



Consiglio regionale della Calabria
SETTORE COMMISSIONE BILANCIO, PROGRAMMAZIONE
ECONOMICA, ATTIVITÀ PRODUTTIVE, AFFARI UE
E COMMISSIONI SPECIALI

**LA CORTE DEI CONTI E LE SUE FUNZIONI DI CONTROLLO.
IL GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE
CALABRIA. STUDIO E ANALISI DEI GIUDIZI DI PARIFICA RELATIVI AI RENDICONTI
DELLA REGIONE CALABRIA PER GLI ANNI 2019 E 2020.
CRITICITÀ, RILIEVI E CORRETTIVI.**

RUOLO E FUNZIONI DELLA CORTE DEI CONTI -----	2
DESCRIZIONE DEL GIUDIZIO DI PARIFICA - NORMATIVA E GIURISPRUDENZA DI RIFERIMENTO -----	11
PARIFICA RENDICONTO 2019 -----	43
PARIFICA RENDICONTO 2020 -----	67
MISURE CORRETTIVE ADOTTATE DALLA REGIONE AI RILIEVI EVIDENZIATI NELLA PARIFICA 2019-----	107
MISURE CORRETTIVE ADOTTATE DALLA REGIONE AI RILIEVI EVIDENZIATI NELLA PARIFICA 2020-----	109



RUOLO E FUNZIONI DELLA CORTE DEI CONTI

La Corte dei conti è un **organo di rilievo costituzionale** che svolge funzioni di controllo e giurisdizionali nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.

Per quanto riguarda le funzioni di controllo l'articolo 100 della Costituzione prevede che la Corte produca una **valutazione preventiva sulla legittimità degli atti del governo** e una successiva sulla gestione del bilancio dello Stato.

Si tratta di un controllo esterno e neutrale svolto in posizione di assoluta imparzialità rispetto agli interessi di volta in volta perseguiti dal governo o dall'amministrazione. Accanto a dette funzioni, individuate in modo diretto dall'art. 100 della Costituzione, ve ne sono altre, introdotte da leggi ordinarie, che trovano il loro fondamento costituzionale nell'art. 97 (principio del buon andamento degli uffici pubblici), nell'art. 81 (rispetto degli equilibri di bilancio) e nell'art. 119 (coordinamento della finanza pubblica). In particolare, la legge 14 gennaio 1994 n. 20 ha attuato una riforma completa delle funzioni di controllo della Corte dei conti, riducendo il numero degli atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità ed introducendo una nuova forma di controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, improntata ai parametri di economicità ed efficacia che debbono sempre ispirare l'azione amministrativa (legge 7 agosto 1990 n. 241).

Inoltre, è stato affidato alla Corte anche il compito di verificare il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione.

Sono diverse le leggi intervenute nel tempo che hanno attribuito varie funzioni di controllo/referto alla Corte dei conti.

Nello specifico, l'art. 11 ter della legge 5 agosto 1978 n. 468 ha previsto il controllo sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa e l'art. 51 del decreto legislativo n. 29 del 1993 e successive modifiche, ha previsto i referti sulla finanza regionale e locale.



In sintesi, fra i controlli svolti dalla Corte dei conti possono distinguersi tre principali tipologie:

il controllo preventivo di legittimità su atti;

il controllo successivo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche;

il controllo economico/finanziario con funzione referente;

e il controllo concomitante.

Più in particolare il **controllo successivo sulla gestione** delle amministrazioni pubbliche prevede che la Corte dei conti possa sottoporre al controllo sulla gestione le amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 29 del 1993 e cioè: le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane e loro consorzi ed associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del servizio sanitario nazionale.

Nello specifico, la Corte dei conti, sulla base delle norme vigenti, svolge il controllo sulla gestione nei confronti delle amministrazioni regionali al fine della verifica del rispetto dei risultati previsti dalle leggi di principio e di programma.

La Corte costituzionale in importanti pronunce (sentenza 25 gennaio 1995 n. 29; 20 luglio 1995 n. 335; 30 dicembre 1997 n. 470) ha ritenuto compatibile il controllo della Corte dei conti con l'autonomia delle Regioni. Per la Corte costituzionale, il sistema dei controlli non contrasta con l'autonomia regionale costituzionalmente garantita, ma si armonizza con essa per assicurare che ogni settore della pubblica amministrazione risponda al modello tracciato dall'art. 97 della Costituzione (principio del buon andamento dei pubblici uffici). La stessa Corte ha individuato negli articoli 97, 28 (responsabilità dei funzionari pubblici), 81 (tendenziale equilibrio del bilancio) e 119 (coordinamento dell'autonomia finanziaria delle regioni con la finanza dello Stato, delle province, dei comuni) il



fondamento costituzionale del controllo sulla gestione. Le intervenute modifiche del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001), rafforzano il ruolo della Corte dei conti di garante del rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle regioni, province, comuni e città metropolitane e ampliano gli ambiti del controllo sulla gestione in vista di obiettivi di sana gestione finanziaria.

Il controllo sulla gestione a differenza del controllo preventivo di legittimità su atti è un **controllo successivo di tipo collaborativo**. Scopo del controllo è, infatti, quello di verificare se l'azione amministrativa sia stata economica, efficiente ed efficace ed abbia raggiunto gli obiettivi stabiliti. In caso di giudizio negativo, le amministrazioni dovranno attenersi alle indicazioni del controllore per eliminare i fattori di scarsa efficacia della gestione e migliorare la propria azione.

Il **controllo economico finanziario** svolto dalla Corte è finalizzato, invece, a vigilare affinché gli enti che gestiscono ingenti quote di risorse pubbliche, si attengano a parametri di legittimità ed improntino la loro gestione a criteri di efficacia ed economicità. La Corte esercita questo controllo quale organo di verifica dei complessivi equilibri di finanza pubblica (artt. 100, 119, 81, 97).

Tra questi controlli rientra proprio il giudizio di parificazione sui rendiconti.

Le funzioni di controllo della Corte sono estese alle amministrazioni decentrate dello stato (Regioni, province e comuni), al fine di garantire i vincoli di stabilità interni all'Italia e quelli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

Il decreto-legge n. 174 del 2012 "*Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*", convertito con modificazioni in legge n. 213/2012, ha introdotto nell'ordinamento significative novità in tema di controllo della Corte dei conti sulle autonomie territoriali, finalizzando espressamente il rafforzamento del sistema dei controlli al coordinamento della finanza pubblica



e al rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

In particolare, con le disposizioni dell'art. 1 del d.l. n. 174/2012 si intende adeguare alle predette finalità, le forme di partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni, ai sensi degli articoli 28 (responsabilità dei dipendenti pubblici), 81 (principio di copertura finanziaria e di equilibrio dei bilanci), 97 (principio di sostenibilità del debito pubblico, di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione pubblica), 100 (funzioni di controllo della Corte dei conti) e 119 (principio di autonomia finanziaria, di equilibrio dei bilanci e di coordinamento della finanza pubblica) della Costituzione.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 196/2018, sottolinea appunto come il d.l. n. 174/2012, emanato in corrispondenza dell'entrata in vigore della legge cost. n. 1/2012 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), *"ha dettato disposizioni volte a assicurare effettività al rispetto di più vincolanti parametri finanziari, integrati da principi enucleabili dal diritto europeo"*.

Al fine di rafforzare la partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni, l'art. 1 del d.l. n. 174/2012 ha ampliato il ruolo delle Sezioni regionali di controllo, prevedendo che:

- *"Annualmente le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti trasmettono ai consigli regionali una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri"* (comma 2);
- **"Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle regioni e degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale, [...], per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità**



dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. I bilanci preventivi annuali e pluriennali e i rendiconti delle regioni con i relativi allegati sono trasmessi alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dai presidenti delle regioni con propria relazione” (comma 3);

- **“Il rendiconto generale della regione è parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa. La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al presidente della giunta regionale e al consiglio regionale” (comma 5);**
- nell'ambito dell'attività di verifica, **“l'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per le amministrazioni interessate l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora la regione non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i**



quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria"¹ (comma 7).

I predetti controlli sulla finanza territoriale, volti a prevenire squilibri di bilancio, fuoriescono dall'alveo dei tradizionali controlli di natura "collaborativa" in quanto non sono svolti nell'esclusivo interesse degli enti controllati, ma in quello più ampio della legalità finanziaria e del rispetto degli obblighi che discendono dal diritto dell'Unione europea. Pertanto, tali controlli implicano poteri sanzionatori nei confronti degli enti territoriali, che possono esplicarsi in misure interdittive, ponendosi in una prospettiva dinamica, ossia in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie giuridico-contabile e parametri normativi all'adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto degli equilibri di bilancio, senza però implicare alcuna coercizione dell'attività della Regione (Corte cost., sent. n. 39/2014).

I rendiconti regionali costituiscono lo strumento fondamentale ai fini della valutazione del rispetto tra il programmato e il realizzato, e quindi forniscono il principale parametro di controllo nella pianificazione-gestione dell'ente territoriale.

La più recente giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente affermato che le norme volte a fissare termini e adempimenti circa gli obblighi di rendicontazione da parte delle Regioni costituiscono diretto riflesso dei precetti costituzionali inerenti al coordinamento della finanza pubblica, all'armonizzazione dei bilanci e all'equilibrio di bilancio (cfr., ad es., Corte costituzionale, sentt. n. 184 del 2016; n. 181 del 2015; n. 49 del 2018; n. 89 del 2017; n. 196 del 2018).

Con la parifica del rendiconto delle Regioni, i controlli della Corte dei conti si concretizzano nell'accertamento della conformità della gestione finanziaria dell'ente ai parametri normativi, con l'effetto di "ammettere o escludere dalla

¹La Corte costituzionale, con sentenza 26 febbraio-6 marzo 2014, n. 39 (Gazz. Uff. 12 marzo 2014, n. 12 – Prima serie speciale), ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale del presente comma, limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni.



parifica le singole partite di spesa e di entrata che compongono il bilancio” (Corte costituzionale, sent. n. 89 del 2017).

La giurisprudenza costituzionale ha precisato il rilievo assunto dalla parifica dei rendiconti regionali, costituendo questi ultimi il parametro fondamentale ai fini della valutazione del **rispetto tra il programmato e il realizzato**, e quindi fornendo il principale strumento di controllo nella pianificazione-gestione dell’ente territoriale: rendicontazione e giudizio di parificazione costituiscono istituti rivolti a garantire il rispetto dei precetti costituzionali sull’equilibrio di bilancio, in una prospettiva di controllo unitario della gestione economico-finanziaria dell’ente territoriale nell’esclusivo interesse alla legalità costituzionale-finanziaria.

Il rendiconto costituisce uno dei principali strumenti di valutazione del rispetto dell’equilibrio, del coordinamento della finanza territoriale e dell’armonizzazione dei bilanci, funzionali a garantire il consolidamento dei conti pubblici. Esso, infatti, per la Corte costituzionale deve fornire una *«trasparente corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge»* non soltanto in relazione all’esercizio finanziario a cui si riferisce, ma anche quale parametro per gli esercizi successivi. Pertanto, il rendiconto e il relativo giudizio di parificazione costituiscono il principale strumento per garantire il principio di continuità dei conti, nel senso che ogni rendiconto – secondo quanto si desume dal giudizio di parificazione – risulta geneticamente collegato ai risultati dell’esercizio precedente, da cui prende le mosse. Ne consegue che l’infedele rappresentazione delle risultanze economiche nel rendiconto può inficiare gli esercizi finanziari successivi, pregiudicando la legalità finanziaria presidiata dal giudizio di parificazione.

La parifica rappresenta, dunque, lo strumento capace di garantire l’accertamento del rispetto degli equilibri di bilancio in una prospettiva dinamica, e di rispondere anche all’esigenza che i saldi di bilancio siano conformi ai requisiti



della sincerità e della corretta rappresentazione contabile, nonché ai requisiti di chiarezza, veridicità e trasparenza.

Infine, il **controllo concomitante**, per la prima volta introdotto dall'articolo 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009 n. 15, è stato recentemente richiamato e rinnovato dall'art. 22 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, ponendosi nel più vasto ambito delle forme di controllo sulle Amministrazioni dello Stato rimesse alla Corte dei conti, rispetto alle quali ed, in particolare, al controllo sulla gestione, presenta punti di contatto, condividendone ambiti e principi ispiratori, ma differenziandosene per finalità, tempi, modalità ed esiti.

La finalità del controllo concomitante è volta ad assicurare, con tempi e modalità più immediati e stringenti, quell'efficacia dell'azione amministrativa radicata nel principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione e che trova garanzia non solo e non tanto nella legittimità dei singoli atti e nella verifica di una corretta gestione delle Amministrazioni centrali o locali al fine di indicarne ex post i correttivi, bensì in un controllo che affianca, passo dopo passo, l'azione amministrativa nei singoli segmenti di attuazione delle diverse misure ed interventi voluti dal legislatore e bisognosi di trovare, per essere efficaci, corretta e tempestiva attuazione presso i destinatari.

L'art. 11 della legge 15/2009 aveva già tracciato, in linea generale, i fondamenti di un controllo "concomitante", in quanto relativo a gestioni statali "in corso di svolgimento", rispetto alle quali, in caso di "gravi irregolarità gestionali" ovvero "gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, o da direttive del Governo" con decreto motivato del Presidente della Corte su proposta del competente Ufficio di controllo, si provvede a darne comunicazione al Ministro competente ai fini dell'eventuale sospensione dell'impegno di somme stanziare sui pertinenti capitoli di spesa, ovvero, "in caso di rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi, nell'erogazione di contributi ovvero nel trasferimento di fondi", ai fini della decorrenza del termine di sessanta giorni entro i quali l'Amministrazione deve adottare i provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti.



Proprio nella possibilità di attivare i correttivi in corso d'opera, voluti dal legislatore già con l'art. 11 della legge n.15/2009 prima ed ai quali fanno espresso rinvio le previsioni di cui all'art. 22 del D.L. n.76/2020, è da rinvenirsi la portata innovativa di questa peculiare forma di controllo.

La recente emergenza sanitaria ed il forte impatto registrato sia sul fronte dell'economia reale che della gestione dei conti pubblici, ha reso necessario un controllo tempestivo, con momenti di verifica puntuale dei cronoprogrammi e del raggiungimento degli obiettivi intermedi ed in grado di far emergere, già in corso di svolgimento della gestione di ogni singolo intervento, eventuali gravi irregolarità ovvero rilevanti ed ingiustificati ritardi nell'esecuzione, capaci di ridurre o vanificare l'efficacia delle misure assunte e, per l'effetto, pregiudicare la "ripartenza" del Paese.

L'art. 22 del d.l. n. 76 del 2020 (c.d. decreto semplificazioni) ha "rilanciato" le funzioni del controllo concomitante già rimesse alla Corte dei conti dall'articolo 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009 n. 15, allo scopo di porre anche la Corte al servizio dell'obiettivo strategico di un'immediata ed efficace ripresa, grazie a tempestive attività di controllo delle misure, volte a fronteggiare la grave crisi economica legata alla perdurante emergenza sanitaria, cogliendo l'occasione straordinaria fornita da un massiccio ed inedito piano di interventi finanziari, per estendersi, a regime, agli interventi destinanti a colmare i ritardi e i divari accumulati in diversi importanti settori dal nostro Paese negli ultimi decenni (infrastrutture, ricerca, digitale, ambiente, reti, ecc.).

Questa particolare funzione del controllo concomitante non si limita a verificare ed eventualmente "sanzionare" le gravi irregolarità gestionali o i gravi ritardi dopo che questi si siano verificati ma, in virtù delle finalità acceleratorie degli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale, dovrà anticipare e precorrere le varie scadenze intermedie e le devianze gestionali (attraverso, ad esempio, l'individuazione di indici di anomalia e di rischio).



DESCRIZIONE DEL GIUDIZIO DI PARIFICA E NORMATIVA E GIURISPRUDENZA DI RIFERIMENTO

La procedura per il giudizio di parificazione del rendiconto della regione, trova specifico riferimento nella normativa prevista per la parificazione del rendiconto generale dello stato dagli artt. 39-41 del Regio decreto n. 1214/1934, richiamati dall'art. 1, comma 5, primo periodo, del Decreto Legge n. 174/2012.

Le nuove disposizioni sono innovative per quanto riguarda:

a) l'organo titolare della funzione di parifica, che è individuato nella sezione regionale di controllo (e non nelle Sezioni riunite regionali di controllo, non esistenti sul territorio delle regioni a statuto ordinario);

b) i contenuti della relazione allegata alla decisione di parifica che, nella normativa sulle regioni, include la proposta di misure di correzione *“al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa”*.

Il giudizio di parifica del rendiconto generale delle regioni, si svolge con le solennità formali della giurisdizione contenziosa, mutate dal più antico giudizio di parificazione del rendiconto statale, e si esplica in una decisione e in una allegata relazione, diretta, tra l'altro, a segnalare le irregolarità della gestione e a proporre gli interventi necessari per assicurare l'equilibrio del bilancio.

In particolare consiste, secondo quanto previsto dall'art. 39 del Regio Decreto n. 1214 del 1934, «nel verificare se le entrate riscosse e versate ed i resti da riscuotere e da versare risultanti dal rendiconto siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte dei conti; se le spese ordinate e pagate durante l'esercizio concordino con le scritture tenute o controllate dalla Corte stessa; nonché nell'accertare i residui passivi in base alle dimostrazioni allegate agli atti di impegno e alle scritture». Il giudizio di parifica non ha una mera funzione di controllo-referto, ma consiste anche in



un accertamento in forma giudiziale di fatti giuridico-contabili a presidio della legalità finanziaria e nell'interesse dei principi costituzionali.

Il rendiconto è una scrittura complessa che espone i risultati della gestione in forma di contabilità analitica; esso esprime la risultante delle registrazioni contabili periodiche e del complesso degli atti che costituiscono titolo di spesa e di pagamento entro la cornice costituita dai saldi di bilancio di previsione e sulla base delle leggi di spesa su cui trovano fondamento tali atti.

L'operazione, in cui si sostanzia la parifica, di verifica della corrispondenza dei risultati della gestione con la contabilità analitica nonché di conformità alle leggi di bilancio è, in primo luogo, finalizzata, nell'ambito della riforma introdotta dal d.l. n. 174/2012, al complessivo rafforzamento delle misure di coordinamento della finanza pubblica nel rispetto dei principi fondamentali del diritto interno ed eurounitario e tra di essi, in primo luogo, quello dell'equilibrio dinamico di bilancio.

Le rappresentazioni numeriche dei bilanci non sono valori astratti ma espressione delle scelte compiute dagli amministratori che impattano sui diritti degli amministrati, in termini di allocazione delle risorse nel preventivo e della effettiva gestione nel rendiconto.

Il risultato di amministrazione, previsto dall'articolo 42 del D. Lgs. n. 118/2011, rappresenta il saldo contabile che esprime in maniera sintetica gli esiti dell'intera gestione finanziaria e, come tale, assume una importanza decisiva per la chiarezza e comprensibilità del rendiconto; il risultato di amministrazione consente di effettuare la verifica, a consuntivo, degli equilibri di bilancio.

Si fa riferimento al risultato di amministrazione sostanziale, comprensivo delle quote accantonate e vincolate e a cui la riforma ha dato specifica evidenza nei documenti contabili. Proprio la corretta determinazione delle suddette quote, che rappresentano altrettanti vincoli di spesa sul bilancio, consente di determinare l'ammontare effettivo delle risorse a disposizione dell'ente per le



proprie politiche o le passività da ripianare, evidenziandone con maggiore veridicità la reale situazione finanziaria e lo stato degli equilibri.

In dottrina è emerso un vivace dibattito sulla natura e sulla finalità dell'istituto, caratterizzato principalmente da due diversi orientamenti.

Il primo, riconducendo il giudizio di parificazione nell'ambito delle attività di controllo della Corte dei conti, ritiene che la decisione della Sezione, senza esplicitare alcuna efficacia obbligatoria diretta rispetto alle determinazioni degli organi regionali, si inserisca come elemento di ausiliarietà all'interno del rapporto dialettico fra giunta e consiglio, con l'intento di fornire a quest'ultimo, anche attraverso lo strumento della relazione allegata, elementi di valutazione per l'approvazione del disegno di legge sul rendiconto proposto dall'organo esecutivo.

Il secondo orientamento sostiene, viceversa, che, in virtù della natura giurisdizionale riconosciuta al giudizio di parificazione, la decisione da esso scaturita produca effetti conformativi ai valori costituzionali rispetto ai fatti ed ai dati giuridico-contabili accertati in quella sede che dovranno, pertanto, essere recepiti, ove possibile, dalla legge regionale di approvazione del rendiconto e dalla legge di assestamento del bilancio.

Le diverse posizioni si riverberano, tra l'altro, anche sul diverso modo di intendere l'accesso al giudizio di costituzionalità, pacificamente riconosciuto alla Corte dei conti per le funzioni svolte nelle forme contenziose, nel caso in cui la legislazione regionale non si sia conformata ai precetti della decisione.

In un caso, infatti, la questione di legittimità costituzionale potrebbe essere sollevata dalla Sezione di controllo solo e nella misura in cui la mancata conformità alla decisione si traduca in violazione di uno specifico precetto della Costituzione, demandando alla Corte costituzionale il relativo giudizio.

Nell'altro, la stessa questione di legittimità costituzionale potrebbe essere ammessa anche per la sola contrarietà della legge regionale alla decisione della Sezione, quale violazione del giudicato derivante da una pronuncia



giurisdizionale della magistratura contabile, istituzionalmente preposta alla tutela della finanza pubblica e dei suoi equilibri.

La decisione sulla parificazione e la relazione annessa costituiscono documenti contabili distinti ed autonomi ma teleologicamente collegati, che vengono trasmessi al presidente della giunta e al presidente del consiglio regionale e svolgono congiuntamente quella funzione ausiliaria rispetto all'organo legislativo cui la parifica sostanzialmente è preordinata, interponendosi tra l'attività di rendicontazione della giunta e l'approvazione con legge da parte del consiglio.

Con la **relazione** la Corte formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e regolarità della gestione economico-finanziaria dell'ente e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari per assicurare gli equilibri in chiave dinamica di bilancio.

La relazione ha natura di referto ed è inquadrabile nei controlli rivolti a stimolare processi di auto-correzione nell'impiego delle risorse. La *“relazione, a differenza della decisione, riguarda la complessa attività svolta e non soltanto i dati di rendiconto, sino ad allargare il proprio orizzonte a profili di tipo gestionale”* (cfr. delibera Sezioni riunite in sede di controllo n. 7/2013). La decisione e la relazione *“si diversificano per natura giuridica (la prima è un atto di controllo, anche se assunto dalla Corte con le formalità della giurisdizione contenziosa; l'altra è un atto di giudizio finalizzato all'informativa) e per funzione (la parifica acclara la veridicità e la regolarità della gestione; la relazione deve fornire all'organo legislativo i risultati del controllo eseguito sull'attività amministrativa e la gestione finanziaria globalmente considerata come comportamento effettivo dando una rappresentazione unitaria dell'intervento in funzione di verifica della politica dei risultati)”* (Sezioni riunite in speciale composizione n. 38/2014).

In altre parole, mentre la relazione allegata al giudizio di parifica si colloca nella tradizionale prospettiva del controllo-referto, la **decisione** di parifica assume invece gli effetti certativo-prescrittivi del giudicato contabile, vincolando la Regione ai “fatti” giuridico-contabili accertati, e rispondendo così ad un



modello dicotomico di decisione giudiziale, in esito al quale si produce un effetto conformativo sull'ente territoriale.

I dispositivi, quali risultati della verifica consistono nelle seguenti fattispecie:

- **Parifica integrale** – accerta la regolarità delle poste rendicontate sia rispetto alle scritture e alle regole contabili, sia rispetto alle norme sull'equilibrio;
- **Parifica con riserva** – invita l'amministrazione ad adeguare alle norme di legge le riscontrate prassi contabili irregolari, potendo, in caso contrario, discendere da tale pronuncia decisioni di non parifica;
- **Parifica parziale** – obbliga l'amministrazione a modificare il disegno di legge di rendiconto in relazione alle poste di bilancio non parificate con le relative correzioni nel bilancio di previsione;
- **Non parifica tecnica** – accerta irregolarità non riferibili al rendiconto consuntivo, ma al bilancio di previsione o ad altri documenti contabili presupposti.

Numerose pronunce della Corte costituzionale consentono di approfondire la materia dei controlli assegnati alla Corte dei conti, individuandone il fondamento costituzionale, nei limiti comunque della potestà legislativa dei consigli regionali, che la esercitano in piena autonomia politica, salvo, beninteso, il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale.

La giurisprudenza costituzionale ha, altresì, riconosciuto la legittimazione delle Sezioni regionali, in sede di giudizio di parificazione, a sollevare questioni di costituzionalità in via incidentale, così assicurando il potenziamento dei controlli sulla finanza territoriale.

Si riporta di seguito un estratto della giurisprudenza costituzionale.



<p>SENTENZA N. 29/1995</p>	<p>Come organo previsto dalla Costituzione in posizione d'indipendenza e di "neutralità" al fine di svolgere imparzialmente, non solo il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, ma anche il controllo contabile sulla gestione del bilancio statale, e di partecipare, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (art. 100, secondo comma, della Costituzione), la Corte dei conti è stata istituita come organo di controllo volto a garantire il rispetto della legittimità da parte degli atti amministrativi e della corretta gestione finanziaria. Con lo sviluppo del decentramento e l'istituzione delle regioni, che hanno portato alla moltiplicazione dei centri di spesa pubblica, la prassi giurisprudenziale e le leggi di attuazione della Costituzione hanno esteso l'ambito del controllo esercitato dalla Corte dei conti, per un verso, interpretandone le funzioni in senso espansivo come organo posto al servizio dello Stato-comunità, e non già soltanto dello Stato-governo, e, per altro verso, esaltandone il ruolo complessivo quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità.</p> <p>...l'imputazione alla Corte dei conti del controllo sulla gestione esercitabile anche nei confronti delle amministrazioni regionali non può essere considerata come l'attribuzione di un potere statale che si contrappone alle autonomie delle regioni, ma come la previsione di un compito essenzialmente collaborativo posto al servizio di esigenze pubbliche costituzionalmente tutelate, e precisamente volto a garantire che ogni settore della pubblica amministrazione risponda effettivamente al modello ideale tracciato dall'art. 97 della Costituzione, quello di un apparato pubblico realmente operante sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza.</p>
<p>SENTENZA N. 267/2006</p>	<p>...in base all'art. 3 della legge n. 20 del 1994, il controllo sulla gestione, differenziandosi dal controllo interno "di gestione", concomitante all'azione della pubblica amministrazione e di natura amministrativa, costituisce un</p>



controllo successivo ed esterno all'amministrazione, di natura imparziale e collaborativa.

