



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE PER LA CALABRIA

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE
DEL RENDICONTO GENERALE DELLA
REGIONE CALABRIA
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2023

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

**Memoria del Procuratore Regionale
Romeo Ermenegildo Palma**

UDIENZA DEL 26 LUGLIO 2024

Hanno concorso alla stesura della relazione con autonomi contribuiti:

CAPITOLO V

Il ciclo di bilancio e la gestione finanziaria

(Vice Procuratore Generale Giovanni Di Pietro)

CAPITOLO VI

Stato patrimoniale e Conto economico

(Vice Procuratore Generale Giovanni Di Pietro)

CAPITOLO VII

Indebitamento

(Vice Procuratore Generale Giovanni Di Pietro)

CAPITOLO VIII

Sanità - Parte prima

(Sostituto Procuratore Generale Maria Gabriella Dodaro)

Sanità - Parte seconda

(Sostituto Procuratore Generale Fernando Gallone)

CAPITOLO IX

Fondi comunitari

(Sostituto Procuratore Generale Gianpiero Madeo)

CAPITOLO X

Il Piano Nazionale di Ripresa e resilienza

(Sostituto Procuratore Generale Federica Pallone)

CAPITOLO XI

Le società partecipate e gli enti strumentali della Regione Calabria

(Sostituto Procuratore Generale Costantino Nassis)

Hanno collaborato all' editing ed all'impostazione grafica la dott.ssa Silvia Masi e la dott.ssa Federica Romeo

INTRODUZIONE

(Romeo Ermenegildo Palma)

1. - Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sent. 4/2024/DELIC: parifica e contraddittorio pieno funzionale al diritto di difesa

In occasione del recente intervento delle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione (sent. 4/2024/DELIC) si è evidenziato che “la disciplina del giudizio di parificazione” è “concentrata in poche e sintetiche norme” e, nell'affrontare il tema dell’ “integrità del contraddittorio”, si è reso esplicito che anche in occasione del giudizio di parifica operano principi immanenti nell’attuale ordinamento giudiziario e, in primo luogo, il c.d. “giusto processo”, architrave di civiltà giuridica declinata nella Costituzione repubblicana (art. 111 Cost.) così come riportato dagli artt. 4 e 7 c.g.c. (“in particolare, l’art. 7, co. 2, che prevede l’applicazione diretta degli artt. 100 e 101 c.p.c., quali “espressione di principi generali”)¹.

Nel muovere dalla premessa che l’integrità del contraddittorio “deve essere verificata sia dal punto vista di soggettivo (litisconsorzio e coinvolgimento delle sole parti necessarie o altrimenti legittimate, cfr. SS.RR. sentt. nn. 5, 6 e 7/2023) ma anche, e soprattutto, dal punto di vista oggettivo (principi, regole, sequenze procedurali, a presidio del diritto di difesa cfr. sentt. n. 55/2015 e n. 21/2016)”, si è chiarito che “anche la fase di controllo, che esita in decisioni vincolanti” non è “un generico “procedimento” (serie di atti coordinati ad uno scopo)”, ma necessita che siano assicurate² “le garanzie della sua species” e la “partecipazione dei destinatari della decisione alla sua formazione, attraverso la pienezza del contraddittorio³, in coerenza con l’art. 111, co. primo, Cost.”.

¹ Cfr. **Giudizio di parificazione del Rendiconto Generale della Regione Calabria - Es. fin. 2022 Requisitoria del Procuratore regionale**, 14 novembre 2023, pag. 4 e ss. in cui si erano articolate argomentazioni in ordine alle conclusioni cui perviene il Giudice della nomofilachia: “E’ stato chiarito (Corte dei conti Sezione Riunite in sede di controllo, delibera n. 7/2013) che la natura “certativa” dell’attività di parifica si svolge in un contesto di natura giurisdizionale tanto che da esso scaturiscono gli effetti del giudicato secondo uno schema che – così come indicato dall’ermeneutica costituzionale - è solo formalmente contenzioso. E tuttavia, in linea con il principio previsto dall’art. 24 Cost. anche in un contesto così peculiare si perviene alla decisione finale (peraltro impugnabile dinanzi alle Sezioni Riunite in speciale composizione) previo contraddittorio in forza del principio che l’Amministrazione non può essere costretta a subire gli effetti di una decisione di così rilevante valenza per la prosecuzione dell’azione gestionale senza avere avuto la possibilità di partecipare e dedurre così facendo valere le proprie ragioni. Anche nel giudizio di parificazione opera il principio di civiltà giuridica “audiatur et altera pars” dovendosi, al più, ritenere peculiare il modo in cui può svolgersi, e fermo restando che fino al giudizio va assicurata la possibilità di prospettare le proprie ragioni. Spetta al Presidente della Sezione di controllo (Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 7/2013) indicare le fasi e le modalità del contraddittorio che va assicurato durante tutto l’iter procedurale, a partire dall’istruttoria, e su tutti i temi sottoposti a verifica. Dominus dell’istruttoria e di tutti i successivi affinamenti prima dell’udienza pubblica è il Collegio che opera attraverso i Magistrati incaricati degli ambiti di istruttoria. In forza dell’esito dell’interlocuzione con la Regione, il Collegio circo-scrive l’ambito di indagine ai temi e alle questioni di interesse che riporta nella decisione finale e che richiama nella relazione esplicativa”.

² Nella requisitoria orale pronunciata dal Procuratore generale in occasione della parifica del rendiconto dello Stato 2022 è stato fatto rilevare che l’attività svolta non è attività meramente formale e celebrativa e che, invece, in essa va ravvisata la “sostanza” del controllo esercitato dalla Corte dei conti espressione della funzione “che più manifestamente ravvicina e collega la Corte dei conti con l’ordine costituzionale o politico riguardando l’esame e l’accertamento annuale dei conti dei ministri e del conto generale dell’amministrazione delle finanze, come pure la corrispondente formale deliberazione che vuole essere presentata al Parlamento a corredo del progetto di legge per l’assetto definitivo del bilancio”.

³ Ciò che si ribadisce nella sentenza 4/2024/DELIC è che “esiste pertanto una connessione triadica tra contraddittorio, difesa, e l’unitario procedimento di parifica (nelle sue due fasi, C. cost. sent. n. 184/2022). Si può infatti affermare che, da un lato, il contraddittorio, è l’esercizio organizzato del diritto “inviolabile” di difesa (art. 24, secondo co., Cost.); la sua necessità si manifesta ogni qual volta l’ordinamento prevede la possibilità di assumere decisioni vincolanti su un bene della vita (sent. n. 39/2014 punti 6.3.4.3.3. e 6.3.9.8. in diritto). Esso consiste pertanto nella garanzia di partecipazione dialogica alla formazione della decisione, intestata ai destinatari degli effetti della decisione”.

Nella sentenza si puntualizza, quindi, che “nel caso del giudizio di parificazione, sulla base della sintetica disciplina di legge prevista (art. 40 T.u. C.d.c) ... la fase di controllo, in quanto fin dall’inizio definita espressamente dalla legge come “contenziosa” non può svolgersi inaudita altera parte, ma è caratterizzata dalla presenza necessaria del Pubblico ministero *audiatur et altera pars*”⁴ e che è la legge che “nella prima fase, del giudizio di parificazione ... stabilisce: (a) gli atti” soggetti a controllo “e i presupposti” perché il controllo venga operato “.. (approvazione amministrativa e/o trasmissione alla Corte di atti del rendiconto); (b) la struttura duale del contraddittorio (art. 40 T.u. C.d.c.); (c) la struttura duale della deliberazione (artt. 39 e 41 T.u. C.d.c.)”.

Ciò premesso, i Giudici delle Sezioni Riunite distinguono tra “contenuto della decisione” di parifica e relazione che accompagna la decisione di parifica e rilevano che “l’impugnazione può riguardare solo il contenuto della decisione e non anche la relazione, in quanto solo la prima capace di produrre un accertamento vincolante sui saldi, e deve per questo avere, dal punto di vista motivazionale, carattere autosufficiente, come correttamente evidenziato dalla Procura generale (SS.RR. spec. comp. sent. n. 7/2022)”⁵.

Ad ulteriore chiarimento il Collegio evidenzia che “il giudizio di parificazione si ascrive al controllo garanzia⁶, in ragione di tre circostanze: (a) l’affidamento del controllo ad un giudice; (b) l’obbligo di rispettare il contraddittorio (C. Cost. sent. n. 89/2017, punto 2 in diritto) presidiato da sanzioni giudiziarie attraverso l’impugnativa” (la nullità ex artt. 49 c.g.c. e 199 c.g.c.); (c) il parametro strettamente legale per il giudizio, sia per la procedura (unico grado) che per il merito (diritto del bilancio). La combinazione di tali tre fattori rende il giudizio di parificazione attinente all’“esercizio della funzione giurisdizionale” (C. cost. sent. n. 72/2012, punto 2.3. in diritto).

⁴ In funzione del rispetto del principio previsto dall’art. 24 Cost., che la decisione finale viene assunta previo contraddittorio con le parti ed è impugnabile dinanzi alle Sezioni Riunite in speciale composizione. In proposito (**Giudizio di parificazione del Rendiconto Generale della Regione Calabria - Es. fin. 2021 Requisitoria del Procuratore regionale**, 1° dicembre 2022, pag. 6 e ss) “l’Amministrazione non può essere costretta a subire gli effetti di una decisione di così rilevante valenza per la prosecuzione dell’azione gestionale senza avere avuto la possibilità di partecipare e dedurre così facendo valere le proprie ragioni. Anche nel giudizio di parificazione opera il principio di civiltà giuridica “*audiatur et altera pars*” dovendosi, al più, ritenere peculiare il modo in cui può svolgersi, e fermo restando che fino al giudizio va assicurata la possibilità di prospettare le proprie ragioni”.

⁵ Cfr. **Giudizio di parificazione del Rendiconto Generale della Regione Calabria - Es. fin. 2022 Requisitoria del Procuratore regionale**, 14 novembre 2023, pag. 5 e ss., in ordine alla diversa funzione dei due elaborati finali della sezione di controllo l’uno espressione della “funzione “certativa” e l’altro prodotto in chiave propositiva e nell’ambito della c.d. “funzione dialogica” inserita nel circuito democratico della verifica dell’operato degli Organi politici ad opera dei cittadini. “In proposito, l’attuale quadro normativo prevede che nel giudizio di parificazione del rendiconto regionale trovino spazio due diversi atti, espressione di due diverse funzioni: a) la deliberazione che attiene alla verifica di conformità dei risultati del rendiconto con le leggi di bilancio e con i dati contabili (artt. 39 e 40 del R.D. n. 1214/34, Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti) ed in ordine a cui (Corte dei conti – Sezioni Riunite in sede di controllo, delibera n. 7/2013; Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 9/2013) si fa rilevare che “l’aspetto più importante da considerare è costituito dalla peculiare natura del giudizio di parificazione, nel quale la funzione certativa appartiene alla struttura della Corte dedicata al controllo” ed in cui l’esito del giudizio determina “effetti preclusivi nell’ordinamento, attesa l’immodificabilità delle risultanze del rendiconto parificate dalla Corte”; b) la relazione ex art. 1, comma 5, del D.L. n. 174/2012 convertito con modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213 che riporta le osservazioni sulla conformità della gestione all’ordinamento, le segnalazioni di inefficienze e le raccomandazioni su possibili iniziative da assumersi a fronte di criticità riscontrate ed in ordine a cui (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 9/2013) premesso che “la pronuncia della Corte dei conti interviene prima dell’approvazione, da parte dell’organo legislativo, della legge sul rendiconto” al fine di consentire “il controllo politico che il potere legislativo deve esercitare sulla gestione delle pubbliche risorse da parte del governo”, la disamina operata “si pone in rapporto di ausiliarità nei confronti delle assemblee legislative ed è dunque teleologicamente collegata alla legge di approvazione del rendiconto stesso”.

⁶ Nella sentenza, pag. 38, si muove dal presupposto che “solo i controlli di legittimità regolarità, peraltro, possono ascrivere ai “controlli-garanzia” secondo la definizione evocata dal Giudice delle leggi (C. cost. n. 184/2022), in quanto essi determinano la soggezione del giudice soltanto alla legge (in conformità all’art. 101 Cost.), e la implicita indicazione della forma del giudizio, che deve esitare nella “dicotomica” “forma-sentenza” (C. cost. sentt. n. 60/2013 e n. 18/2019).

Alle premesse si fa seguire la precisazione che *“il giudizio di parificazione, il cui esito, sin dall’origine, si articola in una decisione e una annessa relazione (art. 39 e 41 r.d. n. 1214/1934), nell’ambito di una procedura unitaria”* determina l’emissione *“di “giudizi” di natura diversa: la decisione, vincolante e capace di formare un giudicato sul saldo ad una certa data (C. cost. sent. n. 244/2022 e SS.RR. spec. comp. n. 20/2021) e la relazione, priva di tali effetti, in quanto costituente un controllo “collaborativo” (SS.RR. spec. comp. n. 38/2024, n. 7/2022, n. 15/2023)”*, e che *“le esigenze di “garanzia” e la tutela del contraddittorio secondo crismi giurisdizionali, riguardano soltanto la decisione (art. 3940 T.u. C.d.c)”*⁷. Più in dettaglio si fa rilevare che *“poiché il giudizio esita in due atti distinti (artt. 39 e 41 T.u. C.d.c), l’istruttore ha l’onere di indicare chiaramente la diversa rilevanza delle irregolarità rilevate per i due possibili esiti del giudizio: la decisione sui saldi e sui vincoli espressi dal rendiconto generale ex art. 63 d.lgs. n. 118/2011, ovvero la “relazione annessa”, in quanto per esse, le parti hanno un evidente interesse differenziato a contraddire (art. 7 c.g.c. e 100 c.p.c.)”*.

Diversamente operando *“in caso di incertezza e non riconoscibilità del potenziale impatto delle questioni poste dalla relazione dell’istruttore sulla regolarità dei saldi (a causa del tenore meramente istruttorio delle richieste, ovvero per il carattere meramente gestionale delle irregolarità rilevate, suscettibile di rilevare solo per la “relazione annessa”), è onere del giudice dissipare tale incertezza, prima della deliberazione, attraverso le forme evocate dagli artt. 7 c.g.c. e 101 c.p.c. (così Sezione regionale di controllo per il Molise, ordinanza n. 10/2023/PARI; Sezione regionale di controllo Abruzzo, decisione n. 199/2023/PARI; Sezione regionale di controllo per la Toscana, decisione n. 131/2022/PARI; Sezione regionale di controllo per la Campania, pronuncia di accertamento n. 113/2020/PRSP; Sezione regionale di controllo per il Piemonte decisione n. 237/2014/PARI, Sezione regionale di controllo per la Sicilia, n. 108/2018/QMIG)”*.

Sotto altro profilo - anche se con riferimento alla peculiare fattispecie dedotta in giudizio (giudizio di parifica del Rendiconto della regione Siciliana dinanzi alle Sezioni Riunite della Corte dei conti per la Regione siciliana) - le Sezioni Riunite indicano il principio che anche *“prima del formale instaurarsi del contenzioso... l’esame ed approvazione della c.d. “bozza di relazione” che viene formalizzato in una deliberazione collegiale deve essere effettuato in contraddittorio (si conclude, in proposito, evidenziando che nella specie è stato “violato il contraddittorio imposto dall’art. 40 T.u. C.d.c.” in quanto “tale esame preliminare non poteva svolgersi in assenza delle parti”*⁸).

Al contempo, viene messo in rilievo come è *“interesse delle parti (art. 7 c.g.c. e 100 e 101 c.p.c), nel corso del giudizio, potere riconoscere la diversa rilevanza delle questioni, in particolare, potere individuare preliminarmente il possibile effetto che il giudizio potrebbe produrre sul ciclo di bilancio, nei termini chiariti dalle sentenze C. cost. n. 184/2022 e n. 39/2024, in quanto la definizione di tale effetto è l’oggetto stesso dell’accertamento (e quindi lo scopo) della stessa decisione di parifica (art. 44 c.g.c. e 156 c.p.c)”* e di come *“le anomalie di carattere gestionale (o comunque incapaci di incidere sul saldo o sui*

⁷ Cfr. **Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede Giurisdizionale in Speciale composizione, sent. n. 4/2024/DELIC, pag. 40:** *“Tanto ha evidenziato il Giudice delle leggi rilevando la capacità della decisione di formare un giudicato di accertamento sul saldo ad una certa data (C. cost. sent. n. 184/2022) e dichiarando inammissibile il conflitto di poteri per la pretesa violazione del diritto di difesa di una Regione (sent. n. 72/2012), per cui la garanzia non va individuata nel conflitto di poteri, ma negli ordinari mezzi di impugnazione”*.

⁸ Cfr. **Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede Giurisdizionale in Speciale composizione, sent. n. 4/2024/DELIC, pag. 45:** *“In proposito occorre ricordare che nell’esercizio delle funzioni di controllo, l’istruttore ha il compito di definire, con la propria relazione, il thema decidendum ac probandum per la decisione finale collegiale. La necessità di tale relazione, nell’ambito dei controlli di legittimità-regolarità, e del preventivo invio agli interessati, prima di qualsiasi decisione del Collegio, è ius receptum generale (Sezione regionale di controllo per la Regione siciliana, nell’ordinanza n. 108/2018/QMIG, che richiama l’art. 24 T.u. C.d.c., in materia di controllo preventivo di legittimità; nel caso di altri controlli, suscettibili di produrre qualsiasi effetto pregiudizievole, analogo richiamo fanno Sez. centrale controllo gestione, deliberazione n. 5/2011, Sez. affari comunitari ed internazionali, deliberazione n. 7/2011, Sezione controllo enti, deliberazione n. 7/2020).*

vincoli) sono per loro oggetto della sola “relazione annessa”, ai sensi dell’art. 41 T.u. C.d.c., in quanto possono essere segnalate all’ente a titolo “collaborativo”.

Più specificamente “il giudice deve parificare o non parificare (in tutto o in parte) il sistema dei saldi espressi dal rendiconto generale con una decisione che non può mai arrestarsi al rilievo di una mera irregolarità delle singole poste, se questa non implica un riconoscibile e determinabile obbligo di riformulazione del saldo”⁹. Ed è “dovere del giudice (e diritto delle parti) emettere una decisione che evidenzi se il saldo possa essere riformulato oppure se l’irregolarità ha minato strutturalmente l’attendibilità dei fatti rappresentati, al punto da condurre ad una decisione di non parifica del sistema dei saldi espressi dal rendiconto generale”.

2. - Questioni di massimi pendenti ed esegesi in progress del quadro normativo di riferimento per la celebrazione del giudizio di parifica

2.1 - segue: n. 835/SR/QM/PRES

Con successiva questione di massima n. **835/SR/QM/PRES** il Presidente della Corte dei conti ha deferito alle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, tra gli altri, i seguenti quesiti:

1. “quale sia la corretta interpretazione e applicazione da dare alle disposizioni di cui agli artt. 39, 40 e 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, riguardo alla parificazione dei rendiconti regionali (art. 6, d.lgs. n. 655 del 1948; art. 1, c. 6, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174), anche con riferimento “alla formalità della sua giurisdizione contenziosa”;

2. “con riferimento alla parificazione dei rendiconti regionali, quale sia la corretta interpretazione da dare, ove ritenute applicabili, alle disposizioni di cui al Codice di giustizia contabile e, in particolare ... con riferimento al contraddittorio, quale sia la corretta interpretazione e applicazione delle seguenti disposizioni:

- a) art. 6, c. 3, del d.lgs. n. 655 del 1948¹⁰;
- b) art. 1, c. 5, del d.l. n. 174 del 2012¹¹;
- c) artt. 39, 40 e 41 del r.d. n. 1214 del 1934¹²;

⁹ Cfr. **Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede Giurisdizionale in Speciale composizione, sent. n. 4/2024/DELIC, pagg. 50 e 51**: “Del resto, come già evidenziato nella sentenza n. 9/2023, lo scopo della decisione di parificazione è quello di “validare” (C. cost. sentt. nn. 233 e 184/2022; ma anche sentt. n. 189/2020, n. 138/2019) e dare certezza giudiziaria ai saldi espressi a mezzo del rendiconto generale, ad una certa data (C. cost. sentt. n. 49/2018, n. 4/2020 e n. 244/2020), attraverso una verifica quali-quantitativa dell’impatto delle irregolarità delle poste sul risultato di amministrazione (cfr. Sez. reg. contr. Campania decisione n. 110/2018, All. A., spec. punto 6.2.10 e 11 in diritto)”.

¹⁰ **D.lgs n. 655/1948, art. 6, comma 3**: “Le Sezioni regionali riunite deliberano sul rendiconto generale della Regione, in conformità degli articoli 40 e 41 del citato testo unico. La deliberazione e la relazione sul rendiconto sono trasmesse al Presidente della Regione, che ne cura la presentazione all’Assemblea regionale”.

¹¹ **DI n. 174/2012, conv. modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213, art. 1 comma 5** “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”.

¹² **RD n. 1214/1934**:

a) art. 39: “La Corte verifica il rendiconto generale dello Stato e ne confronta i risultati tanto per le entrate, quanto per le spese ponendoli a riscontro con le leggi del bilancio. A tale effetto verifica se le entrate riscosse e versate ed i resti da riscuotere e da versare risultanti dal rendiconto, siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte dai singoli Ministeri; se le spese ordinate e pagate durante l’esercizio concordino con le scritture tenute o controllate dalla Corte ed accerta i residui passivi in base alle dimostrazioni allegate ai decreti ministeriali di

d) ove ritenuti applicabili, artt. 4 e 147 c.g.c.¹³ e 101 c.p.c.¹⁴”.

2.2 - segue: n. 838/SR/QM/PROC

Con ulteriore questione di massima **838/SR/QM/PROC** il Procuratore generale della Corte dei conti ha deferito alle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale il seguente quesito: “*se è impugnabile ai sensi dell’art. 11, comma 6, lett. e), c.g.c., la deliberazione assunta dalla Sezione regionale di controllo all’esito delle attività di parificazione del rendiconto generale della regione, come disciplinata dall’art. 40, r.d. n. 1214/1934*”.

oOoOoOoOoOoOo

In entrambi i deferimenti la soluzione dei quesiti proposti prospetta la necessità della puntuale determinazione delle regole che disciplinano il giudizio di parifica nel segmento che viene celebrato secondo le forme della giurisdizione contenziosa¹⁵.

impegno ed alle proprie scritte. La Corte con eguali accertamenti verifica i rendiconti, allegati al rendiconto generale, delle aziende, gestioni ed amministrazioni statali con ordinamento autonomo soggette al suo riscontro”;

b) art. 40 “La Corte delibera sul rendiconto generale dello Stato a Sezioni riunite e con le formalità della sua giurisdizione contenziosa”;

c) art. 41 “Alla deliberazione di cui al precedente articolo è unita una relazione fatta dalla Corte a Sezioni riunite nella quale questa deve esporre: - le ragioni per le quali ha apposto con riserva il suo visto a mandati o ad altri atti o decreti; - le sue osservazioni intorno al modo col quale le varie amministrazioni si sono conformate alle discipline di ordine amministrativo o finanziario; - le variazioni o le riforme che crede opportune per il perfezionamento delle leggi e dei regolamenti sull’amministrazione e sui conti del pubblico denaro.

¹³ Codice giustizia contabile:

Art. 4 (Giusto processo) 1. Il processo contabile attua i principi della parità delle parti, del contraddittorio e del giusto processo previsto dall’articolo 111, primo comma, della Costituzione. 2. Il giudice contabile e le parti cooperano per la realizzazione della ragionevole durata del processo;

Art. 147 (Iscrizione a ruolo d’udienza) 1. Il giudice designato per l’esame del conto deposita la relazione presso la segreteria della sezione. 2. Nei casi in cui non possa provvedersi a norma dell’articolo 146, entro il termine di trenta giorni dal deposito della relazione, il presidente fissa, con decreto, l’udienza per la discussione del giudizio ed assegna un termine per il deposito di memorie e documenti e delle conclusioni del pubblico ministero. 3. È sempre fissata l’udienza, oltre che a seguito di scadenza del termine fissato dal magistrato relatore per la presentazione dei documenti essenziali per l’esame della gestione, per: a) i conti compilati d’ufficio quando al termine della gestione non siano stati depositati; b) i conti relativi all’ultima gestione degli agenti contabili, quando comprendano partite attinenti a precedenti gestioni degli stessi agenti e non occorra procedere alla revocazione delle decisioni sui conti precedenti; c) i deconti compilati nei casi di deficienza accertata dall’amministrazione a carico del contabile e prodotti alla Corte dei conti anteriormente al giudizio sul conto; d) i conti complementari, compilati per responsabilità amministrativa a carico di contabili, i cui conti siano stati già decisi; e) i conti speciali di quegli agenti e di quelle gestioni, per cui non sussista in via normale l’obbligo della resa periodica del conto. 4. Il decreto di fissazione dell’udienza e la relazione del giudice designato per l’esame del conto, a cura della segreteria della sezione, sono comunicati all’amministrazione interessata e, per il tramite di quest’ultima, all’agente contabile nonché al pubblico ministero”.

¹⁴ **C.P.C. Art. 101.** (Principio del contraddittorio). “Il giudice, salvo che la legge disponga altrimenti, non può statuire sopra alcuna domanda, se la parte contro la quale è proposta non è stata regolarmente citata e non è comparsa. Il giudice assicura il rispetto del contraddittorio e, quando accerta che dalla sua violazione è derivata una lesione del diritto di difesa, adotta i provvedimenti opportuni. Se ritiene di porre a fondamento della decisione una questione rilevata d’ufficio, il giudice riserva la decisione, assegnando alle parti, a pena di nullità, un termine, non inferiore a venti giorni e non superiore a quaranta giorni dalla comunicazione, per il deposito in cancelleria di memorie contenenti osservazioni sulla medesima questione”

¹⁵ **Cfr. Cfr. Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sent. sent. 20/2021/DELIC, pag. 18:** “Un potere giurisdizionale privo di regole procedurali, infatti, esporrebbe le parti a compressione delle loro capacità, diritti e interessi, che nel caso del giudizio di parificazione attengono all’autonomia della Regione (cosiddetti “limiti” fondamentali) a causa di un cattivo uso del potere giurisdizionale. Della natura giurisdizionale della parificazione è ben avvertita la Corte costituzionale che, allo stesso tempo, ha sottolineato l’esigenza di presidiare tale funzione con regole

E ciò in funzione del rispetto delle garanzie che precedono il giudicato e della imprescindibile necessità che la cadenza procedurale dell'attività di controllo non abbia soluzioni di continuità nel proseguire nelle forme contenziose e, allo stesso tempo, sia rispettosa del diritto alla difesa (art. 24 cost.).

In tale ottica, la formalizzazione delle concrete modalità di attivazione e svolgimento del contraddittorio - operata in chiave esegetica attraverso la definizione della applicabilità degli istituti del processo civile giusta il richiamo operato dall'art. 7 del c.g.c. - non può prescindere oltretutto dalla indicazione/fissazione dei termini a presidio della regolare interlocuzione formale tra le parti (e, quindi, anche in ordine all'intervento del Pubblico ministero), dalla previsione degli effetti processuali della mancata, incompleta o intempestiva risposta a richieste istruttorie e, non in ultimo, da un preciso regime di preclusioni (termine finale per la produzione documentale).

Tutto ciò, anche nel giudizio di parifica, nel pieno rispetto dei canoni di garanzia e civiltà che presidono alla celebrazione di un giusto processo ex art. 111 cost.

CAPITOLO I

Ufficio del Pubblico ministero e giudizio di parifica (Romeo Ermenegildo Palma)

1. - L'intervento necessario del Pm: ambito in cui opera

“Il perimetro del giudizio ex art. 100, secondo comma Cost., è la legalità finanziaria dell'azione di governo regionale per l'accertamento del rispetto dei doveri di finanza pubblica indicati dall'art. 148-bis del TUEL (sovranzionali e nazionali) anche con riferimento agli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, e al rispetto dei vincoli in materia di indebitamento (art. 119, c. 6 Cost.)”¹⁶.

L'accertamento che viene operato ha ad oggetto l'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari degli enti (comma 1)¹⁷.

La partecipazione del Pubblico ministero al giudizio è necessaria¹⁸: la pronuncia sul rendiconto avviene *“previa trattazione in udienza pubblica, con la partecipazione del procuratore generale”*.

procedurali che ne impediscono un “cattivo uso” (sent. n. 72/2012, punto 2.3. del considerato in diritto, confermato, e nient'affatto smentito, dalla citata sent. n. 89/2017).

