamate le Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) che risultano sottoposte alla vigilanza e al controllo regionale.

Il concetto di strumentalità in senso ampio si dimostra, comunque, indipendente dalla forma giuridica assunta dall'istituzione.

Tuttavia, in base alla definizione di Ente strumentale regionale, in questa sede assume rilievo la natura pubblicistica del soggetto giuridico e, all'interno di questa, la nozione di strumentalità intesa come identità fra la finalità istituzionale dell'Ente pubblico ed uno o più interessi perseguiti dalla Amministrazione regionale alla quale risulta gerarchicamente sottoposto.

Nell'ambito del settore amministrativo che si occupa della materia della sanità pubblica, la Regione Lazio ha ritenuto utile istituire con specifiche leggi le seguenti Agenzie:

1. Agenzia di sanità pubblica;
2. ARES 118 (equiparata a una azienda sanitaria);
3. Agenzia regionale trapianti.

In funzione di supporto all'attività amministrativa nel 2007 viene istituita la società "Lazio Service"; a tale organismo, interamente partecipato dalla Regione Lazio, risulta essere stata affidata – a mezzo convenzioni di servizio – la gestione di diverse pratiche amministrative di competenza del sistema amministrativo centrale.

Nel corso del 2009, poi, la gestione dei beni immobili revenienti dal patrimonio delle AUSL (ex Opera Santo Spirito) viene affidata a una "società in house" della Regione: Risorsa "S.p.A.", controllata da "Sviluppo Lazio".

Sul punto, la Sezione ritiene di svolgere le seguenti valutazioni:

- a. l'Agenzia di sanità pubblica ha mutato, nel tempo, la sua missione istituzionale, finendo per costituire un duplicato degli apparati amministrativi "centrali", mentre l'attività di ricerca in campo epidemiologico è stata affidata "de facto" ad altra istituzione;
- b. l'Agenzia regionale dei trapianti risulta non adeguatamente inserita nel contesto ordinamentale nazionale e regionale;
- c. l'Istituto zooprofilattico interregionale, dipendente anche dal Ministero della

salute, non risulta essere valorizzato nel suo ruolo di ente posto a tutela della salute animale e della alimentazione umana;

- d. l'ARES 118 costituisce un modello organizzativo particolare nel panorama di istituzioni che svolgono funzioni di supporto al settore dell'emergenza – urgenza; esso manca, ad oggi, di un adeguato sistema di monitoraggio della produttività del lavoro delle risorse umane impegnate nel servizio, abbisognevole, comunque, di essere destinatarie di interventi di formazione permanente in considerazione delle specifiche professionalità possedute.

In ogni caso, si presenta assolutamente anomalo il sistema di finanziamento di tali enti, prevedendosi, inizialmente, da parte della Regione, un contributo estremamente basso; mentre, a consuntivo, se ne espone un altro, assolutamente non paragonabile con quello iniziale. Così che la programmazione di tali enti risulta gravemente compromessa, considerato il mancato/ridotto sistema di “*governance*”.

**L'organizzazione della Regione Lazio.
Il sistema delle Agenzie regionali
Il settore della sanità**