L'estensione di tale controllo a tutte le amministrazioni pubbliche, comprese le Regioni e gli enti locali, è il frutto di una scelta del legislatore che ha inteso superare la dimensione un tempo "statale" della finanza pubblica riflessa dall'art. 100 Cost. ed ha riconosciuto alla Corte dei conti, nell'ambito del disegno tracciato dagli artt. 97, primo comma, 28, 81 e 119 (nel testo originario) Cost., il ruolo di organo posto al servizio dello "Stato-comunità", quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità (sentenze n. 29 del 1995 e n. 470 del 1997). La disciplina posta dalla legge n. 20 del 1994 ha assunto peraltro maggior rilievo a seguito dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, tra cui, in particolare, l'obbligo imposto agli Stati membri di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale, secondo quanto precisato dalla risoluzione del Consiglio europeo del 17 giugno 1997 relativa al "patto di stabilità e crescita". A tali vincoli si riconnette essenzialmente la normativa nazionale sul "patto di stabilità interno", il quale coinvolge Regioni ed enti locali nella «realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica» scaturenti, appunto, dalla ricordata risoluzione e che è stato diversamente modulato negli anni in forza di disposizioni legislative che, in ogni caso, a partire dalla legge n. 289 del 2002 (finanziaria 2003), sono qualificate come «principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione».

In linea di continuità si pone, quindi, l'art. 7, commi da 7 a 9, della legge n. 131 del 2003, che, nel mutato quadro costituzionale, a seguito della riforma del Titolo V, valorizza, in un'ottica collaborativa, il controllo sulla gestione, attribuendo alla Corte dei conti, «ai fini del coordinamento della finanza pubblica», il compito di verificare «il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea». Una previsione, quest'ultima, che va letta anche nella prospettiva di quanto stabilito dall'art. 248 del Trattato CE, in ordine al controllo negli Stati membri della



	<p>Corte dei conti europea, da effettuarsi «in collaborazione con le istituzioni nazionali di controllo».</p> <p>In tale più ampio, ma unitario contesto, essenzialmente volto a salvaguardare l'equilibrio complessivo della finanza pubblica, si inserisce il controllo affidato alle sezioni regionali della Corte dei conti dal comma 7 del citato art. 7, secondo cui è compito delle predette sezioni verificare, «nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni», riferendo sugli esiti delle verifiche «esclusivamente ai consigli degli enti controllati».</p>
SENTENZA N. 179/2007	<p>Deve, altresì, essere ricordato che, come già affermato da questa Corte (tra le altre, sentenza n. 29 del 1995 e, da ultimo, sentenza n. 267 del 2006), il legislatore è libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controllo, purché questo abbia un suo fondamento costituzionale. La sussistenza di detto fondamento è confortata, in primo luogo, dall'art. 100 della Costituzione, il quale assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale. Infatti, se è vero che, al momento dell'emanazione della Costituzione, per indicare l'intera finanza pubblica non poteva non farsi riferimento al bilancio dello Stato, è altrettanto vero che oggi tale dizione deve intendersi riferita non solo al bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata. Sono inoltre da richiamare al fine suddetto oltre all'art. 81 Cost., che pone il principio indefettibile dell'equilibrio di bilancio, anche gli articoli 97, primo comma, 28 e 119, ultimo comma, Cost.. Questa Corte, con la sentenza n. 267 del 2006, ha, tra l'altro, precisato che la possibilità data, dal comma 7 dell'art. 7 della legge n. 131 del 2003, alle Regioni a statuto speciale, «nell'esercizio della loro competenza, di adottare particolari discipline nel rispetto delle suddette finalità», non pone in nessun caso in discussione la finalità di uno strumento, quale il controllo sulla gestione delle risorse collettive, affidato alla Corte dei conti, in veste di organo terzo (sentenza n. 64 del 2005) a servizio della Repubblica (sentenze n. 29 del 1995 e</p>



	<p>n. 470 del 1997), che garantisca il rispetto dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva. Anche perché – come già detto – la necessità di coordinamento della finanza pubblica, nel cui ambito materiale si colloca il controllo esterno sulla gestione, riguarda pure le Regioni e le Province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della “finanza pubblica allargata”.</p>
SENTENZA N. 60/2013	<p>Introdotta dall'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), il controllo successivo sulla gestione economico-finanziaria del complesso delle amministrazioni pubbliche, assunto in funzione di referto al Parlamento e alle altre assemblee elettive, è volto a verificare, anche in corso di esercizio, la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni di ciascuna amministrazione. La funzione di controllo sugli equilibri di bilancio spettante alla Corte dei conti è stata espressamente estesa a tutti gli enti territoriali dall'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Successivamente, in punto di controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale – ai quali si riferiscono le censure della ricorrente nel presente giudizio –, l'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006) ha attribuito alla Corte dei conti un controllo diretto sui bilanci anche attraverso i revisori dei conti, nei confronti dei quali vengono emanate apposite linee-guida (art. 1, comma 167, della legge n. 266 del 2005). Le richiamate disposizioni hanno pertanto esteso a tutto il territorio nazionale i controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale ai fini del rispetto del patto di stabilità interno e degli equilibri della finanza pubblica, configurando un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e consuntivi di ciascun ente locale. Infine, l'art. 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali,</p>



nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, entrato in vigore nelle more del presente giudizio, ha rafforzato i controlli attribuiti alle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali, ai fini della verifica degli equilibri di bilancio, in esito ai quali – in caso di mancato adeguamento dell'ente locale alle pronunce di accertamento di irregolarità contabili o di eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica – è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Tanto premesso, questa Corte ha chiarito che il suddetto controllo – positivamente disciplinato dalle norme summenzionate e, per gli enti locali e per gli enti del Servizio sanitario nazionale, dall'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 – è finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea (ex plurimis, sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006). Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267 del 2006; analogamente, anche le sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011 e n. 179 del 2007). Ne consegue che tale controllo si pone in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006).

Questa Corte ha altresì affermato che esso «è ascrivibile alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità, di tipo



	<p>complementare al controllo sulla gestione amministrativa» (sentenza n. 179 del 2007).</p> <p>Questa Corte, anche alla luce della richiamata distinzione tra funzioni di controllo sulla legalità e regolarità della gestione economico-finanziaria spettanti alla Corte dei conti e funzioni di controllo e vigilanza svolte dalle Regioni e dagli enti locali sulla gestione amministrativa, ha espressamente affermato – anche in riferimento agli enti territoriali dotati di autonomia speciale – che il legislatore è comunque libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controllo, purché questo abbia un suo fondamento costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 179 del 2007, n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995).</p> <p>Questa Corte ha invece chiarito che il controllo sulla gestione economico-finanziaria degli enti territoriali non si connota, in senso stretto, come controllo di secondo grado. Intervenendo infatti anche in via preventiva e in corso di esercizio, ed essendo attribuito alla Corte dei conti in veste di organo terzo (ex plurimis, sentenze n. 267 del 2006 e n. 64 del 2005), al servizio dello Stato-ordinamento (ex plurimis, sentenze n. 267 del 2006, n. 470 del 1997 e n. 29 del 1995), esso risulta piuttosto collocabile nel quadro delle complessive relazioni sinergiche e funzionali con riguardo all'esercizio dell'attività di controllo esterno, finalizzate a garantire il rispetto dei richiamati parametri costituzionali e degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea (ex plurimis, sentenze n. 267 del 2006, n. 181 del 1999, n. 470 del 1997, n. 29 del 1995).</p> <p>Alla Corte dei conti è infatti attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico.</p>
SENTENZA N. 39/2014	...la ricorrente richiama la sentenza n. 29 del 1995, con la quale la Corte costituzionale ha ritenuto costituzionalmente legittime le norme che estendono il controllo di gestione della Corte dei conti anche alle Regioni a statuto speciale e alle



Province autonome di Trento e di Bolzano, qualificando la Corte dei conti come «organo posto al servizio dello Stato-comunità», dovendosi interpretare il controllo di gestione come «compito essenzialmente collaborativo posto al servizio di esigenze pubbliche costituzionalmente tutelate» (punto 9.2. del Considerato in diritto) che dovrebbe svolgersi esclusivamente sulla base delle leggi regionali.

Il **comma 7 dell'art. 1 del decreto-legge n. 174 del 2012** disciplina, come si è detto, gli interventi che gli enti controllati e, tra questi, le Regioni, sono tenuti a porre in essere in séguito alla pronuncia del giudizio di controllo operato dalla Corte dei conti ai sensi dei commi 3 e 4 nonché le conseguenze della mancata adozione degli stessi. In particolare, in base a tale disposizione, dalla pronuncia di accertamento adottata dalla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti può conseguire l'«**obbligo di adottare [...] i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio**», cioè, nella specie, l'**obbligo di modificare la legge di approvazione del bilancio o del rendiconto mediante i provvedimenti, anch'essi legislativi, necessari per la rimozione delle irregolarità e il ripristino degli equilibri di bilancio**. Dall'omissione della trasmissione di detti provvedimenti o dalla verifica negativa della sezione regionale di controllo della Corte dei conti in ordine agli stessi, deriva la preclusione («è preclusa») dell'attuazione dei programmi di spesa per i quali fosse accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria, ciò che equivale, nella sostanza, all'attribuzione, a tali **omissioni e verifica negativa**, di un vero e proprio **effetto impeditivo dell'efficacia della legge regionale in base alla quale dovevano essere realizzati i programmi di spesa la cui attuazione è interdetta**.

La disposizione impugnata attribuisce, dunque, alle pronunce di accertamento e di verifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti l'effetto, da un canto, di **vincolare il contenuto della produzione legislativa delle Regioni, obbligate a modificare le proprie leggi di bilancio**, dall'altro, di **inibire l'efficacia di tali leggi in caso di inosservanza del suddetto obbligo** (per la mancata trasmissione dei provvedimenti modificativi o per la inadeguatezza degli stessi). **Tali effetti non possono essere fatti discendere da una pronuncia della Corte dei conti, le cui funzioni di controllo non possono**



essere spinte sino a vincolare il contenuto degli atti legislativi o a privarli dei loro effetti. Le funzioni di controllo della Corte dei conti trovano infatti un **limite nella potestà legislativa dei Consigli regionali** che, in base all'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, la esercitano in piena autonomia politica, senza che organi a essi estranei possano né vincolarla né incidere sull'efficacia degli atti che ne sono espressione (salvo, beninteso, il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale). La **Corte dei conti**, d'altro canto, è organo che – come, in generale, la giurisdizione e l'amministrazione – è **sottoposto alla legge** (statale e regionale); la previsione che una pronuncia delle sezioni regionali di controllo di detta Corte possa avere l'effetto di inibire l'efficacia di una legge si configura, perciò, come palesemente estranea al nostro ordinamento costituzionale e lesiva della potestà legislativa regionale.

L'impugnato comma 7 dell'art. 1 del decreto-legge n. 174 del 2012, nella parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni, contrasta pertanto, anzitutto, con gli invocati parametri costituzionali e statutari che garantiscono alle Regioni la potestà legislativa nelle materie di loro competenza.

Quanto alle censure di violazione degli artt. 127 e 134 Cost., va rammentato che il controllo, da parte delle competenti sezioni regionali della Corte dei conti, sulle leggi regionali con le quali sono approvati i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle Regioni è diretto – in base alla norma in esame – alla «verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti» (art. 1, comma 3, del decreto-legge suddetto). Tale controllo ha, dunque, come parametro, almeno in parte, norme costituzionali; in particolare, oltre all'art. 119, sesto comma, Cost., espressamente indicato, l'art. 81 Cost., che dei menzionati «equilibri economico-finanziari», anche delle Regioni, costituisce la garanzia costituzionale. Il giudizio di controllo svolto dalle competenti sezioni regionali della Corte dei conti si configura quindi, almeno per la parte in cui si svolge alla stregua di norme costituzionali, come un sindacato di legittimità costituzionale



	<p>delle leggi regionali di approvazione dei bilanci e dei rendiconti, al quale l'impugnato comma 7 riconnette, come si è ricordato, la possibile inibizione dell'efficacia di dette leggi. In tale modo, la disposizione impugnata ha introdotto una nuova forma di controllo di legittimità costituzionale delle leggi che illegittimamente si aggiunge a quello effettuato dalla Corte costituzionale, alla quale l'art. 134 Cost. affida in via esclusiva il compito di garantire la legittimità costituzionale della legislazione (anche regionale) attraverso pronunce idonee a determinare la cessazione dell'efficacia giuridica delle leggi dichiarate illegittime (sul principio dell'unicità della giurisdizione costituzionale, «che non tollera deroghe o attenuazioni di alcun genere», sentenza n. 31 del 1961, nonché sentenze n. 6 del 1970, n. 21 del 1959, n. 38 del 1957, sulla giurisdizione dell'Alta Corte per la Regione siciliana). Da ciò la lesione anche dell'art. 134 Cost., la quale determina una compromissione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, atteso che il controllo di legittimità costituzionale che la norma impugnata attribuisce alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in violazione di detta disposizione della Costituzione ha a oggetto, specificamente, le leggi con le quali le Regioni approvano i propri bilanci e rendiconti.</p> <p>L'art. 1, comma 7, del decreto-legge in esame, deve, quindi, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni. Va precisato che tale dichiarazione, essendo fondata anche sulla violazione di disposizioni della Costituzione, ha efficacia, con riguardo all'applicazione di detta norma, per tutte le Regioni, a statuto ordinario e a statuto speciale, nonché per le Province autonome di Trento e di Bolzano.</p>
SENTENZA N. 181/2015	<p>Sotto il profilo della rilevanza, la sezione rimettente ritiene necessario precisare l'oggetto del giudizio di parifica, riportando testualmente l'art. 39 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, al quale rinvia l'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, che prevede la parificazione per le Regioni a statuto ordinario, nonché</p>



richiamando quanto precisato dalla Corte costituzionale, secondo la quale in sede di parificazione «la decisione da assumere non può non vertere anche sulla verifica, a consuntivo, del rispetto degli accennati equilibri, in relazione, tra l'altro, ai vincoli posti dalla legge finanziaria» (sentenza n. 244 del 1995). Nel caso di specie la decisione di parificazione sarebbe pregiudizialmente condizionata dal giudizio circa il corretto impiego delle anticipazioni, del conseguente riverbero sul risultato di amministrazione e delle sue componenti analitiche da parificare. In applicazione delle censurate leggi regionali la sezione di controllo dovrebbe parificare il rendiconto della Regione Piemonte in pregiudizio delle finalità di esatta determinazione del risultato di amministrazione e di accertamento dell'equilibrio di bilancio, per le quali le sono state attribuite le relative funzioni.

L'accertamento dell'equilibrio finanziario complessivo dell'ente richiede di verificare con esattezza il risultato di amministrazione. Tale funzione di riscontro del bilancio costituirebbe l'oggetto principale e **lo scopo del giudizio di parificazione che, oltre ai controlli analitici in tema di riscossioni, pagamenti, debiti, crediti e situazione di cassa, è finalizzato, soprattutto, alla verifica a consuntivo degli equilibri di bilancio sulla base del bilancio preventivo e di tutte le disposizioni sopravvenute**, che ne hanno modificato la struttura, incidendo sia sul disavanzo d'amministrazione – che, in quanto tale, deve essere successivamente ripianato – sia sugli equilibri dei bilanci futuri.

Occorre ricordare preliminarmente il risalente e costante orientamento di questa Corte, secondo cui la **rimettente Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, è legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale avverso le disposizioni di legge che determinano**, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, **effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria** (ex plurimis, sentenze n. 213 del 2008 e n. 244 del 1995).

Fino all'entrata in vigore dell'art. 1 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel



maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, la parificazione del bilancio era prevista solo per lo Stato e per le autonomie speciali. Per effetto della richiamata disposizione, la stessa è oggi estesa alle Regioni a statuto ordinario, tra cui si annovera la Regione Piemonte.

In definitiva, non v'è dubbio che la novella del 2012 abbia esteso alle Regioni a statuto ordinario l'istituto della parifica del rendiconto e la conseguente disciplina di carattere processuale e sostanziale. Dal che discende automaticamente l'ammissibilità delle questioni in esame sotto il profilo della legittimazione dell'organo rimettente a sollevarle.

Si può pertanto ribadire anche per **il procedimento di parifica davanti alla sezione di controllo** che lo stesso «**non è un giudizio in senso tecnico-processuale** [ma] ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, **la funzione in quella sede svolta dalla Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale**, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, **risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo**, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico. Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo, che si differenzia pertanto nettamente dai controlli c.d. amministrativi, svolgentisi all'interno della pubblica Amministrazione; ed è altresì diverso anche da altri controlli, che pur presentano le caratteristiche da ultimo rilevate, in ragione della natura e della posizione dell'organo cui è affidato [...]. Deve soggiungersi che non mancano nel procedimento in oggetto elementi, formali e sostanziali, riconducibili alla figura del contraddittorio. [...] In tal modo è garantita la possibilità che gli interessi ed il punto di vista dell'amministrazione, nelle sue varie articolazioni, siano fatti valere nel corso del procedimento. [...] D'altronde, sul piano sostanziale, il riconoscimento di tale legittimazione si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che, come nella fattispecie in



	esame, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte» (sentenza n. 226 del 1976).
SENTENZA N. 89/2017	<p>Le condizioni che legittimano la Corte dei conti, in sede di giudizio di parifica, a sollevare questioni di legittimità costituzionale in via incidentale sono le seguenti: l'applicazione di parametri normativi, comprovata dall'esito dicotomico del procedimento, nel senso di ammettere od escludere dalla parifica le singole partite di spesa e di entrata che compongono il bilancio; la giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte: infatti avverso le delibere della sezione regionale di controllo è ammessa l'impugnazione alle Sezioni riunite in speciale composizione; il pieno contraddittorio sia nell'ambito del giudizio di parifica esercitato dalla sezione di controllo della Corte dei conti sia nell'eventuale giudizio ad istanza di parte, qualora quest'ultimo venga avviato dall'ente territoriale cui si rivolge la parifica.</p> <p>Sul piano sostanziale, il riconoscimento di tale legittimazione si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte. (Precedenti citati: sentenze n. 40 del 2014, sull'esito dicotomico dei controlli di legittimità-regularità sui bilanci degli enti territoriali, n. 226 del 1976).</p> <p>La parifica della Corte dei conti, pur non essendo un procedimento giurisdizionale in senso stretto, è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico. Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo. (Precedente citato: sentenza n. 181 del 2015).</p> <p>Sotto il profilo dell'ammissibilità, è costante e risalente l'orientamento di questa Corte, secondo cui la Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, è legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale avverso le disposizioni di legge che</p>



determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, **effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali**, che custodiscono la sana gestione finanziaria (ex plurimis, sentenze n. 181 del 2015, n. 213 del 2008 e n. 244 del 1995).

In particolare, ricorrono integralmente nel caso del procedimento di parifica tutte le condizioni per le quali questa Corte ha ammesso la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale nell'ambito dell'attività di controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti.

Tali condizioni possono essere così sintetizzate:

a) applicazione di parametri normativi. È da sottolineare, in proposito, come nel procedimento di parifica il prevalente quadro normativo di riferimento sia quello del d.lgs. n. 118 del 2011 e come l'esito del procedimento sia dicotomico nel senso di ammettere od escludere dalla parifica le singole partite di spesa e di entrata che compongono il bilancio (sull'esito dicotomico dei controlli di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti territoriali, sentenza n. 40 del 2014);

b) giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte. Infatti, l'art. 1, comma 12, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dall'art. 33, comma 2, lettera a), numero 3), del decreto-legge del 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, dispone che avverso le delibere della sezione regionale di controllo della Corte dei conti – tra le quali, appunto, quella afferente al giudizio di parificazione – «è ammessa l'impugnazione alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, con le forme e i termini di cui all'articolo 243-quater, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, numero 267»;



c) pieno contraddittorio sia nell'ambito del giudizio di parifica esercitato dalla sezione di controllo della Corte dei conti sia nell'eventuale giudizio ad istanza di parte, qualora quest'ultimo venga avviato dall'ente territoriale cui si rivolge la parifica. In entrambe le ipotesi è contemplato anche il coinvolgimento del pubblico ministero a tutela dell'interesse generale oggettivo della regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale (art. 243-quater, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»; artt. 53 e seguenti del regolamento di procedura di cui al regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038, recante «Approvazione del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti», ora sostituiti dagli artt. 172 e seguenti dell'allegato 1 del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recante «Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124»). In definitiva, anche nel procedimento di parifica «è garantita la possibilità che gli interessi ed il punto di vista dell'amministrazione, nelle sue varie articolazioni, siano fatti valere nel corso del procedimento. [...] D'altronde, sul piano sostanziale, il riconoscimento di tale legittimazione [al giudizio costituzionale] si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte» (sentenza n. 226 del 1976).

In conclusione può dirsi che **nella parifica del rendiconto regionale «la situazione è, dunque, analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono»** (sentenza n. 226 del 1976). Pertanto, pur non essendo un procedimento giurisdizionale in senso stretto, «ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la [parifica della] Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico. Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli



	<p>atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo» (sentenza n. 181 del 2015). L'esatta determinazione del risultato di amministrazione costituirebbe «l'oggetto principale e lo scopo del giudizio di parificazione che [...] riguarda non solo la verifica delle riscossioni e dei pagamenti e dei relativi resti (residui) ma anche, e soprattutto, la verifica, a consuntivo, degli equilibri di bilancio».</p> <p>La sezione di controllo rimettente ritiene inoltre di essere legittimata ad adire la Corte costituzionale non solo con riferimento all'art. 81 Cost., ma anche con riferimento a tutte le norme costituzionali in materia di finanza pubblica, compreso l'art. 119, sesto comma, Cost., a seguito delle modifiche apportate dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), che ha introdotto la nuova formulazione dell'art. 119, sesto comma, Cost., e dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ha inserito ulteriori norme in materia di finanza pubblica ed in particolare il nuovo art. 97, primo comma, Cost., come interpretate ed applicate nella recente giurisprudenza costituzionale (si cita la sentenza n. 188 del 2014).</p>
SENTENZA N. 196/2018	<p>La sezione rimettente ricorda anche che, alla giurisprudenza costituzionale formatasi in riferimento al giudizio di parifica del rendiconto dello Stato e delle Regioni ad autonomia speciale, si è affiancata anche quella che ha riconosciuto in capo alle Sezioni regionali di controllo la legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale anche in sede di parifica del rendiconto delle Regioni ad autonomia ordinaria, a seguito della riforma del 2012.</p> <p>Pertanto, essendo indubbia la legittimazione della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di giudizio di parificazione, la Sezione rimettente ritiene che essa debba riconoscersi non solo, come già accaduto, in riferimento all'art. 81 Cost. ma, più in generale, a tutte le norme costituzionali che, in modo diretto o indiretto involgono la materia della finanza pubblica, apprestando tutela alle risorse pubbliche e alla loro corretta utilizzazione.</p> <p>Il collegio rimettente, infine, segnala come il giudizio di parificazione, allo stato della legislazione vigente, sia l'unica possibilità offerta dall'ordinamento per</p>



	sottoporre a scrutinio di legittimità costituzionale in via incidentale le disposizioni legislative che, incidendo sui singoli capitoli, modificano l'articolazione del bilancio e ne possono alterare gli equilibri complessivi.
SENTENZA N. 138/2019	<p>La Corte dei conti è legittimata a sollevare, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto, questioni di legittimità costituzionale in riferimento a parametri diversi e ulteriori rispetto a quelli posti a tutela degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria di cui gli artt. 81 e 119 Cost., quali i parametri attributivi di competenza legislativa esclusiva allo Stato di cui all'art. 117 Cost.</p> <p>Per aversi un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, è sufficiente che ricorra il requisito oggettivo dell'esercizio di funzioni giudicanti per l'obiettivo applicazione della legge, da parte di organi pur estranei alla organizzazione della giurisdizione ed istituzionalmente adibiti a compiti di diversa natura, che di quelle siano investiti anche in via eccezionale, e siano all'uopo posti in posizione super partes. (Precedente citato: sentenza n. 226 del 1976). Il collegio rimettente, infine, condividendo e facendo proprio quanto già osservato dalle sezioni di controllo per il Piemonte e per la Liguria nelle citate ordinanze di rimessione, evidenzia come il giudizio di parificazione, allo stato della legislazione vigente, sia l'unica possibilità offerta dall'ordinamento per sottoporre a scrutinio di legittimità costituzionale in via incidentale, in riferimento ai principi costituzionali in materia di finanza pubblica, le disposizioni legislative che, incidendo sui singoli capitoli, modificano l'articolazione del bilancio e ne possono alterare gli equilibri complessivi.</p> <p>In punto di rilevanza, le sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige richiamano innanzitutto le norme da applicare nel giudizio di parificazione. Viene, infatti, evidenziato che, come disposto dall'art. 39 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti), al quale rinvia l'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, in legge n. 213 del 2013, l'oggetto del</p>



giudizio di parificazione consiste nel porre i risultati del rendiconto generale dello Stato a riscontro con le leggi del bilancio e nel verificare «se le entrate riscosse e versate ed i resti da riscuotere e da versare risultanti nel rendiconto, siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte dai singoli ministeri; se le spese ordinate e pagate durante l'esercizio concordino con le scritture tenute o controllate dalla Corte». La Corte dei conti sarebbe legittimata, in sede di parificazione, a sollevare qualsiasi questione di legittimità costituzionale, con il solo limite dell'esistenza di un effetto, anche indiretto, sulla finanza pubblica, della norma oggetto di censura. Il giudizio di parificazione verrebbe così a configurarsi come uno strumento di controllo generalizzato e diretto della legittimità costituzionale.

D'altronde, la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in questo ambito sarebbe stata già delimitata da questa Corte, sin dalla sentenza n. 244 del 1995, mediante la specificazione dei parametri costituzionali che possono essere lesi (l'art. 81 Cost., al quale si è affiancato l'art. 119 Cost.) da disposizioni che violino i principi contabili volti a salvaguardare gli equilibri di bilancio.

Il problema pregiudiziale della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parificazione, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte Costituzionale), e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), si inquadra in quello più ampio inerente all'ammissibilità di questioni sollevate in sedi diverse da quella giurisdizionale in senso stretto e dalla volontaria giurisdizione, quest'ultima già inquadrata da questa Corte nella funzione giurisdizionale «anche se manchi la lite o non vi sia contraddittorio tra le parti» (sentenza n. 129 del 1957). Con più largo riferimento ad altre ipotesi di procedimenti pendenti dinanzi a una magistratura, diversi – come i giudizi in esame – da quelli di volontaria giurisdizione, è stato affermato che, **per aversi un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, è sufficiente che ricorra «il requisito oggettivo dell'esercizio "di funzioni giudicanti per l'obiettiva applicazione della**



	<p>legge”, da parte di organi “pur estranei alla organizzazione della giurisdizione ed istituzionalmente adibiti a compiti di diversa natura”, che di quelle siano investiti anche in via eccezionale, e siano all’uopo “posti in posizione super partes”» (sentenza n. 226 del 1976).</p> <p>Per quanto concerne la Corte dei conti, plurime pronunce di questa Corte ne hanno riconosciuto la legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità nel corso del giudizio di parificazione (sentenze n. 196 del 2018, n. 181 del 2015, n. 213 del 2008, n. 121 del 1966 e n. 165 del 1963). Coerentemente con la natura di tale specifica funzione, la legittimazione della Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione è stata costantemente riconosciuta con riferimento ai parametri costituzionali posti a tutela degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria. È utile ricordare come questa Corte abbia precisato che la Corte dei conti non può condizionare il contenuto degli atti legislativi regionali o privarli dei loro effetti, perché tale prerogativa è demandata al «sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale [...]. La Corte dei conti, d’altro canto, è organo che come, in generale, la giurisdizione e l’amministrazione è sottoposto alla legge (statale e regionale); la previsione che una pronuncia delle sezioni regionali di controllo di detta Corte possa avere l’effetto di inibire l’efficacia di una legge si configura, perciò, come palesemente estranea al nostro ordinamento costituzionale» (sentenza n. 39 del 2014).</p>
SENTENZA N. 157/2020	<p>...si richiama la sentenza di questa Corte n. 39 del 2014, con la quale è stato affermato che "il controllo finanziario attribuito alla Corte dei conti e, in particolare, quello che questa è chiamata a svolgere sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, va ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità".</p> <p>Quanto alla legittimazione della Corte dei conti a sollevare l'incidente di costituzionalità nell'ambito della funzione di controllo, è stato già precisato che il sindacato previsto dall'art. 1, comma 7, del D.L. n. 174 del 2012 sui bilanci preventivi e successivi degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale "va ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità - da intendere come verifica della conformità delle (complessive) gestioni di detti enti alle</p>



regole contabili e finanziarie - e ha lo scopo, in una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie.