¹⁶ Cfr. **Giudizio di parificazione del Rendiconto Generale della Regione Calabria - Es. fin. 2022 Requisitoria del Procuratore regionale**, 14 novembre 2023, pag. 4 e ss.

¹⁷ Cfr. **Giudizio di parificazione del Rendiconto Generale della Regione Calabria - Es. fin. 2021 Requisitoria del Procuratore regionale**, 1° dicembre 2022, pag. 4 e ss. in ordine alla verifica in capo al Giudice contabile della ottemperanza alle prescrizioni dettate in sede di giudizio di parifica e all'obbligo in capo alla Regione di rimuovere le irregolarità che incidano sugli equilibri di bilancio: il Giudice delle leggi (vedi **Corte costituzionale sent. n. 39/2014**) chiarisce in proposito che l'inottemperanza comporta il c.d. blocco dei programmi di spesa e che tale censura rientra nel più organico assetto dei controlli sui bilanci degli enti locali che la Corte dei conti esercita in funzione degli obblighi che lo Stato italiano ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle (politiche di bilancio e che consente, in funzione del diritto di difesa sancito dall'art. 24 Cost, l'impugnabilità delle deliberazioni presso le Sezioni Riunite in speciale composizione quale giudice naturale di seconda istanza (confronta **Corte costituzionale, sent. n. 18/2019**).

¹⁸ Cfr. **Cfr. Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sent. sent. 20/2021/DELIC, pag. 17**: *“Il pubblico ministero è “organo della giurisdizione” «istituito [...] per stimolare la realizzazione» di interessi protetti dal diritto (la volontà della legge) che altrimenti difficilmente potrebbero essere fatti valere. Cosicché, proprio per volontà della legge, il pubblico ministero interviene ovvero agisce nel processo. Tanto accade nel caso di interessi pubblici adespoti, come nel caso in esame sono quelli relativi alla effettiva trasparenza e corretta allocazione delle risorse. In tali casi la presenza o l'azione del PM sono rimedi a garanzia dell'effettività del diritto (art. 2 del c.g.c.).*

Tale locuzione rinvia alla natura di “parte” dell’Organo requirente, e il ruolo affidato al Pm contabile in sede di esegesi è quello di “interveniente necessario”¹⁹.

L’esito del giudizio di parificazione “si articola in una decisione e una annessa relazione (art. 39 e 41 r.d. n. 1214/1934), nell’ambito di una procedura unitaria che però porta all’emissione di “giudizi” di natura diversa: la decisione, vincolante e capace di formare un giudicato sul saldo ad una certa data (C. cost. sent. n. 244/2022 e SS.RR. spec. comp. n. 20/2021) e la relazione, priva di tali effetti, in quanto costituente un controllo “collaborativo” (SS.RR. spec. comp. n. 38/2024, n. 7/2022, n. 15/2023)^{20 21}.

E ciò è in linea con quella prospettazione secondo cui il giudizio di parifica “costituisce il giudizio più immediatamente rispondente alle esigenze costituzionalmente imposte di accertamento del corretto impiego delle risorse finanziarie” ed è compendio delle diverse funzioni intestate al Giudice contabile di cui esprime la sinergia²².

Ogni conclusione cui si perviene in tale sede è espressione di una attività di analisi e riscontro operata da una Magistratura terza ed indipendente, e si pone secondo l’insegnamento del Giudice delle leggi²³ come ausilio alle scelte della politica e, al contempo, quale *alert* qualificato in materia di responsabilità erariale.

E’ stato autorevolmente puntualizzato che ²⁴, oltre che alla attivazione del circuito del “controllo politico che il potere legislativo deve esercitare sulla gestione delle pubbliche risorse da parte del governo”, l’attività di analisi contenuta nella relazione sottende il controllo democratico dei cittadini sull’operato degli eletti e si ricollega alla funzione - in ultimo ribadita dalla Corte costituzionale²⁵ - di verifica del rispetto del principio della “corretta elaborazione e gestione del bilancio, inteso come bene pubblico funzionale alla valorizzazione della democrazia rappresentativa”.

Anche nel giudizio di parifica - così come nell’ambito di più immediata evidenza del giudizio di responsabilità dinanzi alla Sezione giurisdizionale competente²⁶ - il PM agisce nell’esercizio di una funzione obiettiva e neutrale, e rappresenta l’interesse generale al corretto esercizio da parte degli Organi di governo (anche locale) delle funzioni amministrative e contabili delegate all’esito del periodico rinnovo delle cariche elettive.

2. - Pubblico ministero e modalità di intervento: verifica dei saldi funzionale alla formazione del giudicato e contestuale attività di *legal suasion*.

¹⁹ cfr. <https://www.treccani.it/enciclopedia/pubblico-ministero-diritto-processuale-civile/> “Per quel che riguarda la determinazione dei poteri che il pubblico ministero può spendere nel processo si suole distinguere tra le controversie che egli stesso può proporre (p.m. *agente*) e quelle nelle quali può solo intervenire (p.m. *interveniente*). Nelle prime il pubblico ministero ha tutti i poteri processuali che spettano alle parti sostanziali e li esercita nelle medesime forme a queste riservate. Nelle seconde, invece, si ritiene che il pubblico ministero sia titolare solamente di poteri allegativi ed istruttori”.

²⁰ Cfr. **Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sent. sent. 4/2024/DELIC, pag. 39**

²¹ Cfr. **Corte cost. sentt. n. 80/2017 e n. 184/2016.**

²² Cfr. **Requisitoria orale del Procuratore generale** – Giudizio sul Rendiconto Generale dello Stato 2022, pag. 3

²³ Cfr. nota 17

²⁴ Cfr. **Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 9/2013** secondo cui “la pronuncia della Corte dei conti interviene prima dell’approvazione, da parte dell’organo legislativo, della legge sul rendiconto...Poiché la finalità primigenia della resa del conto è quella di consentire il controllo politico che il potere legislativo deve esercitare sulla gestione delle pubbliche risorse da parte del governo, l’attività di parificazione svolta dalla Corte si pone in rapporto di ausiliarità nei confronti delle assemblee legislative ed è dunque teleologicamente collegata alla legge di approvazione del rendiconto stesso”.

²⁵ Cfr. in ultimo **Corte costituzionale, sent. n. 190 del 17 ottobre 2023**

²⁶ cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 104/1989

Nel giudizio di parifica²⁷ il Pm interviene realizzando due distinte attività, peraltro funzionali a finalità diverse:

a) la prima è la verifica dei saldi strumentale alla attestazione della veridicità contabile e finanziaria²⁸ del conto del bilancio, nonché del conto del patrimonio, incentrata sul necessario rispetto delle regole finanziarie²⁹. In tale contesto (strettamente giurisdizionale e cadenzato da regole a tutela del contraddittorio pieno e del diritto di difesa) opera quale “*interveniente necessario*” secondo lo schema processuale che lo vede concorrere con il suo ruolo alla formazione del giudicato e che lo legittima, se del caso, alla impugnazione dinanzi al Collegio del riesame. Tale attività ha luogo nel segmento finale del procedimento di controllo – al termine dell’attività istruttoria propedeutica all’accertamento - che si celebra nelle forme della giurisdizione contenziosa³⁰;

b) la seconda si realizza nel fornire un contributo alla migliore conoscenza delle modalità e degli esiti della gestione delle risorse indicate in bilancio. L’analisi viene elaborata nello stesso alveo in cui opera il controllo referto intestato alla Sezione di controllo³¹, ma è prospettata in forza del peculiare ruolo che riveste l’Organo requirente nell’ordinamento (esercizio di funzioni finalizzate alla verifica delle ipotesi di danno e, se del caso, all’esercizio dell’azione di responsabilità) e coniuga l’analisi dei risultati con la specifica conoscenza di patologie nella gestione di cui è al corrente quale titolare dell’azione di tutela del pubblico erario.

Per consolidata prassi istituzionale la relazione che il Pubblico ministero contabile rende in sede di parifica è quindi un contributo di analisi e riflessioni filtrate alla luce dell’esercizio della funzione requirente che concorre - con le proprie peculiarità ed un taglio di argomenti in cui si mettono in luce gli errori più comuni di gestione e si formulano raccomandazioni alla luce dell’esito delle indagini e dei giudizi già celebrati - ad alimentare il circuito democratico di circolazione delle informazioni, in funzione della conoscenza degli esiti dell’azione politica e gestionale.

²⁷ **Cfr. Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sent. 4/2024/DELIC, pag. 38** secondo cui *il giudizio di parificazione si ascrive al controllo garanzia, in ragione di tre circostanze: (a) l’affidamento del controllo ad un giudice; (b) l’obbligo di rispettare il contraddittorio (C. Cost. sent. n. 89/2017, punto 2 in diritto) presidiato da sanzioni giudiziarie attraverso l’impugnativa (la nullità ex artt. 49 c.g.c. e 199 c.g.c.); (c) il parametro strettamente legale per il giudizio, sia per la procedura (unico grado) che per il merito (diritto del bilancio). La combinazione di tali tre fattori rende il giudizio di parificazione attinente all’“esercizio della funzione giurisdizionale” (C. cost. sent. n. 72/2012, punto 2.3. in diritto).*

²⁸ Si tratta di una decisione, vincolante e capace di formare un giudicato sul saldo ad una certa data (C. cost. sent. n. 244/2022 e SS.RR. spec. comp. n. 20/2021)

²⁹ In tali termini “Parifica del rendiconto generale dello Stato anno 2023 – 27 giugno 2024”, “Introduzione al giudizio di parifica”, Guido Carlino Presidente della Corte dei conti

³⁰ **Cfr. Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sent. 4/2024/DELIC, pag. 38:** *“Le formalità della giurisdizione, in questo caso contenziosa, sono strumentali alla effettiva neutralità del giudice (art. 101 Cost.), il quale è tale solo se opera sulla base di una completa eteronomia sia nel momento della decisione (norme sostanziali) sia in quello del giudizio (norme processuali). Pertanto, le regole processuali che il giudice deve seguire per la risoluzione di tale lite non possono essere norme di pura creazione pretoria o di “diritto libero”, pena la violazione dei fondamenti dello Stato di diritto, in particolare il principio supremo della legalità del giudizio – che subordina il giudice al diritto (art. 108 della Costituzione, cfr. C. cost. sent. n. 100/1981 e ord. n. 24/1981) – e il diritto inviolabile alla difesa (art. 24 della Costituzione, cfr. C. cost. sent. n. 470/1997). Entrambe le garanzie sono assicurate, in giudizi come quello del caso di specie, da un processo strutturato “in unico grado” dinanzi a due diversi giudici, la sezione territoriale di controllo e queste Sezioni riunite (art. 20 l. n. 243/2012 e artt. 11, co. 6, 123 e seguenti, 172 e seguenti del c.g.c.). Entrambe le fasi partecipano della stessa unitaria natura e pertanto in esse deve essere garantito, come richiede la vigente Costituzione, il giusto processo (art. 111 Cost.)”.*

³¹ La Sezione di controllo unisce alla decisione di parifica una relazione in cui sono esposte “*le sue osservazioni intorno al modo col quale le varie amministrazioni si sono conformate alle discipline di ordine amministrativo o finanziario*” nonché “*le variazioni o le riforme che crede opportune per il perfezionamento delle leggi e dei regolamenti sull’amministrazione e sui conti del pubblico denaro*” (art. 41 RD 1214/1934).

Ed in tale prospettiva, lo scopo è quello di fornire all'opinione pubblica/collettività dei cittadini della regione elementi qualificati di informazione dell'andamento dell'azione di governo.

Si tratta di una attività la cui natura non tipizzata, che differisce - secondo i canoni ermeneutici in uso - dalla attività di controllo referto (espressione della c.d. ausiliarità soggettiva improntata all'uso di un parametro non legale³²) e che è più immediatamente riconducibile nell'alveo della c.d. *legal suasion*³³ funzionale al rispetto delle regole e dei principi di contabilità, in una prospettiva che è finalizzata alla informazione, ma anche alla formazione che consegue alla conoscenza.

È un ruolo che il Pm esercita in questa sede legittimato dal quotidiano esercizio dell'azione di tutela del pubblico erario ed in forza dell'essere parte necessaria in un giudizio che, con la certificazione finale dei saldi, salvaguarda gli equilibri di bilancio e che prosegue, se del caso - né potrebbe essere diversamente - laddove venga a conoscenza di fattispecie di danno.

In diversi termini, la relazione redatta dall'Ufficio del Pubblico ministero è oggettivamente un valore aggiunto che trova nella *"differenziazione delle funzioni assegnate dall'Ordinamento al Collegio giudicante e al Pubblico ministero la peculiarità dei rispettivi contributi"*³⁴ formulati da Organi che fondano l'indipendenza, l'imparzialità e la terzietà dei giudizi nell'appartenenza alla Magistratura che ha specifica vocazione economico-finanziaria.

3. - Pubblico ministero ed esercizio delle funzioni istituzionali: distonie tra prerogative istruttorie correlate all'esercizio dell'azione di responsabilità e ambiti di esercizio nel giudizio di parifica

L'attività istruttoria relativa alla celebrazione del giudizio di parifica e la titolarità dell'iniziativa di attivare e portare a conclusione il giudizio stesso sono intestate dall'ordinamento alla Sezione di controllo che è il *dominus* del procedimento.

In un tale contesto l'Ufficio del Pubblico Ministero è chiamato ad operare analisi ed approfondimenti delle dinamiche di gestione sui documenti prodotti e sulle informazioni acquisite in sede istruttoria dal Magistrato istruttore presso la Sezione di controllo.

Si è già detto³⁵ che *"si tratta di una peculiarità che - al di là del costante, leale e proficuo dialogo istituzionale tra Uffici che esercitano funzioni diverse in relazione alla specifica mission istituzionale - rende il ruolo del Requirente distonico con la naturale vocazione che l'ordinamento gli affida³⁶, e, peraltro, non in linea con l'obbligo di lealtà processuale che gli impone di non limitarsi a ricercare le prove"*

³² Cfr. C. cost. sent. n. 179/2007, n. 60/2013, punto 4.1. e 4.2. *in diritto* e sent. n. 228/2017, citati in Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sent. n. 4/2024/DELC, pag. 38

³³ Nella comune accezione si fa riferimento ad un "potere intrinseco" che può essere esercitato da un'autorità, che ha obblighi di vigilanza e garanzia e che induce i soggetti vigilati ad un comportamento conforme a legge non ricorrendo direttamente ai poteri che la legge le mette a disposizione per l'esercizio delle sue funzioni basandosi sull'autorevolezza del proprio status e sul ruolo esercitato piuttosto che tramite un invito a carattere imperativo per raggiungere lo scopo in maniera più celere, efficace o meno "traumatica" per il contesto in cui si agisce.

³⁴ Cfr. **Giudizio di parificazione del Rendiconto Generale della Regione Calabria - Es. fin. 2022 Requisitoria del Procuratore regionale**, 14 novembre 2023, pag. 3.

³⁵ Cfr. **Giudizio di parificazione del Rendiconto Generale della Regione Calabria - Es. fin. 2022 Requisitoria del Procuratore regionale**, 14 novembre 2023, pag. 5.

³⁶ Mutuando dal modello disegnato dall'ordinamento della magistratura ordinaria, anche il Pm contabile veglia sull'osservanza delle leggi, sulla pronta e regolare amministrazione della giustizia, sulla tutela dei diritti dello Stato; promuove la tutela del pubblico erario svolgendo le indagini strumentali alla promozione dell'azione risarcitoria; fa eseguire i giudicati e ogni altro provvedimento del giudice nei casi stabiliti dalla legge. Come nel processo penale il PM svolge la funzione di parte pubblica e rappresenta l'interesse generale dello Stato.

favorevoli ad evidenziare gli squilibri di bilancio e le cause che li hanno determinati, ma di svolgere accertamenti su fatti e circostanze che diano conto anche degli esiti favorevoli e virtuosi dell'impiego di risorse pubbliche".

Al contempo non è affatto recessivo considerare che il Pubblico ministero ricerca la verità³⁷ e che in tale attività deve potere disporre di ogni elemento che concorre all'esito di tale ricerca.

Anche in sede di giudizio di parifica³⁸ "il Pubblico ministero:

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

b) proprio in considerazione dell'affidamento della tutela dell'interesse generale alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale riconosciuta dall'ordinamento³⁹, è titolare della legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità di leggi suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico - finanziari dell'Ente".

La ratio è evidente⁴⁰: "un sistema giudiziario indipendente ed efficiente è garanzia dei diritti fondamentali, ma anche di una crescita economica che li rispetti, che non può avvenire a danno dei diritti fondamentali.... Di questo sistema giudiziario sicuramente è parte il pubblico ministero" cui la Costituzione italiana assegna un ruolo codificato che, al contempo, non può prescindere dalla "centralità che assumono nel nostro ordinamento i doveri" che fondano l'etica pubblica e alla cui osservanza sono tenuti i pubblici poteri⁴¹.

E nell'attuale sistema giudiziario il Pubblico ministero è "un soggetto istituzionale che è chiamato a ricercare la verità, un guardiano della legge che ha quale unico faro l'applicazione della legge e deve svolgere accertamenti su circostanze anche a favore della persona sottoposta alle indagini, proprio perché deve garantire i valori di legalità".

Fermo restando quanto appena evidenziato, la distonia suindicata acquista ulteriore evidenza se raffrontata al ruolo del Pm presso la magistratura ordinaria - anche alla luce del principio immanente della "unicità" ed "unitarietà" dell'Ufficio del Pubblico Ministero⁴² - proprio laddove si consideri che la celebrazione del giudizio di parifica⁴³ avviene nelle forme

³⁷ In altri termini il Pubblico ministero formula richieste e acquisisce atti e informazioni in vista delle decisioni degli organi giudicanti nell'interesse superiore alla legalità e al rispetto delle regole

³⁸ Cfr. **Giudizio di parificazione del Rendiconto Generale della Regione Calabria - Es. fin. 2022 Requisitoria del Procuratore regionale**, 14 novembre 2023, pag. 6.

³⁹ Cfr. **Corte costituzionale, sentenza n. 138/2019**

⁴⁰ Cfr. Luigi Salvato, già Procuratore Generale presso la Corte di cassazione, "Il ruolo del pubblico ministero nell'ordinamento costituzionale quale garante e promotore dei diritti fondamentali", Convegno "Giustizia a servizio del paese", Palermo 12/13 ottobre 2023

⁴¹ Cfr. Luigi Salvato, cit. secondo cui i doveri "sono essenziali a fondare l'etica pubblica; la garanzia dei diritti fondamentali esige evidentemente l'osservanza dei doveri, anche da parte dei pubblici poteri".

⁴² Cfr. **R.D. 30 gennaio 1941, n. 12**, secondo cui "il pubblico ministero veglia alla osservanza delle leggi, alla pronta e regolare amministrazione della giustizia, alla tutela dei diritti dello Stato, delle persone giuridiche e degli incapaci, richiedendo, nei casi di urgenza, i provvedimenti cautelari che ritiene necessari", ferma restando la considerazione che la funzione di tutelare l'integrità dell'ordinamento generale e di assicurare l'interesse oggettivo alla corretta attuazione della legge è propria di tutti i pubblici ministeri, pur se appartenenti ad ordini distinti.

⁴³ Il rendiconto è "strumento di verifica della regolarità dei conti e della correttezza delle spese effettuate dalle pubbliche amministrazioni", sintesi della gestione e sede naturale in cui è riscontrabile la "responsabilità degli amministratori per l'impiego di risorse finanziarie pubbliche nel rispetto dei canoni di legalità, efficienza, efficacia ed economicità della gestione amministrativa ...", ed è "momento essenziale del processo di pianificazione e di controllo sul quale si articola l'intera gestione dell'ente" in quanto contiene informazioni comparative e la misura dei risultati ottenuti che, nel confronto con quanto indicato nei programmi e negli atti di indirizzo, consentono di valutare gli scostamenti dalle previsioni formulate e le differenze rispetto ai risultati attesi e, non in ultimo, di analizzare le ragioni, **Corte costituzionale, sentenza n. 250/2020**

della giurisdizione contenziosa⁴⁴ - in contraddittorio con i rappresentanti dell'amministrazione - e in cui il Pubblico ministero è chiamato a svolgere funzioni necessarie⁴⁵.

3.1 - segue: istruttoria propedeutica al giudizio

Nella fase istruttoria pre-giudiziale propedeutica alla instaurazione del giudizio che si sviluppa secondo schemi operativi propri dell'attività di controllo - affidamento dell'istruttoria al Magistrato istruttore designato ed interlocuzione diretta con gli Uffici regionali⁴⁶ - la scelta e l'approfondimento dei temi che saranno introdotti in giudizio è del Giudice del controllo che delimita il perimetro delle indagini che saranno portate in giudizio, che ha discrezionalità nell'approfondimento di argomenti che ritiene utili a supportare la decisione finale, e che - deve essere rimarcato - agisce nell'esercizio di funzioni giustiziali.

Delineato il perimetro ed operata l'interlocuzione, la condivisione degli esiti istruttori è affidata alla prassi istituzionale di rendere comuni le note istruttorie e le risposte alle richieste formulate secondo modalità informatiche sul sistema interno in uso.

A fronte della precisa cadenza temporale secondo cui si snoda il ciclo del bilancio e che impegna la Regione al rispetto delle formalità prescritte, l'istruttoria della Sezione di controllo non è legata a termini procedurali prefissati, e ha luogo nella finestra temporale che va dalla trasmissione da parte del Presidente della regione (art. 1, comma 3, ult. cpv, legge 7 dicembre 2012, n. 213) dei documenti da sottoporre al vaglio del Collegio, alla data di celebrazione dell'udienza di parifica.

Finestra all'apertura della quale si determina una accelerazione delle attività istruttorie nell'immediatezza dell'invio degli atti e in ragione della ampiezza dei termini per l'esame programmata dalla Sezione di controllo con la fissazione del termine finale del procedimento che coincide con l'udienza di parifica.

Merita di essere evidenziato che l'interlocuzione dei magistrati incaricati con l'Amministrazione presenta profili di complessità che si misurano non soltanto sul particolare livello tecnico della materia trattata, ma anche in forza della natura degli approfondimenti richiesti e del livello di definizione delle risposte che la Regione deve elaborare.

La considerazione che tale *modus operandi* assicura che giungano al PM documenti ed elementi di valutazione certamente utili - dei quali è stata ritenuta dall'Organo di controllo la necessità/utilità di acquisizione⁴⁷ - lascia tuttavia sullo sfondo il tema della ulteriore acquisizione di atti e/o informazioni che il Pm reputi necessaria - o anche soltanto opportuna - anche in ordine ad aspetti della gestione che siano interessati da patologie di cui è a conoscenza in funzione dell'osservatorio privilegiato attraverso cui opera.

L'assenza di una disciplina specifica non esclude che il Pm possa ritenere di integrare l'istruttoria chiedendo l'acquisizione di atti e relazioni su temi specifici ulteriori e/o diversi rispetto all'indagine condotta dalla Sezione di controllo o, se del caso, richiedendo chiarimenti a fronte delle risposte pervenute o, comunque, della documentazione acquisita nel procedimento.

⁴⁴ Cfr. **Corte costituzionale, sentenza n. 121/1966**

⁴⁵ Cfr. **Corte costituzionale, sentenza n. 121/1966 cit** secondo cui la pronuncia sul rendiconto avviene "previa trattazione in udienza pubblica, con la partecipazione del procuratore generale".

⁴⁶ La scelta dei profili sostanziali correlati alla acquisizione degli elementi necessari alla pronuncia (parifica/non parifica) e le modalità di realizzazione delle iniziative conseguenziali scontano modalità dialogiche tipiche dell'ordinaria attività di controllo.

⁴⁷ Cfr. **Corte costituzionale, sentenza n. 168/2022**

E, tuttavia, in ragione della natura della parifica del rendiconto – attività di controllo che esita in un atto che ha la natura di atto di controllo – specie in questa fase pre-giudiziale, l'ulteriore istruttoria ha luogo non attraverso una interlocuzione diretta con l'Amministrazione regionale, ma tramite la Sezione di controllo: in concreto, la richiesta viene veicolata ad iniziativa del Magistrato istruttore o dell'Organo collegiale.

L'essere *dominus* dell'attività di controllo non comporta, comunque, che la Sezione di controllo abbia titolo/possa sindacare le eventuali richieste formulate dal Pm, limitandone o variandone il contenuto, non essendo intestata alla Sezione di controllo alcuna facoltà di veto.

3.2 – segue: attivazione della fase di giurisdizione contenziosa: deposito e trasmissione della bozza di deliberazione e convocazione delle parti (pre parifica); esercizio dei poteri istruttori; termini a dedurre e per la formulazione delle conclusioni del Pm interveniente necessario

Completata la fase istruttoria propedeutica, l'avvio della parifica nelle forme della giurisdizione contenziosa ha luogo con il deposito della bozza di relazione⁴⁸ e con la convocazione delle parti per l'instaurazione del contraddittorio (udienza preliminare - c.d. pre-parifica - in cui si avvia il confronto sugli esiti dell'istruttoria).

In tale fase, l'attività prosegue con le garanzie delle regole del processo per assicurare ai rappresentanti dell'Amministrazione l'esercizio del diritto di difesa - in quanto potenziale destinataria di effetti di un giudicato sfavorevole - e con la *discovery* degli esiti delle analisi e delle valutazioni (conseguenti alle acquisizioni documentali) formalizzate dalla Sezione di controllo e compendiate nella bozza di relazione.

La c.d. pre-parifica è, quindi, la sede deputata alla attivazione del confronto processuale ed, al fine, si chiarisce che l'udienza preliminare costituisce fase procedurale "*imprescindibile a causa dei due possibili esiti del giudizio ai sensi degli artt. 39 e 41 T.u. C.d.c. (la decisione vincolante e la relazione ausiliaria) va necessariamente e logicamente rispettata a monte del giudizio, per effetto degli artt. 199, 4 e 7 c.g.c.)*⁴⁹, funzionale a rendere chiarezza in ordine alle conclusioni e/o alle contestazioni contenute nella relazione.

E, peraltro, "*poiché il giudizio esita in due atti distinti (artt. 39 e 41 T.u. C.d.c), l'istruttore ha l'onere di indicare chiaramente la diversa rilevanza delle irregolarità rilevate per i due possibili esiti del giudizio: la decisione sui saldi e sui vincoli espressi dal rendiconto generale ex art. 63 d.lgs. n. 118/2011, ovvero la "relazione annessa", in quanto per esse, le parti hanno un evidente interesse differenziato a contraddire (art. 7 c.g.c. e 100 c.p.c.)*".

Anche tale profilo ermeneutico va letto alla luce della immanenza del diritto di difesa e va declinato in un formalismo procedurale che consenta il concreto esercizio delle prerogative a contraddire.

Il momento centrale di tale formalismo - come rappresentato dalle SSRR, e così come evidente anche dall'esito censorio del giudizio sull'operato della Sezione di controllo - è la nota di convocazione della c.d. pre-parifica in cui occorre distinguere tra richieste istruttorie formulate in funzione dell'eventuale dichiarazione di non regolarità dei saldi e del rendiconto (coperta da giudizio e, laddove non rituale o non fondata nel merito, lesiva degli interessi

⁴⁸ Chiusa la fase istruttoria ed attivata la sequenza procedurale funzionale alla regolare celebrazione del giudizio di parifica, il Pm conosce dell'esito dell'attività posta in essere dall'organo di controllo a seguito dell'invio della bozza di relazione (compendiata in corpose analisi) in prossimità della celebrazione del giudizio in pubblica udienza.

⁴⁹ Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede Giurisdizionale in Speciale composizione, sent. n. 4/2024/DELIC, pag. 44

regionali) e altre richieste istruttorie la cui finalità è funzionale alla redazione della relazione annessa, non coperta da giudicato.

In altri termini, l'onere di distinguere tra regolarità/irregolarità dei saldi ed eventuali irregolarità suscettibili di rilevare solo per la "relazione annessa"⁵⁰ è onere che deve essere assolto "prima della deliberazione, attraverso le forme evocate dagli artt. 7 c.g.c. e 101 c.p.c. (così Sezione regionale di controllo per il Molise, ordinanza n. 10/2023/PARI; Sezione regionale di controllo Abruzzo, decisione n. 199/2023/PARI; Sezione regionale di controllo per la Toscana, decisione n. 131/2022/PARI; Sezione regionale di controllo per la Campania, pronuncia di accertamento n. 113/2020/PRSP; Sezione regionale di controllo per il Piemonte decisione n. 237/2014/PARI, Sezione regionale di controllo per la Sicilia, n. 108/2018/QMIG)".

Anche a tal fine, l'interlocuzione preliminare alla fissazione dell'udienza di pre-parifica va cadenzata in ragione della necessità che l'istruttoria sia definita e completa prima dell'invio della nota di convocazione della Regione e dell'Ufficio del Pm, e che ogni elemento di valutazione portato in contraddittorio sia completo.

E ciò nella considerazione che per l'esercizio pieno del diritto di difesa la bozza di relazione definisce il *thema decidendum*: è nella bozza di relazione che deve essere compendiato ogni rilievo e formalizzata ogni deduzione, ed è quello il documento su cui in sede di pre-parifica si definisce il contraddittorio così assicurando il contraddittorio pieno.

La bozza di relazione determina quindi il perimetro delle valutazioni sulle quali si formalizza il contraddittorio/confronto prima della attivazione della fase contenziosa (così come previsto nelle regole che disciplinano ogni forma di processo).

Ne consegue che l'istruttoria deve essere completata all'atto dell'avvio della sequenza di convocazione e che – a meno di ulteriori ed eccezionali esigenze che nascano proprio in sede di pre-parifica a seguito del contraddittorio – ad ogni eventuale richiesta di integrazione istruttoria devono seguire la fissazione di un ulteriore e congruo termine per l'esame della documentazione acquisita, la formale riscrittura/integrazione della bozza di relazione da comunicare alle parti del giudizio per un nuovo confronto⁵¹ e la fissazione di un nuovo termine di celebrazione dell'udienza.

E ciò rende l'esito delle questioni di massima particolarmente attuale laddove appare necessario fissare regole che nello stabilire preclusioni a fronte del mancato rispetto di termini, o nell'attribuire rilevanza processuale al silenzio⁵² serbato dalla Regione a fronte di specifiche richieste (risposta incompleta, o parziale a copertura di ogni ipotesi fino a ricomprendere la

⁵⁰ Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede Giurisdizionale in Speciale composizione, sent. n. 4/2024/DEL, pag. 43 secondo cui nella relazione occorre dare "certezza preliminare del valore definitivo" delle "contestazioni" mosse così definendo già in sede di preparifica il *thema decidendum ac probandi* e consentendo "una preliminare chiarezza e, quindi, un effettivo controllo reciproco delle parti del procedimento (art. 40 T.u. C.d.c.) sulla formazione della deliberazione ex art. 39 T.u. C.d.c."

⁵¹ Ogni eventuale argomento che viene dedotto in contraddittorio successivamente all'invio della bozza di relazione deve essere appositamente formalizzato e comunicato, e vanno assicurati alla Regione idonei termini di deduzione e, al Collegio di controllo e al Pm che interviene, idonei termini per l'esame.

⁵² L'ipotesi che la Regione – in immediata violazione del "dovere di leale collaborazione" e del "dovere di lealtà processuale" indicato all'art. 88 c.p.c. – non fornisca (già prima dell'invio della bozza di relazione) alcuna risposta alla richiesta istruttoria o risponda parzialmente e/o in modo incompleto (specie se le istanze istruttorie formulate sono relative a fattispecie di potenziale irregolarità) rinvia alla necessità di una ulteriore attività esegetica – in assenza di una specifica disciplina di legge – in una ermeneutica che colmi il vuoto normativo e fornisca parametri di valutazione certi, in una climax di possibili opzioni interpretative mutuabili dal processo civile (in forza del rinvio operato dall'art. 7, comma 1 c.g.c) che dia rilevanza processuale al silenzio serbato.

mancata risposta) dia corpo da un lato al diritto di difesa e, dall'altro, a una sequenza processuale in cui ogni comportamento tenuto abbia una valenza ed un significato nel processo.

Peraltro, la prospettiva di una definizione delle regole procedurali della giurisdizione contenziosa che presiedono al giudizio di parifica trova negli autorevoli contributi di una giurisprudenza attenta i parametri entro cui operare *in progress*^{53 54}. Il richiamo è alle conclusioni già cristallizzate secondo cui:

a) il procedimento sotteso al giudizio di parifica ha natura ibrida e non è procedimento giurisdizionale in senso stretto e, tuttavia, il segmento finale del giudizio deve essere celebrato nelle forme della giurisdizione contenziosa;

b) l'atto finale del giudizio non è atto amministrativo anche se ha natura sostanziale di atto di controllo.

In tale prospettiva - e giusta il disposto dell'art. 7, comma 2 del c.g.c.⁵⁵ - vale la pena ricordare che la disciplina processualciviltistica disciplina puntualmente il contraddittorio con regole e termini il cui mancato rispetto determina specifiche preclusioni⁵⁶.

Al rinvio operato dal codice di giustizia contabile al processo civile consegue con immediatezza la applicabilità di specifici principi, e, in particolare:

a) in conformità allo schema "deposito della citazione a giudizio/deposito della memoria di costituzione" - e al regime delle preclusioni che ne regola i rapporti e ne indica i tempi - l'udienza preliminare a quella di parifica (c.d. preparifica):

➤ rappresenta il limite temporale massimo per la contestazione di evidenze contabili che appaiono irregolari e che, in quanto possibile oggetto di giudicato sfavorevole all'Amministrazione, possono essere lesive degli interessi regionali;

➤ è anche il termine finale per compendiare nella bozza di relazione osservazioni che (anche se non oggetto di giudicato) possono costituire motivo di orientamento della pubblica opinione e di effetti sulla libera formazione della volontà elettorale;

b) anche la possibilità di formulare ulteriori richieste istruttorie - i cui esiti possono determinare la formulazione di conclusioni diverse da quelle formalizzate nella bozza di relazione oggetto di comunicazione - va letta alla luce dei principi immanenti del processo. Per cui l'ulteriore istruttoria formulata tra il deposito della bozza di relazione e la celebrazione del confronto in pre-parifica presuppone comunque:

➤ la fissazione all'Amministrazione regionale di un termine congruo per la risposta;

⁵³ Per quanto di interesse in ordine ai poteri e alle prerogative che l'ordinamento riconosce all'Ufficio del requirente va ribadito che il giudizio di parifica non è procedimento giurisdizionale in senso stretto (**Cass. SS.UU. sentt. n. 23072/2014 e n. 22245/2016** che concordano nell'escludere la natura giurisdizionale e, al contempo, puntualizzano che non è atto amministrativo *tout court*) e, in particolare, che *la delibera che formalizza l'esito del giudizio di parificazione (Corte dei Conti, Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione n. 44/2017/EL.) ha natura sostanziale di atto di controllo, natura che mantiene anche a fronte della celebrazione della fase conclusiva con le forme della giurisdizione contenziosa e in udienza pubblica (Corte Costit. sent. n. 121/1966 e sent. n. 184/2022) cui partecipa il Procuratore generale, in contraddittorio con i rappresentanti dell'Amministrazione*

⁵⁴ Cfr. **Giudizio di parificazione del Rendiconto Generale della Regione Calabria - Es. fin. 2021 Requisitoria del Procuratore regionale**, 1° dicembre 2022, pag. 2 e ss. in cui si ricordava come "*Della natura "ibrida" del giudizio di parifica sono espressione due diversi documenti - la decisione di parifica e la relazione che l'accompagna - che, anche se collegati, hanno autonoma rilevanza sia in ordine alla ritualità che nei contenuti e nelle finalità.*"

⁵⁵ La norma disciplina il rinvio alla disciplina del processo civile non soltanto in ordine al processo contabile e ai giudizi di conto e alla responsabilità amministrativa ma anche in relazione agli "altri giudizi in materia di contabilità pubblica" ex art. 1, comma 1 c.g.c. cui è ascritto anche il giudizio di parifica nella funzione di rendere certezza sui dati contabili a rendiconto e di formare un giudicato.

⁵⁶ La relativa disciplina prevede una precisa cadenza di termini entro i quali vanno esercitate le prerogative di produzione documentale e di difesa a pena di preclusione. Disciplina il cui rispetto prevede, se del caso, il vaglio delle SSRR in sede giurisdizionale in speciale composizione quale giudice naturale del gravame.

➤ un ulteriore termine a favore del Pm per il deposito di memorie da fissarsi comunque in data successiva al deposito della risposta. E ciò nell'evidenza che solo dopo avere esaminato le deduzioni dell'Amministrazione – specie se relative a richieste che possono preludere ad una pronuncia di non parifica – l'Ufficio di Procura può depositare memorie (per repliche/osservazioni scritte) ferma restando la facoltà, in diverso caso, di decidere di concludere in sede di pubblica udienza.

Per cui, pur in assenza di una specifica disciplina, appare rilevante⁵⁷ fin dalla fase di pre-parifica:

a) la formalizzazione nella bozza di relazione depositata delle criticità che possono dar luogo a un giudicato non favorevole all'Amministrazione regionale (delimitazione del contenzioso funzionale all'esercizio del diritto di difesa)⁵⁸. Peraltro, la bozza di relazione è resa all'esito di una attività di verifica che può compendiare anche l'esito di autonomi referti su temi specifici, e contiene articolate ed approfondite conclusioni cui i Magistrati istruttori pervengono al termine di attività di riscontro analitiche e dettagliate. La prassi conosce il deposito di bozze di relazione corpose (prendono in esame plurimi profili di regolarità della gestione contabile a consuntivo) e complesse in ordine ai temi giuridici intercettati, che prospettano argomenti di valutazione (specie di quelli funzionali alla decisione) che rinviano ad un esame approfondito delle conclusioni istruttorie (specie in ordine a quelle che hanno refluenza sul giudicato finale) e che possono, peraltro, essere motivo di ulteriori approfondimenti^{59 60};

b) il richiamo specifico alla diversa valenza delle richieste di integrazioni istruttorie distinguendo tra quelle strumentali a superare irregolarità che, altrimenti, determinano un giudicato non favorevole (non parifica) e quelle, invece, funzionali ad approfondimenti utili al controllo referto (che, se non consentono di superare le criticità che hanno reso necessario

⁵⁷ Cfr. SS.RR. in sede giurisdizionale in speciale composizione, sent. 4/2024/DELIC

⁵⁸ Il riferimento è alla natura della decisione e al giudicato di accertamento sul saldo ad una certa data (C. cost. sent. n. 184/2022) che consegue alla pronuncia.

⁵⁹ Ciò richiama l'ulteriore necessità che tra l'udienza di pre-parifica e quella di definizione del giudizio siano fissati termini congrui per consentire sia alla Regione di dedurre rispetto alle contestazioni formulate – e per integrare, se del caso, la documentazione – sia all'Ufficio di Procura di valutare gli esiti delle deduzioni (e della eventuale documentazione a supporto) consentendo il deposito di memorie che contengano le valutazioni di pertinenza e le richieste finali. All'esito della analisi della documentazione acquisita al giudizio - e ferma restando la formulazione di conclusioni in ordine alla regolarità dei saldi strumentale alla formazione del giudicato - il Pm nella relazione che deposita formula avvertenze e raccomandazioni, specie se gli aspetti critici evidenziati sono riferibili a fatti correlati a serie storiche di segnalazioni di danno erariale (circostanza che è già indice di patologie di malfunzionamento) che hanno danno luogo a iniziative per l'accertamento di profili di responsabilità

⁶⁰ Nella recente requisitoria orale – 27 giugno 2024 - in occasione della Parifica del rendiconto generale dello Stato il Procuratore generale nel ricordare l'entrata in vigore a decorrere dall'1 aprile 2023 del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023 applicabile alle procedure avviate a partire dal 1° luglio 2023) ha richiamato "l'introduzione di nuove disposizioni generali, alcune delle quali, contenute nei primi articoli, assumono carattere di "super-principi", in quanto costituiscono criteri interpretativi e applicativi di tutte le altre norme dell'articolato, incluse quelle che disciplinano gli altri principi", e ha sottolineato il primario rilievo che assume "il principio del risultato – per il quale la stazione appaltante deve avere di mira "la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo" – con cui il Codice pone al centro dell'attenzione dell'amministratore pubblico l'esigenza di assicurare il perseguimento degli interessi collettivi" prospettato come collegato al principio "della reciproca fiducia, che deve sussistere non solo tra l'amministrazione e gli operatori economici, ma anche tra la prima e i suoi funzionari, dei quali sono esaltate la capacità di iniziativa e l'autonomia decisionale, in vista del raggiungimento dei già citati risultati". Nell'analisi è stato sottolineato che è stata introdotta "a garanzia del personale coinvolto nell'attività contrattualeuna apposita definizione della colpa grave, ai fini della responsabilità amministrativa" sottolineandone l'impostazione "volta a scongiurare, ovvero ad attenuare, quelle prassi amministrative che, allo scopo di non incorrere in rischi naturalmente connessi all'assunzione delle decisioni, finiscono per risolversi nell'evitare o nel rimandare le decisioni stesse" (c.d. burocrazia difensiva o paura della firma).

l'approfondimento, danno luogo a osservazioni/segnalazioni in funzione dell'intervento auto correttivo dell'Amministrazione regionale).

Al contempo, e sotto diverso profilo, l'analisi di dati e notizie acquisite in occasione della parifica del rendiconto e della connaturata attività di controllo (svolta, anche essa, in sede giustiziale da una Magistratura terza ed imparziale previo contraddittorio tra le parti) è fonte di notizie di danno "specifica e concreta" ex art. 51, comma 1 c.g.c.^{61 62}.

D'altra parte, il giudizio di parifica "costituisce il giudizio più immediatamente rispondente alle esigenze costituzionalmente imposte di accertamento del corretto impiego delle risorse finanziarie e quindi meglio idoneo ad esprimere la profonda sinergia tra le diverse funzioni affidate alla Corte dei conti, tanto da porsi al crocevia tra controllo e giurisdizione, funzioni entrambe opportunamente intestate alla Magistratura contabile dall'attuale e sempre viva Carta costituzionale"⁶³. In definitiva, alla disamina della documentazione acquisita al giudizio di parifica in funzione della certificazione dei saldi è contestuale la valutazione degli esiti delle iniziative che hanno determinato l'andamento della spesa regionale che se da un lato è espressione della suaccennata attività di *legal suasion* (formalizzata attraverso raccomandazioni ad operare correttivi e sollecitazioni a provvedere), dall'altro - e al contempo - è occasione per conoscere ed esaminare notizie di danno specifiche e concrete, e attivare iniziative per l'approfondimento di ipotesi di danno all'erario.

Del resto, "regolarità dei saldi e dei dati contabili di bilancio non è sinonimo del buon fine della gestione delle risorse impiegate, né del loro utilizzo in conformità a legge, e non influenza né inibisce la verifica di profili commissivi o omissivi di danno"⁶⁴.

CAPITOLO II

Quadro economico e congiunturale anno 2023. Prospettive anno 2024 a seguito della riproposizione di vincoli dell'Unione Europea alla finanza pubblica (rapporto deficit/PIL) *(Romeo Ermenegildo Palma)*

Premessa

⁶¹ Cfr. Giudizio di parificazione del Rendiconto Generale della Regione Calabria - Es. fin. 2021 Requisitoria del Procuratore regionale, 1° dicembre 2022, pag. 2 e ss. "Il giudizio di parifica integra, quindi, un contesto peculiare rispetto a quello in cui ordinariamente opera il PM, non mira all'accertamento di negligenze individuali⁶¹ ma, a ben vedere, costituisce veicolo di notizie qualificate rese da un Organo giudiziario nell'esercizio dei propri poteri di istruire ed accertare fatti di gestione. Ne consegue che ogni informazione che costituisca, nel merito, notizia di danno specifica e concreta si cristallizza anche ai fini delle prescrizioni recate dall'art. 51 c.g.c. e legittima l'azione di accertamento di responsabilità attraverso ulteriori e mirate iniziative investigative, Corte costituzionale, sent. n. 72/2012 e art. 39, R.D. n. 1214/1934.

⁶² Proprio in occasione di tale peculiare momento di verifica del rendiconto regionale pervengono alla Magistratura contabile documenti e notizie acquisiti nell'esercizio di attività di acquisizione e *discovery* di dati e informazioni ad opera di Magistrati che operano in posizione di terzietà, nell'esercizio di una attività rigorosamente neutrale e non meramente formale, finalizzata, tra le altre, a verificare il rispetto delle regole sull'armonizzazione contabile (Corte costituzionale, sentenza n. 168/2022).

⁶³ Cfr. Requisitoria orale del Procuratore generale – Giudizio sul Rendiconto Generale dello Stato 2022, pag. 3

⁶⁴ Cfr. Giudizio di parificazione del Rendiconto Generale della Regione Calabria - Es. fin. 2022 Requisitoria del Procuratore regionale, 14 novembre 2023, pag. 5

I dati dei report regionali a chiusura dell'anno 2023 confermano che a fronte dell'aumento della spesa degli enti territoriali⁶⁵ l'economia calabrese ha rallentato: l'indicatore trimestrale dell'economia regionale (ITER) della Banca d'Italia fotografa una crescita dello 0,6 per cento a fronte del 3,2 dell'anno precedente.

L'analisi mette in luce l'incremento delle entrate da trasferimento mentre restano invariate le criticità in materia di entrate tributarie *“condizionate sia dalla ridotta capacità fiscale dei contribuenti calabresi sia dalla bassa velocità di riscossione da parte degli enti”*.

A fronte dell'incremento delle disponibilità finanziarie pubbliche destinate alla Regione Calabria – evento correlato all'eccezionalità della concomitanza di due programmi europei che immettono nel circuito locale ingenti disponibilità finanziarie – e della spesa per iniziative realizzate nel territorio regionale, non vi sono indici di incremento della ricchezza pro capite né di variazione percentuale in aumento della propensione alla spesa, volano reale della ripresa economica del territorio.

Non si registra una crescita stabile dell'economia legale, *recte* un riposizionamento strutturato e duraturo verso l'alto dell'economia regionale, e permangono le condizioni che qualificano la Regione Calabria quale area depressa.

1. - Analisi del contesto socioeconomico

Invariate sono le criticità che determinano effetti distorsivi sugli effetti delle iniziative adottate.

1.1 - segue: criminalità organizzata

Le autorevoli analisi condotte mettono in luce che *“la spiccata capacità d'infiltrazione della 'ndrangheta ha provocato non solo la contaminazione dell'economia legale, condizionando lo sviluppo e la crescita del territorio da tempo relegato agli ultimi posti degli indicatori di crescita economica, della qualità dei servizi e della qualità della vita in generale, ma ha anche sviluppato una crescente e marcata propensione al condizionamento delle Istituzioni locali, prioritariamente finalizzato ad acquisire il controllo di finanziamenti pubblici statali ed europei”*⁶⁶.

Indicative sono le considerazioni secondo cui la criminalità organizzata appare incline a operare in *“tutta una serie di ambiti a forte impatto sociale, ivi compreso il terzo settore, che risultano vitali per l'economia e la gestione amministrativa e finanziaria del Paese, quali ad esempio, per citare quelli storicamente più esposti (per quanto di diretto interesse nella attività di gestione delle risorse pubbliche):*

- *le procedure di gestione dei fondi strutturali e le assegnazioni di finanziamenti pubblici, anche mediante acquisizione di sovvenzioni a soggetti senza reale titolo;*
- *i piani di rilancio industriale e programmazione negoziata per finalità pubbliche (contratti d'area e patti territoriali);*

⁶⁵ Cfr. Banca d'Italia, “Rapporto annuale 2023” – “L'economia della Calabria” secondo cui “la spesa in conto capitale ha ulteriormente accelerato, riflettendo la chiusura dei programmi comunitari 2014-20 e l'intensificarsi degli interventi di attuazione del PNRR, riguardanti sia l'acquisizione di beni immateriali da destinare al processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione sia soprattutto la realizzazione di infrastrutture”.

⁶⁶ cfr. **Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia, Primo semestre 2023**, pag. 62.

- i piani unitari attuativi di lottizzazioni per le realizzazioni edilizie, rivolti anche alla residenza turistica, i processi di riqualificazione dei centri urbani calabresi e delle zone industriali dismesse, ivi comprese le azioni di bonifica e risanamento e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e speciali;
- il comparto agricolo e quello connesso alla filiera alimentare, fortemente esposto al rischio di falsificazioni e sofisticazioni;
- le procedure concorsuali;
- le energie rinnovabili (green-economy);
- la sanità pubblica e privata⁶⁷.

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

Dalla lettura dei dati aggiornati permane la constatazione che la spesa – anche in conto capitale – riversata sul territorio regionale non ha innescato percorsi virtuosi di crescita, né ha inciso sul c.d. benessere percepito⁶⁸ da parte delle popolazioni.

Permangono, altresì, tre profili di particolare criticità:

a) non vi è evidenza che la spesa sul territorio regionale abbia attivato il circolo virtuoso dell'aumento delle entrate tributarie, effetto dell'aumento della ricchezza pro capite (imposte dirette) e delle manifestazioni di ricchezza soggette a tassazione (imposte indirette);

b) non si registra alcun effetto di riequilibrio nei conti degli enti pubblici locali territoriali a seguito dei trasferimenti di risorse operati con i programmi di spesa unionali ed è sempre più ricorrente il ricorso a gravosi e stringenti piani di riequilibrio per evitare il dissesto;

c) si allarga la forbice tra costo dei servizi - in costante aumento in funzione della variazione in aumento del costo dell'energia e delle materie prime – e importo delle somme non versate dalla popolazione locale (contribuzione alla copertura del costo del servizio).

⁶⁷ cfr. Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia, Secondo semestre 2022, pag. 21.

⁶⁸ https://temi.camera.it/leg17/temi/benessere_equo_e_sostenibile Si tratta di valutazioni che conseguono alla indicazione effettuata con decreto del MEF 16 ottobre 2017 degli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES) come richiesto dall'articolo 14, comma 2, della legge n. 163/2016 I primi tre indicatori riguardano dimensioni "monetarie". In particolare, il primo (Reddito medio aggiustato pro-capite) risponde alla necessità di selezionare una misura del benessere economico che tenga conto del reddito (monetario e in natura) effettivamente percepito dalle famiglie. Il secondo indicatore (Indice di disuguaglianza del reddito disponibile) introduce la dimensione distributiva delle risorse monetarie, per tenere conto del fatto che le variazioni del reddito medio possono ripartirsi inegualmente tra le persone e i gruppi sociali. Il terzo indicatore (Incidenza della povertà assoluta) affianca alle prime due misure basate sui redditi, una misura basata sui consumi, particolarmente importante per le politiche contro l'esclusione sociale. I successivi indicatori allargano il campo all'analisi di dimensioni non monetarie del benessere. Per la salute sono stati scelti due indicatori: la "speranza di vita in buona salute alla nascita" e l'"eccesso di peso". Per l'istruzione, tra le numerose misure possibili, è stata selezionata l'"uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione". Per la dimensione lavoro, gli indicatori scelti sono il tasso di mancata partecipazione al lavoro e il rapporto tra i tassi di occupazione delle donne con figli e senza figli. Per la sicurezza personale, si è definito un indicatore di criminalità predatoria, partendo da tre indicatori elementari presenti nel citato Rapporto BES, ottenuto come somma delle vittime di furti in abitazione, rapine e borseggi espresso in rapporto alla popolazione. Per la dimensione "rapporto tra cittadino e amministrazione pubblica", la scelta si è appuntata sull'indice di efficienza della giustizia civile. Per la sostenibilità ambientale del benessere, le variabili scelte per valutare la capacità del sistema di preservare le possibilità per le generazioni future ed evidenziare l'esistenza di abusi nell'utilizzo del capitale naturale riguardano le "emissioni di CO2 e di altri gas clima alteranti" e un indicatore di "abusivismo edilizio" in via temporanea, in attesa di poter adottare l'indicatore "consumo di suolo", quando i dati avranno una qualità adeguata. Sono stati esclusi indicatori di carattere soggettivo, nonostante l'importanza che rivestono nel catturare il livello di benessere percepito dai cittadini.

2. - Nuove regole di governance economica europea, parametri di rientro del rapporto deficit/PIL ed effetti diretti sulla economia regionale

Forte è l'esigenza di intervenire con rigore sulle politiche di bilancio a fronte della "nuova cornice delle regole della *governance* economica europea"^{69 70} e dei più stringenti vincoli fissati all'Unione europea⁷¹: riconduzione del rapporto debito/PIL al di sotto della soglia del 3% e, quindi, ulteriormente fino al valore stabile dell'1,5% (in 4 anni estensibili fino a 7) *allo scopo di creare un "margine di resilienza" utile a consentire agli Stati di affrontare eventuali "cicli avversi" facendo ulteriore deficit senza infrangere il parametro del 3%. "E per conseguire tale margine, sarà necessario che gli Stati membri diminuiscano il loro disavanzo di un minimo dello 0,4% del PIL annuo"*.

Superata la crisi dell'economia indotta dall'emergenza pandemica si ripropongono politiche di rigore già conosciute e i cui effetti incidono già sui bilanci regionali a partire dall'ultimo decennio sotto forma di concorso delle regioni chiamate a erogare proprie risorse. Come già nel

⁶⁹ Carlino pag. 4 *"L'attuale priorità risiede, dunque, nel rendere compatibili la migliore qualità nella composizione delle entrate e delle spese e il graduale rientro del disavanzo, nell'ambito di un piano pluriennale che incoraggi il costante e duraturo aggiustamento dei conti pubblici e ponga il rapporto debito-Pil in una direzione stabilmente in calo, coniugando accortezza fiscale e ritmi di miglioramento economico e sociale più sostenuti"*.

⁷⁰ cfr. <https://temi.camera.it/leg19/temi/la-riforma-della-governance-economica-europea.html> *"La riforma della governance economica europea è entrata in vigore il 30 aprile 2024 con la pubblicazione di tre atti legislativi: il regolamento (UE) 1263/2024 (cd. "braccio preventivo"), il regolamento (UE) 1264/2024 (cd. "braccio correttivo") e la direttiva (UE) 2024/1265. Nei considerando del regolamento (UE) 1263/2024 sono illustrati alcuni obiettivi principali, tra i quali: adottare una programmazione di medio-lungo periodo per conseguire finanze pubbliche sane e sostenibili; affrontare le sfide della transizione ecologica e digitale, della sicurezza energetica, del pilastro europeo dei diritti sociali, della difesa dell'UE; consentire un maggiore margine per le politiche fiscali anticicliche. La riforma modifica gli strumenti e le procedure della governance economica europea, introducendo un documento di programmazione pluriennale, presentato da ciascuno Stato membro e valido per un periodo analogo alla durata della legislatura nazionale: il Piano Strutturale di Bilancio. Esso contiene un unico programma di investimenti e riforme, nonché il livello della spesa netta che dovrà essere osservato secondo un percorso di aggiustamento di bilancio, finalizzato a ridurre il rapporto debito/PIL in modo duraturo e a mantenere il rapporto deficit/PIL sotto il 3%. Il percorso di aggiustamento avrà una durata di 4 anni, ma potrà essere esteso fino a 7 anni, a fronte di investimenti ambiziosi secondo alcuni criteri. Per verificare la corretta attuazione degli obiettivi del Piano, la riforma prevede una Relazione sui progressi compiuti, che sarà presentata annualmente dal Governo alle istituzioni europee"*.

⁷¹ cfr. <https://temi.camera.it/leg19/temi/la-riforma-della-governance-economica-europea.html> *"La nuova governance economica europea prevede la spesa primaria netta come indicatore operativo unico, ancorato alla sostenibilità del debito. Pertanto, l'andamento della spesa netta determinerà il percorso di aggiustamento di bilancio, su cui sarà esercitata la sorveglianza multilaterale nel contesto europeo. Tale indicatore si basa sulla spesa finanziata a livello nazionale al netto della spesa per interessi, delle spese finanziate da fondi europei e di quelle per il cofinanziamento nazionale di programmi europei, della spesa ciclica, dell'impatto delle misure discrezionali delle entrate, delle misure a tantum e di altre misure temporanee. Tale metodologia di programmazione economica avrebbe lo scopo di garantire la funzione anticiclica di stabilizzazione macroeconomica della politica fiscale degli Stati membri, e garantirebbe il passaggio dall'osservazione dell'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio, tenendo conto delle diverse fasi del ciclo economico, ossia al rispetto dell'obiettivo di medio termine (in termini di saldo di bilancio strutturale), ad un modello incentrato invece sull'andamento previsto della spesa primaria netta finanziata a livello nazionale. Il livello della spesa netta sarà stabilito allo scopo di perseguire i seguenti obiettivi:*

- *per gli Stati membri con un rapporto debito/PIL superiore al 90%, l'ammontare della spesa netta dovrà essere tale da ridurre annualmente tale rapporto dell'1% del PIL, in media;*
- *il livello della spesa netta dovrà garantire che gli Stati membri, una volta ridotto il rapporto deficit/PIL sotto al 3%, dovranno continuare a ridurlo fino a raggiungere un rapporto deficit/PIL dell'1,5%, allo scopo di creare un "margine di resilienza" per cui, in caso di cicli avversi, gli Stati possano fare ulteriore deficit senza infrangere il parametro del 3%. Per conseguire tale margine, sarà necessario che gli Stati membri diminuiscano il loro disavanzo di un minimo dello 0,4% del PIL annuo; oppure, qualora si sia ottenuta un'estensione del periodo di aggiustamento, di minimo 0,25% del PIL l'anno. Inoltre, l'andamento della spesa primaria netta sarà sottoposto alla clausola di "non rinvio" degli aggiustamenti (no fiscal adjustments back-loading), secondo cui gli aggiustamenti dovranno essere proporzionali e lineari tra i vari anni del percorso"*.

recente passato, i nuovi vincoli annuali di progressivo rientro costituiranno ulteriori ineludibili prescrizioni per le Regioni ed introdurranno ulteriori fattori di rigidità nella spesa regionale.