...L'accertamento, da parte delle sezioni regionali della Corte dei conti, delle carenze di maggiore gravità elencate dal comma stesso, fa sorgere l'obbligo, in capo all'ente controllato, di adottare i provvedimenti di modificazione del bilancio o del rendiconto necessari per la rimozione delle irregolarità e il ripristino degli equilibri di bilancio. Lo stesso comma 7 prevede poi ... che **l'inosservanza di detto obbligo**, per la mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o per la inadeguatezza degli stessi, **ha l'effetto di precludere l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.** Si tratta, dunque, di effetti – attribuiti dalla disposizione impugnata alle pronunce di accertamento della Corte dei conti – chiaramente cogenti nei riguardi degli **enti del Servizio sanitario nazionale e, nel caso di inosservanza degli obblighi a questi imposti, inibitori, pro parte, dell'efficacia dei bilanci da essi approvati.** Siffatti esiti del controllo sulla legittimità e sulla regolarità dei conti degli enti del Servizio sanitario nazionale sono volti a **evitare danni irreparabili agli equilibri di bilancio di tali enti.** Essi comportano, in tutta evidenza, una limitazione dell'autonomia degli enti del Servizio sanitario nazionale, che, tuttavia – come questa Corte ha già incidentalmente rilevato nella sentenza n. 60 del 2013 – si giustifica "in forza del diverso interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito ... in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost.", anche in considerazione delle esigenze di rispetto dei vincoli posti dal diritto dell'Unione europea" (sentenza n. 39 del 2014).

È stato ulteriormente affermato che **il sindacato sui bilanci degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, unitamente alla parifica dei rendiconti regionali, appartiene al genere dei controlli di legittimità-regolarità** (sentenze n. 40 del 2014 e n. 60 del 2013).



Il connotato di legittimità-regolarità di tali controlli - quando la Corte dei conti deve applicare disposizioni di legge o aventi forza di legge - **viene peraltro assimilato**, ai fini dell'impulso al sindacato di legittimità costituzionale, **all'attività giurisdizionale**. Infatti, le relative pronunce interdittive della spesa attribuite alla magistratura contabile, quando sussista una lesione al principio di equilibrio del bilancio o agli altri parametri costituzionali di natura finanziaria, incidono sulle situazioni soggettive degli enti sottoposti al controllo e possono colpire incidentalmente anche altri soggetti, sicché, in conformità al principio sancito dalla sentenza n. 39 del 2014 per cui, laddove le deliberazioni delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti incidano su dette posizioni soggettive, deve essere riconosciuta ai soggetti controllati "la facoltà di ricorrere agli ordinari strumenti di tutela giurisdizionale previsti dall'ordinamento, in base alle fondamentali garanzie costituzionali previste dagli articoli 24 e 113 della Costituzione, espressamente qualificate come principi supremi dell'ordinamento".

Gli elementi di tale connotato paragiurisdizionale sono già stati sintetizzati nella sentenza di questa Corte n. 89 del 2017, e sono così riassumibili:

- a) applicazione di parametri normativi;
- b) giustiziabilità del provvedimento di controllo: l'art. 1, comma 7, del D.L. n. 174 del 2012, "allo scopo di assicurare l'effettività dei controlli finanziari della Corte dei conti, ha attribuito alle pronunce di accertamento delle sezioni regionali di controllo della stessa Corte, da esso previste, effetti non meramente collaborativi - come quelli che rimettono agli stessi enti controllati l'adozione delle misure necessarie a rimuovere le irregolarità o le disfunzioni segnalate - ma imperativi nei riguardi degli enti del Servizio sanitario nazionale e, nel caso di inosservanza degli obblighi imposti, inibitori dell'azione amministrativa degli stessi enti. Tali pronunce delle sezioni regionali della Corte dei conti possono, perciò, ledere le situazioni giuridiche soggettive degli enti del Servizio sanitario nazionale" (sentenza n. 39 del 2014). Ne consegue che, a tutela delle situazioni giuridiche coinvolte, il legislatore ha previsto con l'art. 11, comma 6, lettera e), del D.Lgs. n. 174 del 2016, la possibilità di ricorrere davanti alle sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti in ossequio al fondamentale principio di difesa contenuto nell'art. 24 Cost.;



	<p>c) pieno contraddittorio con l'ente controllato sia nell'ambito del sindacato di legittimità-regolarità che nell'eventuale giudizio impugnatorio di cui alla lettera precedente, nell'ambito del quale è coinvolto anche il pubblico ministero contabile "a tutela dell'interesse generale oggettivo della regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale D'altronde, sul piano sostanziale, il riconoscimento di tale legittimazione al giudizio costituzionale si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte" (sentenza n. 226 del 1976)" (sentenza n. 89 del 2017).</p> <p>In definitiva, nel sindacato di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti territoriali e degli enti del Servizio sanitario nazionale "la situazione è, dunque, analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono" (sentenza n. 226 del 1976). Pertanto, pur non essendo un procedimento giurisdizionale in senso stretto, "ai limitati fini dell'art. 1 della L.Cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della L. n. 87 del 1953, l'attività della Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico. Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo" (sentenza n. 181 del 2015).</p>
SENTENZA N. 189/2020	I caratteri del procedimento di parifica sono stabiliti dall'art. 39 del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, recante "Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti" e ulteriormente specificati dall'art. 1 (Rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni) del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con



modificazioni, nella L. 7 dicembre 2012, n. 213, applicabile anche alle Province autonome (sentenza n. 138 del 2019). Essi rendono il procedimento di parifica ascrivibile al novero dei "controlli di legittimità-regolarità delle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci consuntivi degli enti territoriali" (sentenza n. 101 del 2018). In tale sede, **"la situazione è, dunque, analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono"** (sentenza n. 226 del 1976) ..., **risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo"** (sentenza n. 89 del 2017). È evidente che, **ove queste ultime siano costituzionalmente illegittime e tali siano dichiarate, il citato giudizio di conformità non possa avere esito positivo e, quindi, condurre alla "parificazione degli specifici capitoli del rendiconto regionale, dunque delle spese che su di essi gravano"** (sentenza n. 146 del 2019).

Questa Corte, infatti, ha ravvisato nel procedimento di parificazione tutte le condizioni necessarie per promuovere questioni di legittimità costituzionale in via incidentale, vale a dire: "a) applicazione di parametri normativi; b) giustificabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte (ai sensi dell'art. 1, comma 12, del D.L. n. 174 del 2012), in considerazione della circostanza che l'interesse alla legalità finanziaria, perseguito dall'ente controllante, connesso a quello dei contribuenti, è distinto e divergente dall'interesse degli enti controllati, e potrebbe essere illegittimamente sacrificato, senza poter essere fatto valere, se il magistrato non potesse sollevare la questione sulle norme che si trova ad applicare e della cui conformità alla Costituzione dubita; c) pieno contraddittorio, sia nell'ambito del giudizio di parifica esercitato dalla sezione di controllo della Corte dei conti, sia nell'eventuale giudizio ad istanza di parte, qualora quest'ultimo venga avviato dall'ente territoriale cui si rivolge la parifica, garantito anche dal coinvolgimento del pubblico ministero, a tutela dell'interesse generale oggettivo alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale (art. 243-quater, comma 5, D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali") (sentenza n. 89 del 2017)" (sentenza n. 196 del 2018).



SENTENZA N.
244/2020

Il giudizio di parificazione, affidato alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dall'art. 1, comma 5, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella L. 7 dicembre 2012, n. 213, **ha come oggetto il rendiconto generale annuale della Regione**. In esso si procede alla **verifica che le spese effettuate nell'esercizio finanziario dell'anno trascorso, indicate nei vari capitoli, siano conformi alle leggi di bilancio (annuali e pluriennali) e rispettose delle autorizzazioni di spesa e dei vincoli di bilancio, di competenza e di cassa inerenti a quello specifico esercizio finanziario**.

Ciascun rendiconto - è utile evidenziare - è redatto alla luce dello specifico contesto normativo inerente all'esercizio finanziario cui fa riferimento. Per tale motivo, in sede di giudizio di parificazione, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti valutano, ogni anno, il rendiconto generale dell'esercizio finanziario trascorso, rendiconto che può essere strutturato in modo differente da un anno all'altro, in sintonia con l'evoluzione del quadro normativo di riferimento in tema di spesa.

Secondo l'indirizzo ormai costante di questa Corte, **"le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono legittimate a sollevare questione di legittimità costituzionale avverso tutte "le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari" e da tutti gli "altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria"** (sentenza n. 196 del 2018; nello stesso senso, sentenze n. 146 e n. 138 del 2019; ordinanza n. 181 del 2020). In questa prospettiva, in diverse occasioni sono state scrutinate questioni di legittimità costituzionale, sollevate nell'ambito del giudizio di parifica dei rendiconti regionali, inerenti a norme regionali sulla cui base sono state disposte e autorizzate le spese iscritte nei medesimi rendiconti, in quanto incidavano "sull'articolazione della spesa del bilancio consuntivo" e "sul quantum della stessa" (sentenza n. 138 del 2019).

Sin dalla sentenza n. 196 del 2018 questa Corte ha riconosciuto, come si è già ricordato, la legittimazione delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti a sollevare,



	<p>in sede di parificazione dei rendiconti, questioni di legittimità costituzionale in riferimento a parametri diversi da quelli finanziari, solo se evocati in correlazione funzionale con questi ultimi, quindi nelle circostanze in cui la loro violazione sia tale da determinare l'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata (fra le altre sentenze n. 146 e n. 138 del 2019; ordinanza n. 181 del 2020).</p>
SENTENZA N. 215/2021	<p>Con le decisioni n. 180/2020/PARI del 1 settembre 2020 e n. 202/2020/PARI del successivo 14 settembre, la Corte rimettente ha sospeso i giudizi di parificazione dei rendiconti generali della Regione Abruzzo per gli esercizi finanziari 2016-2017 e 2018, limitatamente al capitolo di spesa 11102 e, con due distinte ordinanze (n. 41 e n. 47 entrambe del 30 luglio 2020), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 5, della L.R. Abruzzo n. 40 del 2010, come sostituito dall'art. 32, comma 1, della L.R. Abruzzo n. 42 del 2013, in riferimento agli evocati parametri.</p> <p>1.2.- Tanto premesso, il rimettente ritiene sussistente la propria legittimazione a sollevare le predette questioni di legittimità costituzionale in sede di parificazione dei rendiconti regionali, in virtù della "peculiare natura" di tale giudizio, che si svolge con le formalità della giurisdizione contenziosa, ai sensi dell'art. 40 del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti).</p> <p>Il controllo svolto dalla Corte dei conti in sede di parificazione avrebbe, inoltre, una funzione di garanzia dell'ordinamento, "di controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato (...) preordinato a tutela del diritto oggettivo" (è citata la sentenza di questa Corte n. 384 del 1991), caratteri che costituirebbero "indubbio fondamento della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità".</p> <p>Peraltro, la specificità dei compiti svolti dalla Corte dei conti nel quadro della finanza pubblica sarebbe giustificata "con l'esigenza di ammettere al sindacato costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero per altra via, ad essa sottoposte" (viene citata la sentenza di questa Corte n. 226 del 1976).</p> <p>Secondo il Collegio rimettente, questa Corte avrebbe riconosciuto la legittimazione della Corte dei conti, in sede di</p>



giudizio di parificazione, a sollevare questioni di legittimità costituzionale "avverso tutte quelle disposizioni di legge che determinino effetti modificativi dell'articolazione del bilancio per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari, vale a dire sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione, disegnati con il sistema dei risultati differenziali" (è citata la sentenza n. 213 del 2008).

In punto di rilevanza, secondo il Collegio rimettente ai sensi dell'art. 39 del R.D. n. 1214 del 1934 e per costante giurisprudenza costituzionale, il giudizio di parifica avrebbe come oggetto "la verifica delle riscossioni e dei pagamenti e dei relativi resti (residui) e, soprattutto, la verifica a consuntivo degli equilibri di bilancio sulla base del bilancio preventivo e di tutte le disposizioni sopravvenute che ne hanno modificato la struttura".

Sarebbe inoltre possibile, per costante giurisprudenza contabile, la possibilità di "procedere ad una parifica parziale, in linea con l'oggetto del giudizio che ... si sostanzia in più parifiche distinte delle diverse poste, che confluiscono nel risultato complessivo" (ex multis, decisione n. 36/CONTR/2011 delle Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige, decisioni n. 116/2014/PARI, n. 39/2016/PARI della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, n. 36/2014/PARI della Sezione regionale di controllo per la Calabria, n. 46/2014/PARI della Sezione regionale di controllo per la Liguria e decisione n. 2/2014/SS.RR./PARI delle Sezioni riunite per la Regione Siciliana).

Nella sentenza di questa Corte n. 138 del 2019 è stato affermato che «ove sia la legge stessa a pregiudicare principi di rango costituzionale, l'unica via da percorrere per il giudice della parificazione rimane proprio il ricorso all'incidente di costituzionalità»

DIRITTO

Sotto il profilo della legittimazione del giudice a quo a sollevare questioni di legittimità costituzionale, è costante e risalente l'orientamento di questa Corte secondo cui «**la Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, è legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la**



	<p>sana gestione finanziaria» (ex multis, sentenza n. 89 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 196 del 2018), giacché nella parifica del rendiconto regionale ricorrono integralmente tutte le condizioni per le quali è ammessa la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale (elencate, da ultimo, nella sentenza n. 80 del 2021) e la situazione è «analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono» (sentenza n. 89 del 2017).</p> <p>Tale legittimazione, peraltro, è stata riconosciuta anche nei casi in cui la lesione dei precetti finanziari sia la conseguenza della violazione di parametri di competenza (sentenze n. 112 del 2020, n. 146 e n. 138 del 2019 e n. 196 del 2018), allorquando la suddetta invasione sia «funzionalmente correlata» alla violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., per aver determinato un incremento delle poste passive del bilancio in riferimento al costo del personale (sentenza n. 112 del 2020).</p>
SENTENZA N. 235/2021	<p>In via pregiudiziale deve essere ribadita la legittimazione della Corte dei conti, in sede di controllo di legittimità-regolarità sui conti degli enti territoriali a sollevare questioni di legittimità costituzionale dinanzi a questa Corte. In particolare, con riguardo al giudizio di parificazione dei rendiconti regionali è stata riconosciuta l'ammissibilità di questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti «avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria [...] giacché nella parifica del rendiconto regionale ricorrono integralmente tutte le condizioni per le quali è ammessa la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale (elencate, da ultimo, nella sentenza n. 80 del 2021) e la situazione è "analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono" (sentenza n. 89 del 2017)» (così, ex multis, sentenza n. 215 del 2021).</p> <p>Se, infatti, ai fini del risanamento non viene preso a riferimento l'effettivo disavanzo emergente dall'esercizio sottoposto a rendiconto, è evidente</p>



	<p>che la conseguente inappropriata rateazione degli accantonamenti e dei debiti consente un aumento del deficit e non la sua progressiva riduzione fino al completo raggiungimento dell'obiettivo di finanza pubblica.</p> <p>I disavanzi emergenti dai rendiconti dei singoli esercizi devono essere ripianati ai sensi dell'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 il quale prescrive che «[l]eventuale disavanzo di amministrazione accertato ai sensi del comma 1 a seguito dell'approvazione del rendiconto [...] è applicato al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione. La mancata variazione di bilancio che, in corso di gestione, applica il disavanzo al bilancio è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio».</p> <p>Tali disposizioni sono espressive dei canoni costituzionali afferenti alla sana gestione finanziaria, alla responsabilità di mandato e all'equità intergenerazionale. Le deroghe temporali per il risanamento introdotte in passato sono connesse a situazioni di particolari difficoltà finanziario-contabili cui il legislatore statale ha cercato, di volta in volta, di porre rimedio.</p>
SENTENZA N. 247/2021	... come di recente ribadito da questa Corte, "la Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, è legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria" (ex plurimis, sentenza n. 89 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 196 del 2018), "giacché nella parifica del rendiconto regionale ricorrono integralmente tutte le condizioni per le quali è ammessa la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale [...] e la situazione è "analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale),



	allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono" (sentenza n. 89 del 2017)" (sentenza n. 215 del 2021).
--	---

PARIFICA RENDICONTO 2019

L'anno 2020 è stato un anno molto particolare, attraversato dall'emergenza sanitaria determinata dalla diffusione, a livello globale, del coronavirus, Covid 19 e proprio per fronteggiare tale situazione il legislatore è intervenuto con svariate norme che hanno inevitabilmente investito l'attività giudiziaria e quella contabile. L'art. 107 del Decreto Legge 17 marzo 2020, n.18, convertito in legge 24 aprile 2020 n.27 ha prorogato anche i termini per l'approvazione del rendiconto 2019, da parte della Giunta Regionale al 30 giugno 2020 e del Consiglio regionale al 30 settembre 2020. La Giunta regionale, con la delibera di Giunta n. 209 del 23 luglio 2020, ha approvato il progetto di legge avente come oggetto il Rendiconto generale per l'esercizio 2019 e trasmesso alla Sezione regionale della Corte dei Conti per la relativa parifica, come previsto dall'articolo 1, comma 5, del D.L. 174/2012.

Come già evidenziato nella parte introduttiva del presente lavoro, nel procedimento per l'approvazione, da parte del Consiglio regionale, del Rendiconto generale della Regione si inserisce il giudizio di parificazione della Sezione regionale di controllo di cui all'art. 1, comma 5, del D.L. n.174/2012 che richiama gli articoli 39, 40 e 41 del R.D. n.1214/1934 a tenore del quale "*Il rendiconto generale della regione è parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare*



Consiglio regionale della Calabria
SETTORE COMMISSIONE BILANCIO, PROGRAMMAZIONE
ECONOMICA, ATTIVITÀ PRODUTTIVE, AFFARI UE
E COMMISSIONI SPECIALI

l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa. La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al presidente della giunta regionale e al consiglio regionale".

Principio basilare che la Regione è tenuta ad osservare è quello del pareggio di Bilancio, introdotto espressamente nella Carta Costituzionale, a seguito della legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1 che ha modificato l'art. 81 della Costituzione che stabilisce: "*Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico ... Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte*".

Come affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n.18 del 14 febbraio 2019: "*Il principio di equilibrio di bilancio non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate ...*".

Il rendiconto generale per l'anno 2019 della Regione Calabria è stato parificato dalla Corte dei Conti con la decisione n. 223/2020 del 10 dicembre 2020, con la quale la Corte ha parificato il rendiconto generale nelle componenti del conto del bilancio e del conto del patrimonio.

Nel corpo della relazione vengono comunque evidenziate delle criticità e individuate delle raccomandazioni e dei suggerimenti che la Corte sottopone all'attenzione della Regione Calabria.

Con riferimento alle **entrate** la Corte evidenzia come nel 2019 vi è stata una flessione su base annua degli accertamenti e degli incassi di numerose voci; altre voci hanno però avuto un consistente incremento in termini di accertamenti e di incassi (es. Imposta regionale sulle concessioni statali sui beni del patrimonio indisponibile, Tasse sulle concessioni regionali, Addizionale regionale sul gas



naturale), con conseguente consistente flusso di entrate. La Sezione sottolinea come la maggior parte di queste entrate accertate è destinata alla Sanità.

Con riferimento alle **spese** nel corpo della relazione di parifica si specifica che oltre il 34% delle spese in conto capitale sono destinate agli investimenti relativi ai programmi comunitari e nazionali (risorse POR, FSC e PAC), circa il 25% afferisce a investimenti effettuati con risorse statali e circa il 12% è destinato alla copertura dei disavanzi in sanità. Si mantiene su valori non elevatissimi la spesa in conto capitale, che nel triennio copre in media il 60% degli impegni assunti e, nel 2019, comporta pagamenti per circa il 50% degli impegni di competenza.

In generale, analizzando le scritture contabili dell'esercizio 2019, la Sezione ha rilevato la presenza di alcuni residui attivi e passivi che presentano scarsa movimentazione.

Con riferimento ai **residui attivi** la Regione ha precisato che sono stati espunti dalle scritture contabili i crediti ritenuti inesigibili, i residui attivi relativi ad assegnazioni dello Stato ai sensi della legge n.64/1986 ormai datati (riportandoli, in parte, in contabilità economico patrimoniale, per dare la possibilità ai Dipartimenti di richiederli ancora) e, per il principio applicato della competenza finanziaria, quelli inerenti a contributi a rendicontazione per i quali non è stata eseguita alcuna spesa.

A tal proposito la Corte specifica:

- che al 1.1.2019 gli stessi ammontavano ad euro 3.921.633.616,04, al netto delle contabilità speciali (pari a euro 298.899.084,65), al 31.12.2019 la consistenza dei residui attivi ammontava a euro 4.243.335.194,92 al netto delle contabilità speciali (pari a euro 387.538.373,77). In occasione della chiusura dell'esercizio finanziario 2019, con deliberazioni della Giunta regionale n. 194 del 20 luglio 2020 sono stati eliminati, complessivamente, residui attivi per euro 449.431.669,12;
- che dei residui attivi provenienti da esercizi antecedenti al 2019, oltre 440 milioni (al netto delle partite di giro) sono stati riscossi, oltre 449 milioni



sono stati eliminati a seguito di riaccertamento, per cui ne sono residuati oltre 3 miliardi e 32 milioni (al netto di partite di giro), che sono sempre tanti, anche se il 29% - pari ad oltre euro 916 milioni - riguarda il perimetro sanitario, al quale non si applica il principio di competenza finanziaria potenziata.

A tal fine la Sezione stabilisce che la Regione dovrebbe, pertanto, rivedere efficacemente la situazione dei residui attivi provenienti da esercizi precedenti, attivando efficaci procedure di recupero e/o eliminandoli qualora la loro riscossione (specie per i più vetusti) si presentasse ormai altamente improbabile, se non impossibile.

In particolare, con riferimento ai residui attivi riguardanti i crediti che la Regione vanta nei confronti dei Comuni per il servizio idropotabile e per il servizio rifiuti, la Corte prende atto delle numerose iniziative attuate dalla Regione successivamente alle osservazioni formulate in sede di parifica del rendiconto 2018.

La Regione ha sostenuto di essersi attivata con i Comuni per il recupero dei crediti in questione e che, comunque, gli Enti locali hanno avuto la possibilità di accedere all'anticipazione di liquidità. In particolare, ha elencato una serie di attività e un'ulteriore ricognizione della situazione debitoria dei Comuni, ulteriormente sollecitandoli a stipulare rateizzazioni, notificando ordinanze ingiunzioni e, in assenza di pagamento, avviando la riscossione coattiva. Inoltre, ha rappresentato che, pur in assenza di accantonamenti specifici, a fini prudenziali, in occasione della chiusura del rendiconto, oltre 30 milioni di euro sono confluiti negli "altri accantonamenti" del risultato di amministrazione, eventualmente utilizzabili.

Allo stesso tempo, però, con riferimento a detti crediti, considerato che la Regione, come detto, ha più volte sollecitato riscontri da parte degli Enti interessati e tenuto conto del contesto di grave emergenza epidemiologica che ha travolto il Paese – contesto che chiaramente ha rallentato ulteriormente le attività di verifica contabile che si ritiene opportuno venga effettuata – la Sezione



ha raccomandato all'Amministrazione di procurare, entro la redazione del prossimo rendiconto, i documenti necessari al pieno mantenimento in bilancio dei crediti citati, riservandosi di verificare ulteriormente la fondatezza dei residui in parola in occasione del prossimo giudizio di parificazione.

Con riguardo ai **risultati della gestione di cassa** la Sezione evidenzia che la gestione di competenza presenta un miglioramento rispetto al 2018: infatti, a fine 2018 il risultato di cassa di competenza era negativo per circa 37,5 mln, mentre a fine 2019 risulta positivo per circa 26,9 mln; invece, la gestione in conto residui, riferita pertanto a debiti e crediti sorti in esercizi precedenti, presenta un saldo negativo, laddove nel 2018 il risultato era positivo. La Sezione, sulla base dei dati forniti, rileva una scarsa capacità di riscossione, sia uno sbilancio in termini assoluti di - € 421.342.432,82 fra riscossioni (pari a € 440.199.980,36) e pagamenti (pari a € 861.542.413,18).

La Corte sottolinea che i dati a disposizione confermano il risultato negativo della gestione complessiva del flusso di cassa nell'esercizio finanziario 2019. Infatti, la quota vincolata del già esiguo fondo cassa al 31/12/2019 è pari al 42,22% (€ 97.301.108,99), la percentuale più alta dopo il 2016; il quale 2016 però chiudeva con un fondo cassa al 31/12 pari a € 315.331.023,73, ben € 84.885.942,94 in più rispetto a € 230.445.080,79 del 2019.

Il saldo riscossioni-pagamenti è il peggiore in assoluto del quinquennio (- € 197.832.016,50).

Passando ad una analisi dinamica del flusso di cassa, la consistenza della cassa iniziale, dà rilievo del netto peggioramento nell'annualità 2019; infatti, se si considera che all'1/1 la Regione Calabria aveva un fondo cassa pari a € 428,277.097,29 (l'importo più alto del quinquennio) e che invece chiude al 31/12 con la situazione sopra descritta - e cioè la peggiore negli ultimi cinque anni.

Ne consegue, conclude la Sezione, la necessità, da parte degli organi competenti, di individuare le storture che hanno determinato tale peggioramento ed apportare immediatamente le dovute correzioni.



Sull'assottigliarsi della cassa hanno pesano soprattutto i pagamenti dei debiti pregressi, pertanto la Regione, in ossequio alle prescrizioni della Corte dei Conti intrapreso un cammino per tentare di arginare la patologia costituita da queste copiose procedure esecutive, individuando strumenti volti ad assicurare la liberazione delle proprie risorse di cassa.

Sempre con riferimento alla gestione della cassa, la Sezione passa ad esaminare la questione relativa ai pignoramenti gravanti sul fondo cassa.