3. - Autonomia differenziata ed influenze sulla economia regionale

Lo scenario prospetta l'ulteriore variabile degli effetti che determinerà sulla coesione e sulle finanze pubbliche l'attuazione della autonomia differenziata⁷² che proprio l'Unione europea qualche giorno fa in occasione dell'avvio della procedura di infrazione per deficit eccessivo nei confronti dell'Italia stimato al 7,4% ha indicato quale ulteriore fattore di rischio per l'effetto sull'aumento delle disparità di trattamento tra Centro Nord e Mezzogiorno: l'aggiustamento strutturale percentuale viene stimato per 7 anni in una diminuzione di almeno 10 miliardi l'anno.

4. - Percorsi di accompagnamento

Sullo sfondo, decisiva sarà la gestione della straordinaria massa di risorse per investimenti messa a disposizione proprio all'Unione europea che va impiegata con rapidità, lungimiranza ed efficienza.

In tal senso, anche e soprattutto in funzione dell'osservatorio istituzionale privilegiato da cui opera l'Ufficio per pubblico ministero regionale – e, in concreto, alla tipologia e alla frequenza delle patologie dell'azione gestionale soggetta a riscontro - il richiamo è:

a. ad un immediato rigore delle politiche di spesa in corso e ad una maggiore attenzione agli effetti della spesa sui territori per i quali l'utilità della spesa non va misurata esclusivamente in termini (immediati) di quantità dei flussi finanziari per la realizzazione delle iniziative programmate, quanto in termini di effetti ulteriori indotti stabilmente dall'investimento finanziato;

b. ad una verifica della attualità delle scelte operate in sede di pianificazione della spesa e spesso risalenti nel tempo a contesti pre-pandemici sia alla luce della riproposizione dei limiti del rapporto deficit/PIL sia in funzione proprio degli effetti dell'autonomia differenziata;

⁷² <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/memorie/memorie-2024/Memoria-27-marzo-2024-disegno-di-legge-C-1665.pdf> pag. 5: "permangono tuttavia alcuni profili problematici che riguardano l'impatto di tale processo sull'efficienza economica, sul coordinamento della finanza pubblica, sull'uniformità territoriale nel grado di tutela dei diritti civili e sociali". Pag. 9 "La progressività del nostro sistema fiscale è riconducibile in massima parte all'Irpef. L'attribuzione alle RAD di quote rilevanti del gettito dei tributi erariali potrebbe avere un impatto sulla redistribuzione tra individui, in una misura che dipende dall'entità della spesa che passerebbe alle RAD. Per evitare un'ulteriore divaricazione nell'offerta di servizi pubblici sul territorio il DDL indica opportunamente nell'individuazione dei LEP un prerequisito necessario per l'attivazione dell'autonomia differenziata..... La definizione dei LEP non implica tuttavia che le prestazioni individuate come essenziali siano adeguatamente finanziate ed effettivamente erogate su tutto il territorio nazionale. Data la clausola di invarianza della spesa, la convergenza a un livello uniforme di servizi può avvenire solo attraverso una rimodulazione della spesa statale a favore delle Regioni in cui l'offerta di prestazioni è inferiore ai LEP. Se, in alternativa, si assumesse che la spesa storica sinora sostenuta dallo Stato in ciascuna regione sia quella implicitamente necessaria a finanziare i LEP, si determinerebbe la "cristallizzazione" degli attuali divari nell'offerta di prestazioni pubbliche sul territorio....Occorre evidenziare come le scelte di metodo sulla selezione e sulla definizione del contenuto dei LEP non abbiano una valenza meramente tecnica: esse delimitano il perimetro entro il quale la differenziazione delle politiche pubbliche sul territorio è ammissibile e dettano i tempi per l'attivazione delle procedure. È di conseguenza cruciale che i LEP siano individuati in maniera precisa ed esaustiva ed abbiano una specifica declinazione operativa. È inoltre necessaria una riflessione su quali dimensioni, tra quelle non oggetto di LEP ma strumentali ed intrinsecamente legate ad essi, si debbano preservare come uniformi sul territorio.

c. alla programmazione/riprogrammazione delle iniziative finanziate e alla contestuale predisposizione di adeguati riscontri sulla completezza/livello di dettaglio della progettazione messa a gara.

CAPITOLO III

Il bilancio preventivo 2024/2026 e le misure correttive

(Romeo Ermenegildo Palma)

Premessa

Dall'esame della documentazione in atti risulta che la Regione Calabria, in conformità alle prescrizioni di cui agli artt. 36 e 39 del d.lgs. n. 118/2011, ha dato corso alla programmazione economica e finanziaria per il triennio 2023/2025 adottando:

- l'assestamento del bilancio di previsione per gli anni 2023-2025 approvato dal Consiglio regionale con la legge n. 50 del 28 novembre 2023⁷³;
- il documento di economia e finanza (DEFER) per gli anni 2023/2025 con deliberazione di Consiglio Regionale n. 241 del 5 dicembre 2023;
- la legge di stabilità per l'anno 2024 con la legge regionale del 27 dicembre 2023 n. 56;
- il bilancio di previsione 2024/2026 con la legge regionale 27 dicembre 2023, n. 57, "Bilancio di previsione finanziaria della Regione Calabria per gli anni 2024-2026" corredata dalla relazione del Presidente della Giunta regionale trasmessa ai sensi dell'art. 1, comma 3 del D.L. n. 174/2012 alla Sezione con nota prot. n. 256763 del 10/04/2024;
- il bilancio finanziario gestionale per gli anni 2024/2026 ed il documento tecnico di accompagnamento al bilancio di previsione finanziario per gli anni 2024/2026 con deliberazione della Giunta regionale n.779 del 28 dicembre 2023.

1. - La legge di assestamento del bilancio di previsione 2023/2025

La manovra ha riguardato per le voci di entrata le annualità 2023, 2024 e 2025 e per l'annualità 2023 si è basata sulle maggiori entrate partitamente indicate in tabella ⁷⁴.

⁷³ L'approvazione segue la deliberazione relativa al disegno di legge sul rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2022 approvato dalla Giunta regionale con la deliberazione n. 282 del 12 giugno 2023 e la parifica del rendiconto dell'esercizio finanziario 2022 (Sezione di controllo della Corte dei conti, udienza del 14 novembre 2023 decisione n. 124).

⁷⁴

Manovra di assestamento - entrate di competenza	2023	2024	2025
Applicazione di una parte vincolata del risultato di amministrazione	1.539.888,01	-	-
Restituzione dell'avanzo di amministrazione da parte del Consiglio regionale	10.016.577,56	-	-
Rimborsi da Cassa DD.PP. Per maggiori interessi inerenti a mutui a carico della Regione non somministrati a EELL	1.047.465,54	-	-
Maggiori entrate relative a crediti nei confronti di Sorical S.p.a.	9.872.159,13	1.000.000,00	-
Maggiori entrate per applicazione principio in materia di rateizzazioni	7.208.909,75	1.453.690,45	1.427.972,49
Totale	29.684.999,99	2.453.690,45	1.427.972,49

Le evidenze contabili danno atto che l’assestamento ha rideterminato i valori indicati nelle previsioni come segue:

- residui attivi riportati nel bilancio di previsione 2023/2025 da euro 7.352.059.257,27 a euro 5.453.262.859,57 (di cui euro 4.624.284.762,30 relativi alla parte effettiva di bilancio e euro 828.978.097,27 relativi alle partite di giro) con una variazione in diminuzione pari a euro - 1.898.796.397,70;

- residui passivi da euro 5.450.583.250,55 a euro 4.543.851.145,49 (di cui euro 4.086.013.565,23 relativi alla parte effettiva del bilancio ed euro 457.837.580,26 per partite di giro) con una riduzione di euro -906.732.105,06;

- in ordine alle entrate:

a. la applicazione al bilancio quote vincolate presenti nell’avanzo di amministrazione per euro 1.539.88,01 (a fronte delle discrasie emerse in fase di circolarizzazione dei debiti e dei crediti tra Regione e So.Ri.Cal. a chiusura dell’esercizio finanziario 2022)⁷⁵;

b. la variazione da euro 9.872.159,13 a euro 7.872.159,13 delle maggiori entrate riferibili a crediti complessivamente vantati nei confronti di So.Ri.Cal. S.p.a., anche in questa ipotesi per eliminare le divergenze tra dati contabili emerse a seguito delle operazioni di circolarizzazione attuate a chiusura del rendiconto dell’esercizio finanziario 2022;

c. iscrizione dell’importo di euro 10.016.577,56 a seguito della restituzione dell’avanzo libero da parte del Consiglio regionale. Permangono, in proposito, gli aspetti critici già segnalati in occasione della precedente parifica in ordine all’entità delle risorse finanziarie assegnate al Consiglio regionale, del sistematico mancato utilizzo e della conseguente sottrazione alla gestione della competenza e a ulteriori e diversi fabbisogni emergenti nel bilancio regionale^{76 77}.

- quanto alle spese la Sezione evidenzia che le “maggiori risorse stanziare risultano nell’anno 2023 pari euro 29.684.999,99, nell’anno 2024 a euro 2.453.690,45 e nell’anno 2025 a euro 1.427.972,49. Tali risorse sono state destinate alla tutela degli equilibri di bilancio, alla copertura di spese obbligatorie, alla copertura di debiti pregressi e alla copertura di maggiori fabbisogni di gestione”⁷⁸.

Fonte: Nota integrativa alla legge di assestamento del bilancio di previsione 2023/2025

⁷⁵ Cfr. Bozza di relazione- Gestione finanziaria, pag. 5 “Tali somme riguardano la realizzazione di alcuni interventi finanziati con le risorse FAS/FSC (prima APQ “Ciclo integrato delle acque” confluito nell’APQ Tagiri) e con la Misura 1.1.B del POR 2000-2006, per i quali interventi sono stati registrati incrementi nei costi previsti”.

⁷⁶ Cfr. Sezione controllo - Bozza di relazione “Gestione finanziaria”, pag.5

⁷⁷ Cfr. Sezione controllo - Bozza di relazione “Gestione finanziaria”, pag.8, in cui si evidenzia in proposito che “ Le rimodulazioni delle risorse trasferite al bilancio del Consiglio regionale risultano significative per alcune voci di spesa e forniscono allo stesso tempo il quadro di una programmazione, in particolare per quelle che rientrano nelle spese obbligatorie, poco attendibile. Emergono infatti riduzioni di spese per servizi ausiliari per gli anni 2023/2025 rispettivamente per euro 628.164,20, euro 630.000,00 e euro 644.430,99. Sono poi operate riduzioni nell’anno 2023 per euro 245.804,68 per le retribuzioni in denaro del personale addetto al Consiglio e riduzioni per servizi amministrativi di 300.000,00 per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione. Nell’anno 2023 a fronte di tali riduzioni vi sono incrementi con maggiori stanziamenti di risorse per spese di rappresentanza, organizzazione eventi, pubblicità e trasferite per complessivi euro 265.050,00. Sempre nell’anno 2023 si rilevano ulteriori variazioni in aumento di euro 183.574,16 per spese di utenze e canoni e di euro 119.500,00 per prestazioni professionali e specialistiche”.

⁷⁸ Cfr. Cfr. Sezione controllo - Bozza di relazione “Gestione finanziaria”, pag.6, “Variazioni degli accantonamenti e dei fondi di bilancio stanziati nella missione 20”

Missione e programma	Capitolo	Descrizione capitolo	Titolo	Variazione di competenza anno 2023	Variazione di competenza anno 2024	Variazione di competenza anno 2025
----------------------	----------	----------------------	--------	------------------------------------	------------------------------------	------------------------------------

Ed ancora nella bozza di relazione si dà atto che “ulteriori rimodulazioni compensative e ulteriori stanziamenti di risorse sono riferite a regolazioni finanziarie con enti strumentali e società, a poste di bilancio ritenute necessarie dall’Ente e per insufficiente capienza nei capitoli di bilancio”.

I saldi delle variazioni compensative vengono determinati in euro + 11.328.955,86 per il 2023, euro +1.275.264,47 per il 2024 ed euro + 43.543,00 per il 2025⁷⁹.

2. – Bilancio di previsione 2024-2026

Nel richiamare le analisi e i dati contenuti nella dettagliata relazione della Sezione di controllo⁸⁰ si segnala che – come puntualmente rilevato in atti – “i valori assoluti delle spese

U.20.01	U0700210101	Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine (art. 48 comma 1, lettera a) D.lgs. n. 118/2011)	1	1.500.000,00		
U.20.01	U8201041501	Fondo di riserva per garantire la copertura della spesa diversa da quella inerente il servizio sanitario regionale, derivante da atti giudiziari di pignoramento	1	1.640.000,00		
U.20.02	U8201044101	Fondo crediti di dubbia e difficile esazione di parte corrente (art. 46 del D.lgs. n. 118/2011)	1	11.259.467,68	1.453.690,45	1.427.972,49
U.20.02	U0200200101	Fondo crediti di dubbia e difficile esazione di parte capitale (art. 46 del D.lgs. n. 118/2011)	2	1.094.733,42		
U.20.03	U8201041701	Accantonamento prudenziale di risorse autonome non utilizzate in sede di predisposizione del bilancio	1	- 2.668.821,07	- 275.264,47	43.543,00
U.20.03	U8201043701	Fondo per oneri derivanti da contenziosi (allegato 4.2 paragrafo 5.2 lett. h) del D.lgs. n. 118/2011)	1	286.656,67		
U.20.03	U9200303901	Accantonamento prudenziale di risorse autonome da utilizzarsi per spese di parte capitale in sede di manovra finanziaria	2	4.175.531,83		
U.20.03	U9200302401	Fondo di garanzia debiti commerciali art. 1, comma 862, lett. d), L. n. 145/2018	1	200.863,03		
U.20.03	U8201043601	Accantonamento di risorse da destinare al fondo per la copertura delle perdite risultanti dai bilanci di esercizio delle società a partecipazione regionale (art. 9, comma 3, della L.R. n. 32/2015)	2	867.612,57		
TOTALE				18.356.044,13	1.178.425,98	1.471.515,49

Fonte: Nota integrativa alla legge di assestamento del bilancio di previsione 2023/2025

“Dalle variazioni sopra riportate, quelle maggiormente significative ai fini degli equilibri di bilancio nell’esercizio 2023 sono l’incremento dell’accantonamento di parte corrente del FCDE pari a euro 11.259.467,68, l’accantonamenti di parte capitale di risorse autonome per euro 4.175.531,83 e la variazione in riduzione di euro 2.668.821,07 nel titolo 1° dell’accantonamento di risorse autonome non utilizzate in sede di predisposizione del bilancio. Ulteriori rimodulazioni compensative e ulteriori stanziamenti di risorse sono riferite a regolazioni finanziarie con enti strumentali e società, a poste di bilancio ritenute necessarie dall’Ente e per insufficiente capienza nei capitoli di bilancio”.

79

Missione e programma	Capitolo	Descrizione della spesa	Variazioni di competenza anno 2023	Variazioni di competenza anno 2024	Variazioni di competenza anno 2025
Vari	Vari	Vari	11.328.955,86	1.275.264,47	43.543,00
Totale			11.328.955,86	1.275.264,47	43.543,00

⁸⁰ Cfr. Sezione controllo - Bozza di relazione “Gestione finanziaria”, pag.9 e ss con particolare riferimento alle tabelle di sintesi:

Entrate 2024-2026 distinte rispetto al vincolo (dati in milioni di euro)

Le entrate distinte rispetto al vincolo	Previsioni 2024	%	Previsioni 2025	Previsioni 2026
Entrate per la Sanità	4.378.038.017,65	67,3%	4.353.849.051,54	4.224.757.807,13
POR e PAC	124.923.644,20	1,9%	73.611.621,89	22.413.957,14
Fondo sviluppo e coesione	442.684.323,65	6,8%	117.748.471,06	17.492.845,66

destinate, confermano nell'anno 2024 e per i successivi che la macro maggiormente rilevante è quella relativa alla spesa per la tutela della salute che include le risorse del Fondo sanitario determinato ai sensi del D.lgs. n. 56/2000, nonché tutte le ulteriori somme assegnate con vincolo di destinazione (fondo per la realizzazione degli obiettivi prioritari, payback, la medicina penitenziaria, l'acquisto di farmaci innovativi, etc.), l'importo complessivo nell'anno 2024 è pari a euro 4.378.038.017,65 con una percentuale rispetto al totale della spesa del 67,03%".

Anche in occasione della odierna analisi⁸¹ viene evidenziato che le risorse autonome sono quasi interamente impiegate per spese obbligatorie, e che ciò a fronte di un aumento della rigidità della disponibilità di spesa ridimensiona i margini delle scelte discrezionali dell'amministrazione.

Ad oggi, a fronte dell'obiettivo della Regione di ampliare il livello delle entrate e rimodulare quantitativamente e qualitativamente la spesa – già indicato sia in sede di previsione per l'anno 2022 e reiterato nell'anno 2023 - i dati non registrano alcuna significativa variazione positiva.

CAPITOLO IV

Fondi statali	717.958.353,38	11,0%	660.607.577,03	577.688.763,81
Altri fondi vincolati	12.589.655,96	0,2%	11.539.600,00	11.165.000,00
Entrate per mutui	47.478.134,88	0,7%	47.478.134,88	47.478.134,88
Entrate libere da vincoli	779.470.450,51	12,0%	779.466.794,65	778.771.591,26
Totale bilancio puro di competenza	6.503.142.580,23	100,0%	6.044.301.251,05	5.679.768.099,88
Avanzo di amministrazione vincolato	0,00			
Fondi pluriennali vincolati	34.365.121,70		873.953,80	0,00
Fondo anticipazione di liquidità	202.135.419,68		195.079.389,15	187.936.159,81
Totale al netto delle partite di giro	6.739.643.121,61		6.240.254.594,00	5.867.704.259,69
Partite di giro	1.520.000.000,00		1.520.000.000,00	1.520.000.000,00
Anticipazione di cassa	250.000.000,00			
Totale generale	8.509.643.121,61		7.760.254.594,00	7.387.704.259,69

Fonte: Nota integrativa al bilancio di previsione 2024-2026

Spese del bilancio 2024-2026 distinte per macro-voci

Le spese distinte per destinazione	Valori assoluti 2024	%	Valori assoluti 2025	Valori assoluti 2026
Spese inserite nel perimetro sanità	4.378.038.017,65	67,03%	4.353.849.051,54	4.224.757.807,13
POR e PAC	125.320.931,70	1,92%	73.986.221,89	22.413.957,14
Fondo sviluppo e coesione	442.684.323,65	6,78%	117.748.471,06	17.492.845,66
Trasferimenti da parte dello Stato	746.672.389,71	11,43%	661.481.530,83	577.688.763,81
Spese finanziate da mutui	47.478.134,88	0,73%	47.478.134,88	47.478.134,88
Altri fondi vincolati	12.112.368,46	0,19%	11.085.000,00	11.085.000,00
Spese con risorse autonome	779.550.450,50	11,93%	779.546.794,67	778.851.591,26
Totale	6.531.856.616,55	100,00%	6.045.175.204,87	5.679.768.099,88
Fondo pluriennale vincolato	5.651.085,37			
Anticipazioni di liquidità	202.135.419,69		195.079.389,13	187.936.159,81
Partite di giro	1.520.000.000,00		1.520.000.000,00	1.520.000.000,00
Anticipazione di cassa	250.000.000,00			
Totale generale	8.509.643.121,61		7.760.254.594,00	7.387.704.259,69

Fonte: Nota integrativa al bilancio di previsione 2024/2026

⁸¹ Il dato era emerso anche in sede di analisi del bilancio di previsione dell'annualità 2022 e 2023

Il ripiano del disavanzo e gli equilibri di bilancio (Romeo Ermenegildo Palma)

1. - Ripiano del disavanzo

Gli esiti dell'istruttoria della Sezione di controllo evidenziano che il ripiano del disavanzo presunto di amministrazione dell'esercizio precedente è pari a euro 5.329.224,18 nell'esercizio 2024, a euro 5.361.475,32 nell'esercizio 2025 e a euro 5.394.266,03 nell'esercizio 2026⁸².

2. - Le entrate derivanti da assegnazioni statali, comunitarie e per indebitamento

Per l'anno 2024 le entrate vincolate, derivanti da assegnazioni da parte dello Stato e provenienti dalla UE o dal Fondo di rotazione destinate all'attuazione dei Programmi operativi regionali FESR, FSE e PAC 2014/2020, sono determinate complessivamente dell'importo di euro 1.285.990.977,19⁸³.

Il valore indicato per risorse derivanti dai P.O (programmi operativi regionali) e dal P.A.C. iscritte nell'anno 2024 è pari a € 125.320.931,70, oltre a euro 442.684.323,65 per risorse derivanti da Fondo di sviluppo e coesione.

82

Modalità di copertura del disavanzo					
Modalità di copertura del disavanzo presunto	Composizione del disavanzo presunto	Copertura del disavanzo			
		Esercizio 2024	Esercizio 2025	Esercizio 2026	Esercizi successivi
Disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui	74.832.584,01	3.401.481,09	3.401.481,09	3.401.481,09	61.226.659,65
Disavanzo da costituzione del fondo anticipazioni di liquidità ex D.L. 35/2013 (solo per le regioni)	71.174.020,15	1.927.743,09	1.959.994,23	1.992.784,94	63.397.475,26
Totale		5.329.224,18	5.361.475,32	5.394.266,03	124.624.134,91

Fonte: bilancio di previsione 2024/2026 - Nota integrativa. L.R. n. 57/2023

83

Contributi e entrate derivanti da assegnazioni statali e comunitarie - triennio 2024-2026			
Assegnazioni statali e comunitarie	2024	2025	2026
Quota del POR Calabria - PAC	125.320.931,70	73.986.221,89	22.413.957,14
Risorse FSC	442.684.323,65	117.748.471,06	17.492.845,66
Trasporto pubblico a carico dello Stato	217.331.024,95	215.389.818,73	215.061.631,50
Altri trasferimenti Stato e da altri soggetti	129.156.343,93	97.955.495,34	78.449.000,34
Trasferimenti Stato per la difesa del suolo	100.000.000,00	170.000.000,00	120.000.000,00
Trasferimenti dallo Stato per LSU	13.763.629,05	13.237.747,56	13.237.747,56
Trasferimenti dallo Stato per Centri per l'impiego	35.958.620,54	35.958.620,54	35.958.620,54
Trasferimenti per PNRR	221.776.103,37	128.065.894,86	114.981.763,87
Totale	1.285.990.977,19	852.342.269,98	617.595.566,61

Fonte: nota integrativa al bilancio di previsione 2024/2026 - L.R. n. 57/2023

Ulteriori entrate per euro 464.823.762,10 nel triennio vengono riferite alla realizzazione di interventi previsti nell'ambito del PNRR (euro 221.776.103,37 nell'anno 2024, euro 128065.894,86 nell'anno 2025 e euro 114.981.763,87 nell'anno 2026)⁸⁴.

3. - Le entrate per indebitamento

L'indebitamento complessivo autorizzato nell'anno 2024 è complessivamente pari a euro 47.478.134,88 così suddiviso:

- euro 15.000.000,00 per il cofinanziamento del POR FERS 2021-2027;
- euro 19.337.041,00 per il cofinanziamento del complemento di programmazione per lo sviluppo rurale del "Piano strategico della PAC 2023-2027";
- euro 1.298.577,68 per il cofinanziamento del Programma Operativo FEAMPA 2021-2027;
- euro 11.842.516,20 per il Programma Operativo complementare di azione e coesione 2014-2020.

L'analisi dei dati forniti prospetta che è confermato il rispetto del vincolo di indebitamento sulla base degli stanziamenti del bilancio di previsione 2024/2026, con riferimento all'annualità 2024⁸⁵.

Anche l'incidenza delle rate di ammortamento (interessi e quota capitale) nella percentuale indicata nei prospetti acquisiti (percentuale sulle entrate tributarie al netto di quelle della Sanità) rispetta i limiti di cui all'art. 62, comma 6 del D.lgs. n. 118/2011⁸⁶.

⁸⁴ La Sezione riferisce che le risorse del PNRR sono prevalentemente finalizzate alla realizzazione di diversi investimenti quali l'acquisto di materiale rotabile ed autobus di nuova generazione, al rafforzamento dell'agro sistema irriguo, all'innovazione in agricoltura, alla bonifica dei siti orfani e alla riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica.

⁸⁵

PROSPETTO DIMOSTRATIVO DEL RISPETTO DEL VINCOLO DI INDEBITAMENTO DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME Dati stanziamento bilancio 2024				
ENTRATE TRIBUTARIE NON VINCOLATE (esercizio finanziario) art. 62, c. 6 del D.Lgs. n. 118/2011		Competenza anno 2024	Competenza anno 2025	Competenza anno 2026
A) Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (Titolo I)	(+)	5.019.794.663,59	5.020.795.044,77	5.020.471.115,96
B) Tributi destinati al finanziamento della sanità	(-)	4.090.335.678,50	4.093.539.678,50	4.093.539.678,50
C) TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE AL NETTO DELLA SANITA' (A-B)		929.458.985,09	927.255.366,27	926.931.437,46
SPESA ANNUALE PER RATE MUTUI/OBBLIGAZIONI				
D) Livello massimo di spesa annuale (pari al 20% di C)	(+)	185.891.797,02	185.451.073,25	185.386.287,49
E) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati fino al 31/12/2023	(-)	102.231.794,66	100.338.350,68	99.267.043,37
F) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati nell'esercizio in corso	(-)	9.985.730,66	18.331.423,76	18.212.301,12
G) Ammontare rate relative a mutui e prestiti che costituiscono debito potenziale	(-)	1.553.671,39	1.553.671,39	1.553.671,39
H) Ammontare rate mutui e prestiti autorizzati con la legge in esame	(-)	-	-	-
I) Contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento	(+)	-	-	-
L) Ammontare rate riguardanti debiti espressamente esclusi dai limiti di indebitamento	(+)	41.841.885,09	41.841.885,10	41.841.885,09
M) Ammontare rate disponibili per nuove rate di ammortamento (M=D-E-F-G-H+I+L)		113.962.485,40	107.069.512,52	108.195.156,70
TOTALE DEBITO				
Debito contratto al 31/12/2023	(+)	706.122.514,43	704.154.954,39	701.749.456,77
Debito autorizzato nell'esercizio in corso	(+)	47.478.134,88	47.478.134,88	47.478.134,88
Debito autorizzato dalla Legge in esame	(+)	-	-	-
TOTALE DEBITO DELLA REGIONE		753.600.649,31	751.633.089,27	749.227.591,65
DEBITO POTENZIALE				
Garanzie principali o sussidiarie prestate dalla Regione a favore di altre Amministrazioni pubbliche e di altri soggetti		1.553.671,39	1.553.671,39	1.553.671,39
di cui, garanzie per le quali è stato costituito accantonamento		-	-	-
Garanzie che concorrono al limite di indebitamento		1.553.671,39	1.553.671,39	1.553.671,39

Fonte: Bilancio di previsione finanziario 2024/2026 Legge regionale n. 57 del 27 dicembre 2023

86

Rispetto limite art. 62 comma 6 D.lgs. n. 118/2011	2024	2025	2026
----------------------------------------------------	------	------	------

Ancora, sono confermate, come per l'anno 2024, le garanzie fideiussorie funzionali alla determinazione della capacità di indebitamento dell'ente per euro 1.553.671,39, rilasciate a favore del Consorzio di bonifica della Piana di Sibari e della Media Valle del Crati in liquidazione⁸⁷.