Nel corpo della relazione si chiarisce che al 31.12.2018, in base ai dati SIOPE, il fondo cassa regionale presentava una consistenza di € 428.277.097,29, di cui € 111.220.277,68 "quota vincolata"; al 31.12.2019, sempre in base ai dati SIOPE il fondo cassa ammonta a € 230.445.080,79, di cui € 97.301.108,99 "quota vincolata". Su base annua, pertanto, i pignoramenti sono diminuiti in valore assoluto di € 13.919.168,69.

La Sezione conclude tale disamina osservando in primis che, rispetto all'esercizio 2018, sono state poste in essere concrete iniziative per risolvere l'annoso problema dei pignoramenti gravanti sul fondo cassa. Invita quindi l'Amministrazione a proseguire nel cammino intrapreso, che verrà costantemente monitorato dalla Sezione negli esercizi a seguire. La Corte prosegue chiarendo che per quanto attiene ai pagamenti effettuati dalla Regione quale terzo pignorato, risulta confermato il modus operandi dell'Amministrazione che non utilizza il fondo rischi per presidiare tali uscite di bilancio, ma si serve di fondi costituiti ad hoc. Questo meccanismo è messo in atto per fronteggiare varie spese connesse al contenzioso.

L'analisi si concentra poi sul **contenzioso regionale**. In occasione del giudizio di parificazione del rendiconto regionale 2018, la Sezione aveva accertato che l'accantonamento a fondo contenzioso presentava varie criticità.

Nello specifico, non tutto il contenzioso risultava accuratamente tracciato, soprattutto se affidato a legali esterni; emergeva, inoltre, che il "rischio contenzioso" era stato fronteggiato, di regola, attraverso l'utilizzo di altri capitoli di spesa/accantonamenti presenti in bilancio. infine, vi erano situazioni che non



venivano mai considerate fra le "passività potenziali". A conclusione del proprio esame, il Collegio invitava l'Amministrazione ad adottare le seguenti misure correttive:

- a) riesame e puntuale mappatura del contenzioso, onde evitare di effettuare accantonamenti a "fondo rischi" non congrui (sia nel senso di una loro sovrastima, sia nel senso di una loro sottostima);
- b) stanziamento, già in sede di bilancio di previsione, di un congruo accantonamento per garantire la copertura finanziaria delle regolarizzazioni contabili dei pagamenti effettuati dal tesoriere regionale, a seguito di pignoramenti;
- c) incremento del fondo rischi per i crediti del servizio idropotabile, con particolare riferimento a quello vs il Comune di Cosenza pari a € 19.575.340,01.

Pertanto, il Fondo contenzioso al 31/12/2018, a seguito delle determinazioni assunte con la Deliberazione della Giunta regionale n. 531/2019, in sede di approvazione definitiva del rendiconto 2018 effettuata dal Consiglio regionale con la legge n. 50 del 4 dicembre 2019, viene rideterminato nell'importo di € 43.551.257,87, registrando una riduzione complessiva rispetto all'accantonamento presente nel disegno di legge sottoposto a giudizio di parificazione pari a € 23.610.498,49.

Con riferimento all'anno 2019, in merito al fondo rischi, la Sezione osserva in primis che la Regione ha mostrato di aver accolto gli inviti effettuati in occasione del giudizio di parificazione per l'esercizio 2018, mappando con maggiore accuratezza l'accantonamento destinato a fronteggiare i rischi da contenzioso e tenendo conto della necessità di mitigare il rischio che potrebbe derivare da vertenze di considerevole importo (come quella collegata al Comune di Cosenza, per la fornitura idropotabile).

Allo stesso tempo ritiene che la qualità delle valutazioni dell'Avvocatura regionale risenta di un non pieno governo dello stato del contenzioso. La Sezione chiarisce, sulla base delle informazioni assunte, che l'Avvocatura non è stata in grado di



fornire puntuali informazioni sull'andamento dei principali "filoni" di controversie (es. cause attualmente in essere, loro valore, ecc.). Secondo la Corte è evidente che la stima del fondo rischi non può prescindere, in concreto, anche dall'effettivo utilizzo dello stesso, diversamente il bilancio regionale può risultare "appesantito" da accantonamenti non necessari, né può beneficiare di accantonamenti insufficienti.

La Sezione ritiene che l'Amministrazione debba garantire l'implementazione di un sistema più tempestivo di governo del contenzioso nonché una migliore circolarità informativa fra il Dipartimento Bilancio e l'Avvocatura, onde consentire una programmazione di risorse finanziarie ancor più calibrata rispetto ai progressi già compiuti. Prosegue ritenendo che dovrà essere chiaramente perseguito il cammino intrapreso nel costante monitoraggio delle controversie (anche affidate a legali esterni) e nella accurata valutazione delle stesse ai fini della quantificazione dei giusti accantonamenti di bilancio. Osserva, infatti, che il meccanismo di copertura delle spese e degli oneri di giudizio adottato dalla Regione - che fa leva sull'ampio utilizzo di fondi di bilancio per spese legali di varia natura - può essere funzionale a fronteggiare i rischi da contenzioso di bassa complessità e importo; per le controversie di maggior importo e complessità, invece, non si può prescindere da un congruo accantonamento a fondo rischi. Tale accantonamento, oltre a essere contabilmente doveroso, è il solo in grado di consentire, di fronte a rischi legali ingenti, la salvaguardia attuale e prospettica degli equilibri di bilancio.

Con riferimento ai **debiti fuori bilancio** la Corte evidenzia delle criticità.

L'ammontare complessivo dei debiti fuori bilancio riconosciuti dalla Giunta regionale nell'anno 2019 è pari a € 1.388.716,30. Nella propria relazione la Sezione, pur rimarcando il considerevole importo di debiti contratti al di fuori delle normali procedure di spesa, rileva, nell'esercizio 2019, una netta inversione di tendenza, con una significativa riduzione in termini percentuale (- 61,13% su base annuale).



In generale, comunque, la Sezione ha appurato gli evidenti ritardi nel riconoscimento dei debiti fuori bilancio in cinque dei sei atti complessivamente adottati. Come chiarito dalla Regione, i suddetti ritardi sono per lo più originati da disfunzioni organizzative, ossia da scarsa tempestività dei vari settori nell'inoltro della documentazione al Dipartimento Bilancio. In alcuni casi, i ritardi si sono protratti anche per la imprecisione e incompletezza dei documenti inviati al citato Dipartimento. La Sezione, nel precisare che valuterà le disfunzioni evidenziate anche in occasione del prossimo giudizio di parificazione, ritiene necessario che la Regione implementi il raccordo fra i vari Dipartimenti e Settori e il Dipartimento Bilancio anche relativamente a questi aspetti. La Sezione, inoltre, nel sottolineare che in diversi casi l'Ente ha utilizzato risorse di competenza del 2019 per dare copertura a debiti divenuti esigibili in annualità precedenti, rammenta che non è possibile procrastinare in maniera arbitraria l'imputazione di spese ad esercizi diversi da quello in cui il debito diviene esigibile: ciò infatti, *"significherebbe introdurre in maniera asistemica una facoltà di gestione delle posizioni fuori bilancio secondo criteri che esporrebbero le gestioni stesse al pericolo di comportamenti opportunistici, non potendosi escludere che la prospettiva di poter spalmare, comunque in più anni, un debito, potrebbe alimentare un maggior livello di approssimazione nella programmazione delle spese"* (Deliberazione n.21/SEZAUT/2018/QMIG).

La Sezione conclude precisando che nel caso della Regione Calabria, una disfunzione legata a tali problematiche rischia di potersi tradurre nella violazione di principi contabili, fra cui in primis quello della competenza finanziaria potenziata.

Con riferimento al principio **pareggio di bilancio**, nella relazione si dà atto che questo è regolamentato dall' art. 9, comma 1, della Legge n. 243/2012 che prevede che i bilanci degli enti territoriali si considerano in equilibrio, sia nella fase di previsione che in quella di rendiconto, se conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali.



A tal proposito la Corte chiarisce che, in sede di esame della certificazione dell'anno 2018 (relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2018 – Decisione della Sezione n. 130/2019) rilevava che la Regione *“certifica gli investimenti in relazione ad una programmazione degli stessi che prescinde dallo schema di riparto degli importi fra le diverse annualità”*.

Nella relazione in oggetto si specifica che tale situazione permane anche per l'annualità 2019.

Spese del personale

La dotazione organica della Giunta e del Consiglio regionale presenta una diminuzione numerica (da 3.214 unità nel 2018 a 3.208 unità nel 2019), mentre la spesa aumenta da oltre 117 milioni di euro a oltre 118 milioni di euro nel 2019. L'incremento della spesa è dovuto all'aumento di 10 unità dei direttori generali (22 in totale), nonché dei Dirigenti a tempo pieno aumentati di 4 unità rispetto al 2018 (109 unità in totale), nonché ad altri fattori (mobilità di 4 unità, stabilizzazione di 4 unità ai sensi dell'art. 20, comma 2, D.lgs n.75/2017).

Dall'istruttoria realizzata dalla Sezione emerge che i maggiori oneri determinatisi nell'anno 2019 derivano da atti adottati dalla Giunta regionale. La spesa del personale del Consiglio regionale è infatti diminuita su base annua, passando da € 16.611.715 al 31.12.2018 a € 16.545.816 al 31.12.2019.

Il vincolo finanziario di contenimento della spesa del personale di cui all'art. 1, comma 557 e 557 quater della legge n.296/2006, per il 2019, è stato rispettato. La spesa ammonta ad euro 111.882.507,66 a fronte di una media triennale (2011/2013) di euro 143.558.748,40.

Per il lavoro flessibile il limite di spesa di cui all'art.9, comma 28, del D.L. n.78/2010 è rispettato se si guarda al dato complessivo Giunta /Consiglio, mentre il dato analitico registra uno sfioramento per il Consiglio e il rispetto del tetto con un congruo margine per la Giunta.

La Sezione osserva come il Consiglio regionale, sia pur conseguendo una tendenziale riduzione della spesa negli anni, continua a non contenere la spesa



nel limite di legge, reiterando pertanto anche nell'anno 2019 la violazione del parametro di legge previsto dall'art. 9, comma 28 del D.L. n. 78/2010.

Nel corpo della relazione si specifica, inoltre, che con riguardo al personale dirigenziale della Giunta regionale risulta il mancato rispetto del vincolo di cui all'art. 23 del D.lgs. n.75/2017.

La Sezione, inoltre, evidenzia come il costo del personale delle società partecipate ed enti strumentali presenti una notevole incidenza sulla spesa (spesa indiretta).

La Sezione di controllo ha chiesto all'Ente di comunicare la consistenza numerica di questo personale e gli oneri sostenuti, nonché gli oneri per consulenti e incarichi professionali conferiti dai predetti Enti partecipati.

La Regione ha fornito un riscontro parziale, sostanzialmente solo per alcune società partecipate (5 su 15), alcune delle quali in stato di liquidazione o fallimento e solo per alcuni Enti strumentali e Fondazioni. In ogni caso anche per queste società e enti ha trasmesso dati parziali.

In particolare, con riferimento agli enti strumentali nella relazione si da atto che il numero complessivo delle unità impiegate ha registrato una costante riduzione, con riduzione della correlata spesa annuale, ad eccezione dell'anno 2019. Infatti, nell'anno 2019, a fronte di una riduzione delle unità lavorative rispetto al 2018 di 141 unità, la spesa ha registrato un incremento pari a € 1.910.079,81.

La Sezione conclude rilevando che, a fronte dei dati parziali riguardanti le società partecipate e gli Enti strumentali e controllati, non è possibile avere un quadro completo dell'effettiva incidenza dei costi indiretti del relativo personale gravanti sul Bilancio regionale.

In proposito la Sezione richiama la necessità della conciliazione debiti/crediti tra Regione ed Enti partecipati e/o controllati.

La Sezione, poi, nel corpo della relazione di parificazione dedica tutta una sezione alla **contabilità economico-patrimoniale**.



Il D.lgs n.118/2011, art. 2 comma 1, prevede che *"Le Regioni e gli enti locali di cui all'art.2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267 adottano la contabilità finanziaria cui affiancano, a fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico - patrimoniale, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico - patrimoniale"*.

L'applicazione della contabilità economico - patrimoniale nella Pubblica amministrazione ha reso possibile una migliore valutazione dell'operato di chi amministra la cosa pubblica. Infatti, il principio della competenza economica e l'inerenza dei costi alle risorse impiegate, determinano un risultato finale al 31/12 di ciascun esercizio finanziario, espresso in termini di utile o perdita; in tal modo è possibile avere un indicatore della effettiva "performance" annuale, non limitandosi alla valutazione di un saldo - quello dell'avanzo o del disavanzo - che invece consegue da valori numerari.

Il bilancio economico - patrimoniale è composto dallo Stato Patrimoniale (SP) attivo e passivo e dal Conto Economico (CE). Il primo contiene le attività e le passività che si riportano nell'esercizio successivo come valori da cui partire (valori iniziali), mentre il secondo raggruppa i costi e i ricavi di competenza dell'esercizio; nel CE, il risultato finale di esercizio (utile o perdita) è determinato dal saldo dei costi e ricavi al 31/12, i cui mastri contabili si chiudono per riaprire all'1/1 da zero.

La Sezione, con riguardo allo stato patrimoniale della Regione, prende atto della mancata contabilizzazione dei Beni Demaniali nella Classe Beni Demaniali (B II 1) dello Stato Patrimoniale; rileva inoltre, la mancata corrispondenza fra il valore dei Beni Demaniali comunicato dalla Regione e il medesimo valore riportato nella Relazione sulla Gestione e nel prospetto di "Riclassificazione voci inventario ai sensi del D. Lgs.118/2011" della Relazione Conto Patrimonio Mobiliare.

Nella parte relativa al conto economico, con riguardo allo **stato patrimoniale**, la Sezione formula le seguenti osservazioni conclusive:

- mancata contabilizzazione dei Beni Demaniali nella Classe Beni Demaniali;



- la mancata corrispondenza fra il valore dei Beni Demaniali comunicato dalla Regione e il medesimo valore riportato nella Relazione sulla Gestione e nel prospetto di "Riclassificazione voci inventario ai sensi del D. Lgs. 118/2011" della Relazione Conto Patrimonio Mobiliare;
- in relazione ai terreni edificabili, l'intervenuto ammortamento degli stessi - procedimento che si ritiene non dovesse aver luogo - nonché una discordanza fra il valore di € 366.769.955,00, esposto nello Stato Patrimoniale dell'Ente, rispetto al medesimo riportato nel "Totale Valore Terreni 2019" di cui all'inventario dei beni demaniali e patrimoniale, che indica un totale di € 367.200.240,00;
- in merito ai fabbricati, una discordanza fra il valore storico riportato nella tabella n. 34 della Relazione sulla Gestione (€ 354.193.012,00) ed il medesimo di cui alla tabella "Totale Valore Fabbricati 2019" dell'Inventario (che invece riporta un valore pari a € 353.799.446,00);
- discrasie fra i valori dei beni demaniali e quelli delle riserve indisponibili;
- mancata sterilizzazione del costo della quota di ammortamento annuo dei beni demaniali e patrimoniali indisponibili.

La Sezione di controllo ha rilevato criticità anche con riguardo al **Conto economico**, in particolare per le discrasie sui valori relativi ai residui attivi stralciati dal bilancio per euro 38.411.739,07 e quanto riportato nella relazione sulla gestione per euro 39.953.560,03.

Con riferimento all'ammortamento dei terreni edificabili, la Sezione invita la Regione a sistemare la catalogazione inventariale, considerato che, come dichiarato dalla stessa Regione, trattasi di alcuni immobili cat. F/1 erroneamente classificati nell'inventario regionale.

Nel corpo della relazione la Corte dedica un intero capo ai **Fondi comunitari**. Dopo una riflessione volta a chiarire l'obiettivo primario di detti fondi, cioè quello di mettere in campo azioni volte a garantire la crescita equilibrata, sostenibile e armoniosa degli Stati membri e, conseguentemente, la riduzione del divario tra



i livelli di sviluppo delle diverse regioni europee, la Sezione analizza i programmi operativi adottati dalla Regione Calabria.

Sulla base dei dati forniti dalla Regione si evince che il POR Calabria 2014-2020 ha ottenuto la c.d. riserva di premialità o efficacia. Tutti gli Assi hanno ottenuto buone performance, raggiungendo almeno l'80-90% della spesa target a fine 2018 (la soglia minima per il raggiungimento dell'obiettivo è del 75%). I maggiori ritardi si sono avuti per l'Asse 9; in particolare, tale Asse ha raggiunto la spesa certificata del 67% rispetto al target intermedio. Pertanto, la riserva di efficacia prevista per l'Asse 9, non avendo conseguito i propri target intermedi è stata riassegnata in favore dell'Asse 11, azione 10.7.1 (Interventi di riqualificazione degli edifici scolastici).

La Corte chiarisce come la Commissione europea scoraggi l'impiego di "progetti retrospettivi", di cui all'art.65, par. 6, Reg. UE 1303/2013. Detti progetti sono relativi ai precedenti periodi di programmazione, sono quelli per i quali sono state sostenute spese o che sono stati completati prima che fosse presentata formale domanda per il cofinanziamento dell'UE o che quest'ultimo fosse formalmente assegnato; in altre parole, sono finanziati ex post. I progetti retrospettivi costituiscono un mezzo per assorbire finanziamenti mediante la creazione di nuove spese aggiuntive o la sostituzione di spese non ammissibili. La Commissione non ne consiglia l'utilizzo in quanto comportano un alto rischio di inosservanza della pertinente normativa nazionale e dell'UE. Inoltre, poiché i progetti retrospettivi sono già attuati con i finanziamenti nazionali, il valore aggiunto dell'uso di fondi UE per cofinanziarli è dubbio.

Premesso questo, la Corte specifica come, nella relazione allegata al giudizio di parificazione per l'esercizio 2018, la Sezione rilevava che nel caso della Regione Calabria i progetti rientranti nella fattispecie di cui all'art. 65, par. 6, Reg. UE 1303/2013 assumevano un peso notevole, avendo un importo complessivo di circa 500 milioni di euro (gli impegni del POR sono circa 800 milioni di euro). Rispetto al precedente esercizio, nel 2019 il peso delle procedure "non native" è



diminuito, considerato che a fine 2019 detti progetti ammontavano a circa 200 mln di euro.

L'Asse su cui si è registrata una maggiore frequenza di irregolarità è l'Asse 5 in cui sono presenti progetti non nativi POR. Tuttavia, l'importo maggiore di spesa irregolare (€ 11.408.800,18) si è concentrata sull'Asse 6 per irregolarità su aspetti procedurali.

Un paragrafo della relazione di parifica viene dedicato allo stato di attuazione del POR Calabria e al confronto con altre Regioni. Da questa analisi emerge che a fine 2019 tutti i POR delle Regioni "Meno sviluppate" (Calabria, Basilicata, Campania, Puglia e Sicilia) hanno presentato una progressione relativamente modesta, con un livello di attuazione, sia per il FESR che per il FSE, che si è attestata intorno al 25%, ad eccezione del POR Basilicata, che ha raggiunto il 35% circa. La Calabria, in tale gruppo di confronto, ha presentato la performance peggiore, seppur in un quadro di attuazione modesto per tutto il Sud Italia.

Un'altra Sezione della relazione viene dedicata alle **Società partecipate e agli Enti strumentali** della Regione Calabria.

La Sezione evidenzia come il complesso (in conto competenza e in conto residui) dei versamenti effettuati alle società partecipate in proprio dalla Regione nel 2019 è pari ad € 97.883.715,85, di cui € 69.009.067,03 in conto competenza ed € 28.874.648,82 in conto residui. Tale valore presenta una forte diminuzione rispetto all'esercizio 2018, in cui i trasferimenti totali erano stati pari a € 138.480.525,20 di cui € 110.998.613,40 in conto competenza ed € 27.481.911,80 in conto residui.

Le "società attive" hanno percepito contributi complessivi per € 80.179.823,78 (di cui € 60.674.686,51 in conto competenza e € 19.505.137,27 in conto residui). Le società in liquidazione o fallimento hanno percepito, in totale, contributi per € 17.703.892,07, di cui € 8.334.380,52 in conto competenza e € 9.369.511,55 in conto residui.

La Sezione osserva, poi, che la gestione delle fondazioni è un aspetto problematico per la Regione Calabria e che le verifiche dei dati relativi a questi



enti risultino difficili o impossibili a causa di scarsa trasparenza e divulgazione delle informazioni.

Infatti, osserva la Corte, la Regione non è stata in grado di esporre, per alcuni enti, dati verificabili – e quindi certi - per assenza di comunicazioni da parte degli organismi, mancato rilascio delle “asseverazioni” richieste dall’ordinamento e mancata disponibilità dei rendiconti aggiornati delle società partecipate.

La Sezione dà atto, però, alla Regione che, rispetto agli esercizi passati, è stato fatto un notevole sforzo per assicurare la “circularizzazione” dei debiti e crediti verso gli organismi partecipati. Al 31.12.2019 tutti i disallineamenti emersi sono stati chiariti e trovano riscontro nelle scritture contabili regionali. Questa circostanza ha permesso di escludere la presenza di debiti occulti, che avrebbero potuto incidere negativamente sugli equilibri regionali.

Allo stesso tempo la Sezione raccomanda alla Regione di proseguire nel cammino intrapreso, curando che la conciliazione dei crediti e debiti reciproci sia sempre tempestiva e, laddove origini posizioni debitorie per la Regione, esse trovino puntuale correttivo nella riconduzione dei debiti a bilancio.

SANITA’

La spesa sanitaria costituisce una voce importantissima della spesa pubblica.

La rilevanza di tale dato fa sì che il suo contenimento rientri nell’azione di coordinamento della finanza pubblica di cui all’art. 117, comma 3, Cost.; lo Stato ha quindi il compito di evitare l’aumento incontrollato della spesa sanitaria attraverso la determinazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, realizzando un bilanciamento tra l’esigenza di eguaglianza connessa al godimento del diritto alla salute, da soddisfare nella “misura più ampia possibile”, e quella di raggiungere tale scopo in presenza di una limitata disponibilità finanziaria (Corte Cost., sentenza n. 149/2010).

Questo bilanciamento si traduce, in primo luogo, nella tutela dei LEA anche attraverso l’erogazione di adeguate risorse alle Regioni.

Alla competenza sul coordinamento della finanza pubblica deve anche ricondursi la disciplina statale che ha introdotto i cosiddetti “piani di rientro” in base alla



quale le Regioni con rilevanti disavanzi di gestione del servizio sanitario regionale (non ripianabili attraverso gli strumenti ordinari) provvedono a stipulare un accordo con lo Stato per individuare gli interventi necessari al raggiungimento dell'equilibrio di bilancio sanitario nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza. Come è a tutti noto la Regione Calabria è in piano di rientro sanitario e commissariata da circa un decennio.

Il Piano di rientro è rivolto a quelle Regioni il cui SSR presenti un disavanzo tale da non poter essere ripianato mediante strumenti ordinari; consiste in un accordo con lo Stato finalizzato a riequilibrare l'assetto economico-finanziario nel rispetto dei Livelli Essenziali di Assistenza.

In considerazione di detta situazione è stato emanato il c.d. Decreto Calabria recante "*Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria ed altre misure urgenti in materia sanitaria*", tendenti, in particolare a realizzare adeguatamente i livelli essenziali di assistenza (LEA) e a conseguire gli obiettivi del Piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario come modulati nel Piano Operativo.

La Corte stessa con riferimento al piano di rientro evidenzia come, in dieci anni, il disavanzo cristallizzato nel piano di rientro si sia ridotto – in termini assoluti - di pochissimo, passando da 104,304 mln di euro iniziali a € 98,013 mln a fine 2019.

Nella relazione di parifica si chiarisce che ai sensi dell'art. 13, c. 14 del Patto per la salute 2010-2012 del 3 dicembre 2009 e dell'art. 2, c. 88, della L. n. 191 del 23 dicembre 2009, è stata data la facoltà alle Regioni di redigere Programmi operativi per la prosecuzione dei Piani di rientro. Attraverso il Programma operativo (P.O.) vengono indicate specificamente le azioni da intraprendere per la risoluzione delle problematiche esistenti nell'arco temporale di riferimento.

Nella Regione Calabria detto piano è stato approvato per gli anni 2019-2021 con Decreto del Commissario straordinario n. 57 del 26 febbraio. Questo piano è il quarto da quando la Regione si trova in regime di commissariamento. L'obiettivo finale del Programma Operativo è "uscire dal piano di rientro", raggiungendo "il



pareggio di bilancio entro il 2018 e... un valore di Lea pari o superiore a 160 ″. La Corte conclude evidenziando che, allo stato, tali obiettivi non sono stati raggiunti.

Infatti, il monitoraggio dei LEA vede la Calabria ancora in una posizione di prestazioni insufficienti. il punteggio di adempimento raggiunto nel 2019 è pari a 125, in notevole diminuzione rispetto al 2018 ove tale valore si era attestato a 16277, risultando sufficiente.

La Sezione, nel corpo della relazione premette che la maggior parte delle entrate correnti - accertate nel 2019 al titolo I, di natura tributaria, contributiva e perequativa e che rappresentano il 73 % circa delle risorse disponibili, al netto delle contabilità speciali – è destinata alla Sanità. Sul fronte della spesa il 79% circa delle spese correnti impegnate nell'anno 2019 ha riguardato la Sanità.

Sempre nella relazione si legge che nel 2019 la Regione ha ottemperato agli adempimenti normativi e ha, in particolare, trasferito agli enti del SSR il 100% delle risorse ricevute dallo Stato a titolo di finanziamento del Servizio Sanitario regionale, nonché il 100% delle somme che la stessa Regione, a valere su risorse proprie dell'anno, ha destinato al finanziamento del proprio servizio sanitario.

La relazione dedica, poi, uno specifico paragrafo alla Gestione Sanitaria Accentrata (GSA).

Nel corpo del sopra menzionato paragrafo si chiarisce che l'art. 22 del d.lgs. 118 del 2011 specifica che le Regioni che esercitano la scelta di gestire direttamente una quota del finanziamento del proprio servizio sanitario individuano nella propria struttura organizzativa uno specifico centro di responsabilità deputato all'implementazione ed alla tenuta di una contabilità di tipo economico-patrimoniale atta a rilevare, in maniera sistematica e continuativa, i rapporti economici, patrimoniali e finanziari intercorrenti fra la singola Regione e lo Stato, le altre regioni, le aziende sanitarie, gli altri enti pubblici ed i terzi vari, inerenti le operazioni finanziate con risorse destinate ai rispettivi servizi sanitari regionali. Questo centro è denominato Gestione Sanitaria Accentrata (GSA).



La Regione Calabria, fin dall'entrata in vigore del d.lgs. 118 del 2011, ha scelto di istituire una GSA e di ispirarne la organizzazione al "modello toscano".

Detto modello prevede che le prestazioni ospedaliere a bassa intensità di cura e le prestazioni territoriali vengano erogate dalle ASL competenti sul territorio, mentre le prestazioni ad alta intensità di cura (alta specialità) siano fornite da ospedali (quasi totalmente pubblici). In questa configurazione la GSA può gestire direttamente la quota di Fondo sanitario regionale che viene poi destinata al finanziamento di parte delle prestazioni degli ospedali ad alta specialità.

La Sezione specifica, con riferimento alla Regione Calabria che il responsabile della GSA è il Dirigente del Dipartimento "Tutela della Salute e Politiche sanitarie", mentre responsabile regionale "Terzo Certificatore" risulta il Dipartimento "Controlli".

La Corte chiarisce che, come risulta dal Verbale del Collegio dei Revisori dei Conti n. 24 del 18 maggio 2020, la GSA:

- nel 2019 non dispone di libro giornale, in quanto "in attesa di ricevere dalla software-house incaricata alcune definizioni tecniche necessarie per effettuare delle verifiche volte a rendere definitive le scritture contabili";
- il libro degli inventari, sempre al 31.12.2019, non risulta redatto;
- l'ultimo bilancio approvato della GSA risale al 2014, così come l'ultimo bilancio del SSR consolidato;
- neppure il bilancio preventivo 2020 della GSA, a maggio 2019, risultava approvato.

Ciò premesso la Sezione conclude ritenendo che la GSA non abbia assolto agli obblighi imposti dal d.lgs. 118 del 2011.

Sempre con riferimento al risultato di esercizio della GSA, la Corte ricorda che nella relazione al giudizio di parificazione del 2018 la Sezione aveva rilevato che, sebbene la Regione Calabria avesse rispettato il limite previsto dall'articolo 3, comma 7, del decreto legge n. 35/2013 – è stato infatti erogato al SSR, entro il 31/12/2018, il 100% delle risorse incassate nell'anno 2018 dallo Stato a titolo di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, e delle somme che la stessa



Regione, a valere su risorse proprie dell'anno, ha destinato al finanziamento delle Aziende – al 31/12/2018 erano state mantenute nella GSA risorse per € 152.381.397, che non risultavano trasferite agli enti del SSR e né utilizzate per il pagamento dei fornitori della GSA o per trasferimenti.

Con riferimento a detta situazione nel corso dell'istruttoria della parifica del rendiconto dell'anno 2019, la Sezione chiedeva alla Regione aggiornamenti. L'Amministrazione riferiva che: *"nel corso nell'esercizio 2019, dei 153 mln di euro rimasti in GSA sono stati erogati 109 mln di euro, pari al 71% delle risorse incassate"*. La Sezione, nel prendere atto di quanto comunicato, invitava la Regione a fornire raggugli e aggiornamenti circa la quota di risorse (pari a ca 44 mln di euro) non ancora trasferita agli enti del SSR.

Un'altra sezione della relazione di parifica è dedicata, sempre all'interno dell'ambito sanitario, all'analisi della spesa sanitaria degli enti del Servizio Sanitario regionale.

Più in particolare nell'affrontare la situazione economico-finanziaria delle Aziende del Servizio sanitario regionale. La Corte ribadisce che Servizio Sanitario Regionale calabrese, anche per l'esercizio 2019, ha registrato una tendenza negativa nei risultati. Infatti, dall'esame dei risultati, relativi all'esercizio 2019, ad eccezione dell'AO di Reggio Calabria che ha registrato un utile (pari a € 11.947,00, seppur diminuito del 95% rispetto all'esercizio precedente (2018), quando era pari a € 242.545,00), tutte le Aziende del SSR calabrese hanno chiuso in perdita.

Le diverse Aziende, nel 2019, hanno registrato un incremento dei costi di produzione rispetto al 2018 (circa tra il 3% e il 9%), con un conseguente peggioramento del risultato della gestione caratteristica. Per l'Azienda Ospedaliera "Mater Domini" l'aumento dei costi, pari all'82%, ha determinato una variazione negativa del risultato della gestione caratteristica pari al - 496%. In generale, gli enti del SSR non sono riusciti a conseguire un aumento del valore della produzione a causa dell'incremento dei costi.



Sui costi sostenuti dagli Enti che presentano una gestione caratteristica negativa la Corte chiarisce come pesino le componenti legate ad acquisti di beni (anche per prodotti farmaceutici) e servizi e alle spese per il personale. La Sezione, nell'ambito dell'attività di controllo svolta sui singoli enti sanitari in corso d'anno, ha spesso evidenziato il ricorso a sistemi di approvvigionamento dei beni e dei servizi non in linea con le best practices.

La Sezione dedica poi un approfondimento alla situazione dell'ASP di Reggio Calabria.

La situazione complessa e preoccupante di questa Azienda era stata già descritta nella precedente relazione sulla parifica relativamente al rendiconto dell'anno 2018. Tale situazione, specifica la Sezione, deriva in particolare dall'omessa approvazione dei bilanci dal 2013, dalla mancata tenuta delle scritture contabili obbligatorie, dall'ingente esposizione debitoria e dall'incapacità dell'Azienda stessa di avere una cognizione completa dei debiti pregressi e di provvedere con tempestività al loro pagamento.

Dal mese di marzo 2019 l'Azienda sanitaria è stata sciolta per infiltrazioni mafiose e la gestione è stata affidata ad una Commissione straordinaria la quale, con deliberazione n.298 del 6 giugno 2019, ha proposto il dissesto. Il Commissario ad acta non accoglieva la proposta di dissesto, ritenendo che non ricorsero i presupposti previsti dalla legge, in particolare l'incapacità funzionale dell'Ente a svolgere le proprie funzioni ed erogare i servizi indispensabili e il suo stato di insolvenza finanziaria.

Si è rilevata, quindi, una grave situazione di irregolarità e di squilibrio del Bilancio Aziendale dell'ASP di Reggio Calabria.

La Sezione, pertanto, ha ribadito la necessità dell'avvio di attività di verifica tese al superamento delle problematiche già nel tempo segnalate dal Collegio Sindacale, dalla Regione e dalla Sezione controllo della Corte dei conti (da ultimo con deliberazione n. 13/2019), in merito alle numerose indeterminatezze economiche-patrimoniali che hanno finora inficiato il principio di veridicità delle



scritture contabili aziendali e che non hanno consentito l'adozione dei bilanci d'esercizi.

Riguardo al contenimento costi complessivi del personale degli enti del SSR, la Sezione ha rilevato, per l'esercizio 2019, l'incremento del costo complessivo relativo al personale a tempo indeterminato e determinato (pari a 1.120.661 € mgl.), in aumento rispetto al valore del Consuntivo 2018 (1.118.266 € mgl.) e ha confermato, per il 2019, che la riduzione del costo del personale al netto dei rinnovi contrattuali rispetto al "target" (spese lorde dell'anno 2004 diminuite dell'1,4%) non è stata conseguita dall'AOU di Mater Domini e dall'AO di Reggio Calabria (avendo sfiorato l'obiettivo, rispettivamente per € 12.121.000,00 e per € 1.745.000,00). La Corte sottolinea come la Regione non abbia precisato, con apposita relazione esplicativa, le ragioni per cui l'obiettivo di riduzione dei costi, di cui all'art. 2 comma 71 L. 191/2009 non sia stato raggiunto per tali Aziende. Anche i costi relativi agli acquisti dei beni hanno subito un aumento, sono passati da € 351.599.120,80 nel 2018 ad € 367.758.596,39 nel 2019, registrando quindi un incremento pari al 5%.

Il costo relativo ai servizi è aumentato, anche se più lievemente, da € 874.600.752,28 nel 2018 ad € 879.621.956,04 nel 2019 (pari all'1%).

Analizzando poi la spesa farmaceutica, la Sezione riferisce che il Dipartimento Tutela della Salute, ha comunicato che la spesa farmaceutica convenzionata nel corso del 2019 ha fatto registrare un livello pari al 7,95% del Fondo sanitario nazionale, leggermente al di sotto del tetto nazionale (pari al 7,96%). Invece, per il 2019, come per il 2018, ha riferito di aver superato il tetto di spesa per gli acquisti diretti, pari al 10,54%, al di sopra del tetto nazionale fissato al 6,89%. La Regione non sarebbe tenuta al ripiano dello sfioramento qualora si registri l'equilibrio economico complessivo del SSR; poiché ciò non si è verificato, la Regione è stata ritenuta inadempiente.

Anche con riferimento al costo relativo ai dispositivi medici nell'esercizio 2019, la Regione non ha rispettato i tetti di spesa in esame per € 12.238.674,00.



Inoltre, una delle maggiori criticità rilevata in ambito sanitario dalla Corte nella propria relazione di parifica riguarda i ritardi dei pagamenti effettuati dalle aziende del S.S.R.

A tal proposito, la Sezione ha evidenziato anche che le aziende del SSR calabrese non hanno rispettato la direttiva europea sui tempi di pagamento nel periodo 2014-2019 e nel 2019 gli indicatori sono risultati ancora elevati, seppur, in alcuni casi, in leggera diminuzione. L'indicatore di tempestività dei pagamenti (ITP) nel 2019, è risultato in forte incremento per l'AO di Mater Domini (aumentato da 852 a 946) e per l'Asp di VV (in crescita da 33 a 76).

Inoltre, il 69% dei pagamenti effettuati non è stato rispettoso del DPCM 22/09/2014, per i quali rilevano, in particolare, le alte percentuali dell'ASP di Catanzaro (97%), dell'AOU Mater Domini e dell'ASP di Reggio Calabria (95%), dell'AO di Catanzaro (94%), dell'AO di Reggio Calabria (90%).

La Sezione sottolinea come le varie circostanze sopra indicate, siano sintomatiche di un'esposizione debitoria delle Aziende a cascata, che genera ulteriori debiti per i ritardi nei pagamenti, per il ricorso frequente alle anticipazioni di cassa, per oneri per contenziosi e pignoramenti, per il ritardo nell'esecuzione delle sentenze di condanna quindi, ancora, per interessi, compensi al tesoriere, compensi al commissario ad acta. In proposito la Corte considera che i pignoramenti erodono il fondo di cassa, circostanza che determina il ricorso all'anticipazione di tesoreria, da cui derivano ulteriori spese. Gli interessi passivi e gli oneri finanziari sono aumentati, complessivamente dal 2018 registrando un incremento rispetto all'anno precedente del 32%, destinato ad aumentare, se si considera la mancanza dei dati dell'ASP di Reggio C. e ASP di Cosenza. I maggiori incrementi dal 2018 al 2019 si sono registrati nell'ambito delle seguenti Aziende Ospedaliere: AO Pugliese Ciaccio, pari al 62%, AO Mater Domini, pari al 211%, AO Annunziata Cosenza, pari a 37%, AO "Bianchi Morelli" di Reggio Calabria, pari al 96%.

Infine, gli oneri potenzialmente derivanti dal contenzioso, al 31/12/2019, risultano ingenti per l'ASP di Cosenza pari a € 366.449.292,48, per l'ASP di



Crotone pari a €172.336.956,91 e per l'AO di Reggio C., pari a € 111.168.964,30.

La Sezione specifica che anche il Tavolo Tecnico per la verifica degli adempimenti regionali, ha evidenziato la gravità della situazione e il suo costante peggioramento, invitando la struttura commissariale al presidio di tali iscrizioni con particolare riferimento agli oneri finanziari per anticipazioni di cassa, che rappresentano il 77% del totale contabilizzato su tale voce dall'intero SSN.

La Regione Calabria, per il tramite del Dipartimento Tutela della Salute, ha riferito di aver creato un'apposita cabina di regia regionale con il supporto di Agenas e la Regione ha fatto richiesta a Cassa Depositi e Prestiti dell'anticipazione di liquidità pari a 153 € /mln (comprensivo di IVA) come previsto dall'art. 1, comma 556 della legge n. 160 da utilizzare per il pagamento delle fatture 2019 e ante delle Aziende sanitarie.

Infine, la Sezione regionale di controllo della Calabria, nel ricordare che il Bilancio non è un'entità meramente contabile e formale, ma ha un grande significato sostanziale perché la sua corretta elaborazione, soprattutto con riguardo alla copertura realistica delle spese e la sua sana gestione, è presupposto indispensabile per lo sviluppo del Paese e della Regione, parifica il rendiconto generale della Regione Calabria per l'esercizio finanziario 2019, sia con riguardo al conto di bilancio, sia con riguardo al conto economico e allo stato patrimoniale.



PARIFICA RENDICONTO 2020

In data 10 dicembre 2021, la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria, con delibera n. 141/2021, ha parificato il rendiconto Generale della Regione Calabria per l'esercizio 2020, approvato con delibera di Giunta Regionale n. 347 dell'11 agosto 2021, nelle sue componenti del conto del bilancio e del conto del patrimonio ad accezione:

- a) dei residui attivi di € 48.587.381,05 (iscritti per € 47.121.560,40 nel capitolo E4412004200, per € 1.465.820,65 nel capitolo di E4412004201) e relativi allo "schema idrico del Menta", per i quali è emersa la assenza di copertura e che dovranno essere cancellati dalle scritture contabili;
- b) del risultato di amministrazione al 31.12.2020 (rigo A dell'Allegato a) risultato di amministrazione), che risulta conseguentemente sovrastimato per € 48.587.381,05;
- c) della "parte accantonata" del risultato di amministrazione al 31.12.2020, dalla quale dovrà essere eliminato dalla voce "Altri accantonamenti" il fondo di € 24.837.935,91, ubicato nella voce di spesa U9200301601, previsto per le "passività potenziali" collegate alla "schema idrico del Menta";
- d) del "totale parte disponibile" - rigo E dello "Allegato a) - Risultato di amministrazione" nella misura in cui, a motivo delle eliminazioni di cui ai punti n. a) e c) del presente dispositivo, risulta sottostimato per € 23.749.445,14.

Entrando nel merito dei rilievi evidenziati dalla Corte nella propria relazione, allegata alla decisione di parifica, si osserva quanto segue.

L'anno 2020 ha registrato al fondo cassa, relativo alla gestione ordinaria, uno dei valori più bassi dell'ultimo quinquennio, pari a circa 269 milioni di euro. Il saldo riscossioni/pagamenti è notevolmente migliorato rispetto al 2019, in virtù del maggior afflusso di liquidità derivato dai provvedimenti adottati per contrastare l'emergenza sanitaria da COVID 19.



La disponibilità di cassa al 31 dicembre 2020 è in parte vincolata per pignoramenti e il dato complessivo dei vincoli (103 milioni 559 mila euro) risulta aumentato rispetto al dato dell'esercizio 2019 (97 milioni 301 mila euro); di conseguenza anche la quota libera, pari a oltre 165 milioni 463 mila euro, è uno dei valori più bassi dell'ultimo quinquennio.

Nell'esercizio finanziario 2020 la gestione di cassa di competenza è positiva mentre la gestione di cassa in conto residui è negativa, circostanza sintomatica di ritardi nei pagamenti.

Con deliberazione della Giunta regionale n. 347 dell'11/08/2021 la Regione Calabria ha approvato il "Progetto di legge. Approvazione del Rendiconto Generale relativo all'esercizio finanziario 2020".

Per quanto riguarda il ciclo di bilancio 2020 e il bilancio preventivo 2021, si sottolinea il ruolo strategico fondamentale della programmazione che si esplica con il Programma Regionale di Sviluppo (PRS) nonché con il Documento di Economia e Finanza Regionale (DEF) e la relativa Nota di Aggiornamento. Infatti, il bilancio di previsione viene redatto in conformità ai documenti di programmazione e deve essere coerente tanto con il programma politico dell'Amministrazione, quanto con il quadro economico - finanziario e i vincoli di finanza pubblica.

Ciò detto, si rappresenta che con legge regionale n. 3 del 30 aprile 2020 è stato approvato il "Bilancio di previsione finanziario della Regione Calabria per gli anni 2020 - 2022". Nella relazione annessa alla delibera di Parifica del Rendiconto regionale esercizio 2020, vengono elencate, fra l'altro, le seguenti criticità relative al bilancio di previsione di cui sopra, rilevate con deliberazione n. 199/2020 dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti:

- 1) il ritardo nell'approvazione del Bilancio di previsione (esercizio provvisorio) e quindi ritardo nell'approvazione del DEF e della Legge di stabilità;
- 2) la mancata adozione del "piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio" da parte di alcuni degli enti ed organismi strumentali, in violazione di quanto disposto dall'articolo 18 bis del decreto legislativo n. 118 del 2011;



- 3) la mancata attuazione del Piano annuale delle assunzioni 2020 da parte del Consiglio regionale;
- 4) la carenza di elementi di riscontro alla valutazione della congruità del fondo per passività potenziali;
- 5) la carenza negli accertamenti e riscossioni rispetto alle previsioni relative all'attività di ricerca e repressione delle violazioni tributarie;
- 6) la mancata chiarezza circa gli obiettivi derivanti dalle misure di razionalizzazione/revisione delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute di cui all'art. 20, d.lgs. n. 175/2016;
- 7) la mancata chiarezza sulle criticità evidenziate nelle previsioni di entrata in riferimento alla riscossione dei crediti nei confronti dei Comuni relativamente alla fornitura del servizio idrico e nella gestione dei rifiuti solidi urbani;
- 8) criticità sulla coerenza tra il bilancio preventivo economico annuale, redatto dai singoli enti del servizio sanitario e la programmazione sanitaria ed economico-finanziaria della Regione e quindi il bilancio di previsione della Regione stessa;
- 9) la mancata adozione del bilancio consolidato del servizio sanitario regionale in violazione dell'articolo 32 del decreto legislativo n. 118 del 2011;
- 10) la assenza di chiarezza sulla integrazione dei contratti dei direttori generali e dei direttori amministrativi degli enti del servizio sanitario regionale nella parte in cui viene inserito uno specifico obiettivo volto al rispetto dei tempi di pagamento e viene condizionato almeno il 30% della corresponsione dell'indennità di risultato al raggiungimento dell'obiettivo assegnato (art. 1, co. 865, l. n. 145/2018);
- 11) la mancata sottoscrizione di una parte dei contratti che definiscono i volumi delle prestazioni erogabili dagli operatori privati accreditati;
- 12) la mancanza di chiarezza sulla ricognizione dei debiti verso i fornitori degli enti del servizio sanitario regionale e della gestione sanitaria diretta, scaduti al 31 dicembre 2019".



La Corte dei Conti precisa che "allo stato degli atti la Regione non ha trasmesso alla Sezione controdeduzioni ovvero correttivi rispetto alla criticità evidenziate nella su indicata delibera n. 199 del 2020."

Confrontando il bilancio preventivo 2020 assestato con quello prospettato ad aprile 2020, si nota che quasi tutte le previsioni del bilancio preventivo assestato sono state smentite con evidente contrazione delle entrate. La Corte dei conti, quindi ribadisce che la Regione Calabria adotta previsioni di entrata e di spesa più ampie rispetto ai dati reali esposti in bilancio in sede di rendicontazione. Tale pratica compromette la veridicità del bilancio, rileva la Corte dei conti. In ogni caso, nella fase di previsione, si devono evitare le sottovalutazioni e le sopravvalutazioni delle singole poste e le previsioni di competenza e di cassa devono essere formulate sulla base di rigorose analisi, tenendo conto anche dei residui presunti provenienti dalla gestione dell'anno corrente e degli esercizi precedenti.

Alla data del 31/12/2020 come da rendiconto approvato il disavanzo si attesta su un valore pari a - 81.099.846,60 di euro, in aumento contenuto rispetto sia alle previsioni iniziali (€-76.473.398,23) e più marcato rispetto a quelle della delibera (€ - 32.117.937,25) di approvazione del prospetto che illustra la composizione dell'avanzo di amministrazione ex art 42, comma 11, d.lgs. n. 118/2011.

Con riferimento al risultato di amministrazione, si sottolinea che la Regione Calabria nel 2020 avrebbe dovuto ripianare un disavanzo di amministrazione pari ad € 10.199.078,32, ma alla prima voce di spesa del bilancio dell'esercizio 2020 risulta iscritto un importo minore pari a € 5.573.914,98 con un differenziale di € 4.625.263,36 corrispondente alla quota di disavanzo proveniente dall'esercizio 2014.

Per quanto riguarda l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, esso, una volta accertato in sede di rendiconto, può essere iscritto in bilancio tra le entrate con apposita nota di variazione in corso d'anno, ma sempre vigilando sul corretto accertamento degli avanzi e della destinazione del fondo pluriennale vincolato.



In ogni caso, i vincoli di destinazione delle risorse confluenti a fine esercizio nel risultato di amministrazione permangono anche se il risultato di amministrazione non è sufficiente o addirittura è negativo.

Nell'esercizio 2020 la Regione Calabria ha applicato in bilancio, in parte entrata, una quota di avanzo pari a € 211.327.751,40, di cui € 142.488.256,42 di utilizzo del fondo anticipazione di liquidità. La Sezione regionale della Corte dei Conti osserva che l'applicazione dell'avanzo non appare corretta, perché "la Regione Calabria, alla Missione 20 Fondi e accantonamenti – programma 03 – Altri fondi – titolo 4 voce rimborso Prestiti – riportava una previsione definitiva di competenza di € 144.355.981,41 ed economia di competenza per il medesimo importo (€ 144.355.981,41). Quest'ultimo importo, in applicazione del comma 700 della L. n 208/2015, doveva essere integralmente riportato nella parte entrata dell'esercizio 2020, alla voce "Utilizzo fondo anticipazione di liquidità". Diversamente, a tale voce risulta iscritto il minor importo di € 142.488.256,42, con un differenziale di € 1.867.724,98."

Con riferimento alle quote accantonate del risultato di amministrazione, la Corte dei Conti afferma che, rispetto al passato, le valutazioni effettuate per la stima degli accantonamenti a fine 2020 sembrano essere basate su criteri maggiormente ponderati. Sottolinea inoltre che la maggior parte delle spese delle controversie in cui l'Amministrazione è stata dichiarata soccombente non fossero state previamente accantonate in bilancio e quindi raccomanda all'Amministrazione di "proseguire pro futuro nel cammino virtuoso intrapreso". "La Sezione prende atto del fatto che la suddivisione delle controversie per "filoni" è stata effettuata con criterio; allo stesso modo, le valutazioni contabili (accantonamenti al fondo rischi) effettuate per ciascuna species di contenzioso appaiono ponderate."

Passando alla gestione in conto residui, si osserva che al 1.1.2020 i residui attivi ammontavano ad euro 4.243.335.194,92, al netto delle contabilità speciali (pari a euro 387.538.373,77).



La Sezione riporta alcune osservazioni in ordine alla verifica dell'attendibilità, dei presupposti legittimanti il mantenimento nelle scritture contabili della Regione dei residui attivi selezionati, a campione, in base al loro grado di vetustà e di mancata riscossione nonché dei residui passivi rappresentanti di posizioni vetuste, non movimentate o movimentate in minima parte e finanziate da entrate vincolate la cui cancellazione dal bilancio regionale comporterebbe, quindi, l'apposizione di vincoli.

Per quanto riguarda la campionatura dei residui attivi, nella relazione viene delineato il problema dei residui attivi insussistenti per € 48.587.381,05 relativi allo "schema idrico del Menta", già trattati precedentemente, in quanto criticità ostativa alla parifica, nella parte descrittiva della delibera n. 141/2021/PARI della Sezione regionale di controllo per la Calabria della Corte dei Conti.

La relazione passa, poi, all'esame della criticità, anche essa trattata nella parte descrittiva della delibera n. 141/2021/PARI, relativa all'esigibilità del credito relativo al residuo attivo di € 38.388.334,69 allocato sul capitolo E0230526600 "Assegnazione di fondi dallo Stato per l'attuazione dell'Accordo di Programma Quadro inerente al settore "Ciclo integrato delle acque" – Complemento del progetto n. 26/3100 inerente alla diga Esaro e Cameli.

Si passa poi all'esame di alcuni residui attivi riferiti ad "Accordi di Programma Quadro" a fronte dei quali, in parte spesa, risultavano iscritti residui passivi per importi inferiori, con conseguente impatto migliorativo sul risultato di amministrazione.

Con riferimento ai residui attivi relativi ai ruoli irrigui del Consorzio di Bonifica, cap. E34003002200, la Sezione prende atto che gli stessi risultano garantiti dall'accantonamento a FCDE al 31.12.2020 nella misura del 99,66%.

Con riferimento ai crediti verso i Comuni per il servizio di discarica, la Sezione ritiene che l'entrata non abbia le caratteristiche di piena certezza che potrebbe giustificare il mancato accantonamento a FCDE e, in ogni caso, il credito vantato dalla Regione deve essere eliminato, in ragione delle intercorse interlocuzioni con i Comuni sui rapporti reciproci crediti/debiti, nella misura equivalente al



debito non più esigibile corrispondente a ciascun ente. "In questa sede, la Sezione rileva che complessivamente la Regione ha riscosso l'importo di € 64.574.342,60 al 30.04.2021, di cui € 61.975.323,80 a titolo di D.L. n. 34/2020 ed € 2.599.018,80 ex D.L. n. 104/2020. Considerando le riscossioni registrate del 2020 (€ 63.612.590,85) sui residui attivi iniziali per il medesimo esercizio (275.306.365,08), la percentuale di incassi in c/residui si attesta intorno all'incirca al 23%. Occorre che la Regione prosegua nel cammino intrapreso, che – pur non toccando ancora livelli di riscossione pienamente adeguati – mostra certamente, rispetto al passato, un maggior rigore nel realizzo di posizioni creditizie spesso vetuste."(pag. 124).

Si sottolinea che, in ogni caso, la Sezione apprezza lo sforzo posto in essere nelle sollecitazioni dei Comuni debitori e nel tentativo di pervenire a fattivi accordi di rateizzazione del debito.

Anche per i crediti per la fornitura idropotabile sussiste la difficoltà della Regione nella riscossione degli stessi.

La Sezione riconosce il valore delle azioni intraprese da parte dell'amministrazione regionale finalizzate al miglioramento della riscossione delle partite residuali in esame.

Con riferimento alla Campionatura di residui passivi, la Corte dei conti ha chiesto alla Regione Calabria aggiornamenti su alcuni debiti già esaminati in occasione del giudizio di parificazione 2019.

Per il Capitolo U6401010100 "Spese per il rafforzamento dei diritti dei minori e per la qualificazione dei servizi per l'assistenza ed il sostegno all'autonomia degli anziani e dei diversamente abili (Asse IV – Settore IV.2 – Obiettivo operativo 4.2.1)" si osserva che il residuo passivo iniziale riportato nel capitolo U6401010100 di € 520.761,68 è stato riaccertato per l'importo di € -333.598,45 e conservato nella gestione dei residui al 31.12.2020 per € 187.163,23.

La Sezione, poi, procede all'analisi di capitoli vari del perimetro sanitario. "Con riguardo al residuo passivo di € 233.858,07, riportato al capitolo U6102010700 "Spese per l'erogazione di prodotti senza glutine nelle mense delle strutture



scolastiche e ospedaliere e nelle mense delle strutture pubbliche, su richiesta degli aventi diritto (legge 4 luglio 2005, n. 123)”, è stato chiarito che le somme saranno erogate alle Aziende Sanitarie Provinciali entro il 30.06.2021 (all. 5 nota prot. n. 223841/2021). Per il residuo passivo di € 135.160,39 riportato al cap. U6102010900 “Spese per l'attuazione del piano pandemico regionale di cui alla Deliberazione della Giunta regionale del 26 ottobre 2009 n. 667”, è stato testualmente riferito “alla luce della proposta di adozione di DCA n. 60 del 27.04.2021 avente ad oggetto Recepimento Accordo Stato-Regioni n. 11/CSR 25 gennaio 2021 sul documento “Piano strategico-operativo nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale (PanFlu) 2021-2023”, le somme saranno assegnate alla Aziende Sanitarie Provinciali e Ospedaliere per l'avvio delle attività di implementazione del piano aggiornato”.(pag. 130)

Per i capitoli vari del perimetro sanitario, afferenti prestazioni mediche si osserva che le somme rimangono ancora giacenti e non movimentate. Nella relazione si riportano le informazioni fornite dalla Regione, delle quali la Sezione prende atto e si riserva a un ulteriore esame delle poste contabili in sede di parifica del rendiconto della gestione 2021.