4. - Equilibri di bilancio

In conformità alla specifica previsione di legge (art. 63, comma 1 e 2 d.lgs n. 118/2011⁸⁸) la Giunta Regionale ha approvato il progetto di legge del rendiconto finanziario per l'esercizio 2023 (delibera n. 204/2024) ed il prospetto degli "Equilibri di bilancio".

A fronte di specifica osservazione formulata dal magistrato istruttore⁸⁹ risulta annotata nel nuovo documento relativo alla predisposizione del rendiconto la riduzione del valore dell'anticipazione di liquidità con una variazione dell'accantonamento (colonna D dell'allegato A/1 del risultato di amministrazione) di euro -1.420.167,01 e, pertanto, corretta la rappresentazione dell'accantonamento del fondo anticipazione di liquidità nel risultato di amministrazione 2023, accertato con il disegno di legge di cui alla DGR 204 del 30 aprile 2024, per l'importo di euro 200.715,252,67.

Inoltre, a fronte del disallineamento tra il totale delle variazioni degli accantonamenti effettuate in sede di rendiconto - colonna d) dell'allegato a/1 pari a euro 255.497.980,04 e i valori

Rate mutui e prestiti (lettere E+F+G-L) allegato d) limiti indebitamento	71.929.311,62	78.381.560,73	77.191.130,79
Entrate tributarie al netto della sanità	929.458.985,09	927.255.366,27	926.931.437,46
% su entrate correnti	7,74%	8,45%	8,33%
Rispetto limite art. 62 comma 6 D.lgs. n. 118/2011	20%	20%	20%

87

Tipologia	Importo
Garanzia fideiussoria n. 0000000019868922/002 rilasciata dalla Regione, ai sensi della legge regionale n. 12/2006, sul contratto di mutuo acceso per la definitiva liquidazione del Consorzio di Bonifica della Piana di Sibari e della Madia Valle del Crati	1.553.671,39
Garanzia fideiussoria n. 0000000019868930/001 rilasciata dalla Regione, ai sensi della legge regionale n. 12/2006, sul contratto di mutuo acceso per la definitiva liquidazione del Consorzio di Bonifica della Piana di Sibari e della Madia Valle del Crati	
Garanzia fideiussoria n. 0000000019868932/001 rilasciata dalla Regione, ai sensi della legge regionale n. 12/2006, sul contratto di mutuo acceso per la definitiva liquidazione del Consorzio di Bonifica della Piana di Sibari e della Madia Valle del Crati	

Fonte: Nota integrativa - Bilancio di previsione 2024/2026

⁸⁸ La norma dispone al comma 1 che "i risultati della gestione sono dimostrati nel rendiconto generale annuale della regione" e al successivo comma 2, che "Il rendiconto generale, composto dal conto del bilancio relativo alla gestione finanziaria, dai relativi riepiloghi, dai prospetti riguardanti il quadro generale riassuntivo e la verifica degli equilibri, dal conto economico e dallo stato patrimoniale, è predisposto secondo lo schema di cui all'allegato n. 10 al presente decreto".

⁸⁹ Cfr: 1. nota indirizzata Dipartimento Economie e Finanze della Regione Calabria (prot. n. 3419 del 24/05/2024), il Magistrato rilevava che "nel prospetto equilibrio di bilancio di parte corrente, risultava valorizzata la voce "Fondo anticipazione di liquidità" per un importo di € 202.135.419,68, pertanto chiedeva di motivare la differenza fra quanto esposto nel prospetto equilibri di bilancio (€ 202.135.419,68 e quanto riportato nella parte accantonata del risultato di amministrazione (€ 200.715.252,67), e di trasmettere i piani di ammortamento di ogni liquidità acquisita nel corso dei vari esercizi, specificando e documentando quella eventualmente oggetto di rinegoziazione o di rimodulazione per mancato rispetto della tempestività di pagamento; 2. nota di riscontro del Dipartimento Economia e Finanze prot. n. 383368 del 10/06/2024.

riportati nel prospetto degli equilibri e del quadro riassuntivo della gestione finanziaria - segnalato dall' Organo di Revisione - la Regione ha provveduto a rettificare⁹⁰ i prospetti degli equilibri di bilancio e il quadro generale riassuntivo⁹¹ limitatamente alle voci "variazioni degli accantonamenti in conto corrente effettuata in sede di rendiconto" e "variazioni degli accantonamenti in conto capitale effettuata in sede di rendiconto".

Ciò premesso dal prospetto degli equilibri (allegato 10 - Rendiconto della gestione, così come rettificato dalla su citata deliberazione di Giunta Regionale 250/2024) emerge per l'anno 2023:

- un risultato di competenza di parte corrente (A/1) positivo pari ad € 361.240.178,80, detratta la parte accantonata di parte corrente stanziata nel bilancio dell'esercizio (€ 139.181.737,97) e le risorse vincolate di parte corrente nel bilancio (€ 34.780.298,57) gli equilibri di bilancio di parte corrente (A/2) presentano un saldo di €187.278.142,26;
- a seguito della variazione accantonamenti di parte corrente effettuata in sede di rendiconto un equilibrio complessivo di parte corrente (A/3) pari a € 130.802.831,63 in funzione di riequilibrio del saldo di parte capitale complessivo (B/3) il cui valore negativo (-87.293.046,85), risulta dalla determinazione delle risorse accantonate /vincolate (Equilibrio di bilancio in c/capitale - B/2 -111.729.622,56) e dalla variazione degli accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (€199.022.669,41).

CAPITOLO V

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

1. - Il risultato di amministrazione

La Giunta regionale della Calabria ha trasmesso alla Sezione di controllo della Corte dei conti per la Calabria il Rendiconto generale della Regione Calabria, esercizio 2023, oggetto della deliberazione di Giunta n. 204 del 30 aprile 2024: "Progetto di legge: Approvazione del rendiconto generale relativo all'esercizio 2023. Proposta al Consiglio regionale".

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

Il risultato di amministrazione, determinato secondo gli schemi e le modalità di cui al D.lgs. n.118/2011, ha considerato, in una prima fase, il saldo della gestione di cassa alla data del 31.12.2023, quantificato sulla base del fondo cassa al 1° gennaio 2023, delle riscossioni e dei pagamenti complessivi riferiti all'esercizio nell'importo di euro **864.862.338,09**.

Successivamente sono stati computati i residui attivi e passivi (residui e competenza) e le quote del Fondo Pluriennale Vincolato e la considerazione dei suddetti elementi ha consentito di quantificare il risultato di amministrazione al 31.12.2023 nell'importo di euro **2.076.595.459,82** (parte A del Risultato di amministrazione).

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

⁹⁰ Cfr. deliberazione di Giunta n. 250 del 27 maggio 2024

⁹¹ Si tratta dei prospetti già approvati con la deliberazione n. 204 del 30 aprile 2024.

Il computo degli accantonamenti (parte B) (**1.300.938.825,23 euro**) e dei vincoli (parte C) (**834.380.070,48 euro**), tenuto conto della mancanza di quote per investimenti (parte D), ha consentito di determinare il risultato di amministrazione quale disavanzo effettivo ($E = A - B - C - D$) nell'importo di **-58.723.435,89 euro** registrando un miglioramento rispetto al risultato del precedente esercizio (**-67.798.563,21 euro**).

Nel risultato di amministrazione (parte B) sono esposti i seguenti accantonamenti prudenziali al 31/12/2023:

Fondo crediti dubbia esigibilità di	623.866.993,81
Accantonamento residui perenti di	97.371.087,93
Fondo Anticipazione liquidità di	200.715.252,67
Fondo perdite società partecipate di	15.250.525,93
Fondo contenzioso di	240.323.294,82
Fondo garanzia debiti commerciali di	1.381.317,18
Altri accantonamenti di	122.030.352,89

La parte vincolata (parte C) ammonta ad euro 834.380.070,48.

Nel decorso esercizio (2022) gli accantonamenti (parte B del risultato di amministrazione) erano i seguenti:

Fondo crediti dubbia esigibilità di	419.689.952,49
Accantonamento residui perenti di	99.705.659,91
Fondo Anticipazione liquidità di	209.106.168,82
Fondo perdite società partecipate di	11.872.961,26
Fondo contenzioso di	177.568.879,29
Altri accantonamenti.	111.463.749,28

Il raffronto tra i dati relativi all'esercizio precedente evidenzia il dato positivo riferito al significativo incremento di taluni accantonamenti (FCDE, Fondo perdite società partecipate, Fondo Contenzioso e altri accantonamenti).

La parte vincolata (parte C), che nell'esercizio 2022 ammontava ad euro 684.296.881,28 registra nel 2023 un incremento delle relative poste, che risultano pari ad euro 834.380.070,48, in particolare di quelle riferite ai vincoli da trasferimenti che risultano pari ad euro 643.001.732,21 (nell'esercizio 2022 erano pari ad euro 529.436.546,04).

In conclusione, anche per l'esercizio 2023, come emerge dal risultato di amministrazione, si registra, seppure in misura più contenuta, un disavanzo parte E disponibile anche se più contenuto rispetto all'esercizio precedente euro **-58.723.435,89** (anno 2022 euro **- 67.798.563,21 euro**).

2. - Il fondo crediti di dubbia esigibilità

Il Fondo ha la finalità di svolgere una funzione cautelativa a fronte del rischio della futura inesigibilità di determinati crediti e costituisce uno degli accantonamenti che devono gravare sul risultato di amministrazione⁹².

⁹² Il Fondo si determina secondo i criteri di cui al punto 3.j3 dell'allegato 4/2 del D.Lgs. n.118/2011. Ai sensi dell'art. 46, commi 1 e 2, del D.Lgs. n.118/2011 "1. Nella missione "Fondi e Accantonamenti", all'interno del programma fondo crediti di dubbia esigibilità, è stanziato l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, il cui ammontare è determinato in considerazione dell'importo degli stanziamenti di entrata di dubbia e difficile

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

Per l'esercizio 2023 il fondo è stato determinato in euro 623.866.993,81 con un significativo incremento di circa 204 milioni di euro rispetto all'esercizio 2022 (euro 419.689.952,49,).

La composizione del Fondo consente di individuare una quota pari a 366.058.576,00 relativa alle entrate di parte corrente ed una quota pari a 257.808.417,81 euro riferita alle entrate in conto capitale.

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

Tuttavia, per taluni particolari casi, pur risultando crediti nei confronti di enti o organismi pubblici, come con riguardo ai crediti vantati nei confronti dei disciolti consorzi di bonifica, attestati di valore pari a circa 163 milioni di euro, per ragioni di cautela, che appaiono del tutto condivisibili, in ragione della rilevanza economica delle poste considerate e della concreta difficoltà dell'effettiva riscossione di dette partite in considerazione di possibili contenziosi e della difficile situazione economico finanziaria di detti organismi, si è ritenuto prudente la scelta di accantonare somme di pari importo nel FCDE.

Uno specifico approfondimento istruttorio ha riguardato il credito ancora sussistente in relazione alla realizzazione della diga dell'Esaro e, più in particolare, dopo i chiarimenti resi in occasione dei precedenti giudizi di parifica, in ordine alla necessità di verificare la completezza della documentazione già richiesta nelle delibere del CIPE n. 62 e n.64 del 2013.

La Regione ha chiarito (nota 08.07.2024 n.449737) che i residui attivi conservati in bilancio si riferiscono all'intervento "stralcio funzionale dell'VIII perizia e messa in sicurezza dell'opera" e non a quello finanziato con la delibera CIPE n.62/2011 (per errore indicato n.62/2013) per il quale gli elaborati progettuali sono quelli del 1983 e che non risultano aggiornati e rispetto al quale l'intervento non risulta eseguito.

Una valutazione di carattere generale consente di porre in evidenza, grazie alla disamina della composizione del FCDE, l'anomalia riferita al mantenimento di un considerevole ammontare di risorse conservate in bilancio e riferibili a lavori finanziati ma non realizzati o non ancora conclusi con il conseguente accertamento di un'evidente criticità correlata all'incapacità di portare a compimento specifici interventi, come quelli riferiti all'edilizia scolastica o alla tutela della sicurezza, aventi, se realizzati, una rilevante ricaduta per la comunità interessata.

La suddetta valutazione di carattere generale non può trascurare di considerare anche come le suddette partite creditorie possano avere un'influenza significativa per il mantenimento degli

esazione, secondo le modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2 al presente decreto. 2. Una quota del risultato di amministrazione è accantonata per il fondo crediti di dubbia esigibilità, il cui ammontare è determinato, secondo le modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2 al presente decreto, in considerazione dell'ammontare dei crediti di dubbia e difficile esazione, e non può essere destinata ad altro utilizzo".

equilibri di bilancio pur caratterizzandosi come misure di carattere straordinario e non di carattere strutturale.

3. – Il fondo rischi contenzioso

Il Fondo contenzioso per l'anno in esame è stato quantificato in euro 240.323.294,82 con un significativo incremento, rispetto all'esercizio precedente, di poco superiore al 35 per cento allorquando l'accantonamento risultava pari ad euro 177.568.879,29.

Nel muovere dalla preliminare verifica dell'attuazione delle misure correttive suggerite all'esito del precedente giudizio di parificazione – e specificamente orientate ad evitare eventuali sottovalutazioni del contenzioso gravante sull'ente in forza di carenze informative con la conseguente sottostima degli accantonamenti disposti – come rilevato dalla stessa Sezione – va osservato che permangono alcune delle criticità già evidenziate nell'esercizio precedente: la stessa Avvocatura regionale ha attestato che continuano a sussistere inconvenienti correlati alla vetustà del software utilizzato per la gestione del contenzioso – per i quali, peraltro, nell'integrazione istruttoria viene dato atto dell'avvio di alcune iniziative per il miglioramento funzionale del sistema – anche se deve rilevarsi quale dato positivo l'incremento della dotazione organica dell'ufficio con sei nuove unità di personale impiegate anche per favorire l'implementazione della banca dati in uso per il monitoraggio del contenzioso esistente.

Va dato atto che la Regione ha ribadito come anche nel presente esercizio la costituzione del Fondo ha innanzitutto tenuto conto delle indicazioni della Magistratura contabile in occasione del giudizio di parifica in ordine alla mappatura del contenzioso e alla determinazione del fondo contenzioso/passività potenziali.

La quantificazione del Fondo è avvenuta considerando il contenzioso pendente al 2023, dando rilievo al valore delle singole cause determinato sulla base delle richieste delle parti attrici come anche al grado di rischio connaturato ad ogni singola controversia.

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

Dall'istruttoria emerge anche la rilevanza dei giudizi instaurati in considerazione del silenzio della pubblica amministrazione regionale come anche di quelli relativi ai giudizi di ottemperanza in considerazione dei possibili riflessi economici negativi.

Per questi ultimi giudizi l'Avvocatura regionale ha specificato, nella nota di integrazione dell'istruttoria, che la quantificazione del fondo è avvenuta considerando esclusivamente i giudizi per i quali veniva richiesto il risarcimento del danno.

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

Con riferimento al contenzioso derivante dai rapporti instaurati dal soppresso Ufficio del Commissario delegato per l'emergenza ambientale risultano tra le quote vincolate del risultato di amministrazione 9,4 milioni di euro e si è preso atto dell'esistenza di 32 milioni di euro di crediti verso gli enti locali, dei quali 7,2 milioni di euro risultano già oggetto di recupero coattivo da parte dell'Agenzia delle Entrate e i residui 23 milioni di euro sono riferiti ai comuni che hanno già dichiarato il dissesto finanziario.

Con riguardo al contenzioso inerente alla Fondazione Tommaso Campanella l'Avvocatura ha ribadito quanto già precisato l'anno scorso in ordine all'esistenza delle prime pronunce favorevoli che fanno ritenere presumibile il buon esito anche dei giudizi ancora pendenti.

Relativamente al contenzioso in materia di trasporto pubblico locale, incentrato sulle richieste di pagamento dei contributi di esercizio a fronte del disavanzo formatosi per la gestione del servizio in anni pregressi, si è confermata l'opportunità dell'indirizzo volto alla definizione delle controversie in atto con l'avvio delle trattative per la conclusione degli accordi transattivi.

Nell'esercizio in esame sono stati definiti n.3 accordi transattivi ed il piano di rientro originario che ammontava a 50 milioni di euro risulta attuato in misura pari al 56,5 per cento residuando una disponibilità di 22,2 milioni di euro.

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

In ordine a tale ultima fattispecie, l'ufficio di Procura rileva, dai dati emersi nel corso dell'istruttoria per il giudizio di parifica, come risulti ingiustificato il diverso trattamento riservato alle fattispecie scaturenti dai danni alle colture rispetto a quelle riferite ai sinistri stradali.

Infatti, mentre per la prima categoria di danni si registra l'evasione del 94 per cento delle richieste di risarcimento, per le domande di risarcimento conseguenti a sinistri stradali risultano non accolte n.245 richieste delle parti danneggiate per indisponibilità delle risorse.

Il mancato accoglimento delle richieste di risarcimento, per il quale sarebbe auspicabile il ricorso alla definizione in via transattiva e concordata delle pretese avanzate, espone la Regione all'aggravio di oneri e spese conseguenti all'attivazione dei relativi giudizi.

Perdura la criticità rilevata in materia di pignoramenti con particolare riferimento ai vincoli scaturenti dai pignoramenti gravanti sull'ente che, nell'anno 2023, mostrano un lieve decremento risultando pari ad euro 119.079.377,50 rispetto al dato dell'anno precedente (122.409.704,90 euro).

L'istruttoria compiuta ha consentito di accertare che sono stati affidati solo due incarichi legali esterni per giudizi di secondo grado e sono stati anche affidati n.554 incarichi di domiciliatura verosimilmente giustificati dalla necessità, già evidenziata nell'istruttoria del precedente giudizio di parificazione, del patrocinio per giudizi di modico valore innanzi agli uffici del Giudice di pace distribuiti in modo capillare su tutto il territorio regionale.

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

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

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

La Regione ha attestato che nel periodo ricompreso tra l'anno 2023 ed il 31 marzo 2024 sono stati eliminati vincoli pignorati per 20.447.246,43 euro riferiti a n.667 procedure.

Con una successiva nota del 03.07.2024, a parziale integrazione dei dati già comunicati, la Regione ha precisato che alla suddetta data risultano eliminati n. 708 vincoli di importo corrispondente a 30.751.726,15 euro.

4. - Il fondo pluriennale vincolato⁹³

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

Al 31.12.2023 il FPV della Regione Calabria è di euro 276.463.554,26, mentre, al 31.12.2022, il FPV era di importo pari a 363.898.142,85 euro.

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

- le spese impegnate negli esercizi precedenti e imputate all'esercizio 2023, coperte dal fondo pluriennale vincolato, sono pari ad euro 274.350.678,05;

- il riaccertamento di impegni imputati all'esercizio 2023 e costituenti economie di impegni è riferito all'importo di euro 55.182.343,10;

- la quota del fondo pluriennale vincolato al 31.12.2022 e rinviato al 2024 e agli esercizi successivi pari a 34.365.121,70 euro;

- le spese impegnate nell'esercizio 2023 con imputazione all'esercizio 2024 e coperte dal FPV sono pari a 225.805.469,68 euro;

- le spese impegnate nell'esercizio 2023 con imputazione all'esercizio 2025 e coperte dal FPV sono pari a 15.665.134,82 euro;

- le spese impegnate nell'esercizio 2023 con imputazione agli esercizi successivi a quelli considerati nel bilancio pluriennale e coperte dal FPV sono pari a 627.828,06 euro;

Le considerazioni critiche già espresse in occasione dei precedenti giudizi di parifica trovano conferma anche nell'esercizio in esame in relazione alla necessità che, grazie all'istituto in esame, possa raggiungersi l'obiettivo della puntuale programmazione delle entrate e delle spese per garantire gli equilibri di bilancio e ridurre il distacco tra il momento dell'acquisizione delle entrate e quello dell'impiego delle spese.

Nel 2023 in riferimento alle spese impegnate in esercizi precedenti ed imputate al suddetto esercizio coperte dal FPV per 274,3 milioni di euro risultano certificati pagamenti per 39,2 milioni di euro pari a circa il 14 per cento dell'intero ammontare di risorse.

La programmazione degli investimenti pubblici non riesce a garantire, a fronte di risorse vincolate, accertate, rimosse e pronte per essere utilizzate, i corrispondenti pagamenti con l'effettivo impiego delle risorse a disposizione.

5. - Il fondo perdite società partecipate

L'accantonamento al fondo perdite partecipate è di euro 15.250.525,93, con un rilevante incremento rispetto al precedente esercizio (euro 11.872.961,26).

⁹³ "Il fondo pluriennale vincolato è un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata. Trattasi di un saldo finanziario che garantisce la copertura di spese imputate agli esercizi successivi a quello in corso, che nasce dall'esigenza di applicare il principio della competenza finanziaria di cui all'allegato T1, e rendere evidente la distanza temporale intercorrente tra l'acquisizione dei finanziamenti e l'effettivo impiego di tali risorse. Il fondo pluriennale vincolato è formato solo da entrate correnti vincolate e da entrate destinate al finanziamento di investimenti, accertate e imputate agli esercizi precedenti a quelli di imputazione delle relative spese" (punto n. 5.4. dell'allegato 4/2 al d.lgs. 118/2011).

L'Ente ha ribadito che il Fondo è stato quantificato nel rispetto dell'art.21, comma 1 del D.lgs. n.175/2016⁹⁴.

La Regione rappresenta, innanzi tutto che, come per le passate annualità, il fondo è stato determinato sulla base dei dati degli ultimi bilanci approvati dalle società e, per le società Sorical e Sacal, sulla base dei progetti di bilancio o delle situazioni contabili attualizzate al 31.12.2023.

Si è inoltre chiarito che nessun accantonamento è stato operato per le società che non hanno perdite portate a nuovo (cioè per le società con perdite che sono state ripianate), ovvero la Banca Popolare Etica s.p.a., Comalca s.c.r.l., Ferrovie della Calabria s.r.l., Sorical s.p.a., Terme Sibarite s.p.a., Stretto di Messina s.p.a. e Tech4you s.c.r.l., e per le società che si trovano in stato di liquidazione o fallimento, ovvero Aeroporto S. Anna s.p.a. in fallimento, Comac s.r.l. in fallimento, Consorzio Cies in fallimento, Progetto Magna Graecia s.r.l. in fallimento, Sogas s.p.a. in fallimento, Progetto Magna Graecia in fallimento e Comarc s.r.l. in liquidazione.

Gli accantonamenti eseguiti riguardano due società (le stesse del pregresso anno), che hanno registrato perdite non ripianate e portate a nuovo: FinCalabria s.p.a. (partecipata al 100%) per euro 2.786.192,00, Sacal s.p.a. (partecipata al 61,23%) per 12.464.333,93 euro.

6. - La gestione dei residui

6.1 - La gestione delle entrate

Il Conto del bilancio evidenzia che gli stanziamenti definitivi delle entrate di competenza dell'esercizio 2023 ammontano complessivamente ad € 10.732.429.500,25 mostrando un leggero incremento rispetto all'esercizio 2022 (10.552.182.534,61) di poco superiore ad € 180.000.000,00.

Gli accertamenti ammontano a oltre 7 miliardi e 951 milioni di euro.

Le riscossioni complessive sono risultate pari ad € 7.410.627.687,81 e, rispetto al suddetto importo, risultano riscossi in conto residui € 1.803.791.083,28, evidenziando, rispetto al precedente esercizio, un significativo incremento delle somme riscosse dal momento che nell'anno 2022 sono stati complessivamente riscossi 5.757.942.765,02 dei quali 698.563.155,04 riscossi in conto residui.

Le entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (tit. 1) accertate nel 2023 ammontano a oltre 4 miliardi e 638 milioni e rappresentano la maggior parte delle risorse disponibili. Tali entrate, risultano riscosse nell'esercizio 2023 per oltre 4 miliardi e 149 milioni in riferimento alla gestione di competenza, per oltre 727 milioni alla gestione in conto residui, per un importo complessivo superiore a 4 miliardi e 876 milioni evidenziando un significativo incremento di circa un miliardo rispetto al dato dell'esercizio precedente (3 miliardi e 883 milioni).

Le entrate del titolo I accertate costituiscono, al netto delle contabilità speciali, una quota pari a circa il 62 per cento delle entrate complessive della Regione.

Deve, tuttavia, rilevarsi che, anche in quest'esercizio finanziario la quota prevalente delle suddette entrate è riservata al settore sanitario con la destinazione di circa 3,5 miliardi di euro quale quota devoluta di compartecipazione all'IVA e ulteriori quote di minore rilevanza relative all'Irap e all'Irpef con la medesima destinazione.

⁹⁴ Si dispone che "Nel caso in cui società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali comprese nell'elenco di cui all'art.1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n.196, presentino un risultato di esercizio negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti, che adottano la contabilità finanziaria, accantonano nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione...".

Le entrate accertate derivanti da trasferimenti correnti (tit. 2) ammontano a oltre € 1.019 milioni registrando un lieve incremento rispetto all'esercizio 2022 (+29 milioni).

Le riscossioni di competenza delle entrate del titolo II ammontano a oltre 549 milioni di euro evidenziando un lieve incremento rispetto all'esercizio precedente (542 milioni), così come riscontrato per quelle in conto residui pari a oltre 249 milioni di euro (176 milioni). Ne consegue un valore complessivo pari a poco più di 798 milioni di euro con un incremento rispetto al dato dell'esercizio 2022 nel quale le riscossioni totali risultavano pari ad oltre 719 milioni di euro.

In tale tipologia di entrate si riconducono una percentuale di entrate vincolate e rientranti nel perimetro sanitario (30%), una porzione di entrate riferite alla programmazione comunitaria e nazionale (POR, FSE e PAC) e la parte prevalente, pari al 39 per cento del valore complessivo, relativa a somme trasferite dallo Stato per i lavoratori socialmente utili, per il potenziamento dei centri per l'impiego e per i trasporti.

In tale specifica categoria di entrate sono state ricondotte le assegnazioni ricevute nell'ambito del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) di valore corrispondente a 13,9 milioni di euro.

Un apprezzabile incremento registrano le entrate in conto capitale (tit. IV) accertate, pari a oltre 1.353 milioni di euro rispetto al dato dell'esercizio precedente (1018 milioni di euro) anche se le entrate riscosse in conto competenza ammontano a oltre 331 milioni di euro e quelle in conto residui a oltre 177 milioni di euro, per un totale di oltre 508 milioni di euro con un significativo decremento di 138 milioni di euro rispetto al dato dell'esercizio 2022 (646 milioni di euro).

Tra le entrate del titolo IV una quota pari al 47 per cento degli accertamenti è riferita ai trasferimenti di somme dovute dall'Unione europea per la programmazione comunitaria e nazionale (POR, FESR, FSC e PAC) e una quota pari al 25 per cento di dette entrate risultano trasferite dallo Stato prevalentemente per l'esecuzione di interventi destinati alla difesa idrogeologica del territorio.

Deve rilevarsi che il carattere prevalentemente vincolato delle risorse come appena descritto condiziona le scelte degli attori politici che hanno un perimetro di azione molto limitato per potere svolgere azioni ed interventi contraddistinti da un apprezzabile margine di discrezionalità.

6.1.1 - I residui attivi

All'esito dell'attività di riaccertamento ordinario dei residui nonché della ricognizione dei residui attivi e passivi afferenti ai capitoli della gestione sanitaria (dlgs. N. 118/2011), è stato determinato che al 31.12.2023 la consistenza dei residui attivi ammonta a 5.561.106.552,26 euro, al netto delle contabilità speciali, pari a 316.378.813,89 euro, in considerevole aumento rispetto all'inizio dell'esercizio in cui ammontavano a 4.624.284.762,30 euro, al netto delle contabilità speciali (pari a 828.978.097,27 euro).

Sono stati ridotti i residui attivi derivanti da esercizi precedenti e pari ad € 56.165.858,70 e a € 59.894.598,97 afferenti alla gestione sanitaria.

Nell'ambito delle operazioni di riaccertamento ordinario sono stati riportati per esigibilità negli esercizi successivi residui attivi per € 732.759.319,33 e sono stati eliminati accertamenti assunti nell'anno 2023 per € 172.839.176,66.

Nel biennio 2022-2023 risultano riscossi circa 320 milioni di euro riferiti ai residui relativi al periodo antecedente al 2019, le somme riscosse nell'esercizio in corso risultano pari a circa 66 milioni di euro mentre quelle riferite ad esercizi vetusti vengono rendicontati pari a circa 55 milioni di euro.