Passando al fondo pluriennale vincolato - costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata- la Sezione sottolinea che nell'esercizio 2020, la Regione ha eliminato per “venir meno della obbligazione giuridica” o “assenza di obbligazioni giuridicamente vincolanti” numerosi impegni. Tali eliminazioni potrebbero risultare tardive, perché la maggior parte delle partite in entrate si riferiscono a fondi comunitari della programmazione 2014-2020. Nella relazione viene poi specificato il chiarimento relativo della Regione secondo il quale gran parte delle eliminazioni (circa l'84,8%, pari ad oltre 37,6 mln di euro) riguarda impegni del POR 2014-2020 venuti meno a seguito della riprogrammazione, già anticipata nel DEFR 2021-2023, adottata per fare fronte alla crisi pandemica. La Sezione prende atto delle motivazioni esposte, che appaiono coerenti con il quadro emergente dal DEFR 2021-2023.



Rilevata la presenza di massicce reimputazioni di impegni agli esercizi futuri, la Sezione sottolinea che la costante reimputazione degli impegni unitamente al mancato invio dei cronoprogrammi di spesa rende dubbia la corretta stima del fondo.

Con riferimento ai risultati della gestione di cassa, la Corte afferma che in conto competenza, c'è un sostanziale equilibrio fra riscossioni e pagamenti, mentre in conto residui i pagamenti sono significativamente maggiori delle riscossioni. Nel 2020 la "forbice" fra pagamenti e riscossioni in conto residui si è assottigliata rispetto al 2019 (-15,31% vs - 20,86%).

In sostanza, a fine 2020 la Regione Calabria dispone di effettive risorse liquide per € 165.463.137,52. Si tratta di un dato in complessivo miglioramento rispetto al 2019 (ove le risorse libere effettive erano pari a circa 133 mln di euro) ma, nel complesso, non soddisfacente.

EQUILIBRI DI BILANCIO

Con la legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012 è stato riformulato l'art. 81 Cost., introducendo, al primo comma, l'espresso richiamo all'equilibrio di bilancio e all'impegno dello Stato nel mantenerlo ("lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico").

La legge n. 243 del 24 dicembre 2012, recante "disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, c. 6, della Costituzione", al fine di dare attuazione alla riforma costituzionale, ha disciplinato, al capo IV, l'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali ed il concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico. Nello specifico, il comma 1 dell'articolo 9 stabilisce che "i bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, come eventualmente modificato ai sensi dell'articolo 10".



La legge n. 145 del 2018, art. 1, commi 819 e ss., ha preso atto dei principi espressi dalla Corte costituzionale prevedendo espressamente l'utilizzo del risultato di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa ai fini della determinazione degli equilibri. Il comma 821 ha poi previsto che gli enti territoriali "si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo" e che tale informazione si desume "in ciascun anno, dal prospetto della verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118".

A seguito dell'innovazione legislativa, pertanto, l'equilibrio finanziario di competenza deve essere garantito non soltanto in sede di previsione, ma anche in sede di rendiconto. Ne consegue che, a consuntivo, rileva non soltanto il risultato di amministrazione conseguito dall'ente (quale sintesi complessiva della gestione finanziaria annuale) ma anche il risultato della gestione di competenza dell'esercizio considerato, che deve essere tale da assicurare la copertura delle spese con le risorse disponibili.

L'undicesimo aggiornamento dei principi contabili ha dato attuazione alla disciplina sopra richiamata, individuando tre distinti equilibri:

- l'equilibrio di competenza,
- l'equilibrio di bilancio,
- l'equilibrio complessivo.

Per l'esercizio 2020, la disciplina degli equilibri di bilancio dettata dalla L. 145/2018 non è ancora applicabile in toto alle Regioni a statuto ordinario.

Nell'esercizio 2020 resta in vigore per le Regioni a statuto ordinario il rispetto del c.d. saldo obiettivo (o "pareggio di bilancio"), ossia del conseguimento di un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali.

La disciplina del saldo obiettivo si inserisce nella più ampia tematica degli equilibri, intesa come situazione complessiva di "salute finanziaria" tendendo alla quale le autonomie territoriali contribuiscono agli obiettivi di finanza pubblica.



Sulla base della documentazione trasmessa dalla regione, la Corte evidenzia che dal computo di tutti gli aggregati di parte corrente e di parte capitale del conto del bilancio sono conseguiti tutti valori positivi degli equilibri (di competenza - di bilancio - complessivo).

Come già specificato, per l'esercizio 2020 le Regioni a statuto ordinario sono tenute al rispetto del saldo di finanza pubblica, che è previsto dalla L. 232/2016 come strumento attraverso cui la Regione concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica. La legge n. 232/2016 prevede altresì la possibilità di assegnare alle Regioni spazi finanziari, nell'ambito dei patti nazionali, allo scopo di effettuare investimenti (art. 1, comma 495 e ss. legge cit.). In modo analogo, la L. 145/2018 /art. 1, commi 833 e ss. ha previsto per le Regioni a statuto ordinario, per il 2019 e il 2020, contributi finalizzati a "rilanciare e accelerare gli investimenti pubblici". Tutti gli investimenti incidono sul monitoraggio del saldo obiettivo, in quanto trovano rappresentazione nel modello 1SF/2020.

Sulla base della documentazione trasmessa dalla Regione, il Collegio rileva che il "saldo obiettivo" risulta pienamente rispettato nell'esercizio 2020.

L'art. 1, comma 495 e ss., della L. n. 232/2016, prevede l'assegnazione alle Regioni di spazi finanziari al fine di favorire le spese di investimento da realizzare attraverso l'uso dell'avanzo di amministrazione degli esercizi precedenti e il ricorso al debito (art. 1 comma 495 della L. n. 232/2016). I dati afferenti alle opere pubbliche realizzate sfruttando gli "spazi finanziari" sono pubblicati sul sistema di monitoraggio opere pubbliche della Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP MOP) ai sensi del D.l.gs. n. 229/2011. La Sezione rileva che sulla base dei dati certificati dalla Regione, sono stati realizzati nuovi investimenti per il minor importo di € 10.959.315,83 (€ 4.365.182,12 nel 2018; € 6.594.133,71 nel 2019) in luogo di € 14.630.850,00, così configurando la fattispecie della parziale realizzazione degli stessi sanzionata dal comma 475 della L. n. 232/2016. Peraltro, sempre da quanto asserito dalla Regione, la Sezione rileva che non tutti gli investimenti dichiarati come realizzati, sono stati



verificati attraverso il sistema di monitoraggio opere pubbliche della Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP), nel rispetto del richiamato comma.

SPESA DEL PERSONALE

Sulla base dei dati comunicati dall'Ente risulta che la dotazione organica per gli anni 2019 e 2020 presenta su base annua un incremento della consistenza numerica delle unità di personale pari a 6 unità (passa da n. 3.208 del 2019 a n. 3.214 nel 2020). Il totale del personale regionale, relativo alle varie tipologie considerate, passa da n. 2.722 unità del 2019 a 2.608 nel 2020, con una riduzione di n. 114 unità. Nell'anno vi è stata una riduzione delle consistenze di tutte le categorie, ad eccezione di quella dei dirigenti e del personale a tempo determinato. Nell'esercizio vi è stato un incremento del personale dirigenziale, passato da n. 112 unità del 2019 (di cui n. 2 dirigenti in aspettativa e n. 1 in comando) a n. 115 unità, tutte in servizio presso la Regione. L'aumento del personale dirigenziale si è accompagnato, peraltro, ad una riduzione della correlata spesa, che è passata da € 13.840.341 nel 2019 a € 11.910.182 nel 2020. La diminuzione delle componenti retributive e previdenziali è correlata al fatto che nell'esercizio sono stati posti in quiescenza per raggiunti limiti di età n. 3 dirigenti, evidentemente sostituiti da personale di minore anzianità e quindi con trattamento stipendiale meno elevato.

Il personale a tempo determinato registra un incremento di n. 39 unità, prevalentemente inquadrato nella categoria D1 (che passa da n. 3 unità a n. 35 unità). Il Consiglio Regionale, ha dichiarato che nel corso del 2020 non è stata effettuata nessuna assunzione di unità di personale a tempo indeterminato. Si sono avuti infine, su richiesta dei lavoratori, trasformazioni del rapporto di lavoro da full time in part time.

Relativamente ai limiti di contenimento della spesa, di cui all'art. 1 c. 557 e 557 quater della legge n. 296/2006, a partire dall'esercizio 2020, devono essere coordinate con il disposto dell'art. 33 D.L. 34/2019. In particolare, permane a carico dell'ente, l'obbligo di rispettare i limiti di spesa fissati, dal comma 557- quater della legge n. 296 del 2006; qualora però la Regione proceda



all'assunzione di nuovo personale a tempo indeterminato, ai sensi dell'art. 33 del D.L. 34/2019 la maggior spesa contratta per le nuove assunzioni non si computa ai fini della verifica del rispetto del limite di spesa previsto dai citati commi 557 a 557-quater dell'articolo 1 della legge n. 296 del 2006. Sulla base dei dati certificati dall'Ente, il vincolo finanziario di contenimento della spesa del personale 2020 rispetto alla media del triennio considerato dall'art. 1 commi 557 e 557 quater, della L. n. 296/2006, è stato rispettato.

Spesa per il lavoro flessibile (art. 9, comma 28, D.L. 78/2010).

La spesa consolidata per lavoro flessibile della Giunta e del Consiglio regionale risulta di importo pari a € 13.647.033,15 per l'anno 2009 e pari a € 4.323.111,02 per l'anno 2020. L'Amministrazione ha quindi rispettato le prescrizioni di cui all'art. 9, comma 28, D.L. 78/2010.

Relativamente ai costi del personale delle società partecipate e degli enti strumentali della Regione Calabria, nel triennio 2017-2020 si assiste ad una riduzione del personale per tutte le società: l'organico passa per "Ferrovie della Calabria" da n. 838 (nel 2017) a n. 716 unità (nel 2020); per "Fincalabra" da n. 167 (nel 2017) a n. 146 unità (nel 2020); per "Terme Sibarite" da n. 27 (nel 2017) a n. 18,5 unità (nel 2020). A queste riduzioni si accompagna per tutte le società una contrazione delle voci di costo per il personale. Fra le società soggette a fallimento o liquidazione la "Sorical" mostra, invece, un incremento del personale, collegato soprattutto alla categoria degli operai. La sezione ritiene che questo aumento, considerato che un reale incremento di unità si è avuto solo fra gli operai, appare anormalmente elevato. Nel triennio 2017-2020 si assiste ad una progressiva riduzione del personale degli enti strumentali. Le situazioni delle Aziende "Calabria Verde" e "Calabria Lavoro" presentano alcune peculiarità: la prima evidenzia una netta riduzione del personale con conseguenti risparmi annuali; la seconda registra una riduzione del ricorso alle consulenze esterne, nonostante il relativo costo risulti cresciuto. Su quest'ultimo aspetto la Sezione ha chiesto dei chiarimenti, rispetto ai quali la Regione ha riferito che "le stesse variano in ragione dei progetti affidati a questo Ente". Il personale



delle fondazioni è molto contenuto e, nel triennio, ha subito una riduzione: le più consistenti hanno riguardato "Calabria Etica".

DEBITI FUORI BILANCIO

La Sezione ha richiesto alla Regione gli atti di riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio adottati dall'Ente nell'esercizio 2020; dalla documentazione trasmessa dalla Regione si evince che nell'esercizio finanziario 2020 si è registrato un consistente incremento, rispetto al 2019, di debiti fuori bilancio (+ 12,29%). Si dà atto che la Regione ha adottato le "Linee guida per il riconoscimento dei debiti fuori bilancio" con circolare del Dipartimento Economia e Finanze datata 31 marzo 2021, nelle quali si specifica che il preventivo riconoscimento del debito risulta necessario ed imprescindibile in tutte le ipotesi tassativamente elencate all'art. 73 del d.lgs. 118/2011.

Conclusivamente, la Sezione osserva che nell'esercizio 2020 permane una stortura già stigmatizzata nelle relazioni di parificazione precedenti: i Dipartimenti regionali non assumono tempestivamente i decreti di riconoscimento amministrativo a fronte dei pignoramenti subiti dalla Regione. Nella nota di riscontro prot. n. 6284/2021 la Regione stessa ammette che nell'anno 2020 i Dipartimenti competenti hanno assunto soltanto tre decreti di riconoscimento di debiti fuori bilancio (12213, 13253 e 14091 tutte del 2020). Oltre a ciò, si è riscontrato che non tutte le DGR ricognitive di debiti sono state inviate alla Procura erariale; inoltre, vi sono state spese – seppur non di rilevante importo – che si sono originate da ritardi nei pagamenti (es. spese di cui ai Decreti n. 12432/2020 e n. 13149/2020), con conseguenti aggravii per il bilancio regionale.

INDEBITAMENTO

Con riferimento all'indebitamento la legge 18 ottobre 2001, n. 3, ha previsto che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni possano ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. Per le Regioni, il ricorso all'indebitamento è sottoposto a limiti di carattere "qualitativo" e di



carattere quantitativo, in virtù del rispetto dei principi costituzionali e di coordinamento della finanza pubblica.

La Sezione nella propria relazione di parifica evidenzia che per l'esercizio finanziario 2020, il limite quantitativo del ricorso all'indebitamento previsto dall'art. 62 del D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 è stato ampiamente rispettato dalla Regione Calabria. Infatti, il livello di indebitamento regionale riferito alle rate pagate effettivamente a consuntivo per i mutui già contratti è stato pari a circa il 5,22%.

Il rispetto di questo limite ha consentito alla Regione, compatibilmente con l'attuazione del pareggio di bilancio e con la necessità di salvaguardare gli equilibri che da esso discendono, di garantire il cofinanziamento del Programma operativo POR FESR 2014-2020 e del FEASR nell'ambito del Piano di Sviluppo Rurale 2014-2020 per un importo massimo complessivo per il periodo 2016-2022 di euro 282.987.775,00, attraverso un prestito ordinario senza pre-ammortamento ad erogazione multipla già perfezionato con la Cassa Depositi e Prestiti Spa.

CONTABILITA' ECONOMICO PATRIMONIALE

Come già evidenziato nella relazione alla parifica del rendiconto 2019, le Regioni ai sensi dell'art. 2, del d.lgs. del 23 giugno 2011, n. 118 adottano la contabilità finanziaria cui affiancano, ai fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico-patrimoniale, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale.

Con riguardo alle immobilizzazioni materiali la Sezione dà atto che nell'anno 2020 la Regione Calabria ha efficientato il processo di inventariazione grazie all'utilizzo di un data-base professionale in grado di gestire i beni immobili da un punto di vista sia logistico/inventariale che amministrativo (valore del patrimonio e calcolo ammortamenti), controllabile e modificabile in tempo reale. Questo sistema di inventariazione è capace di dare, oltre ad un articolato schedario contenente la carta d'identità del cespite immobiliare, tutte le informazioni esistenti su un qualunque bene inserito in inventario.



Pertanto, l'attività di inventariazione realizzata in riferimento all'anno 2020 è consistita nella suddivisione e mappatura degli immobili per tipologia, per provincia e per comune di ubicazione, nell'aggiornamento dei beni esistenti e nell'inserimento di valutazioni di mercato, corrette e veritiere, per gli immobili oggetto di perizia di stima. Tali operazioni hanno comportato un decremento complessivo dell'intero patrimonio immobiliare, pari a euro 24.306.228,00.

Con riferimento ai fabbricati la Sezione rileva una discordanza fra il valore storico riportato nella tabella n. 40 della Relazione sulla Gestione (€ 368.656.257,00) ed il medesimo di cui alla tabella del "Riepilogo Conto Patrimoniale aggiornato al 31/12/2020" dell'Inventario (che invece riporta un valore pari a € 368.282.468,00).

La Corte chiarisce che con riferimento a tale discordanza, la Regione, in sede di controdeduzioni alla bozza di parifica, ha riconciliato gli importi.

Per quanto riguarda i terreni, rispetto al 2019, vi è stato un decremento di valore di € 1.442.372,00, passando il valore dei terreni da € 366.769.955,00 (31/12/2019) a € 365.327.583,00 (31/12/2020). La Sezione prende atto che la Regione ha provveduto al recupero di € 5.632,00 relativa alla quota di ammortamento annuale sui terreni edificabili erroneamente applicata nell'anno 2019 e rilevata da questa Sezione nella Relazione 2019.

Nella relazione di parifica, però, la Corte rileva che, come già evidenziato nella Relazione relativa al Rendiconto 2019, anche nel 2020 permane una discordanza fra il valore esposto nell'Attivo dello Stato patrimoniale di € 365.327.583,00, rispetto al medesimo riportato nel "Totale Valore Terreni 2020" di cui all'inventario dei beni demaniali e patrimoniale, che indica un totale di € 365.732.336,00 (-404.753,00).

Il patrimonio mobiliare ha registrato un incremento, rispetto all'anno precedente, dell'88,86%.

Con riferimento alle immobilizzazioni finanziarie nella relazione si specifica che il valore delle rimanenze al 31/12/2020 è pari a € 115.884,38 e comprende le materie prime necessarie per l'attività di ufficio e che rispetto al 2019, vi è stato



un decremento del 21% circa (le rimanenze al 31.12.2019 erano pari a € 147.685,70).

Nell'affrontare la sezione relativa al passivo di stato patrimoniale la Corte premette che il patrimonio netto è la differenza tra le attività e le passività di bilancio; comprende il Fondo di dotazione, le riserve e i risultati economici positivi o negativi di esercizio.

Nel patrimonio netto della Regione Calabria il Fondo di dotazione è pari a € 1.335.728.045,83 ed ha subito, rispetto all'anno precedente, una riduzione di euro 9.148.542,00 (pari alla riduzione del valore del "patrimonio disponibile"). Infine, confluiscono nel patrimonio netto i Risultati Economici (perdita o utile). L'anno 2020 si è chiuso con una perdita d'esercizio pari a - € 73.376.411,39, con un peggioramento del 164,35% rispetto all'esercizio precedente, che chiudeva con un utile pari ad euro 114.025.449,01.

La Corte chiarisce come tale decremento sia da ascrivere sostanzialmente al peggioramento della Gestione caratteristica (differenza fra componenti positive e negative della gestione), che ha registrato un saldo di euro 115.830.727,55, con una variazione di -136.064.518,58 euro (-54,2%) rispetto all'anno precedente.

Al 31/12/2020 il Patrimonio netto ammonta complessivamente a € 2.433.967.958,55.

Nella relazione si rileva, che gli impegni assunti in contabilità finanziaria non dovrebbero essere riportati nella contabilità economico patrimoniale: infatti, ritiene la Sezione che al punto 4.13 dell'allegato 4/3 al D.lgs 118/2011 è specificato che nel corso dell'esercizio i costi sono rilevati in corrispondenza della liquidazione della spesa (non dell'impegno), fatte salve le rettifiche e le integrazioni effettuate in sede di scritture di assestamento economico.

Viene evidenziato, inoltre, che non risulta accantonata la quota del Fondo per copertura perdite di società partecipate, mentre nella composizione del risultato di amministrazione la quota accantonata al Fondo perdite società partecipate è pari a € 5.338.202,83.



In conclusione, la Sezione, nonostante le giustificazioni fornite dalla Regione, continua ad avere forti dubbi sulla correttezza della mancata costituzione del Fondo rischi e oneri.

Con riguardo ai debiti, nel corpo della relazione si legge che, rispetto all'anno 2019, i debiti verso fornitori sono aumentati per un importo pari a € 72.783.134,74. Sono diminuiti i debiti verso altre amministrazioni (anticipazioni sanità e nei confronti di altre amministrazioni), ma sono aumentati i debiti per la contrazione di mutui.

Per quanto riguarda il conto economico, nel 2020 si è registrata una perdita pari a - 73.376.411,39 euro con un peggioramento del 164,35% rispetto all'esercizio precedente, che chiudeva con un utile pari ad euro 114.025.449,01.

La Sezione chiarisce che tale decremento è da ascrivere sostanzialmente al peggioramento della Gestione caratteristica (differenza fra componenti positive e negative della gestione), che ha registrato un saldo di euro 115.830.727,55, con una variazione di -136.064.518,58 euro (-54,2%) rispetto all'anno precedente.

FONDI COMUNITARI

Anche per l'esercizio 2020, la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ha svolto la propria attività di controllo sull'utilizzo e sulla gestione dei finanziamenti comunitari da parte della Regione Calabria.

L'anno 2020 ha assunto una rilevanza particolare a causa della pandemia da Covid 19. Proprio a seguito di detta situazione emergenziale il controllo della Corte dei conti si è incentrato oltre che sullo stato di attuazione del POR Calabria FESR/FSE 2014/2020 e della Politica agricola comune FEAGA e FEASR, anche sulle misure che nel periodo in oggetto sono intervenute a causa dell'emergenza pandemica e sulle conseguenti riprogrammazioni del programma operativo.

Proprio con riferimento a tale ultimo aspetto, la Corte sottolinea la necessità, emersa nel corso dell'anno 2020 a causa della pandemia, di adottare misure specifiche per sostenere lavoratori e imprese e per promuovere gli interventi necessari alla tenuta del sistema sanitario.



Infatti, la Commissione europea per fronteggiare la crisi pandemica ha approvato specifiche norme con le quali sono stati introdotti nuovi meccanismi di flessibilità nell'utilizzo dei fondi europei.

Questo ha comportato delle riprogrammazioni di alcuni Assi del Por da parte della Regione Calabria che hanno visto l'introduzione di nuove misure. La Commissione ha, inoltre, sempre al fine di fronteggiare l'emergenza pandemica, adottato sostanziali modifiche nei regolamenti dei fondi strutturali, rendendoli più flessibili e adeguati alla situazione in atto.

Nell'ambito dell'articolato processo di revisione cui è stato sottoposto il POR a seguito della pandemia, il valore complessivo del Programma è passato da euro 2.378.956.841,00 a euro 2.260.531.679,00 con una riduzione di 118.425.162,00 euro. Detta somma è stata riallocata sul Programma di Azione e Coesione (PAC).

La Corte prende atto che anche per l'annualità 2020 tra i due fondi il FESR è quello che ha registrato i valori più rilevanti, sia in termini di costo totale delle operazioni selezionate (109,6%) sia in termini di spesa pubblica ammissibile, dichiarata dal beneficiario (39,6%).

Infatti, con riferimento alla gestione del FESR, occorre precisare che in alcuni assi (Assi 4, 5, 6, 7, 11) il totale del costo ammissibile delle operazioni selezionate, rispetto al finanziamento programmato, ha registrato un valore al di sopra del 100% (overbooking sul costo totale ammissibile).

Invece, con riferimento al FSE, la Sezione rileva che lo stesso non ha avuto piena attuazione.

Infatti, detto fondo ha registrato un costo totale delle operazioni selezionate pari al 57,2% della dotazione finanziaria prevista e la spesa ammissibile è stata pari al 30,9% della dotazione finanziaria.

Richiamando la descrizione dei progetti retrospettivi effettuata nel corso dell'esame della parifica 2019, si evidenzia come la Corte, nel corpo della propria relazione sul rendiconto 2020 ha rilevato che, rispetto al precedente esercizio, nel 2020, il peso delle procedure "non native POR" sia aumentato. I dati



esaminati infatti, hanno evidenziato che a fronte di complessivi 2.378.424.633 euro, l'81% circa (€ 1.821.510.060 in valore assoluto) attiene a procedure "native POR": nel 2019, invece, il valore di tali procedure era pari all'88% circa. La Sezione, quindi, come già avvenuto in precedenza, stigmatizza il ricorso ai progetti retrospettivi i quali "presentano evidenti rischi in termini di impiego ottimale delle risorse, poiché spesso sono selezionati, avviati o condotti senza essere espressamente collegati agli obiettivi di un programma o a requisiti giuridici specifici connessi all'assistenza dell'UE" (relazione n. 17/2018 della Corte dei conti europea). La Corte chiarisce che poiché i progetti retrospettivi sono già attuati con i finanziamenti nazionali, il valore aggiunto dell'uso di fondi UE per cofinanziarli è dubbio.

Si passa poi all'esame del fenomeno dell'overbooking, legato alla selezione dei programmi non nativi POR.

La Corte anche sottolinea come questo dato non sia da considerare come un traguardo quanto, piuttosto, un aspetto da sottoporre ad analisi. L'alto livello degli impegni è dovuto all'inclusione di progetti non nativi POR compatibili con le strategie e gli obiettivi del Programma. In tale contesto, afferma testualmente la Corte, le suddette operazioni, nel breve periodo, hanno contribuito al raggiungimento degli obiettivi di spesa; nel lungo periodo, tuttavia, hanno reso problematica la gestione del Programma rispetto al modello di programmazione ed al quadro di obiettivi posti in partenza.

A tal proposito la Regione ha comunque chiarito scrupolosamente che l'incidenza delle operazioni ex art. 65 (progetti retrospettivi), sul valore complessivo della spesa totale, è destinato a ridursi nei prossimi anni.

La Sezione osserva anche la presenza di risorse non oggetto di Bandi/avvisi, il cui importo risulta rilevante.

L'esame della Sezione si concentra poi sull'attuazione finanziaria complessiva del POR Calabria. Nel corpo della relazione di parifica si dà atto che in linea generale, la gestione finanziaria del POR nell'annualità 2020 è stata più performante,



rispetto al 2019, posto che le percentuali conseguite, sia in termini di impegno sia in termini di pagamenti (sul programmato), sono state più elevate.

La Corte, invece, nel raffronto del POR Calabria con i POR delle altre Regioni "meno sviluppate" in Italia (quelle che presentano un PIL inferiore al 75%, ovvero, in Italia, la Basilicata, la Calabria, la Campania, la Puglia e la Sicilia) sottolinea come risulti evidente che il Programma operativo della Regione Calabria, anche per l'anno 2020, sia quello che presenta, nel complesso, le percentuali più basse di avanzamento, sia in termini di impegno sia in termini di pagamenti (rispettivamente: 53,55% e 33,48%). In tale gruppo di confronto, la Calabria, come per l'annualità precedente, presenta le performances peggiori, seppur con un livello di attuazione/pagamenti di poco inferiore alla Sicilia. È, comunque, importante evidenziare che a fine febbraio 2021, tutti i programmi operativi della categoria "Regioni Meno sviluppate" presentano un andamento leggermente migliore rispetto al 31.12.2019.

Sempre con riferimento ai fondi comunitari, la Sezione passa ad analizzare i controlli sull'attuazione del Por.

A tal proposito evidenzia che sui controlli effettuati, n.290 interventi sono risultati irregolari per un importo complessivo non ammissibile di € 9.407.836,14. Tali irregolarità riguardano in particolare la valutazione delle offerte e gli affidamenti, la mancanza di documentazione, la non ammissibilità del progetto. Queste irregolarità rappresentano manchevolezze particolarmente significative, perché determinano la riduzione e/o la perdita dei finanziamenti.

Tale dato mette in luce che il trend è in consistente aumento rispetto ai dati rilevati nel 2019.

Con riguardo ai controlli in loco, l'importo ritenuto non ammissibile è stato determinato in € 1.170.445,41.

Nel corpo della relazione di parifica si legge che con riferimento al FSE, il campione sottoposto a verifiche, per il primo periodo contabile è risultato composto da n. 22 operazioni, per un importo complessivo di euro



23.697.267,17; per il secondo periodo, invece, le operazioni campionate sono state pari a otto, per un importo di euro 176.785,61.

Al termine del processo di controllo, per quanto attiene al FESR sono stati rilevati n. 6 progetti con esito positivo, n. 11 progetti con esito parzialmente positivo, n. 11 progetti con esito parzialmente negativo, n. 3 progetti con esito negativo. Quanto al FSE, sono stati rilevati n. 19 progetti con esito positivo. n.5 progetti con esito parzialmente positivo, n. 5 progetti con esito parzialmente negativo e n. 1 progetto con esito negativo.

La Corte nel corpo della propria relazione di parifica chiarisce che in generale lo stato di attuazione del POR Calabria FERS e FSE non è soddisfacente (media del 38% per gli Assi prioritari circa). Inoltre, dei 4583 progetti censiti al 31 dicembre 2020 solo 728 sono stati chiusi, 1077 non presentano né impegni né pagamenti, 469 non presentano avanzamenti di spesa.

Dei 4.583 progetti censiti al SIURP (sistema informativo regionale) al 31 dicembre 2020, 683 sono di oltre 337 Comuni calabresi per un importo ammesso di oltre 497 milioni di euro e una spesa di 117 milioni di euro. I Comuni di area più vasta sono titolari di 36 progetti per un importo ammesso di 169 milioni di euro e una spesa di circa 67 milioni di euro. La Sezione rileva che i dati forniti dalla Regione in ordine allo stato di attuazione di detti progetti sono carenti e riguardano solo 17 interventi/progetti, prevalentemente di natura strutturale (opere pubbliche). Solo 6 sono progetti nativi POR, mentre i rimanenti riguardano operazioni selezionate ex art. 65 Reg. 1303/2013. La Corte sottolinea che per alcuni progetti i lavori non sono stati avviati, oppure non pagati nonostante gli impegni o, ancora, pagati in misura inferiore al 50%. Pertanto, anche per i progetti di titolarità dei Comuni si registrano ritardi sia nella fase di avviamento sia in quella di attuazione.

Con riguardo ad ARCEA, organismo pagatore in agricoltura della Regione Calabria, la Corte evidenzia come rispetto al 2019 con riferimento ai controlli (amministrativi e in loco) eseguiti, risulta ridotto il tasso errore per il FEAGA (rilevato al 1,42%), mentre rimane superiore al 2% il tasso errore nel FEASR



SIGC (anche se migliorato rispetto al 2019). Quanto al recupero di spesa irregolare risultano ancora evidenti le difficoltà di ARCEA in tale ambito.

La Sezione dedica un paragrafo anche alla chiusura del POR 2007/2013.

La Sezione rileva come la Commissione europea dichiara che sarà detratto un importo di oltre 74 milioni di euro dalla spesa dichiarata nella domanda di pagamento finale (come concordato con lo Stato membro) a causa di 178 progetti non completati alla data del 31 marzo 2017, di 4 non funzionanti alla data del 31 marzo 2019, di uno ritirato, di un altro parzialmente funzionante e di altri in cui sono state rilevate irregolarità; inoltre si propone un'ulteriore decurtazione di oltre 37 milioni e mezzo di euro per progetti non funzionanti, non completati e non in uso, anche quando privi dei collaudi tecnici e/o amministrativi e/o di autorizzazioni di vario tipo.

La Corte conclude dichiarando che la chiusura del POR Calabria FSE 2007-2013 non è stata ancora conclusa per via di ulteriori interlocuzioni e verifiche conseguenti alla Missione di audit dei competenti Servizi della Commissione UE. All'interno dell'ambito di chiusura del Por 2007/2013, si inquadra anche la vicenda relativa ai fondi POR assegnati all'Ente strumentale Calabria Verde (ex AFOR).

La questione verte sull'assegnazione di detti fondi comunitari e sulla successiva richiesta di restituzione delle somme da parte del Dipartimento Lavori Pubblici a causa della mancata rendicontazione di dette somme da parte dell'Ente entro i termini di legge.

Tali risorse assommano complessivamente in € 102.057.572,34, di cui € 70.626.099 per "azioni per la rimozione di condizione di criticità lungo i corsi di acqua", ed € 31.431.473 per "azione di consolidamento per la mitigazione del rischio da frana".

A seguito di numerose interlocuzioni tra la Sezione e la Regione Calabria, vertenti sulle azioni intraprese dalla Regione per la legittima restituzione delle somme nonché sullo stato delle vicende giudiziarie eventualmente intraprese.



La Regione riscontrava tale richiesta specificando che aveva proceduto a stralciare dal quadro di attuazione del POR FESR 2007/2013 le operazioni in questione e, in relazione alla procedura di recupero, che il Dipartimento Lavori Pubblici, atteso che dell'importo richiesto era stata restituita solo la somma di € 10.435.959,50, aveva, con apposita delibera, ordinato il recupero dell'ulteriore somma rimanente, oltre interessi e rivalutazione, fissando il termine per la restituzione in giorni 30 dalla data di notifica del provvedimento.

La Corte nel corpo della propria relazione di parifica dà atto che nulla è stato recuperato, ma che, come riferito dalla Regione, nelle more il commissario di Calabria Verde ha comunicato di aver all'uopo accantonato la somma di € 13.854.546,28.

Sulla questione la Sezione conclude rilevando, in primo luogo, che l'accantonamento di tale somma sia assolutamente insufficiente dato che costituisce solo il 20% circa dell'intero ammontare ancora da restituire. Inoltre, poiché il termine per la restituzione delle somme indicato nella delibera di restituzione (trenta giorni dal ricevimento del provvedimento) è stato abbondantemente superato la Corte ritiene necessario che la Regione costituisca un apposito fondo rischi, anche in considerazione del fatto che dagli atti non appare possibile alcuna restituzione nel breve periodo.

TUTELA DELLA SALUTE

La Sezione regionale della Calabria della Corte dei conti, nella relazione annessa alla delibera di Parifica del Rendiconto regionale esercizio 2020 tratta anche l'argomento relativo alla **tutela della salute fra competenze statali e regionali durante l'emergenza "COVID"**. La Sezione ricorda che con il D.L. 35/2019 (c.d. Decreto Calabria, oggetto di più approfondita analisi nella relazione allegata al giudizio di parificazione per l'esercizio 2019) il legislatore ha tentato di offrire una prima risposta specifica alle problematiche calabresi sottolineando che tale decreto non è però riuscito, in definitiva, a produrre un effettivo efficientamento della sanità regionale. Le criticità principali si sono mostrate in merito ai seguenti aspetti:



- 1) Governance sanitaria - difficoltà ad individuare soggetti in possesso dei requisiti di legge disposti ad accettare l'incarico di nuovi manager;
- 2) Dotazioni organiche - assunzioni a tempo indeterminato sulla base di ricognizioni non validate dal Tavolo tecnico e senza una cornice programmatoria triennale dell'interno SSR coerente con gli obiettivi economico-finanziari e di erogazione dei LEA;
- 3) Appalti e forniture, dove la centralizzazione delle procedure ha provocato alcuni disagi negli approvvigionamenti.

Circa l'impatto finanziario dell'emergenza COVID sulla Regione Calabria, la Corte afferma che le risorse distribuite dallo Stato non possono dirsi, allo stato, essere state impegnate in modo efficace. Si rammenta, a tal proposito, che nell'ambito del mandato affidato al Commissario ad Acta per il piano di rientro è incluso il "completamento ed attuazione del piano di riorganizzazione della rete ospedaliera, della rete di emergenza-urgenza e delle reti tempo dipendenti, in coerenza con il fabbisogno assistenziale, in attuazione del regolamento adottato con decreto del Ministero della salute del 2 aprile 2015 n. 70, ed in coerenza con le indicazioni dei Tavoli tecnici di verifica".

Per quanto riguarda il recupero delle prestazioni sanitarie sospese a causa dell'emergenza COVID, la Corte osserva che La Regione ha accumulato significativi ritardi per tutte le principali tipologie di screening e la determina approvante delle attività poste in essere per il recupero delle prestazioni sanitarie sospese a causa della emergenza COVID non contiene una tempistica precisa delle azioni da porre in essere; peraltro anche tali azioni sono indicate in modo del tutto generico e in più i fondi messi a disposizione dallo Stato a tal fine non sono stati spesi dalle Aziende sanitarie, che li hanno accantonati in bilancio. La Sezione conferma che nonostante lo Stato abbia trasferito circa 115 mln di "fondi COVID" alla Calabria, la gran parte delle risorse giace accantonata nei bilanci delle Aziende (circa 77 mln a fine 2020).



Per quanto attiene alla **spesa sanitaria nell'anno 2020**, la Corte dei conti compie un'analisi dei dati afferenti il sistema sanitario calabrese, dalla quale emerge quanto segue.

Nell'esercizio 2020 la "missione 13 – tutela della salute" del bilancio regionale ha visto l'assunzione di impegni per € 4.341.855.684,34, seguiti da pagamenti di competenza per € 3.612.504.047,93.

Considerato che al 31.12.2020 gli impegni complessivi da bilancio ammontano a € 7.554.131.575,52 e i pagamenti di competenza a € 6.331.963.642,23, la spesa sanitaria pesa sul bilancio per circa il 57,5% sul fronte degli impegni e per circa il 57% sul fronte dei pagamenti di competenza.

La legge statale determina annualmente il fabbisogno sanitario, ossia il livello complessivo delle risorse del Servizio sanitario nazionale (SSN) al cui finanziamento concorre lo Stato.

Il Fondo sanitario, nella sua componente indistinta (ossia non finalizzata a finanziare determinate spese), è finanziato dalle entrate fiscali regionali (IRAP, nella componente di gettito destinata alla sanità; addizionale regionale all'IRPEF; compartecipazione all'accisa sulle benzine) cui si aggiungono la mobilità attiva e le quote premiali dei trasferimenti statali.

L'importo complessivo disponibile per il finanziamento del Fondo sanitario indistinto – che tiene conto del saldo della mobilità e della "quota premiale" – è pari, in termini di cassa, a € 3.273.437.154,00. Tale somma è di poco superiore a quella percepita nel 2019 (pari a € 3.234.736.764,00).

Le somme accertate e impegnate nel 2020 sono pari, in sede di bilancio assestato, a € 3.645.942.511,00, comprensive del fondo sanitario regionale. La spesa per cassa effettivamente sostenuta al 31.12.2020 è stata pari a € 3.236.170.880,67.

La Corte evidenzia che la predetta spesa non risulta quadrata rispetto alle somme complessivamente incassate (€ 3.273.437.154,00).

Il Dipartimento Tutela della Salute ha specificato che, non vi può essere quadratura con i mandati di pagamenti emessi nell'esercizio 2020 che sono di



importo inferiore rispetto a quello complessivo assegnato alla Regione Calabria, pari a € 3.273.437.154,00.

Tale differenza è rappresentata in Gestione Sanitaria Accentrata (GSA) tra i residui passivi del perimetro del Fondo Sanitario regionale al 31/12/2020 pari a €59.223.677,94.

Con riguardo agli aspetti finanziari dell'emergenza COVID, la Corte evidenzia che la somma complessivamente ottenuta dalla Regione per la predetta emergenza è pari a € 115.059.170,90.

I "fondi COVID" pur essendo stati integralmente impegnati al 31.12.2020, sono stati effettuati pagamenti per € 37.215.033,15. Dal momento che la Regione ha trasferito agli enti del SSR tali fondi risulta che a fine 2020 € 77.844.137,75 di "fondi COVID" erano accantonati nei bilanci delle Aziende sanitarie calabresi.

La Corte dei conti specifica che nel riparto fra le Regioni del Fondo Sanitario Nazionale, si può individuare una componente "indistinta" di tale fondo e una componente "vincolata" al perseguimento di determinate finalità.

La Regione Calabria ha precisato che la componente vincolata in c/esercizio trasferita al SSR è stata pari a € 74.442.569,42 (in diminuzione sia rispetto al 2019, ove tale finanziamento era stato pari a € 77.550.474,87, sia rispetto al 2018, quando era stato pari a € 87.847.415,97).

In relazione alla compartecipazione degli assistiti alla spesa sanitaria, che, infatti, è in parte sostenuta dai cittadini, in modo diretto, mediante il pagamento dei cosiddetti "ticket", la Corte sottolinea come i dati evidenzino che i ricavi da compartecipazione, dal 2019 al 2020, siano diminuiti sia a livello calabrese (-17,6%) sia, ed in misura ancor maggiore, a livello nazionale (-21%). A livello calabrese gli introiti da ticket passano da € 81,7 mln nel 2019 a € 67,2 mln nel 2020; a livello nazionale tali introiti passano invece da € 2.939,6 mln nel 2019 a € 2.322,5 mln nel 2020.

In particolare, la spesa 2020 per la compartecipazione del cittadino è composta, in Calabria, per il 16,8% da ticket fissi regionali, percentuale inferiore rispetto a quella registrata a livello nazionale (27,5%). Per la quota residua dell'83,2%,



tale compartecipazione è riferita al differenziale fra il prezzo del medicinale a brevetto scaduto prescritto ed il prezzo di riferimento definito dall'AIFA; tale componente è maggiore rispetto ai dati medi nazionali (83,2% vs 72,5%).

La Corte specifica, altresì, gli aspetti finanziari legati alla mobilità sanitaria, che esprime il diritto del cittadino di farsi curare, a carico del sistema sanitario, anche in luogo diverso da quello di residenza; la pienezza del diritto alla salute garantita dall'art. 32 Cost. non consente, infatti, limitazioni geografiche alle cure.

Quando la mobilità si sviluppa in sede interregionale, si verificano flussi finanziari fra Regioni che sono così strutturati:

1. la Regione che riceve il cittadino non residente, erogandogli la prestazione sanitaria, si trova in posizione di "mobilità attiva" e vanta un credito sanitario;
2. la Regione dalla quale il paziente migra, si trova in posizione di "mobilità passiva"; a tale situazione corrisponde una posizione debitoria.

La Corte dei conti sottolinea come l'impatto della voce mobilità può essere notevole sui bilanci dei servizi sanitari regionali, soprattutto quando la voce mobilità passiva non è controbilanciata da altrettanta mobilità attiva.

La Regione Calabria storicamente mostra uno scarsissimo indice di attrattiva sanitaria, a fronte di una elevatissima mobilità passiva, di chiaro stampo patologico. Esiste, infatti, una mobilità per così dire "fisiologica" ed una più propriamente patologica. La prima è collegata alle c.d. aree di confine, mentre la seconda è connessa alla carenza di servizi sanitari.

In Regione Calabria, storicamente oltre il 20% dei ricoveri dei residenti risulta effettuato presso strutture collocate al di fuori del territorio regionale

Nel 2019, in particolare tale percentuale era, per la Calabria, pari al 19,6%, a fronte di una media nazionale dell'8,3%.

Pur essendo tale percentuale in lieve riduzione (nel periodo 2015-2018 tale valore è sempre stato superiore al 20%) è evidente l'incidenza patologica del fenomeno.



Il saldo della mobilità interregionale (ivi compresa quella internazionale) per la Regione Calabria nell'esercizio 2020 è stato pari a € -288.867.878,00, in lieve peggioramento rispetto al 2019 (ove tale saldo era pari a € - 281.046.307,00).

VERIFICA DI ADEMPIMENTI NORMATIVI

La Regione ha dato dimostrazione di aver ottemperato alle previsioni di legge in merito all'integrale accertamento ed impegno del fondo sanitario corrente, per come previsto dall'art. 20, comma 2, del d.lgs. 118/2011.

Per quanto concerne il rispetto delle prescrizioni di cui all'art. 3, D.L. 35/2013, la Regione Calabria ha dimostrato di aver trasferito agli enti del SSR il 100% delle risorse ricevute dallo Stato a titolo di finanziamento del Servizio Sanitario regionale, nonché il 100% delle somme che la stessa Regione, a valere su risorse proprie dell'anno, ha destinato al finanziamento del proprio servizio sanitario. In totale, le somme trasferite sono state pari a € 4.009.055.584. La Sezione, tuttavia, evidenzia che, pur essendo gli adempimenti normativi di cui al D.L. 35/2013 (come integrato per il 2020 dal D.L. 34/2020) formalmente rispettati, l'effettivo trasferimento delle risorse alle Aziende sanitarie incontra in Calabria un limite rappresentato dal fatto che la GSA – ossia la "azienda" a cui la Regione trasferisce in blocco i finanziamenti ricevuti o imposti dalla legge – spesso non trasferisce (o trasferisce con ritardo) – i fondi alle ASP e alle AO.

La Regione Calabria, fin dall'entrata in vigore del d.lgs. 118 del 2011, ha scelto di istituire una GSA.

La Sezione, con la trasmissione della bozza della relazione alla Regione, ha chiesto di fornire chiarimenti relativamente ad alcune inadempienze amministrativo-contabili da parte della GSA. Il Collegio, pur prendendo atto delle motivazioni addotte circa l'impossibilità di procedere alla redazione del bilancio sanitario per la mancanza del bilancio dell'ASP di Reggio Cal, conferma tuttavia che la GSA non ha assolto agli obblighi imposti dal d.lgs. 118 del 2011, considerata la mancanza del libro giornale per gli esercizi 2019 e 2020 e la mancata adozione del bilancio preventivo 2021 (il Dipartimento ha solo trasmesso il Conto Economico preventivo relativo a tale anno).



Nel 2020 la GSA chiude il proprio rendiconto con un risultato di esercizio (al netto delle imposte) di € 229.564.053,40. Dalle tabelle trasmesse, emerge che in GSA, al 31.12.2020, sono presenti risorse non trasferite agli enti del SSR per € 196.352.494, fenomeno più volte rilevato dalla Sezione nelle relazioni allegate ai giudizi di parificazione. Con riferimento alla richiesta di chiarimenti sia sull'ammontare delle risorse attualmente presenti in GSA e non trasferite agli enti del SSR nonché sull'indicazione delle soluzioni allo studio per assicurare un più celere trasferimento dei fondi statali e regionali a tali enti, la Regione ha comunicato che in GSA risulterebbero pari a € 133 mln circa di cui la Sezione resta in attesa di ricevere gli ulteriori aggiornamenti. Circa il reiterarsi da un esercizio all'altro del ritardo del citato trasferimento, considerato che nelle precedenti relazioni di parifica è risultato sempre un ritardo nel trasferimento delle risorse da parte della GSA ha precisato che vi è una diversa forbice temporale tra gli incassi ricevuti dalla Regione nell'anno di competenza da parte dello Stato ed il relativo trasferimento che la stessa opera al proprio SSR ed ha comunicato di aver trasferito nel 2020 al proprio Servizio Sanitario liquidità per complessivi € 315.425.955,37 per altri procedimenti conclusi e relativamente a somme incassate dallo Stato negli esercizi precedenti.

La Corte, nell'affrontare la **situazione economico-finanziaria delle Aziende del Servizio Sanitario Regionale**, rileva un trend negativo nei risultati, giacché tutte le ASP e le AO chiudono in perdita. Tuttavia, alcune Aziende, nonostante la perdita, nel 2020, rispetto all'esercizio precedente, hanno migliorato il risultato. Altre, invece, Aziende hanno registrato un peggioramento del risultato rispetto all'esercizio precedente, come l'ASP di Reggio C. la cui perdita è aumentata del 392%. Sulle perdite ha inciso anche il ritardo del trasferimento delle risorse agli Enti del SSR.

Relativamente alle Risorse aggiuntive assegnate alle Aziende per l'emergenza COVID, in base ai provvedimenti governativi (DL n.14/2020; DL n. 18/2020; DL n. 34/2020; DL n. 104/2020), pari a complessivi € 115.059.171,54, risultano assegnate alle Aziende € 61.231.583.45, pari al 53%. Il Dipartimento Tutela



della Salute, con la nota prot. n. 8535 del 29 novembre 2021, ha precisato che l'eventuale utilizzo flessibile delle risorse Covid non impiegate nell'anno 2020, potrà essere assentito per il 2021 solo dopo aver garantito prioritariamente le finalità previste dai commi 1,2 e 3 dell'art. 26 del DL n. 73/2021 che conferiscono priorità agli interventi destinati al recupero delle liste d'attesa, oltre alle eventuali necessità di cui all'art. 1 commi 423 e 425 della legge n. 178/2020.

La Sezione dovrà essere aggiornata sulle ulteriori risorse assegnate alle Aziende e sui costi COVID 19 sostenuti dalle stesse, a seguito della ricezione da parte Dipartimento Tutela della Salute dell'Allegato B- Covid 2020 (che comprende i costi sostenuti nella fase pandemica da Covid 19, distinti per singola fonte di finanziamento ministeriale, tali oneri saranno oggetto di apposito rimborso in base a quanto assegnato a titolo definitivo dall'Intesa Stato Regione- Riparto del Fondo di cui all'art. 24 del decreto legge n. 41/2020 che ha assegnato alla Regione Calabria le relative risorse.

Le Aziende che, nel triennio 2018/2020, hanno peggiorato le performance a livello di gestione caratteristica, sono ASP di Cosenza, ASP Reggio C., AO Pugliese Ciaccio CZ, AO Melacrino Morelli Reggio Calabria. Le Aziende che, invece, nel triennio 2018/2020, hanno migliorato le performance a livello di gestione caratteristica sono ASP di Catanzaro, ASP di Vibo Valentia, ASP Crotona, AO Annunziata di Cosenza, AOU Mater Domini CZ. Sui costi sostenuti dagli Enti che presentano una gestione caratteristica negativa, hanno pesato le componenti legate ad acquisti di beni e servizi, mentre sulla riduzione dei "Valori di Produzione" hanno inciso "i ricavi connessi all'attività propria". La Sezione, a seguito del riscontro fornito dalle singole Aziende rispetto all'andamento dei costi per i beni e per i servizi, evidenzia che dall'analisi dei dati emerge che, nel 2020, rispetto all'esercizio 2019, le Aziende che hanno aumentato la spesa per "Acquisto di beni" ("beni sanitari" + "beni non sanitari") sono state: l'ASP di Crotona (6%), l'ASP di Catanzaro (4%), l'AO Pugliese Ciaccio di Catanzaro (6%), l'AO Mater Domini di Catanzaro (14%), l'AO Melacrino Morelli di Reggio C. (4%). Relativamente alla macrovoce "Acquisti Servizi" ("servizi non sanitari" e "servizi



sanitari”) nel 2020 si è registrata una leggera contrazione della spesa rispetto al 2019, ad eccezione dell’Azienda Ospedaliera Mater Domini di Catanzaro per la quale si è rilevato un incremento del 4% e dell’Azienda Ospedaliera Melacrino Morelli di Reggio C. per la quale l’aumento è stato pari al 6%.

Analizzando poi la Spesa Farmaceutica, la Sezione riferisce che il Dipartimento Tutela della Salute, ha comunicato che spesa farmaceutica convenzionata ha fatto registrare un livello di spesa pari al 7,33% del Fondo sanitario nazionale, al di sotto del tetto nazionale 7,96%. Invece, relativamente alla spesa per acquisti diretti come per l'esercizio 2018 (10,20%), anche per il 2019 supera il tetto di spesa per gli acquisti diretti, pari a 10,54%, per l’anno 2020 è pari al 9,74 % al di sopra del tetto nazionale 6,89%.” La Regione non sarebbe tenuta al ripiano dello sfioramento qualora si registri l'equilibrio economico complessivo del S.S.R.; poiché ciò non si è verificato, la Regione potrebbe essere ritenuta inadempiente. Le Aziende del SSR calabrese, nel periodo 2015/2020 non hanno rispettato la direttiva europea sui tempi di pagamento e nel 2020, per alcune Aziende, gli indicatori sono risultati ancora elevati. Nel 2020, l’ITP è aumentato, rispetto all’esercizio precedente, per l’ASP di CS (58), l’ASP di Crotona (253) e per l’ASP di Catanzaro (235), mentre in leggera diminuzione è risultato per le altre Aziende del SSR. Va evidenziato, peraltro, che alcune Aziende – pur mostrando un ITP in lieve miglioramento – si collocano in un quadro altamente patologico: l’AO Mater Domini, per esempio, ha tempi medi di pagamento, di n. 748,43 giorni; la AO di Catanzaro paga a circa 226 giorni in media. Complessivamente, il 67% dei pagamenti effettuati non è stato rispettoso del DPCM 22/09/2014, per i quali rilevano, in particolare, le alte percentuali dell’ASP di Cosenza (60%), ASP di Crotona (60%), ASP di Catanzaro (89%), ASP di Reggio C. (74%), AO Pugliese Ciaccio di Catanzaro (73%), AOU Mater Domini (87%), AO di Reggio Calabria (74%).

La legge n. 35/2013 con l’art 7, ai commi 1,2 e 7 ter, prevede l’obbligo per le pubbliche amministrazioni di cui all’art. 1, comma 2 della L. n. 196/2009 di registrarsi nella “Piattaforma dei crediti commerciali” (PCC). Nello specifico,



l'articolo 7, comma 4 bis del DL 35/2013 prevede che venga effettuata una comunicazione annuale, entro il 30 aprile dell'anno successivo, attraverso il sistema PCC, relativa ai debiti commerciali non ancora estinti maturati al 31 dicembre dell'anno precedente ed il comma 2 dell'art. 7-bis dispone che le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 comma 2 della Legge n. 196/2009 comunichino tramite PCC le informazioni inerenti alla ricezione e alla rilevazione sui propri sistemi contabili delle fatture. Il Tavolo Tecnico per la Verifica degli adempimenti regionale, pur rilevando un lieve miglioramento rispetto alla situazione emersa nella riunione di verifica del IV trimestre 2019 che vedeva una percentuale di utilizzo (relativa al 2019) al 65%, invita la struttura commissariale ad avviare le attività per intensificare l'utilizzo della PCC da parte delle aziende, in special modo per gli enti che evidenziano criticità.