A riguardo non si può che puntualizzare come il corretto riaccertamento dei residui è base indispensabile dell'attendibilità del rendiconto e ha immediate e dirette refluenze anche sulla ragionevolezza del risultato di amministrazione.

Dalla ineludibile applicazione di tale principio consegue, poi, che le operazioni di verifica, sia per i residui attivi sia per i residui passivi, non possono tradursi in un mero controllo di carattere formale, ma devono concretizzarsi nella verifica circa l'effettiva riscuotibilità del credito, nonché nell'accertamento dell'effettiva sussistenza e pagamento del debito.

Peraltro, le posizioni debitorie e creditorie in esame, ove non gestite, possono determinare potenziali contenziosi che la Regione dovrà valutare, anche ai fini di accantonamenti di carattere prudenziale, secondo quanto previsto dai principi contabili.

Ciò premesso, in linea con quanto già evidenziato lo scorso anno in occasione dell'analogo giudizio relativo all'esercizio 2022, la Procura regionale deve rimarcare sia la criticità legata all'elevata mole di residui attivi, sia ulteriori carenze nella gestione e nell'adozione delle iniziative necessarie in particolare sotto il fronte della lotta all'evasione tributaria e della complessiva organizzazione amministrativa.

Deve essere, pertanto, ribadita la raccomandazione al perseguimento dell'equilibrio della gestione corrente, attraverso un'efficiente gestione ordinaria, nonché alla rigorosa ed attenta verifica delle voci classificate nei residui.

Resta imperativo ed ineludibile l'obiettivo di mantenere in bilancio solo le voci per le quali la riscossione possa essere prevista con un ragionevole grado di certezza e la cui mancata riscossione pregiudicherebbe l'effettivo recupero del disavanzo.

Il dato complessivo riferito alla gestione dei residui attivi può riassumersi grazie ai seguenti dati.

La metodologia utilizzata, in ordine al riaccertamento ordinario dei residui attivi, secondo quanto descritto dalla Regione, ha seguito i seguenti criteri:

1. sono stati confermati quei residui provenienti da esercizi precedenti per somme dovute dallo Stato e per le quali è stata effettuata, nel corso dei precedenti esercizi finanziari, la procedura di verifica con l'Amministrazione centrale;

2. sono state confermate tra i residui quelle somme dovute dallo Stato dariceversi a seguito della rendicontazione delle spese già effettuate dai Dipartimenti regionali;

3. sono state confermate tra i residui le somme dovute dallo Stato per le quali i dipartimenti non hanno comunicato variazioni in merito alla sussistenza della ragione del credito;

4. sono stati confermati quei residui attivi afferenti a somme dovute dai Comuni a fronte di servizi puntualmente erogati, per i quali i dipartimenti competenti hanno confermato l'esistenza e l'attualità del titolo di credito, anche alla luce della normativa vigente e dell'attuale orientamento giurisprudenziale;

5. sono stati confermati quei residui attivi afferenti a somme certe dovute da Comuni, Province, Enti e Società partecipate per i quali sono in corso o sono effettuabili compensazioni di cassa, tra somme dovute dalla Regione e somme vantate dalla stessa nei confronti dei citati enti locali e Organismi partecipati;

6. sono stati conservati tra i residui attivi i crediti ritenuti certi, sebbene presentino una rallentata riscossione precisando che tutti questi sono confluiti, secondo le percentuali di legge, nell'ambito del Fondo crediti di dubbia esigibilità;

7. sono stati espunti dalle scritture contabili i crediti ritenuti inesigibili;

8. ai sensi del punto 3.6, lett. c) del "Principio applicato della competenza finanziaria" sono stati eliminati tutti i residui attivi afferenti a contributi a rendicontazione a fronte dei quali non è presente alcuna obbligazione giuridicamente vincolante;

9. è stata spostata l'esigibilità di tutti gli accertamenti dell'anno 2023 relativi ai contributi a rendicontazione per i quali i Dipartimenti regionali hanno differito l'esigibilità della spesa ad altro esercizio finanziario;

10. sono state considerate esigibili nell'anno 2023 tutte le somme accertate nel medesimo esercizio finanziario e riscosse sui conti correnti in data anteriore alla chiusura dell'esercizio finanziario in questione;

11. sono stati eliminati, ai sensi del paragrafo 3.5 del "Principio applicato della competenza finanziaria", i residui attivi relativi ad entrate proprie regionali a fronte delle quali sono state concesse, da parte dell'Amministrazione, rateizzazioni di durata superiore a 12 mesi, mediante provvedimento formale.

Nell'esercizio delle proprie prerogative istruttorie in ordine alla gestione dei residui e alla verifica della sussistenza dei presupposti giuridici per il loro mantenimento, stralcio o cancellazione nelle scritture contabili della Regione Calabria il Collegio di controllo ha acquisito documentazione dalla Regione relativamente a capitoli di residui attivi ritenuti di particolare criticità per la vetustà, la mancata movimentazione, la natura di entrate vincolate alla copertura di specifiche spese formulando condivise osservazioni.

È stato più volte osservato, anche in precedenti analoghe occasioni, che un eccessivo accumulo dei residui attivi a rendiconto, soprattutto se vetusti, costituisce di per sé un grave elemento di criticità.

Analogamente, si è richiamata l'attenzione sulla circostanza che, al fine di garantire gli equilibri della gestione finanziaria, in presenza di residui risalenti nel tempo e di dubbia sussistenza, occorre pianificare ciclicamente e frequentemente, nonché dare corso a idonee procedure di ricognizione e verifica delle singole posizioni creditorie/debitorie finalizzate al loro progressivo esaurimento.

Si tratta di attività che presuppone una rigorosa ed attenta verifica delle voci classificate nei residui, finalizzata a mantenere in bilancio solo quelli per cui la riscossione/pagamento possa essere prevista con un ragionevole grado di certezza e che richiede, in sede di riaccertamento un controllo sostanziale e non solo formale.

In altri termini, l'ente non può limitarsi a verificare la ragione, il titolo giuridico, la giustificazione delle singole poste, ma deve accertare l'effettivo obbligo di riscuotere il credito e pagare il debito, attraverso un prudente apprezzamento dell'esistenza dei requisiti essenziali previsti dall'ordinamento.

I residui attivi finalizzati all'attuazione di interventi di investimento (titolo IV) aventi un'anzianità superiore a 5 anni e derivanti da trasferimenti o contributi dello Stato assommano a oltre 295 milioni di euro.

Il POR 2014-2020 prevede quale termine ultimo di eleggibilità della spesa il 31.12.2023 stabilendo che, in ogni caso, le operazioni di riallineamento tra le diverse fonti di finanziamento dovranno essere effettuate entro la chiusura dell'esercizio finanziario 2024.

6.1.2 - I crediti derivanti dalla tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani

Si tratta di una fattispecie oggetto di una verifica istruttoria che ha riguardato i residui afferenti alla tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, in ragione della loro vetustà ed entità nonché per il rilevante contenzioso insorto con alcuni enti locali.

In ordine a tale specie di residui attivi e, più in generale, ai residui relativi a crediti vantati nei confronti dei comuni, la metodologia seguita è stata quella di confermare i residui attivi in quanto afferenti a somme dovute dai Comuni a fronte di servizi puntualmente erogati, per i quali i dipartimenti competenti hanno confermato l'esistenza e l'attualità del credito.

Alla data del 31.12.2022 veniva rendicontato un credito complessivo verso gli enti locali pari a 194 milioni di euro, mentre alla data del 31.12.2023 il credito complessivo a tale titolo risulta ridotto all'importo complessivo di 172 milioni di euro.

Un più puntuale aggiornamento acquisito nel corso dell'istruttoria ha consentito di verificare che, alla data del 30 maggio 2024, l'importo complessivo dei crediti risulta ridotto a 148 milioni di euro dei quali una quota significativa e pari a 49 milioni di euro è relativa agli enti in dissesto.

Nel corso dell'esercizio 2023 la Regione ha riscosso in conto residui crediti pari a 14,5 milioni di euro ed ha proceduto all'eliminazione di residui di ammontare pari a 7,8 milioni di euro.

La Regione ha rappresentato che, a fini meramente prudenziali, in considerazione delle richieste di maggiori royalties da parte dei Comuni, di possibili contestazioni e delle rateizzazioni sottoscritte come anche dei contenziosi in essere sono stati effettuati specifici accantonamenti nel fondo passività potenziali (62,2 milioni di euro) e nel fondo contenzioso (40 milioni di euro).

Nel corso dell'istruttoria è stato anche possibile verificare l'avvio della riscossione coattiva nei confronti dei comuni di Reggio Calabria e di San Giovanni in Fiore, per i quali risultano sussistenti crediti rispettivamente pari a 30 milioni e a 2 milioni di euro.

La Procura regionale, nell'invitare alla massima cautela e all'adozione ciclica e costante delle iniziative di monitoraggio, deve richiamare l'attenzione sulla circostanza che il rilevante ammontare dei residui richiede negli esercizi futuri un costante monitoraggio del persistere delle ragioni del mantenimento di tali poste in bilancio.

6.1.3 – I crediti afferenti alle forniture idropotabili

I crediti per le forniture idropotabili riferiti agli esercizi 1981/2004 alla data dell'01.01.2023 risultavano di ammontare pari a 101.101.665,15 euro mentre alla fine dell'esercizio finanziario in esame il valore corrispondente risulta pari a 87.790.711,38 euro.

L'ammontare rendicontato alla data del 31.12.2023 risulta significativamente inferiore a quello registrato nel 2015 che risultava ben superiore e pari a 283,8 milioni di euro.

Con riferimento alla gestione di competenza nel corso dell'esercizio 2023 si sono registrati accertamenti di importo pari a 6.971.942,38 euro e riscossioni pari a 3.646.236,06 euro in conto competenza e pari a 4.570.500,08 in conto residui.

Complessivamente la Regione ha attestato che, rispetto alla somma di euro 87.790.711,38 euro, ha eseguito degli accantonamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) per un importo pari a 4,2 milioni di euro in relazione ai mancati pagamenti da parte degli enti locali delle quote relative alle annualità 2022 e 2023 del piano di rateizzazione sottoscritto e di avere eseguito degli accantonamenti tra le quote vincolate del risultato di amministrazione per 23,7 milioni di euro per il contenzioso e accantonamenti nel risultato di amministrazione per circa 57 milioni di euro per i rischi derivanti dai residui attivi degli enti in dissesto, di quelli scaturenti dalle rateizzazioni concesse e di quelli relativi alla mancata riscossione di entrate iscritte a ruolo.



Deve rilevarsi, come già evidenziato in occasione del giudizio riferito all'esercizio precedente, la non conformità dell'operato della Regione alla normativa di riferimento che prevede espressamente la costituzione di accantonamenti separati per il FCDE e per il fondo passività potenziali, in quanto aventi finalità diverse.

Infatti, il FCDE è posto a garanzia della mancata o difficile escussione dei crediti, al fine di evitare che partite creditorie di dubbia e difficile esazione vadano a finanziare invece spese esigibili, ed è funzionale a tutelare un'obbligazione attiva la cui esigibilità è incerta o di difficile realizzazione.

Inoltre, l'accantonamento a titolo fondo crediti di dubbia esigibilità non è oggetto di impegno e genera un'economia di bilancio che confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata.

Ne consegue che la parte del risultato di amministrazione così accantonata non può essere utilizzata ovvero applicata al bilancio di previsione dell'esercizio successivo a cui il rendiconto chiuso si riferisce, ma a seguito della verifica di congruità del fondo può essere esclusivamente ridotta sulla base di crediti divenuti inesigibili e definitivamente cancellati dalle scritture contabili.

La passività potenziale, diversamente, consiste in un'obbligazione passiva eventuale, la cui insorgenza dipende dal verificarsi di eventi futuri e incerti e per la quale viene previsto un apposito fondo che viene utilizzato qualora si verificano i rischi per cui quella quota è stata accantonata e viene applicata al bilancio, fornendo copertura finanziaria a quelle spese che non sono più potenziali, ma certe.

Conseguentemente il fondo crediti di dubbia esigibilità limita la capacità dell'ente regionale di utilizzare le proprie quote accantonate, vincolate e destinate del risultato di amministrazione conseguito, a differenza di quanto avviene per il fondo passività potenziali.

Pertanto, si ritiene, come già rilevato nella relazione riferita all'esercizio precedente, che la Regione debba porre a garanzia dei propri crediti apposito FCDE e non il fondo passività potenziali e/o fondo contenzioso.

Infatti, il fondo passività potenziali e/fondo contenzioso dovranno essere previsti solo per le eventuali spese e oneri e/o contenziosi per cui l'Ente risulti soccombente, oltre alla mancata escussione del credito che si traduce nell'eliminazione definitiva del residuo attivo.

6.1.4 - I residui attivi in conto capitale (diga dell'Esaro e Cameli)

La Regione ha confermato, come già riscontrato nelle precedenti relazioni, che in relazione al credito riferito alla realizzazione della diga Esaro e Cameli è ancora in corso il contenzioso con lo Stato per il finanziamento dell'opera e che risultano ancora in essere le interlocuzioni con il Ministero e con il Provveditorato Regionale alle opere pubbliche per la risoluzione della vicenda.

La Sezione, nell'ambito delle verifiche effettuate a campione in sede di giudizio di parifica relativo all'esercizio 2018 su residui attivi e passivi di remota provenienza, aveva riscontrato che al capitolo di entrata E0230526600, all'1.1.2018, era riportato un residuo attivo di € 40.417.673,14 di remota provenienza (esercizio 2002), non movimentato in termini di riscossioni.

Poiché anche in sede di verifica sul rendiconto relativo all'esercizio 2019 il residuo *de quo* è risultato non movimentato, ma mantenuto nelle scritture contabili la Sezione aveva chiesto alla Regione di motivare l'esigibilità del credito, atteso che lo stesso risultava iscritto unicamente in parte entrata con impatto migliorativo sul risultato d'amministrazione. Tenuto conto delle difficoltà e del tempo necessario a reperire presso l'Amministrazione ministeriale i documenti comprovanti l'effettiva sussistenza del credito, la Sezione aveva rinviato all'esercizio successivo ulteriori approfondimenti sul legittimo mantenimento di tale residuo nelle scritture regionali.

Con una successiva nota prot. n. 289553 del 26 giugno 2021, il Dipartimento Economia e Finanze aveva comunicato l'eliminazione dalle scritture contabili dell'importo di € 2.029.338,45 pari alla differenza tra quanto richiesto al Ministero (€ 38.388.334,69) e l'importo del residuo

attivo iscritto in rendiconto (40.417.673,14) e ha, poi, rappresentato che in occasione dell'assestamento del bilancio di previsione 2021- 2023, per il contenzioso in questione, era stato effettuato l'accantonamento a fondo rischi per il 2021, coprendo il 50% del valore del credito (€ 19.194.167,15).

La Regione ha confermato la validità della scelta sul mantenimento del residuo attivo di 38.388.334,69 euro ed il Dipartimento Territorio e Tutela dell'Ambiente ha confermato la certezza del credito specificando che, con una nota trasmessa in data 31.01.2024, a seguito di apposite intese ed incontri con il Ministero delle Infrastrutture ha trasmesso la documentazione attestante la spesa sostenuta per la diga per la definizione concordata della problematica.

Si è anche precisato che il contenzioso insorto con lo Stato per la restituzione anche coattiva delle somme anticipate non risulta ancora definito e, pertanto, il relativo importo del credito risulta coperto da uno specifico accantonamento al Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità (FCDE).

Si deve, peraltro, rilevare che, sulla base della nota n.472196 inviata dal Dirigente Generale del Dipartimento Economia e Finanza della Regione in data 17.07.2024, si è preso atto che presso il Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche è stata istituita un'apposita commissione per l'accertamento e la verifica tecnico contabile del carteggio inerente al suddetto finanziamento funzionale alla definizione della vertenza in atto.

Permangono, comunque, i timori già evidenziati nelle analisi effettuate in occasione dei precedenti giudizi sulla situazione di incertezza in relazione all'effettiva sussistenza e esigibilità del credito, che, appare lesiva del principio contabile di veridicità e di attendibilità del bilancio, ciò pur in presenza di un accantonamento complessivo pari al credito vantato. Il credito è infatti risalente al 2002 e, a distanza di oltre vent'anni, si sostiene in modo evidentemente contraddittorio da una parte il buon esito dell'interlocuzione con l'Amministrazione erogatrice e dall'altro la decisione di agire in giudizio contro la stessa.

Pertanto, si confermano i dubbi, sulla base dell'attività istruttoria già eseguita negli esercizi finanziari precedenti, sull'esistenza di un corrispondente impegno nel bilancio dell'Amministrazione erogatrice e conseguentemente sulla legittimità del mantenimento del residuo nel bilancio regionale.

6.2 - La gestione delle spese

Dall'esame del Conto di bilancio - Prospetto riepilogativo delle spese emerge che gli stanziamenti finali delle spese di competenza dell'esercizio 2023, sono pari ad € 10.732.429.500,25 con un lieve incremento rispetto al dato riferito all'esercizio precedente (10.552.182.534,61).

I pagamenti complessivi ammontano ad euro 7.647.119.706,29 di cui quelli in conto competenza risultano di ammontare pari ad euro 5.761.842.295,85, pari a circa il 75% degli impegni assunti nel corso dell'anno, e quelli in conto residui, significativamente incrementati rispetto al passato esercizio, risultano pari a circa 1.900.000,00 di euro.

L'analisi della spesa operata dalla Regione nella relazione al Rendiconto evidenzia come nell'ambito delle spese correnti impegnate nell'anno 2023 circa il 77 % viene destinato alla sanità mentre, tra le spese in conto capitale, il 54% delle spese è destinato agli investimenti relativi ai programmi comunitari e nazionali (risorse POR, FSC,PAC,PSC), il 17% è relativo a investimenti effettuati con risorse statali e l'8% è destinato alla copertura del disavanzo nel settore sanitario.

La forbice percentuale si allarga se si prendono in esame gli "Impegni" per l'anno 2023 che sono riferiti per circa il 70% alla spesa del titolo1 e solo per una percentuale inferiore al 20% al titolo 2.

La spesa corrente rappresenta oltre il 72% dei pagamenti effettuati nell'esercizio in esame a fronte di circa il 13% dei pagamenti di spese del titolo 2.

In valori assoluti le spese correnti (tit. 1) impegnate ammontano ad oltre 5 miliardi e 300 milioni di euro, quelle complessivamente pagate ad oltre 4 miliardi e 151 milioni di euro, in linea con i dati dell'esercizio precedente.

Le spese correnti pagate, pari ad oltre 4 miliardi e 151 milioni in conto competenza e pari ad oltre 1 miliardo e 95 milioni in conto residui, risultano significativamente incrementate rispetto a quanto rendicontato nel 2022.

Le spese in conto capitale (tit. 2) impegnate ammontano ad oltre 1 miliardo e 458 milioni di euro (a fronte di 1 miliardo e 294 milioni di euro nel 2022) e quelle complessivamente pagate pari ad oltre 1 miliardo e 67 milioni di euro (629 milioni di euro lo scorso anno).

Il dato relativo all'esercizio 2023, pur registrando un apprezzabile miglioramento, dimostra ancora che le spese in conto capitale e, quindi, gli investimenti, rimangono sempre decisamente esigui rispetto a quelle di parte corrente palesando l'incapacità di incrementare la spesa produttiva in grado di favorire un maggiore sviluppo del territorio regionale.

6.2.1 - I residui passivi

I residui passivi all'inizio del 2023, al netto delle "Uscite per conto terzi e delle partite di giro", ammontavano a 4.086.013.565,23 euro e, al 31 dicembre 2023, evidenziano una consistenza pari a 4.381.021.455,03, al netto delle contabilità speciali.

I pagamenti in conto residui sono stati di circa 1 miliardo e 430 milioni di euro in significativo incremento rispetto al dato dell'anno precedente che ha registrato pagamenti a tale titolo pari a 512 milioni di euro.

Inoltre, a seguito dell'operazione di riaccertamento ordinario sono stati eliminati oltre 370 milioni di residui passivi.

La Regione ha attestato che una quota pari a circa il 77,7% dei residui passivi provenienti da esercizi precedenti si è formato nell'ambito dei capitoli attinenti al perimetro sanitario.

Dell'intero ammontare dei residui passivi al 31/12/2023, al netto delle uscite per conto terzi e delle partite di giro, una quota pari a circa 1 miliardo e 900 milioni di euro - corrispondente a circa il 43% dell'intero importo - provengono dall'esercizio di competenza, mentre oltre 2 miliardi e 483 milioni di euro sono residui passivi degli anni precedenti.

I residui passivi anteriori al 2019, invece, ammontano ad oltre 666 milioni di euro e costituiscono oltre il 15% del totale.

La Regione, con le deduzioni trasmesse, ha chiarito che i maggiori impegni/pagamenti relativi ai residui attivi APQ società dell'informazione di importo pari a 9.025.201,02 non costituiscono un finanziamento in deficit quanto piuttosto la conseguenza dell'avanzamento dei programmi che rende impossibile registrare in modo univoco le somme riscosse e che sarà possibile un bilanciamento sulla base delle riscossioni relative all'APQ (ciclo integrato delle acque).

6.2.2 – I residui perenti⁹⁵

In ordine ai residui perenti per l'esercizio 2023 l'accantonamento è stato di 97.371.087,93, pari approssimativamente al settanta per cento dei residui perenti, il cui importo risulta pari a 139 milioni (139.101.554,18 euro).

I residui perenti di parte corrente sono di importo pari a 22,2 milioni di euro, costituenti circa il 16 per cento dell'ammontare complessivo, mentre quelli perenti di parte capitale costituiscono l'84 per cento ed hanno un valore pari a 116,8 milioni di euro.

La Regione rappresenta di avere utilizzato nel corso del 2023 somme pari a 3,3 milioni di euro, corrispondenti ad un valore corrispondente al 2,34% del valore iniziale dei residui.

La Sezione di controllo ha verificato il rispetto dell'articolo 52 della legge regionale n.8/2002, che prevede espressamente la perenzione agli effetti amministrativi dei residui passivi relativi a spese correnti e in conto capitale non pagati rispettivamente entro il primo ed il quinto esercizio successivo a quello in cui l'impegno si è perfezionato, nonché l'iscrizione delle relative somme, per la quota che si prevede possa essere reclamata dai creditori, in appositi fondi speciali di parte corrente e di parte in conto capitale⁹⁶.

A questo specifico riguardo l'istruttoria espletata ha consentito di accertare che la riallocazione dei residui è avvenuta nel rispetto delle disposizioni come sopra riassunte.

7. – I debiti fuori bilancio

La Regione ha comunicato alla Sezione di Controllo che il totale dei debiti fuori bilancio riconosciuti nell'esercizio 2023 dalla Regione Calabria è pari ad **euro 1.189.018,83** interamente riferito a sentenze esecutive (art. 73, comma 1, lettera a) del d.lgs. 118/2011.

Tutti i debiti riconosciuti nell'anno 2023 sono sintetizzati nelle tabelle riportate nella bozza di relazione della Sezione di Controllo in cui sono riportati i dati relativi agli impegni di spesa assunti per la copertura dei debiti in questione, i capitoli sui quali sono state allocate le risorse e le deliberazioni di riconoscimento e di variazione al bilancio regionale.

Rispetto all'esercizio precedente, i debiti fuori bilancio evidenziano un significativo incremento passando da oltre € **821.907,36** del 2022 ad euro **1.189.018,83** del 2023.

7.1 – I debiti fuori bilancio⁹⁷ riconosciuti nell'esercizio 2023

⁹⁵ I residui perenti sono quei residui passivi per i quali sono state impegnate le somme ma non sono stati effettuati i pagamenti per i quali, dopo il decorso di un certo periodo di tempo, si dispone l'eliminazione dal conto del bilancio delle relative partite. La perenzione può comportare, in un momento successivo, la reinscrizione a seguito della richiesta del creditore qualora quest'ultimo ne richieda il pagamento entro i termini di prescrizione. Il D.Lgs. n.118/2011 ha stabilito che l'istituto della perenzione amministrativa si applica per l'ultima volta nell'esercizio 2014 in occasione della predisposizione del rendiconto prevedendo, pertanto, che non è più consentita la cancellazione dei residui passivi per perenzione in quanto il predetto istituto è incompatibile con i principi dell'armonizzazione contabile.

Il decreto legislativo ha comunque previsto l'accantonamento di una quota del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 per garantire la copertura dei residui perenti esistenti, pari ad un importo determinato sulla base dell'incidenza delle richieste di reinscrizione negli ultimi tre esercizi rispetto all'ammontare dei residui perenti, con la possibilità di incrementare annualmente la quota accantonata di almeno il 20% e fino al 70% dell'ammontare dei residui perenti.

⁹⁶ La norma stabilisce inoltre una specifica procedura per regolamentare i prelievi dai suddetti fondi di riserva prevedendo che l'iscrizione delle somme ai relativi stanziamenti di bilancio viene disposta con decreto del dirigente generale del dipartimento bilancio su esplicita richiesta del dirigente del dipartimento competente previo rilascio di apposita attestazione in ordine all'avvenuta acquisizione agli atti di tutti i documenti che comprovano il diritto del creditore.

⁹⁷ L'articolo 73 del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, reca la disciplina del riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio delle Regioni disponendo che "il Consiglio regionale riconosce con legge, la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da: a) sentenze esecutive; b) copertura dei disavanzi di enti, società ed organismi controllati, o, comunque,

La Regione ha trasmesso le 7 deliberazioni della Giunta regionale con le quali è stato effettuato il riconoscimento dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive ed atti equiparati, aventi ad oggetto *“Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio di cui alla lettera a) comma 1, dell’art. 73 del Decreto Legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e s.m.i.”*, per un importo complessivo pari ad **euro 1.189.018,83**.

In relazione a tali debiti – in disparte le valutazioni specificamente di competenza di questa Procura cui l’adozione dei relativi atti di riconoscimento va obbligatoriamente indirizzata per il riscontro di eventuali profili di responsabilità amministrativa – dall’analisi effettuata sono stati evidenziati taluni elementi di criticità.

In particolare, si è rilevata criticamente, con riferimento al debito scaturente dalla sentenza n.95/2021 del Tribunale delle Acque Pubbliche conseguente alla condanna in solido della regione Calabria e della Provincia di Catanzaro al pagamento della somma di euro 322.402,32, la scelta della Giunta regionale che ha proceduto al riconoscimento del debito nella misura del 50 per cento dell’importo sopra indicato.

Il limitato riconoscimento del debito espone l’ente regionale al rischio di maggiori spese in quanto l’obbligo solidale comporta una responsabilità che può estendersi all’intero debito anche in considerazione che l’altro ente pubblico obbligato versa in stato di predissesto e si è limitato al riconoscimento e alla liquidazione della propria quota senza disporre il relativo pagamento.

Infine deve rilevarsi che per tutti i debiti riconosciuti sono intervenute le deliberazioni della Giunta Regionale e che i dipartimenti regionali interessati non hanno proposto azioni di rivalsa o di responsabilità personale verso i dirigenti e i funzionari interessati ritenendo che non sussistessero le condizioni per l’individuazione di responsabilità individuali ma che piuttosto dovesse riconoscersi che le condotte poste in essere sono state sempre conseguenti all’assunzione di atti motivati preordinati alla tutela dell’interesse pubblico.

7.2 – Gli atti giudiziari di pignoramento

dipendenti dalla Regione, purché il disavanzo derivi da fatti di gestione; c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, delle società di cui alla lettera b); d) procedure espropriative o di occupazione d’urgenza per opere di pubblica utilità; e) acquisizione di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa”.

Il comma 2 prevede la possibilità, previo accordo con i creditori, di procedere al pagamento secondo un piano di rateizzazione della durata di tre esercizi finanziari, compreso quello in corso.

Il comma 4 del medesimo art. 73, come novellato dall’art. 38-ter, comma 1, del D.L. n. 34 del 2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 58 del 2019, contempla la possibilità che al riconoscimento del debito derivante da sentenza esecutiva possa attendere, oltre che il Consiglio regionale, anche la Giunta regionale, che *“provvedono entro trenta giorni dalla ricezione della relativa proposta. Decorso inutilmente tale termine, la legittimità di detto debito si intende riconosciuta”*.

L’art. 23, comma 5, della L. 27 dicembre 2002, n. 289, prevede che l’Amministrazione trasmetta le delibere di riconoscimento del debito, sia agli organi di controllo, che alla competente procura della Corte dei conti affinché vengano accertate le cause che ne hanno determinato l’insorgenza e i correlati profili di responsabilità.

Le stesse Linee Guida adottate dalla Regione in data 31 marzo 2021 sul riconoscimento dei debiti fuori bilancio e rese disponibili sul sito Web Istituzionale, al punto 11 del paragrafo dedicato ai debiti fuori bilancio a seguito di titoli esecutivo giudiziari prevedono che *“il Dipartimento competente per materia, a seguito dell’approvazione della indicata Deliberazione oltre ad inviare tale deliberazione, corredata dalla relazione istruttoria, alla Procura regionale della Corte dei conti dovrà richiedere al dipartimento “Economia e Finanze” le variazioni di bilancio (dettagliando il debito riconosciuto e da pagare sulla base degli specifici piani dei conti assegnati a ciascuna tipologia di spesa) al fine di consentire l’allocazione delle risorse per poter effettuare i successivi impegni e pagamenti, che dovranno essere assunti dal Settore che ha adottato il decreto di riconoscimento”*.

In riscontro ad apposita richiesta istruttoria della Sezione di Controllo, la Regione ha provveduto a fornire i dati relativi agli atti giudiziali di pignoramento quietanzati dal Tesoriere nel 2023.

A seguito di n. 6.411 pagamenti quietanzati dal Tesoriere risultano oneri pari ad euro 14.597.523,91 con un valore considerevolmente inferiore rispetto a quello dello scorso esercizio (24.646.025,79).

L'importo complessivo iscritto a precetto risulta pari a 9.294.763,62 euro mentre ammontano a complessivi 926.067,97 euro gli interessi.

In riferimento ai suddetti pignoramenti, per i quali la competenza della spesa è riconducibile a vari dipartimenti regionali, il maggior numero di procedure, come negli esercizi precedenti, è in capo al Dipartimento Agricoltura, risorse agroalimentari e forestazione.

Dall'esame degli atti risulta che le deliberazioni della Giunta regionale con le quali è stata effettuata la ricognizione e la regolarizzazione sono quattro:

- 1) Delibera della Giunta Regionale n. 372 del 27.07.2023;
- 2) Delibera della Giunta Regionale n. 448 del 13.09.2023;
- 3) Delibera della Giunta Regionale n.729 del 15.12.2023;
- 4) Delibera della Giunta Regionale n. 795 del 29.12.2023.

E' auspicabile che la Regione assicuri, per il futuro, un puntuale monitoraggio di tali situazioni al fine di prevenire il formarsi di nuovi vincoli sulle disponibilità di cassa.

8. - La spesa per il personale

8.1 - La dotazione organica e le spese per il personale della Giunta e del Consiglio regionale

Dal 1° gennaio 2020 è entrata in vigore la normativa a favore delle politiche di assunzione stabilita dall'art. 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, in attuazione della quale sono state adottate le "Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato delle regioni" (decreto ministeriale 3 settembre 2019).

Tale disposizione normativa rappresenta un'inversione di tendenza rispetto ai pesanti limiti assunzionali imposti in precedenza e prevede che le Regioni a statuto ordinario possano procedere ad assunzione di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale, fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'Organo di revisione.

Il DPCM del 03.09.2019 ha espresso i criteri attraverso i quali può essere determinata la capacità assunzionale del personale a tempo indeterminato delle Regioni.

Tale nuova disciplina, assumendo a parametro di riferimento la spesa di personale registrata nel 2018, riconosce alle Regioni la possibilità di incrementare la spesa nell'anno 2023 in misura non superiore al 20 per cento in coerenza con i piani triennali di fabbisogno del personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione.

Tale valore tiene anche conto del gettito medio della riscossione delle entrate così che potrebbe scaturirne un maggiore ampliamento o, al contrario, una riduzione degli spazi assunzionali in conseguenza delle variazioni di tale ulteriore parametro.

Sussiste, inoltre, l'ulteriore limite assunzionale riferito alla spesa complessiva come determinata sulla base della previsione normativa dettata dall'articolo 1, commi 557-557 quater della legge n.296/2006.

La dotazione organica della Giunta e del Consiglio regionale è stata rideterminata dapprima con la delibera del 29.08.2023 n. 432 e, successivamente, con la delibera dell'08.12.2023 n.709 quantificando una consistenza complessiva pari a 3.066 unità di personale con un lieve decremento rispetto al dato dell'esercizio precedente (3.083 unità).

La delibera della Giunta regionale del 29.08.2023 n.432 ha dato atto della maggiore capacità assunzionale riferita all'esercizio 2023 sulla base della verifica del valore soglia ragguagliato alla media delle riscossioni riferite al triennio 2020-2022 e alle spese di persona le rendicontate nell'ultimo esercizio utile (2022).

Il valore soglia determinato all'esito delle apposite verifiche ha consentito di rilevare il raggiungimento della percentuale del 9,75 al di sotto della soglia dell'11,5 per cento stabilita in conformità ai criteri dettati dall'articolo 4, comma 1, lettera b) del d.m. 03.09.2019.

I dati rendicontati dalla Regione attestano che nel triennio 2023-2025 si potranno computare n.242 cessazioni del personale dovute principalmente ai pensionamenti per raggiunti limiti di età.

A fronte di una capacità assunzionale pari a 21.129.876,31 euro il costo previsto totale delle assunzioni con risorse autonome risulta pari a 9.220.607,80 euro e, sulla base della delibera della Giunta Regionale n. 709/2024 risulta rideterminata la dotazione organica in 2.656 unità di personale.

In coerenza con gli indirizzi espressi nei precedenti giudizi di parifica sulla base dei rendiconti consolidati della Giunta e del Consiglio Regionale il valore soglia è stato rideterminato nel valore del 9,75 per cento.

Il valore della spesa del personale consolidata per l'anno 2022 è di importo corrispondente a 126.319.936,90 euro, il valore della media delle entrate correnti al netto del FCDE è di 1.296.219.085,44 e, in considerazione del valore soglia dell'11,5 per cento, il valore massimo della spesa del personale teorica risulta di valore pari a 149.065.194,83 euro.

La differenza tra la spesa teorica di 149.065.194,83 euro e la spesa rendicontata nell'ultimo esercizio 2022 pari a 126.319.936,90 euro consente di quantificare in termini differenziali la capacità assunzionale nel valore di euro 22.745.257,93.

Tali dati non sono stati, tuttavia, oggetto di una formale delibera della Giunta regionale né risulta espresso il parere dell'organo di revisione ma risulta soltanto predisposta una bozza di deliberazione sulla quale non risulta espresso il prescritto parere.

Con un'integrazione istruttoria la Regione ha comunicato che, con la delibera della Giunta Regionale del 21.06.2024 n. 317, è stato corretto il dato formale relativo alla dotazione organica attestando che le unità di personale sono n. 2.656.

Con la suddetta deliberazione è stato anche corretto il dato relativo alla capacità assunzionale determinato nel valore di 22.944.666,26 euro in considerazione del dato relativo alla spesa teorica di 149.065.194,83 euro, della spesa del rendiconto consolidato per l'esercizio 2022 pari a 126. 120.258,57 euro e del valore medio delle entrate correnti al netto del FCDE pari a 1.296.219.085,45 euro.

In sede di riscontro e di integrazione istruttoria la Regione ha trasmesso il verbale del 14.06.2024 n. 30 con il quale è stato rilasciato il prescritto parere favorevole dell'organo di revisione sulla rideterminazione della dotazione organica, sul programma triennale relativo al fabbisogno di personale per il periodo 2024-2026 ed è stato asseverato il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio.

Deve tuttavia rilevarsi che, in coerenza con le osservazioni espresse dalla Sezione di controllo, la delibera di approvazione del rendiconto da parte della Giunta Regionale non costituisce il dato definitivo in quanto il rendiconto viene sottoposto alla relativa legge di approvazione dopo il giudizio di parifica.

8.2 - Gli ulteriori vincoli normativi

L'amministrazione regionale ha attestato che la spesa del personale, ritenuta rilevante per la verifica del vincolo posto dall'articolo 1, commi 557 e 557 quater, della legge n.296/2006, risulta pari a 125.303.522,08 euro.

Va osservato in proposito che l'ammontare della suddetta spesa, pur risultando incrementata la spesa complessiva registrata nell'esercizio precedente (106.568.351,90 euro), rispetta il vincolo imposto dalle norme sopra richiamate riferito al triennio antecedente all'entrata in vigore delle suddette disposizioni (2011/2013 euro 143.588.748,40).

Anche con riferimento ai vincoli dettati dall'articolo 9, comma 28, del decreto - legge n.78/2010 l'amministrazione regionale formalizza di essersi conformata ai criteri dettati dalla suddetta disposizione.

La spesa aggregata e consolidata della Giunta e del Consiglio regionale riferita all'anno 2023 di importo pari a 6.435.237,74 euro risulta considerevolmente inferiore al limite imposto normativamente (13.647.033,15 euro) tenuto conto che devono essere escluse dal calcolo le spese etero finanziate pari ad euro 35.902.882,51.

8.3 - Il limite delle risorse per il trattamento accessorio

Il valore soglia da considerare per determinare il parametro di riferimento per la valutazione del rispetto del limite imposto normativamente è quello dettato dal decreto legislativo n.75/2017, in considerazione di quanto disposto dal decreto-legge n.34/2019 che fa anche riferimento alla situazione esistente nell'esercizio 2018.

Il valore di riferimento è da considerare quello determinato per l'anno 2016 allorquando il fondo per il personale del comparto del Consiglio regionale risultava pari a 2.601.116,61 euro così che il valore determinato per l'anno 2023 risulta inferiore al suddetto valore essendo pari a 1.930.734,24 euro.

L'amministrazione regionale ha anche chiarito che il fondo, al lordo delle componenti escluse, ha un ammontare pari a 3.545.682,22 euro, tenuto conto che una quota delle risorse risulta destinata a finanziare la retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative (646.175,00 euro), che devono sottrarsi le risorse variabili (721.022,28 euro) e che devono anche considerarsi le altre componenti non soggette a detto limite (247.750,10 euro) così che si perviene ad una spesa pari a 1.930.734,24 euro.

Le risorse del fondo da utilizzare ai fini della contrattazione risultano pari a 2.899.507,22 euro.

Relativamente al personale dirigenziale del Consiglio regionale l'organo di revisione, con il verbale n.5 del 16.02.2023 e con il successivo verbale n.39 del 12.07.2023, ha rilevato la necessità che la costituzione del fondo dovesse assumere quale riferimento il numero dei dirigenti in servizio e non quelli previsti nella dotazione organica.

Il verbale dell'organo di revisione n.71 del 14.12.2023 ha preso atto che il fondo, al netto delle risorse variabili, risulta quantificato nell'importo di 1.243.987,34 euro.

Si è inoltre verificato che il verbale dell'organo di revisione del 28.12.2023 ha dato atto della mancata adozione del contratto decentrato dell'area della dirigenza relativo all'anno 2022 per la mancata certificazione da parte dell'organo di revisione della preintesa sottoscritta il 23.11.2022 con la conseguenza dell'ultrattività degli accordi precedentemente raggiunti per la parte normativa ed economica.

Con riferimento al personale della Giunta regionale la spesa attestata è di euro 13.680.627,83 e risulta inferiore a quella relativa all'anno 2016 (17.409.694,49), tenuto conto dell'esclusione di alcune voci relative alle risorse destinate a finanziare le posizioni organizzative per il funzionamento delle strutture previste dall'articolo 5 della legge regionale n.7/96 per le quali deve solo essere verificata la sostenibilità secondo quanto previsto dall'articolo 23, comma 2 del decreto legislativo n.75/2017 (1.593.600,00 euro).

La spesa complessiva di euro 13.680.627,83 ricomprende 12.619.203,35 euro a titolo di risorse stabili e 1.061.424,48 euro a titolo di risorse variabili.

La spesa per il personale dirigenziale in servizio presso la Giunta regionale risulta pari al limite stabilito per l'anno 2016 di importo corrispondente a 7.471.883,73 euro in conseguenza della mancata considerazione della spesa di euro 280.523,82 riferita alla retribuzione di posizione e di risultato del personale trasferito dalle Province, e dell'ulteriore spesa di euro 194.831,91 relativa all'incremento dell'1,53 per cento, secondo quanto previsto dall'articolo 56, comma 1, del CCNL 2020 non soggetta al suddetto limite.

9. - I risultati della gestione di cassa

9.1 - Il fondo cassa

Alla chiusura dell'esercizio 2023 la gestione di cassa, presenta un risultato positivo pari a 864.862.338,09 euro, di cui 570.898.001,13 euro relativi alla gestione sanitaria e 293.964.336,96 euro alla gestione ordinaria.

Le rappresentazioni contabili evidenziano che il flusso di cassa della gestione sanitaria ha un peso rilevante e che le riscossioni e i pagamenti rappresentano, rispettivamente, una quota pari a circa il 66% e al 65% del flusso di cassa in entrata e in uscita registrato nel 2023.

Le riscossioni complessive ammontano ad euro 7.410.627.687,81 euro e, rispetto a tale dato, l'ammontare delle entrate sanitarie risulta pari ad euro 4.902.044.178,89.

I pagamenti registrano un dato complessivo pari ad euro 7.647.119.706,29 rispetto al quale può estrapolarsi il dato riferito ai pagamenti relativi alla gestione sanitaria che risulta pari ad euro 4.948.372.951,94.

I suddetti dati consentono di quantificare il saldo negativo della gestione ordinaria, pari a circa 190 milioni di euro, e quello riferito alla gestione sanitaria pari a circa 46 milioni di euro che complessivamente consentono di individuare, per l'esercizio in esame, un valore differenziale negativo di circa 236 milioni di euro.

Tale valore negativo, tenuto conto dell'importo del fondo cassa già esistente alla data dell'01.01.2023 pari a 1.101.354.356,57 consente di pervenire alla quantificazione del fondo cassa alla data del 31.12.2023 che risulta pari a euro 864.862.338,09.

L'analisi dei dati di cassa riferiti alla gestione di competenza consentono di rilevare che, nell'esercizio in esame, le riscossioni effettuate in riferimento agli accertamenti di competenza sono risultate pari a 5.606.836.604,53 euro e i pagamenti effettuati sulla base degli impegni di competenza sono stati pari a 5.761.842.295,85 euro.

Ne consegue un risultato di cassa per la gestione di competenza quantificato nell'importo negativo di 155.005.691,32 euro.

La considerazione dei dati riferiti alla gestione di cassa in conto residui per l'esercizio in esame evidenzia anch'essa un andamento negativo: le riscossioni effettuate in riferimento ai residui attivi sono risultate pari a 1.803.791.083,28 euro mentre i pagamenti effettuati in rapporto ai residui passivi sono stati pari a 1.885.277.410,44 euro con un conseguente saldo negativo pari a 81.486.327,16 euro.

I dati riportati evidenziano un saldo dell'equilibrio finale dei flussi di cassa che riporta un valore negativo e pari a -236.492.018,48 euro e tale valore assume una specifica rilevanza con riguardo al saldo negativo della gestione di competenza che determina, in considerazione del rilevante importo rendicontato (-155.005.691,32), il rischio che, negli esercizi futuri, l'ente possa essere costretto a fare ricorso all'anticipazione di tesoreria per l'acquisizione della necessaria liquidità per fronteggiare gli squilibri di cassa.

Un ulteriore tema di approfondimento riguarda la considerazione della quota vincolata che incide sulla quantificazione dell'effettiva quota libera e riduce le disponibilità effettive necessarie per fronteggiare le obbligazioni assunte dalla Regione.

La quota vincolata del fondo di cassa è risultata essere costantemente in incremento negli ultimi esercizi anche se, nell'anno 2023, risulta di importo pari a 119.079.377,50 euro con un lieve decremento rispetto al precedente esercizio finanziario (122.409.754,90 euro).

Tale dato, pur considerando la sussistenza alla data del 31.12.2022 di un considerevole fondo cassa positivo pari a 864.862.338,09 euro, ha, tuttavia, un'incidenza significativa tenuto anche conto che, per la determinazione del fondo cassa complessivo alla fine di ogni esercizio concorre anche la quota relativa alla gestione della sanità che, in realtà, è destinata a specifici pagamenti.

Nell'esercizio in esame la quota riferita alla gestione sanitaria risulta pari a 570.898.001,73 euro che, cumulata con la quota vincolata, determina la quantificazione della quota libera del risultato di cassa al 31.12.2023 che si riduce conseguentemente al valore positivo di 174.884.959,46 euro.

Risulta significativo evidenziare che l'effettiva disponibilità di liquidità nel corso degli ultimi esercizi si è sempre più assottigliata dal momento che il suddetto valore, tenuto conto dei vincoli e delle quote di gestione sanitaria, si è progressivamente ridotto risultando pari nell'anno 2021 al 46,67 per cento, nel 2022 al 32,84 per cento e nel 2023 al 20,22 per cento con la conseguente e significativa mancanza di disponibilità delle risorse da parte degli organi di governo regionale per l'attuazione di interventi e misure discrezionalmente individuate nell'esercizio del proprio potere politico.

Deve infine rilevarsi che in data 22.07.2024 è stato trasmesso il verbale n.33/2024 del Collegio dei Revisori con il quale, in riferimento al rendiconto per l'esercizio 2023 del Consiglio Regionale, l'organo di controllo ha trasmesso la propria relazione esprimendo un giudizio positivo e attestando la corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione.

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

1. - Stato patrimoniale e conto economico⁹⁸

⁹⁸ L'art. 2, del D. Lgs n.118/2011, come modificato dal D. Lgs. n. 126/2014, prevede che le Regioni e gli Enti locali di cui all'art.2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267 adottano la contabilità finanziaria alla quale affiancano, a fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico - patrimoniale, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali, sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico - patrimoniale. Ai sensi dell'art. 63 del d.lgs. n. 118 del 2011, il Conto Economico "evidenzia i componenti positivi e negativi della gestione di competenza economica dell'esercizio considerato, rilevati dalla contabilità economico patrimoniale" (co. 6), mentre lo Stato Patrimoniale "rappresenta la consistenza del patrimonio al termine dell'esercizio. Il patrimonio delle regioni è costituito dal complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza della Regione, ed attraverso la cui rappresentazione contabile è determinata la consistenza netta della dotazione patrimoniale comprensiva del risultato economico dell'esercizio" (co. 7).

Il progetto di rendiconto dell'esercizio 2023 adottato dalla Regione Calabria riporta il Conto economico e lo Stato patrimoniale redatto secondo gli schemi previsti, in conformità alle previsioni recate dai citati articoli.

L'imputazione in bilancio dei costi/oneri e dei ricavi/proventi avviene secondo il principio della competenza economica ovvero facendo riferimento, quale regola generale, al momento dell'accertamento delle entrate e a quello di liquidazione delle spese con l'eccezione dei costi derivanti dai trasferimenti e dalla concessione di contributi per i quali rileva il momento dell'impegno della spesa.

L'istruttoria compiuta dalla Sezione di controllo ha evidenziato talune anomalie dei dati rappresentati che, di seguito, verranno analiticamente descritte in considerazione dei possibili effetti negativi discendenti sull'attendibilità dei dati esposti e, conseguentemente, sulla possibile verosimiglianza dei risultati rendicontati.

2. - Stato patrimoniale

2.1 - Attivo

L'attivo patrimoniale risulta di valore corrispondente a quello registrato nell'esercizio precedente in quanto il valore complessivo risulta corrispondente a euro 9.769.712.709,01 sostanzialmente in linea con il valore del 2022 (9.707.722.219,85).

L'attivo patrimoniale è costituito in misura prevalente dai crediti, che costituiscono un ammontare pari a circa il 49 per cento (4.794.457.939,31), dalle immobilizzazioni, che costituiscono il 39 per cento dell'ammontare complessivo (3.767.753.973,82) e dalle disponibilità liquide (1.206.995.585,31) che costituiscono il 12 per cento del valore totale.

Le immobilizzazioni, sia quelle materiali come anche quelle immateriali e quelle finanziarie, hanno un valore complessivo di 3.767.753.973,82, con un decremento inferiore all'1 per cento rispetto al dato dell'esercizio precedente (3.800.155.111,02).

Con specifico riferimento alle immobilizzazioni immateriali si registra un incremento del valore dal momento che nell'esercizio 2022 l'importo rendicontato risultava 40.724.035,25 euro e, nell'esercizio successivo, il valore rendicontato di 45.960.265,50 euro risulta incrementato di circa il 13 per cento.

L'incremento registrato nell'esercizio in esame si è manifestato per effetto dell'incremento della voce "sviluppo software e manutenzione evolutiva" e per il concomitante decremento della voce "software" e dell'operatività degli ammortamenti.

Con riguardo alla posta "altre" si registra il completo azzeramento di tale posta per effetto dell'ammortamento ed il valore esposto, nell'esercizio in esame, risulta uguale a zero.

Le immobilizzazioni materiali hanno un valore complessivo di 3.673.693.330,33 euro, rappresentando un valore corrispondente a circa il 98 per cento dell'intero ammontare delle immobilizzazioni.

Gli immobili regolarmente iscritti nei registri patrimoniali della Regione risultano complessivamente n.25.692, dei quali 24.854 terreni e 838 fabbricati.

Rispetto all'esercizio precedente il dato rendicontato risulta incrementato di n. 28 terreni e diminuito di n.3 fabbricati.

Con riferimento ai terreni, il valore complessivo di tale posta è di 412.272.198,00 ed è corrispondente al valore registrato nell'esercizio precedente.

Relativamente ai fabbricati il valore complessivo riportato nel rendiconto risulta uguale a 365.113.728,73 euro con un lieve incremento rispetto al precedente esercizio (361.386.487,16 euro) di poco superiore all' 1 per cento.

Con riguardo al patrimonio mobiliare il valore determinato, al netto dei fondi di ammortamento e comprensivo delle immobilizzazioni in corso, è di 413.282.854,05 euro e, il medesimo valore, al lordo degli ammortamenti, risulta di importo pari a 438.343.302,56 euro con un evidente incremento rispetto all'esercizio precedente nel quale i suddetti valori risultavano rispettivamente di 374.009.055,61 euro e ad 395.551.329,75 euro

Le deduzioni trasmesse dalla Regione hanno chiarito, con riferimento alle concessioni di beni demaniali e patrimoniali, che le concessioni a titolo gratuito risultano 13 e che le concessioni risultano in numero complessivo pari a 39.

La Regione ha rendicontato di avere accertato importi a titolo di corrispettivo pari a 115.092,68 euro ma di avere incassato soltanto 43.050,38 euro.

La Regione ha anche chiarito, con riferimento ad alcuni titoli concessori aventi una specifica rilevanza, le iniziative assunte nei confronti del comune di Reggio Calabria e delle società Mec Energia e Movital al fine di recuperare le somme dovute attraverso l'avvio delle relative procedure esecutive.

Ulteriori dati trasmessi hanno riguardato le concessioni degli enti strumentali e - grazie alle ulteriori informazioni trasmesse con le deduzioni - si è potuto accertare che l'azienda Calabria Verde, nell'anno 2023, ha incassato per le concessioni fida pascolo 115.511,58 euro e che, per le diverse e ulteriori concessioni occasionali e pluriennali, l'azienda ha riscosso nel medesimo esercizio introiti pari rispettivamente a 1.700,00 e 43.500,00 euro.

L'azienda Calabria Verde ha anche attestato che non sussistono situazioni concessorie in assenza della determinazione del canone e, a titolo di integrazione istruttoria, ha precisato che è in corso un'attività di ricognizione e di approfondimento della consistenza dei provvedimenti concessori effettivamente sussistenti che sarà completata in un arco temporale di 36 mesi ed ha trasmesso alcuni atti attestanti le iniziative assunte per la riscossione dei canoni pregressi e per l'acquisizione dei beni patrimoniali.

Si sono anche evidenziate le difficoltà connesse all'effettuazione della suddetta attività di censimento per la quale si è anche fatto ricorso, per il reperimento della documentazione altrimenti non reperibile, all'ausilio del Demanio dello Stato.

Con riferimento alle Ferrovie della Calabria risultano complessivamente n.229 fitti/concessioni per i quali l'incasso di competenza risulta pari a 392.300,00 euro e, tenuto conto del numero totale degli attraversamenti e delle interferenze per i quali risulta quantificato un importo corrispettivo di 222.200,00 euro, si può quantificare un importo complessivo di euro 614.500,00.

Le immobilizzazioni finanziarie ricomprendono le partecipazioni, i titoli ed i crediti concessi che, secondo il principio contabile 6.1.3, devono essere iscritti al valore del costo di acquisto tenuto conto delle perdite di valore che, a fine esercizio, si ritengono durevoli.

Le partecipazioni regionali evidenziano un complessivo asset di valore pari a 48.100.377,99 euro, con un decremento del valore complessivo, rispetto al precedente esercizio (48.953.566,95 euro), pari a circa l'1,7 per cento.

La Regione attesta il possesso di n.18 partecipazioni con un incremento rispetto all'esercizio precedente conseguente all'ingresso nella compagine sociale della società Tech4you s.c.r.l. per un importo di 20.000,00 euro e della partecipazione nella Fondazione "Istituto regionale per la comunità Arabesche di Calabria".

Alla data del 31.12.2023 *l'asset* delle partecipazioni regionali è composto da partecipazioni in imprese controllate per un valore di € 33.304.446,13, in imprese partecipate per un valore di € 13.496.256,86 e in altri soggetti per il valore di € 1.299.675,00.

L'attivo circolante ricomprende i crediti, le rimanenze, le disponibilità liquide e le attività finanziarie non oggetto di immobilizzazione.

Nell'esercizio in esame il valore complessivo dell'attivo circolante risulta di 6.001.516.009,79 euro con un lieve incremento rispetto all'esercizio precedente (5.906.681.706,22 euro) e con un'incidenza, rispetto al valore complessivo della componente attiva dello stato patrimoniale, corrispondente a circa il 61 per cento.

Una componente fondamentale dell'attivo circolante è costituita dai crediti che, nell'esercizio 2023, al netto della considerazione del Fondo svalutazione crediti, hanno un valore di 4.794.457.939,31 euro confermando il dato riferito al precedente esercizio (4.770.136.773,85 euro) e costituendo, in rapporto al complessivo attivo dello stato patrimoniale, una quota ragguardevole pari al 49 per cento del valore totale.

La voce principale inerente ai crediti è quella riferita ai crediti per trasferimenti e contributi, che ha una consistenza nell'esercizio in esame pari a 3.291.663.914,42 euro con un incremento di circa il 34 per cento rispetto al precedente esercizio e che rappresenta circa il 68 per cento dei crediti complessivamente esposti nell'attivo circolante e rispetto alla quale la quota prevalente discende dai crediti per trasferimenti e contributi verso le amministrazioni pubbliche che risultano di importo corrispondente a 2.987.795.465,07 euro.

Il Fondo Svalutazione Crediti, come già verificatosi nel precedente esercizio, risulta di maggiore consistenza rispetto al valore del Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità che, come già in precedenza descritto, nell'esercizio in esame ha un valore di euro 623.866.993,81.

La discrasia tra il FCDE e il Fondo Svalutazione crediti trova le seguenti giustificazioni:

✓ per euro 1.541.820,96 nella quota di residui attivi stralciati dal conto del bilancio perché privi di obbligazioni giuridiche perfezionate, ma mantenuti nei crediti della contabilità economico/patrimoniale - riferiti a "Riscossioni dei ruoli irrigui e di bonifica relativi alla gestione commissariale del Consorzio di Bonifica della Piana di Sibari e della Media Valle del Crati (Delibera della DGR n. 329 del 23/04/2003);

✓ per euro 88.674.388,30 nell'accantonamento nel fondo svalutazione di una quota dei crediti riscritti in bilancio a seguito della reimputazione dei residui attivi eliminati in sede di riaccertamento ordinario in quanto riaccertati con imputazione temporale nell'anno di scadenza del credito. Nello specifico tale importo si riferisce:

- per euro 60.674.388,30 ai residui attivi del Titolo III per servizio idropotabile vantati nei confronti del Comune di Reggio Calabria per i quali, in sede di parifica del Rendiconto 2018, la Corte dei conti aveva chiesto alla Regione Calabria di provvedere all'accantonamento nel FCDE. Pertanto, a seguito della eliminazione di tali residui e della loro reimputazione temporale negli esercizi successivi sulla base di un piano di rateazione, si è ritenuto opportuno e prudentiale mantenere l'accantonamento di tale credito nel fondo svalutazione crediti dell'Attivo Circolante dello Stato Patrimoniale;

- per euro 28.000.000,00 ai residui attivi del Titolo V vantati dalla Regione Calabria nei confronti di Sorical Spa a fronte dei contributi concessi alla società controllata sotto forma di anticipazione, con la legge regionale 10 luglio 2007, n. 15. Tale credito è stato prudenzialmente accantonato nel fondo svalutazione crediti dell'Attivo Immobilizzato dello Stato Patrimoniale".