Il ritardo con cui le Aziende sanitarie e ospedaliere del SSR calabrese assolvono ai propri pagamenti determina da anni ingenti interessi moratori che "appesantiscono" i risultati finanziari. Il Dipartimento, con nota prot. n. 8535 del 29/11/2021, ha fornito i dati relativi agli "Oneri finanziari", dimostrando il decremento dal 2019 al 2020 di -30.117 €/mgl. Nonostante questo miglioramento a livello complessivo dal 2019 al 2020, alcune Aziende hanno registrato un incremento degli oneri finanziari. Un altro aspetto che preoccupa è il continuo ricorso ad anticipazioni, con conseguenti esborsi di oneri finanziari e di commissioni al tesoriere. Considerata l'importanza e le ripercussioni che il contenzioso ha sui costi aziendali, la Sezione, con nota prot. n 4479 del 20 aprile 2021, ha chiesto alle Aziende del SSR di quantificare il contenzioso al 31 dicembre del 2018, 2019 e 2020. La sezione evidenzia che sui costi del servizio sanitario calabrese continua a incidere fortemente il contenzioso con i correlati oneri aggiuntivi. In modo particolare preoccupa il contenzioso per l'ASP di Crotone, l'ASP di Vibo V., l'AOU Mater Domini e l'AO di Reggio Calabria.

Conclusivamente, la situazione finanziaria degli enti del SRR è alla base del deficit accumulato dalla Regione Calabria che, nel tempo, non accenna a diminuire. Nel 2020, in particolare, tutte le Aziende sanitarie hanno chiuso i



propri bilanci in perdita; si tratta di perdite ampiamente sottostimate, a motivo della scarsa trasparenza contabile che connota gli enti del SSR.

Per quasi tutte le Aziende non vi è stata approvazione dei bilanci 2018-2019 da parte del Commissario ad Acta. La situazione debitoria delle Aziende è inoltre molto complessa. In primo luogo, vi sono Aziende per le quali non è agevole ricostruire il perimetro debitorio: la ASP di Reggio Calabria non è in grado di individuare i propri creditori e si stima che possa avere debiti potenziali per circa 500 mln di euro; la AO Mater Domini- oltre ad avere una esposizione debitoria molto elevata - presenta disallineamenti tra il partitario fornitori e i dati rilevati nel modello di Stato Patrimoniale. A ciò si aggiunge il problema della circolarizzazione dei crediti/debiti che per la maggior parte delle Aziende è inattendibile. Entrambe le situazioni incidono sul disavanzo regionale: la presenza di debiti occulti, infatti, si traduce di fatto in un deficit occulto che non compare nella pianificazione di rientro e che, però, non solo rende tale pianificazione non veritiera ma comporta l'impossibilità di un risanamento effettivo. Ancora, le Aziende sanitarie non riescono a far fronte alla massa passiva dichiarata in bilancio: nel 2020, l'ITP è aumentato, rispetto all'esercizio precedente, per l'ASP di CS e l'ASP di Catanzaro, mentre in leggera diminuzione è risultato per le altre Aziende del SSR. Va evidenziato, peraltro, che alcune Aziende - pur mostrando un ITP in lieve miglioramento - si collocano in un quadro altamente patologico: la AO Mater Domini, per esempio, ha tempi medi di pagamento di n. 748,43 giorni; la AO di Catanzaro paga a circa 226 giorni in media e l'ASP di CZ paga a circa 235 gg in media.

Vi è, in questo, una responsabilità gestionale delle singole Aziende più che della Regione. È vero che in GSA sono presenti risorse non trasferite agli enti del SSR (al 31/12/2020 pari a € 133 mln) ma è altrettanto vero che molte risorse sono state trasferite negli anni (nel solo 2020 è stata attribuita liquidità per complessivi € 315.425.955,37 per altri procedimenti conclusi e incassati dallo Stato negli esercizi precedenti). Tuttavia, gli enti del SSR non sono in grado di far fronte alle esigenze della gestione caratteristica: nel triennio 2018/2020, a



fronte di elevati costi, le Aziende hanno ridotto i ricavi connessi all'attività propria.

Ulteriore prova della inefficienza degli enti riguarda i fondi COVID: a fine 2020 € 77.844.137,75 di "fondi COVID" erano accantonati nei bilanci delle Aziende sanitarie calabresi, senza che fossero stati tempestivamente spesi.

È quindi necessario che il Commissario ad Acta per il piano di rientro, tra i cui compiti rientra quello di riorganizzare anche contabilmente le Aziende – a partire dalla regolarizzazione delle poste debitorie - intervenga allo scopo di avviare un effettivo percorso correttivo che parta proprio dalla situazione finanziaria di ciascun ente sanitario.

Dopo una breve introduzione con riferimenti al quadro normativo relativo al **piano di rientro dal disavanzo sanitario**, la Sezione rileva che per quanto attiene all'esercizio 2020, in base a quanto desumibile dal verbale del Tavolo tecnico e del Comitato del 22 dicembre 2020, sembrerebbe profilarsi anche per il 2020 un disavanzo, -113 mln di euro, non coerente con le coperture preordinate dal Piano di rientro (pari a circa 100 mln di euro).

La Corte ha ritenuto, inoltre, che le stime sul disavanzo effettuate dalla gestione commissariale con tutta probabilità, risultano essere non attendibili, tenuto anche conto delle evidenti criticità e sottostime dei dati di bilancio esposti da alcune Aziende, in primis la ASP di Reggio Calabria. Questa grave patologia è stata del resto riconosciuta dallo stesso "Tavolo Adduce" nel cui verbale del 21 luglio 2021 si è chiarito che: *"E' necessario che il Commissario ad acta della Regione Calabria, affronti la questione del debito pregresso, nell'ambito del previsto Programma Operativo 2022-2023 di prosecuzione del Piano di rientro. Si ricorda in merito che i decreti-legge n. 35/2019 e n. 150/2020 hanno messo a disposizione le risorse sia umane che finanziarie per affrontare le criticità insite nel SSR calabrese, ivi ricomprendendo la più volte richiamata problematica del debito pregresso"*.

Come già sottolineato nella relazione di parifica al rendiconto 2019, anche nel corpo della relazione per l'anno 2020, la Sezione evidenzia come anche nel corso



dell'anno 2020, gli obiettivi previsti dal Programma Operativo, cioè uscire dal piano di rientro, raggiungendo "il pareggio di bilancio entro il 2018 e... un valore di Lea pari o superiore a 160 ", non sono stati raggiunti.

Nel corso dell'esercizio 2020 il Programma Operativo 2019-2021 è stato integrato con DCA n. 107/2020, al fine di rendere coerenti, per macro aggregati, i dati del programma con i programmatici 2020 e 2021.

Con riguardo poi alla attuazione del Programma Operativo, la Corte riporta quanto affermato dal "Tavolo Adduce" nel verbale 21 luglio 2021, nel corpo del quale si è rilevata la sussistenza di forti ritardi nella sua attuazione e è proceduto ad invitare "la struttura commissariale a predisporre uno schema di Programma Operativo 2022-2023, da valutarsi da parte dei Ministeri affiancanti e dei Tavoli medesimi, come peraltro richiesto all'articolo 6 del decreto legge n. 150/2020 in relazione al contributo di solidarietà ivi previsto. L'adozione di tale documento programmatico è altresì inserita nel mandato commissariale".

La Sezione conclude specificando come il piano di rientro sanitario non sta producendo effettivi risultati, né il Piano Operativo che ad esso dovrebbe accompagnarsi sta avendo efficacia nel migliorare la qualità dei servizi sanitari, ove si consideri che il punteggio LEA della Regione, a fine 2019, è pari a 125 laddove la sufficienza è raggiunta con un livello di 160 (o un valore compreso fra 140 e 160 in assenza di indicatori critici).

A conclusione del proprio esame sulla sanità calabrese, la Sezione rileva la permanenza di gravi criticità, di origine risalente.

La Corte evidenzia come gli enti del SSR non sono in grado di far fronte alle esigenze della gestione caratteristica: nel triennio 2018/2020, a fronte di elevati costi, le Aziende hanno ridotto i ricavi connessi all'attività propria. Questo, si legge nella relazione, si è tradotto in una massa debitoria di notevole e – per alcuni aspetti – indefinibile ammontare, e nel continuo lievitare delle passività.

Nelle osservazioni conclusive si dà atto di come nel 2020, il COVID si sia abbattuto su una Regione già fortemente debilitata dal punto di vista sanitario. La specifica analisi condotta sugli effetti finanziari della pandemia ha mostrato



come, nonostante lo Stato abbia trasferito circa 115 mln di “fondi COVID” alla Calabria, la gran parte delle risorse giaccia accantonata nei bilanci delle Aziende (circa 77 mln a fine 2020). Il previsto rafforzamento della rete sanitaria ha portato nel 2020 in Calabria alla effettiva creazione di solo n. 4 posti aggiuntivi in terapia intensiva con un costo complessivo di € 394.298,10.

La Sezione specifica, inoltre, che la Regione non ha ancora contezza della rendicontazione delle prestazioni rese dai privati. Il recupero delle prestazioni sanitarie sospese per via dell'emergenza appare di là da venire: nei primi cinque mesi del 2020, specifica la Corte, la Regione ha accumulato, per tutte le tipologie di screening principali, ritardi più significativi rispetto alla media nazionale. Inoltre, le azioni indicate dal Commissario ad Acta per il recupero di tali prestazioni sono state pianificate in modo generico, ed i fondi messi a disposizione dallo Stato a tal fine (circa 15 mln di euro) non sono stati spesi dalle Aziende sanitarie, che li hanno accantonati in bilancio.

Infine, la Sezione osserva, che nel contesto sanitario “solo la normativa dettata in tema di appalti pare aver prodotto qualche risparmio, dal momento che il ricorso alla Consip ha permesso alle Aziende di ottenere sconti medi di gara più elevati; peraltro, anche alcuni risparmi connessi al lockdown paiono aver avuto positivo impatto sui costi dei servizi”.

SOCIETÀ PARTECIPATE E GLI ENTI STRUMENTALI DELLA REGIONE CALABRIA

La Sezione osserva che il complesso (in conto competenza e in conto residui) dei versamenti effettuati alle società partecipate in proprio dalla Regione nel 2020 è pari ad € 125.753.387,80, di cui € 109.529.332,23 in conto competenza ed € 16.224.055,57 in conto residui. Si tratta di un evidente incremento rispetto all'esercizio 2019, in cui i trasferimenti totali erano stati pari ad € 97.883.715,85, di cui € 69.009.067,03 in conto competenza ed € 28.874.648,82 in conto residui. Le “società attive” hanno percepito contributi complessivi per € 125.707.953,82 (di cui € 109.487.831,00 in conto competenza e € 16.220.122,82 in conto residui). Le società in liquidazione o fallimento hanno percepito, in totale,



contributi per € 45.433,98 di cui € 41.501,23 in conto competenza e € 3.932,75 in conto residui.

La Corte evidenzia che nel 2020 il valore della contribuzione è ovunque diminuito (se non azzeratosi), salvo che per Ferrovie della Calabria srl (+18,01% su base annua) e per Fincalabra spa (+85,24% su base annua), che sono le due principali società percettrici di contribuzione regionale, specie sotto forma di corrispettivi per servizi svolti.

Con riferimento agli esiti della verifica dei reciproci rapporti di debito/credito con le Società a partecipazione pubblica e con gli Enti strumentali (art.11, comma 6, lett. j), del D.Lgs. n.118/2011), la Regione ha rappresentato che, anche per l'esercizio 2020, non è stata portata a compimento la procedura di conciliazione debito/credito per tutti i soggetti interessati in ragione della mancata trasmissione dei dati di alcuni dei Dipartimenti regionali.

In ogni caso, la Regione ha trasmesso in data 21 e 22 luglio 2021 al Collegio dei revisori dei conti tutta la documentazione relativa alla verifica dei debiti e dei crediti reciproci tra Ente e Organismi partecipati nel rispetto di quanto previsto dall'art. 11, comma 6, lett. j), d.lgs n. 118/2011, ai fini della conseguente asseverazione dell'organo di revisione.

Il Collegio dei revisori, nel verbale n.44 del 30 luglio 2021, ha invitato, con riferimento a quelle posizioni creditorie e debitorie che non trovavano corrispondenza reciproca (Ente/Organismo partecipato) o eventualmente non ancora circolarizzate, ad assumere senza indugio e, comunque, non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie e di valutare l'impatto di tali differenze già in sede di rendiconto 2020.

La Regione ha ritenuto di dover adottare i provvedimenti necessari per riconciliare le differenze emerse, però la Sezione dà atto di come l'Ente non sia stato in grado di esporre, per alcuni enti, dati verificabili – e quindi certi - per assenza di comunicazioni da parte degli organismi, mancato rilascio delle



“asseverazioni” richieste dall’ordinamento e mancata disponibilità dei bilanci aggiornati delle società partecipate.

La Sezione nel corpo della relazione di parificazione al rendiconto 2020, specifica che dall’analisi dei rapporti di debito/credito tra Regione ed Organismi partecipati sono emerse, specie in taluni casi (cfr. Sorical spa, Ferrovie della Calabria srl, Sacal spa e Corap), gravi incurie e disordini contabili stratificati negli anni a causa dei quali risulta ad oggi difficoltoso, se non impossibile, ricostruire a posteriori alcune posizioni di debito/credito con gli enti interessati, ad evidente riprova della marcata inefficienza delle procedure di registrazione e contabilizzazione, soprattutto per le operazioni a carattere pluriennale.

La Corte conclude ritenendo che tali gravi irregolarità contabili recano nocimento alla gestione del bilancio regionale, sia in termini di maggiori oneri, alimentando contenzioso e causando debiti fuori bilancio, e sia, sotto il profilo dell’attendibilità e veridicità del bilancio, postergando l’imputazione di oneri in violazione del principio di equità intergenerazionale.

La Sezione rileva, inoltre, gravi irregolarità nei rapporti di debito/credito tra Regione e Sorical.

In definitiva, conclude la Corte, emergono gravi manchevolezze in tema di riconciliazione con possibili ripercussioni negative sugli equilibri di Bilancio. Esistono debiti non riconosciuti, nonostante l’esistenza delle fatture o per i quali manca la documentazione a supporto e la copertura di bilancio e crediti, in realtà, non accertati e, comunque, anche se accertati, non riscossi o accantonati.

In questa situazione d’incertezza, pertanto, non è stato possibile procedere alla compensazione debiti/crediti invocata dalla Regione. Tutto ciò, continua la Corte, è indice dell’esistenza di un sommerso di debiti per i quali non sono stati eseguiti né riconoscimenti né accantonamenti. A ciò si aggiunga, per quanto sopra detto, che esistono crediti che non sono stati neanche accertati o, se accertati, non accantonati.

La Sezione raccomanda all’Amministrazione di avere cura che la conciliazione dei crediti e debiti reciproci sia sempre tempestiva e, laddove originino posizioni



debitorie per la Regione, che esse trovino puntuale correttivo nella riconduzione dei debiti a bilancio.

Con riferimento al fondo perdite degli Organismi partecipati, rispetto all'esercizio 2019, si assiste ad un incremento del fondo (passato da € 3.767.510,00 a € 5.338.202,83) a causa della perdita registrata nel 2020 da Sacal spa e dell'ulteriore accantonamento operato a fini prudenziali in ragione della perdita registrata, sempre da Sacal spa, nei primi 5 mesi del 2021.

La Sezione con riguardo alla quantificazione dei contributi versati dalla Regione alle proprie partecipate e agli enti sub-regionali, specifica che nell'anno 2020 il totale dei contributi versati è pari a € 331.222.222,74, in marcato aumento rispetto all'esercizio precedente (pari ad € 259.620.882,84). I principali beneficiari risultano Azienda Calabria Verde (quasi 139 mln), ART-CAL (con oltre 85 mln) e l'ARSAC (con oltre 33mln).



MISURE CORRETTIVE ADOTTATE DALLA REGIONE AI RILIEVI EVIDENZIATI NELLA PARIFICA 2019

Tra le maggiori criticità sollevate dalla Corte nella relazione di parifica sul rendiconto 2019, rientravano sicuramente quelle relative alla gestione del contenzioso regionale. A tal proposito la Corte invitava la Regione a porre in essere specifiche misure correttive.

La Sezione, nella relazione di parifica al rendiconto 2019, dava atto di come la Regione avesse mostrato di aver accolto gli inviti effettuati in occasione del giudizio di parificazione per l'esercizio 2018, mappando con maggiore accuratezza l'accantonamento destinato a fronteggiare i rischi da contenzioso e tenendo conto della necessità di mitigare il rischio che poteva derivare da vertenze di considerevole importo.

Pur riconoscendo l'attività della Regione, nella relazione di parificazione del rendiconto 2019, la Sezione individua il permanere di alcune criticità.

Nello specifico, la Sezione ha ritenuto che la qualità delle valutazioni dell'Avvocatura regionale risentisse di un non pieno governo dello stato del contenzioso e che la stessa Avvocatura non fosse stata in grado di fornire puntuali informazioni sull'andamento dei principali "filoni" di controversie, né sull'effettiva soccombenza in giudizio nel corso dell'anno 2019.

La Corte aveva pertanto invitato la Regione a garantire l'implementazione di un sistema più tempestivo di governo del contenzioso, nonché una migliore circolarità informativa fra il Dipartimento Bilancio e l'Avvocatura. Al contempo invitava l'Ente a perseguire il cammino intrapreso nel costante monitoraggio delle controversie (anche affidate a legali esterni) e nella accurata valutazione delle stesse ai fini della quantificazione dei giusti accantonamenti di bilancio.

Nel corso del 2020, la Regione, al fine di correggere le criticità evidenziate dalla Sezione nella relazione di parifica ha riferito che la propria Avvocatura si è dotata, nel 2020, di un nuovo sistema informatico per la gestione dei contenziosi, resosi necessario per sostituire quello precedente ormai tecnologicamente obsoleto.

Detta nuova piattaforma informatica è stata realizzata allo scopo principale di una più moderna ed efficiente mappatura del contenzioso e, soprattutto, al fine di migliorare, semplificare e velocizzare la fase di implementazione del contenzioso regionale onde pervenire all'estrapolazione di dati più chiari ed omogenei.



L'Avvocatura ha anche chiarito che gli effetti positivi scaturenti dall'utilizzo di questa nuova piattaforma saranno apprezzabili nel breve e medio periodo atteso che la stessa è stata messa in uso il 26 aprile 2021 e necessita di una fase di messa a punto del tutto fisiologica, anche in termini di reperimento e formazione di nuovo personale qualificato, che sopperisca anche alla fuoriuscita, per raggiungimento dell'età pensionabile, delle uniche due figure che precedentemente si occupavano di tale importante funzione.

La Regione ha anche comunicato alla Corte che, in ossequio ai correttivi richiesti, è stata attivata una "intensa collaborazione" tra Avvocatura Regionale e Dipartimento Bilancio al fine di consentire una migliore programmazione delle risorse finanziarie e l'esatta individuazione dei capitoli di bilancio già esistenti che consentono di far fronte ad alcune tipologie di contenzioso. La Regione specifica, inoltre, che detta interlocuzione ha avuto ad oggetto anche alcune passività potenziali nonché l'utilizzo del "fondo rischi" nell'esercizio 2020.

Infine, la Regione ha dichiarato che, al fine di garantire il rispetto dei termini di legge e quindi una più efficace difesa in giudizio, è stata intrapresa un'intensa attività di coordinamento con i singoli Dipartimenti regionali che ha portato alla individuazione di un referente unico per ciascun dipartimento con cui l'avvocato incaricato del singolo contenzioso può prontamente relazionarsi. La Regione ha proceduto anche alla predisposizione di apposita tabella con l'indicazione dei tempi di risposta, da parte delle diverse articolazioni amministrative, alle richieste di relazione e documenti avanzate dai singoli avvocati incaricati del contenzioso. I tempi di risposta, puntualizza la Regione, sono concordati con tutti i dipartimenti in sede di Comitato di Direzione, sono stabiliti in funzione dei termini processuali applicabili alla singola fattispecie e variano anche in considerazione della particolare complessità e rilevanza delle questioni, soprattutto di quelle che presentino un forte impatto economico.

In relazione alle criticità sollevate dalla Sezione con riferimento al valore dei terreni, occorre precisare che la Sezione nella relazione di parifica del rendiconto del 2020 da atto che la Regione ha provveduto al recupero di € 5.632,00 relativa alla quota di ammortamento annuale sui terreni edificabili erroneamente applicata nell'anno 2019 e rilevata nella Relazione 2019.

Per quanto riguarda la situazione degli enti strumentali e società partecipate in relazione al piano di razionalizzazione approvato nell'anno 2019, la Regione ha fatto presente che nel corso dell'anno 2020 i Dipartimenti vigilanti regionali sono stati sensibilizzati attraverso circolari informative e incontri in relazione agli adempimenti correlati alla DGR 642/2019 (approvazione primo piano di razionalizzazione periodica), finalizzati al conseguimento degli obiettivi di razionalizzazione delle partecipazioni societarie regionali.



Tuttavia, il periodo emergenziale dovuto al COVID-19 ha determinato un rallentamento generale delle attività, in particolare per le società in liquidazione, comportando un allungamento dei tempi processuali laddove erano presenti contenziosi in corso (es. Comarc. Srl in liquidazione) o per le difficoltà di relazionarsi con i soci (es. So.me.sa in liquidazione).

MISURE CORRETTIVE ADOTTATE DALLA REGIONE AI RILIEVI EVIDENZIATI NELLA PARIFICA 2020

La Giunta regionale con deliberazione n. 347 dell'11 agosto 2021 ha approvato il progetto di legge recante Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2020, e successivamente lo ha trasmesso alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, per le verifiche previste dall'articolo 1 del Decreto Legge n. 174/2012. Nell'attesa della conclusione del giudizio di parifica, con la legge regionale 30 novembre 2021, n. 29, è stato approvato l'assestamento del bilancio di previsione della Regione Calabria per gli anni 2021-2023. Ciò è stato possibile in quanto il nuovo comma 3 bis dell'art. 50 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, entrato in vigore il 1 gennaio 2021, consente alle regioni di approvare la legge di assestamento del bilancio anche sulla base delle risultanze del rendiconto approvato dalla Giunta, *"fermo restando l'obbligo di apportare le eventuali variazioni di bilancio che si dovessero rendere necessarie a seguito dell'approvazione definitiva del rendiconto dopo la decisione di parificazione"*

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti il 10 dicembre 2021 ha parificato il rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2020, sia con riguardo al conto di bilancio che al conto economico e allo stato patrimoniale, fatta eccezione:

- per i residui attivi allocati nei capitoli E4412004200 ed E4412004201 per l'importo complessivo di euro 48.587.381,05 – relativi a somme assegnate dallo Stato per il completamento dello schema idrico sulla diga del Torrente Menta – che, in quanto ritenuti insussistenti, devono essere eliminati dalle scritture contabili;
- per la quota accantonata nel risultato di amministrazione al capitolo U9200302601 "Fondo per passività potenziali in conto capitale", che deve essere integralmente ridotta per euro 24.837.935,91;
- per il risultato di amministrazione al 31.12.2020, che deve essere ridotto di euro 48.587.381,05;



- per il disavanzo alla data del 31.12.2020, derivante dalla chiusura dell'esercizio finanziario 2020, che deve essere aumentato di euro 23.749.445,14.

Conseguentemente al giudizio di parifica, è risultato necessario procedere alla riapprovazione del "Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2020", attuata con deliberazione di Giunta regionale n. 550 del 14 dicembre 2021, all'interno del quale sono confluite le modifiche necessarie ad ottemperare alle osservazioni formulate dalla Sezione di Controllo della Corte dei conti. Le rettifiche e le integrazioni alle risultanze contabili del rendiconto di gestione dell'esercizio 2020 hanno comportato la rideterminazione dei seguenti valori:

- i residui attivi iniziali, riportati nello stato di previsione dell'entrata del bilancio per l'esercizio finanziario 2021-2023, assestato a seguito della legge regionale 30 novembre 2021, n. 29, sono stati ridotti di euro 48.587.381,05;
- il risultato di amministrazione: il saldo finanziario alla chiusura dell'esercizio finanziario 2020 è rideterminato in euro 1.240.810.754,84;
- il disavanzo generato dalla chiusura dell'esercizio finanziario 2020: incremento della voce "disavanzo di amministrazione" dell'importo di euro 23.749.445,14.

Le modifiche apportate alle risultanze del rendiconto dell'anno 2020, parificato, incidono sul bilancio di previsione 2021-2023, assestato con la legge regionale n. 29/2021. In ossequio a quanto indicato dal comma 3 bis dell'art. 50 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, che prevede l'obbligo di "apportare le eventuali variazioni di bilancio che si dovessero rendere necessarie a seguito dell'approvazione definitiva del rendiconto dopo la decisione di parificazione", è stata approvata la legge regionale n. 35 del 27 dicembre 2021 (Adozione delle misure conseguenziali al Giudizio di parificazione del Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2020. Variazione al bilancio di previsione 2021- 2023). Si è reso necessario approvare la suddetta legge di variazione allo scopo di adeguare il documento contabile (Bilancio di previsione assestato) alle risultanze del rendiconto generale dell'anno 2020 parificato dalla Corte dei conti nonché provvedere al ripiano del maggior disavanzo generato alla chiusura dell'esercizio finanziario 2020.

Altre misure correttive sono state adottate con riferimento ai rilievi della magistratura contabile nell'ambito della sanità. In tale ambito, infatti, il Dipartimento regionale ha comunicato a tutte le Aziende del SSR l'approvazione di specifiche manifestazioni di interesse per la costituzione di elenchi di professionisti, invitando le stesse a procedere:



- a conferire incarichi di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa, di durata non superiore ai sei mesi, prorogabili, in ragione del perdurare dello stato di emergenza;
- al reclutamento ed al conferimento di incarichi a tempo determinato, qualora ne ricorressero i presupposti ed entro i limiti di numero e di spesa fissati.

Con riferimento alle macrocategorie di spesa sono stati effettuati approfondimenti tra Regione e Aziende sanitarie in ragione della necessità di acquisire da parte delle stesse l'esatta rendicontazione di tutti i costi sostenuti, riconducibili all'emergenza COVID, che non afferiscono alla gestione corrente dell'assistenza sanitaria.

Per quanto riguarda i rilievi relativi al recupero delle prestazioni sanitarie sospese a causa dell'emergenza COVID, al fine di rispondere tempestivamente alle richieste di prestazioni di screening, ambulatoriali e di ricovero ospedaliero non erogate durante l'emergenza epidemiologica conseguente alla diffusione del virus SARS Cov -2, e dunque da Marzo 2020, e al fine di ridurre, allo stesso tempo, le liste di attesa, le somme destinate dal Decreto legge n. 104/2020 all'assunzione di ulteriore personale a tempo determinato, al ricorso a prestazioni aggiuntive da parte della dirigenza e del comparto e all'incremento del monte ore per l'assistenza specialistica ambulatoriale convenzionata, sono state ripartite tra le singole Aziende sulla base dei ricoveri da recuperare, mentre per la parte di assistenza specialistica sono state distribuite secondo le necessità di recupero delle prestazioni per le branche più critiche.

Con riferimento alla quota inutilizzata dei contributi vincolati assegnati ed erogati nell'esercizio 2020, l'amministrazione regionale ha chiesto alle Aziende di relazionare sulle azioni avviate e di rappresentare tale quota contabilmente. Sono state, quindi, acquisite le delibere di rendicontazione dei costi sostenuti inerenti alle attività progettuali per Obiettivi di Piano 2020 da parte delle Aziende del SSR, ad eccezione dell'ASP di Cosenza e della ASP di Reggio Calabria che hanno provveduto ad accantonare interamente le relative quote assegnate in assenza della delibera di rendicontazione delle linee progettuali.