Ciò premesso, la Procura conferma quanto già evidenziato in riferimento al giudizio di parifica relativo all'esercizio precedente in ordine alla necessità di riconsiderare i presupposti per il mantenimento nelle scritture patrimoniali dei succitati residui, anche in virtù del fatto che tali pretese creditorie sarebbero asseritamente prive di obbligazioni giuridiche perfezionate.

Peraltro, il mantenimento di residui risalenti, anche oltre il termine ordinario di prescrizione, costituisce un'evenienza eccezionale, che deve essere oggetto di adeguata ponderazione da parte dell'Ente. Ove il credito risulti, di fatto, non più esistente, esigibile o riscuotibile entro termini ragionevoli, deve essere stralciato dal conto dei residui e inserito nel conto del patrimonio in un'apposita voce dell'attivo patrimoniale fino al compimento del termine prescrizione, al termine del quale deve essere eliminato anche da tale conto, con contestuale riduzione del patrimonio.

A titolo indicativo si richiama che il credito di € 1.541.820,96 (accertato nel 2006) risulta stralciato dalla contabilità finanziaria nell'esercizio 2016 e quindi iscritto nel patrimonio ben oltre il quinquennio prescrizione.

Le disponibilità liquide registrano, nell'esercizio in esame, un valore complessivo di 1.206.995.585,31 euro, tenuto conto di quanto risultante dal conto corrente del tesoriere (864.862.338,09 euro), dal conto presso la Banca d'Italia (324.468.559,16 euro) e di quanto conservato nei depositi bancari e postali (euro 17.664.688,06).

Il suddetto complessivo valore si incrementa nella misura del 6 per cento rispetto all'esercizio precedente allorquando si registrava un ammontare totale pari a 1.136.471.601,07 euro.

Il valore dei ratei attivi risulta determinato con l'importo di € 414.094,72 con un sensibile decremento rispetto al dato dell'esercizio precedente (850.526,86 euro).

I risconti attivi, invece, sono pari ad € 28.630,68, in lieve diminuzione rispetto all'esercizio precedente (€ 34.875,75) e si riferiscono ai canoni di locazione passivi, canoni di telefonia mobile e noleggi di hardware pagati nel 2023 ma di competenza dell'esercizio successivo.

2.2. - Passivo

Il passivo dello stato patrimoniale è rappresentato innanzitutto dalla considerazione del patrimonio netto che nell'esercizio in esame ha un valore di 3.157.474.527,66 euro, con un incremento corrispondente a circa il 6 per cento rispetto al dato dell'esercizio precedente (2.976.605.656,39 euro).

Il fondo di dotazione, come nell'esercizio 2022, presenta un valore pari a 1.335.728.045,83 euro, mentre le riserve, che ammontano a 3.438.548.768,02, registrano, rispetto all'esercizio precedente, un incremento che, in valore assoluto, è di poco superiore a 134 milioni di euro.

Il risultato economico dell'esercizio registra un valore positivo di 185.101.936,43 euro che, in raffronto al dato dell'esercizio precedente (73.832.925,40 euro), assume un significativo valore positivo (+150%).

Il Fondo per rischi ed oneri registra nel 2023 un incremento corrispondente a circa il 25 per cento dal momento che risultano accantonamenti per 362.353.647,71 euro rispetto al dato del 2022 che registrava soltanto 289.032.628,57 euro a tale titolo.

Con specifico riferimento ai debiti, che costituiscono la porzione più consistente del passivo patrimoniale, si registra un valore complessivo di 5.925.464.583,44 euro, che è di poco inferiore rispetto al dato del 2022 (6.000.244.258,13 euro).

Le principali voci di debito sono quelle riferite ai debiti per trasferimenti e per contributi, che hanno un importo complessivo di 3.926.174.311,34, con un significativo incremento rispetto al dato dell'esercizio precedente (3.661.066.535,81 euro) ed i debiti di finanziamento che hanno un valore corrispondente a 1.397.132.571,70 euro, che anch'esso risulta di poco superiore al valore dell'esercizio 2022.

I ratei ed i risconti passivi, che costituiscono rispettivamente le quote di costi e oneri e le quote di ricavi per i quali è possibile evidenziare una manifestazione finanziaria futura e una parziale imputazione all'esercizio in esame, hanno una consistenza pari a 8.992.869,13 euro, in

diminuzione di circa il 6 per cento rispetto all'esercizio precedente (9.565.303,63 euro) e a 315.427.081,07, con un decremento pari a circa il 27 per cento rispetto all'esercizio 2022 (432.274.373,13 euro).

I ratei risultano diminuiti rispetto al 2022 in considerazione della quota di FPV relativa al salario accessorio dei dipendenti reimputata al 2023 mentre i risconti aventi un valore di 315.427.081,07 ricomprendono i contributi agli investimenti da parte dei ministeri e i contributi ed i ricavi stornati per il principio di correlazione tra costi e ricavi.

I conti d'ordine nell'esercizio in esame hanno un valore di 1.461.688.344,60 euro, con un sensibile incremento rispetto al dato all'esercizio passato (1.106.553.248,80 euro) e risultano composti per € 1.451.719.968,75 per "impegni su esercizi futuri" e per € 9.968.375,85 nell'ambito delle "garanzie prestate ad altre imprese". Tale importo si riferisce nello specifico alla garanzia prestata nei confronti del Consorzio di bonifica della Piana di Sibari e della Media Valle del Crati per le rate non ancora scadute.

3. - Conto economico

I componenti positivi della gestione, che sono pari a 7.173.438.533,52 euro, registrano un incremento pari a circa il 10 per cento rispetto al precedente esercizio (6.541.775.862,99 euro).

Il suddetto dato è conseguente al valore riferito ai proventi da tributi di 4.633.379.101,26 euro, con un lieve incremento rispetto all'esercizio 2022 (4.477.869.215,13 euro).

Un lieve incremento si registra anche tra i proventi da trasferimenti e contributi che nell'esercizio in esame risultano di ammontare complessivo pari a 2.274.508.297,88 euro e che nel 2022 avevano una consistenza di poco inferiore e pari a 2.013.396.135,84 euro.

L'incremento registrato è dovuto principalmente all'incremento dei contributi agli investimenti che nell'esercizio 2023 sono pari a 1.263.747.458,47 euro in considerevole aumento rispetto al dato dell'esercizio precedente (952.838.562,22).

Un ulteriore significativo incremento si evidenzia con riferimento ai ricavi delle vendite e prestazioni e proventi da servizi pubblici che, nell'esercizio in esame, sono di importo corrispondente a 19.667.691,93 euro con un significativo aumento rispetto al dato dell'anno precedente (11.940.979,77 euro) corrispondente a circa il 65 per cento.

I componenti negativi della gestione, che hanno un valore di euro 6.923.065.360,83 euro nel 2023 evidenziano un incremento pari a circa l'8 per cento rispetto al dato dell'esercizio precedente pari a 6.396.918.825,08 e con la prevalenza, per una porzione che risulta pari all'87 per cento dell'importo complessivo, della voce "trasferimenti e contributi" che risulta pari a 6.075.741.514,97 euro.

L'acquisto di materie prime e beni di consumo registra, rispetto al 2022, un lieve incremento, così come per le prestazioni di servizi, che risultano pari a 312.219.616,99 euro 266.168.706,37 si evidenzia un incremento pari a circa il 17 per cento.

Relativamente all'utilizzo dei beni di terzi nel 2023, di valore pari a 9.156.604,96 euro, si registra un sensibile incremento rispetto al 2022 (1.811.116,36 euro) come anche in riferimento ai trasferimenti e ai contributi, con l'aumento dei trasferimenti correnti in prevalenza destinati alle amministrazioni pubbliche che risultano pari a 985.414.434,09 e l'incremento dei contributi agli investimenti di altri soggetti (280.407.849,58 euro), che riguardano i contributi a imprese e istituzioni private.

La voce personale registra nell'esercizio in esame un lieve incremento ed ha un valore di 112.616.351,51 euro mentre un significativo incremento si riscontra per gli ammortamenti e le svalutazioni che sono di importo corrispondente a 304.408.973,03 euro.

Sulla base delle rilevazioni delle ulteriori componenti negative della gestione (variazione delle rimanenze e/o beni di consumo, accantonamenti per rischi e oneri diversi di gestione) la differenza tra i componenti positivi e quelli negativi della gestione risulta pari a circa 250 milioni di euro con un evidente incremento rispetto al precedente esercizio (144.857.037,91 euro).

I proventi finanziari hanno una consistenza di euro 3.705.659,69 e, rispetto al dato dell'esercizio precedente (4.539.259,19 euro), evidenziano un decremento significativo corrispondente a circa il 18 per cento e riguardano interessi attivi di mora e interessi bancari, mentre gli oneri finanziari gli interessi passivi correlati a mutui e anticipazioni di liquidità, gli interessi di mora e gli altri interessi passivi hanno un valore di 31.998.711,20 euro in lieve decremento rispetto all'esercizio 2022 (33.920.211,10 euro).

Le rettifiche di valore di attività finanziarie (svalutazioni e rivalutazioni) ammontano a zero nel 2023, come già riscontrato nell'esercizio 2022, gli oneri straordinari hanno un valore di 237.609.785,09 euro e i proventi straordinari risultano di importo corrispondente a 208.663.698,62 euro evidenziando un significativo decremento rispetto all'esercizio 2022.

CAPITOLO VII Indebitamento

(Vice Procuratore Generale Giovanni Di Pietro)

1. - L'indebitamento

L'esame dello Stato patrimoniale allegato al progetto di legge del rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2023, approvato dalla Giunta regionale con la deliberazione n. 204 del 30 aprile 2024, evidenzia la situazione debitoria della Regione come di seguito rappresentata.

Al 31 dicembre 2023 il totale dei debiti assomma ad euro 5.925.464.583,44, ammontare lievemente diminuito rispetto al dato dell'esercizio precedente (6.000.244.258,13 euro), con un decremento pari a 74.779.674,69 euro.

I debiti da finanziamento ammontano complessivamente a euro 1.397.132.571,70 mostrando un incremento, rispetto all'anno 2022, di euro 83.174.595,81.

I debiti verso altre amministrazioni pubbliche – derivanti dalle anticipazioni a titolo oneroso delle amministrazioni centrali – risultano di ammontare corrispondente a 534.874.845,25 euro in diminuzione rispetto all'esercizio precedente per un ammontare pari a circa 25 milioni di euro (559.876.871,99 euro).

I debiti verso altri finanziatori evidenziano un significativo incremento di ammontare pari a circa 108 milioni di euro (istituti di credito per mutui contratti) e i debiti derivanti dalla contrazione di mutui (*debiti verso altri finanziatori*) al 31/12/2023, ammontano complessivamente a euro 862.221.611,32 con un rilevante incremento rispetto all'esercizio precedente (754.074.766,21 euro), di cui euro 1.760.384,59 per mutui con la titolarità degli enti locali ma con contributo regionale ed euro 860.461.226,73 per mutui a totale carico della Regione.

2. - Il rispetto del vincolo di indebitamento

È agli atti il prospetto dimostrativo del rispetto del vincolo di indebitamento di cui all'art. 11 comma 3 lett. d), del D.lgs. n. 118/2011 trasmesso dal dipartimento economia e finanze in cui vengono riportati gli aggregati rilevanti ai fini della verifica del limite posto dall'art. 62 comma 5 del citato decreto legislativo. Dalla lettura dei dati indicati si evidenzia che tale limite risulta rispettato e il livello di indebitamento regionale riferito alle rate pagate effettivamente a consuntivo per mutui già contratti, pari al 5,86%, ha garantito il cofinanziamento del

programma operativo POR FESR 2014-2020 e del FEASR nell'ambito del Piano di Sviluppo Rurale 2014-2020.

Sulla base dei suddetti dati la capacità di indebitamento risulta determinata, per l'anno 2022, in un importo pari a euro 129.170.912,78 con un lieve incremento rispetto al dato dell'esercizio precedente (122.625.025,09) ma comunque entro il limite massimo della spesa annuale (178.591.425,80).

La componente delle "entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" risulta di ammontare complessivo pari a euro 4.853.019.807,48, i tributi destinati al finanziamento della Sanità sono di importo complessivo pari a euro 3.960.062.678,50 e i debiti esclusi dai limiti di indebitamento sono quantificati in euro 42.191.992,77.

3. - Il nuovo debito autorizzato

Il nuovo debito autorizzato e acceso nell'anno 2023 è complessivamente pari a euro 39.433.556,31 con la finalità di favorire il cofinanziamento del POR 2014-2020 e la realizzazione di interventi di edilizia sanitaria.

Il nuovo debito è stato accertato al titolo VI del bilancio 2023 e vi è perfetta coincidenza con gli stanziamenti del bilancio di previsione 2023/2025 autorizzati secondo le previsioni dell'articolo 4 della legge regionale n.37/2021.

Il nuovo debito accertato al titolo VI del bilancio dell'esercizio 2022 coincide con gli stanziamenti autorizzati con l'art. 4 della legge regionale del 27 dicembre 2021, n. 37, rubricato "Entrate derivanti dalla contrazione dei mutui", riferiti:

- per l'importo di euro 18.571.428,57 autorizzato dall'articolo 6, comma 2, della legge regionale 30.12.2015 n.32 per la copertura della quota regionale di cofinanziamento per i progetti operativi per la Calabria 2014/2020;
- per l'importo di euro 20.862.127,74, autorizzato dall'articolo 3, comma 4, della legge regionale 21.12.2018 n.48, per la copertura degli investimenti da realizzarsi ai sensi dell'accordo Stato-regioni in materia di concorso regionale alla finanza pubblica sottoscritto in data 15.10.2018

In conclusione, l'Ufficio del P.M raccomanda che - così come reiteratamente evidenziato dalla giurisprudenza - le operazioni di investimento, siano certe e rispettose dei principi del ciclo di programmazione anche per consentire la necessaria trasparenza delle scelte sull'utilizzo delle risorse che, secondo gli insegnamenti della Consulta, caratterizza il bilancio quale bene pubblico.

4. - Le garanzie prestate

Dalle risultanze istruttorie si rileva che l'unica garanzia prestata dalla Regione è quella a favore del Consorzio di bonifica della Piana di Sibari e della Media valle del Crati, in misura pari al 50% della rata di ammortamento del mutuo contratto dal commissario liquidatore del consorzio per far fronte alla situazione debitoria dell'ente.

La Regione, ai sensi dell'art. 2, comma 2, L.R. n. 12/2006, come previsto dall'art. 12 comma 3 del contratto di finanziamento, ha fornito apposita garanzia fideiussoria a favore del soggetto finanziario, ovvero l'Istituto bancario Unicredit Corporate Banking S.p.a., per l'importo corrispondente a due rate semestrali indicate nel piano di ammortamento, in merito alla quale nel corso dell'anno 2023 non vi è stata escussione".

In definitiva, la garanzia prestata per l'annualità 2023 dalla Regione Calabria a favore del Consorzio di bonifica della Piana di Sibari e della Madia Valle del Crati è pari ad euro

1.553.671,39 e coincide con il 50% delle rate di mutuo a carico dello stesso consorzio per le quali, nel corso dell'esercizio, non è stata richiesta alcuna escussione.

Dall'esame delle scritture patrimoniali si riscontra che l'ammontare della garanzia prestata dalla Regione è indicato tra i conti d'ordine del passivo dello stato patrimoniale, come previsto dallo schema di cui all'allegato 10 al D.lgs. n. 118/2011. L'ammontare risultante per l'anno 2022 è pari a euro 11.501.625,98.

Nel conto del bilancio, la Regione, al capitolo U22040901301 ha stanziato, impegnato e pagato il contributo di euro 1.553.250,14 in favore del consorzio, pari al 50% della rata annuale di ammortamento del mutuo contratto dal commissario liquidatore (artt. 1 e 2 della L.R. n. 12/2006 come modificati dall'art. 35 della L.R. n. 15/2008).

Per la restante quota del 50% della rata, garantita dalla Regione, non risultano rilevazioni contabili effettuate in sede di bilancio, né in sede di assestamento delle scritture propedeutiche alla chiusura del conto del bilancio.

In proposito - con riguardo a tale ultima notazione - la Procura regionale condivide l'osservazione formulata dalla Sezione di controllo che ha rilevato che nel paragrafo 5.5 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria 4/2 allegato al d.lgs. n. 118/2011 in tema di "concessioni di credito", nel capoverso viene indicato il trattamento delle garanzie fornite dall'ente sulle passività emesse da terzi, in particolare la circostanza che debbano essere fornite nel rispetto del principio della prudenza per cui è "opportuno che nell'esercizio in cui è concessa la garanzia, l'ente effettui un accantonamento tra le spese correnti tra i Fondi di riserva e altri accantonamenti. Tale accantonamento consente di destinare una quota del risultato di amministrazione a copertura dell'eventuale onere a carico dell'ente in caso di escussione del debito garantito".

CAPITOLO VIII Sanità

Parte prima (Sostituto Procuratore Generale Maria Gabriella Dodaro)

1. - Le fonti di finanziamento del Sistema sanitario Regionale

Le principali fonti di finanziamento del Sistema Sanitario Regionale sono:

- le risorse nazionali destinate alla sanità e dunque il riparto percentuale delle disponibilità finanziarie nazionali destinate alla sanità operato a favore delle regioni;
- i "Contributi extra fondo", ossia i contributi che non rientrano nel riparto delle disponibilità finanziarie per il SSN, ma sono a carico del Ministero della salute o di altri enti pubblici o del bilancio regionale;
- i contributi in c/esercizio per ricerca;
- le entrate proprie degli enti del SSN (i.e. ricavi per prestazioni sanitarie e sociosanitarie a rilevanza sanitaria, ricavi per Concorsi, Recuperi e Rimborsi, compartecipazione dei privati alla spesa sanitaria mediante ticket)

1.1 - segue: le risorse nazionali destinate alla sanità e dunque il riparto percentuale delle disponibilità finanziarie nazionali destinate alla sanità operato a favore delle regioni

In particolare, in sede di riparto del fondo indistinto tra le regioni per l'anno 2023, è stata assegnata alla Regione Calabria la quota del 3,12% (per un valore complessivo di € 3.860.626.054), in aumento rispetto al 2022, allorquando erano stati assegnati alla Regione Calabria € 3.726.070.854,00 ed una quota del 3,11% del finanziamento indistinto dei livelli essenziali di assistenza (LEA).

Da quanto acquisito in sede istruttoria, emerge che l'intero valore di risorse assegnate alla Regione e a destinazione vincolata per l'esercizio 2023, pari ad € 3.858.884.038, è stato stanziato, accertato e impegnato, sebbene al 31.12.2023 risultino rimosse risorse solo per € 3.446.695.525,00 con conseguenti residui attivi per € 412.188.513,00.

Peraltro, in merito al valore riscosso dalla Regione, si rappresenta che le somme rimaste in GSA e non trasferite alle Aziende sono pari, per il 2023, ad € 355.199.037. Seppure in decremento rispetto al 2022 (allorquando non furono trasferite risorse per € 486.333.399), tale fenomeno continua ad essere causa di un rallentamento delle procedure di spesa non in linea con la necessaria tempestività dell'azione gestionale programmata e con la necessaria copertura dei costi di esercizio o di investimento, da effettuarsi senza il costante ricorso alle anticipazioni di tesoreria.

Si tratta, infatti, di ingenti risorse che restano ogni anno inutilizzate e ferme presso la GSA sicché, a fronte delle gravi carenze del sistema sanitario calabrese e soprattutto del frequente ricorso alle anticipazioni di tesoreria e dei relativi costi, l'inutilizzo di tali risorse risulta essere grave.

1.2 - segue: i "Contributi extra fondo"

Ulteriore fonte di finanziamento del sistema sanitario regionale è la voce "Contributi extra fondo" a carico del Ministero della salute o di altri enti pubblici (pari per il 2023 a € 45.333.306) o del bilancio regionale (€ 139.721.125, in diminuzione rispetto al 2022 allorquando era pari ad € 154.256.584,00): somme che possono essere vincolate, a titolo di copertura Lea e Altro. L'esito dell'istruttoria evidenzia, in particolare, che i "contributi regionali destinati alla copertura dei LEA", pari ad € 118.250.000,00 - come avvenuto nello scorso anno -, non risultano erogati alle Aziende Sanitarie alla data del 31/12/2023 e sono accantonati nel CE IV Trim. 2023 presso la Gestione Sanitaria Accentrata. Come rilevato in occasione della scorsa parifica, si torna a ribadire che la mancata erogazione di tali disponibilità finanziarie alle Aziende sanitarie a copertura dei costi di gestione incide non soltanto sulla erogazione delle prestazioni obbligatoriamente assicurate, ma anche sulla qualità dell'assistenza fornita e sulla percezione che hanno l'opinione pubblica e gli assistiti proprio della qualità della prestazione, circostanza che legittima nella stessa opinione pubblica il ricorso alla mobilità extraregionale e l'aumento dei costi a carico del SSR.

1.3 - segue: contributi in c/esercizio per ricerca

Ulteriori entrate sono assicurate dalla erogazione dei contributi in c/esercizio per ricerca, per un valore tuttavia esiguo pari a € 362.500,00 in diminuzione rispetto al 2022 (€ 591.568,00) ed in ulteriore e forte diminuzione rispetto al 2021 (€ 941.383,00), somme comunque destinate quasi interamente all'AOU Mater Domini di Catanzaro.

Deve poi enfatizzarsi che tra le voci del conto economico si registra, alla voce AA 0270 - A.3, l'utilizzo dei fondi non impiegati nelle annualità precedenti per un valore di € 6.523.64300, in diminuzione rispetto al 2022, esercizio nel quale risultavano pari a € 10.354.857,00.

Seppure in diminuzione rispetto ai precedenti anni, tale voce esprime la necessità di un più rapido ed efficace utilizzo delle risorse messe a disposizione dallo Stato.

1.4 - segue: entrate proprie degli enti del SSN

Concorrono, poi, al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale le entrate proprie degli enti del SSN.

In proposito il riferimento è:

➤ ai ricavi per “prestazioni sanitarie e sociosanitarie a rilevanza sanitaria, di importo pari a € 55.600.483 (a fronte del ben più basso importo pari ad € 15.777.669,00 per il 2022), che sono composti dai ricavi per prestazioni erogate a soggetti pubblici e privati o per prestazioni erogate in regime di *intramoenia* e per prestazioni erogate a residenti extraregione in compensazione (c.d. mobilità attiva).

In ordine a tale ultima voce (mobilità attiva), deve essere evidenziato che il valore è, ad oggi, del tutto esiguo, soprattutto se raffrontato con i costi sostenuti dalla Regione Calabria per la mobilità passiva⁹⁹. Ciò, a conferma del fatto – più volte stigmatizzato in occasione delle precedenti udienze di parifica del rendiconto regionale – che il sistema sanitario calabrese non ha alcuna attrattività per i residenti extraregione.

Dall'esame degli atti istruttori si registrano poi:

- € 39.433.192 (a fronte di € 2.286.272,19 nel 2022) per prestazioni *“erogate a soggetti pubblici”*;

- € 4.896.736 (a fronte di € 3.524.958,55 nel 2022) per prestazioni *“erogate a privati”*;

- € 11.270.554 (a fronte di € 9.966.438,88 nel 2022) per prestazioni erogate in *“regime di intramoenia”*. Quest'ultima voce registra un costante aumento se si tiene conto che nel 2021 si registravano ricavi per soli € 8.824.701,00 e non può che essere letta come una necessitata compartecipazione dei cittadini ai costi della sanità, oltre che come il segno della volontà dei cittadini di evitare le lunghe attese del sistema sanitario facendo fronte ai costi del regime di *intramoenia*;

➤ ai ricavi per *“Concorsi, Recuperi e Rimborsi”*, che nel 2023 hanno un valore di € 62.968.153 in aumento rispetto al 2022, ove erano pari ad € 57.096.082;

➤ ai rimborsi da privati, pari a € 57.726.538, di cui € 55.219.538 da aziende farmaceutiche per Pay-Back, interamente incassati.

Diversamente da quanto rilevato lo scorso anno in occasione dell'udienza di parifica, non si registrano dunque per il 2023 ritardi nell'incasso dei versamenti da parte delle aziende fornitrici e si rileva, dunque, l'esito positivo delle azioni di recupero di tali somme;

➤ al valore dei proventi per la *Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie*, che per l'anno 2023 espone un valore pari a € 17.868.644 in aumento rispetto al 2022 (€ 16.214.514,00) ed al 2021 (14.758.967,00) .

Una notazione particolare merita il valore dei ticket per prestazioni sanitarie in relazione ai quali questa Procura Contabile, in uno con la Sezione Giurisdizionale, già da diversi anni compulsa il sistema sanitario, le strutture aziendali e i soggetti cui è stato affidato il maneggio di denaro pubblico a rendere il conto del loro operato fornendo esatta contezza delle somme incassate e del tempestivo versamento nelle modalità di rito;

➤ alla quota dei *ticket* pagati dai cittadini calabresi per la spesa farmaceutica che per l'anno in esame è pari ad € 52.267.494.

⁹⁹ Nella nota della Regione Calabria, Dipartimento Salute e Welfare, prot. n. 453642 del 09.07.2024 è stato comunicato che le entrate per mobilità attiva sono pari ad € 36.913.856,00, mentre i costi per mobilità passiva sono pari ad € 289.326.061,00

La compartecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria avviene anche attraverso il regime previsto dall'articolo 7, comma 1, del decreto-legge 347/2001, per i farmaci equivalenti non coperti da brevetto.

Come già evidenziato dalla Sezione di controllo e da questa Procura in occasione della parifica del bilancio regionale 2022, il cittadino che acquista il farmaco generico (o equivalente) consegue un risparmio di spesa notevole, sia per sé sia per il Sistema Sanitario regionale.

In ragione della bassa percentuale di cittadini calabresi che fa ricorso ai farmaci generici, permane, tuttavia, in Calabria la necessità di effettuare costanti interventi – ulteriori rispetto a quelli già attuati dalla Regione Calabria – di tipo informativo/formativo al fine di promuovere un più ampio utilizzo dei medicinali equivalenti.

Tali interventi di incentivazione all'utilizzo dei farmaci equivalenti potranno avere come destinatari tanto i medici di medicina generale ed i farmacisti, quanto anche i consumatori finali tramite campagne informative destinate a tale scopo.

2. - La gestione della spesa sanitaria

2.1 - Spese per beni e servizi non sanitari

L'esito dell'istruttoria posta in essere dalla Sezione di controllo evidenzia un aumento dei costi sanitari sostenuti dalle ASP nel corso dell'ultimo anno per acquisti di beni e servizi sanitari ed una diminuzione dei costi per beni e servizi non sanitari che, invece, erano aumentati esponenzialmente nel corso dell'anno 2022.

In particolare, sono aumentati i costi per acquisti di beni sanitari (6%) e di servizi sanitari (20%) e diminuiti i costi per servizi non sanitari (-10%), nonché per la manutenzione e la riparazione dei macchinari (-6%) e per il godimento di beni e servizi (-10%).

Tuttavia, in ambito regionale, nel corso dell'ultimo anno, si è assistito ad un aumento del costo per i servizi di lavanderia, pulizia, mensa, riscaldamento, assistenza informatica e smaltimento rifiuti; servizi che devono essere erogati previo espletamento di procedure di evidenza pubblica e per i quali si raccomanda al *management* competente – per come già fatto in occasione della precedente udienza di parifica del bilancio regionale – la massima tempestività nella indizione delle gare per le forniture di beni e servizi in modo da evitare il ricorso alla proroga di quelle in corso.

A tal proposito, si evidenzia che anche in forza dell'osservatorio istituzionale da cui muove l'analisi di questa Procura regionale è emerso come diverse e variegato siano le irregolarità registrate in passato nelle procedure di affidamento dei servizi e come in molti casi si faccia immotivato ricorso alla proroga a fronte di una non tempestiva – ed ingiustificata – attivazione delle procedure di rinnovo; proroghe che evidentemente non sono in grado di garantire i più elevati standard qualitativi nella prestazione dei servizi e nemmeno le migliori condizioni di acquisto.

A fronte, poi, del dato percentuale di aumento dei costi per energia elettrica, si reputa opportuno adottare idonee iniziative ed accelerare quelle in corso per pervenire ad un risparmio di spesa attraverso l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili.

A tal proposito, merita attenzione la circostanza che, con DCA n. 43 del 08.02.2023, a valere sul Fondo per il rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del paese finalizzato ai programmi di investimento e ai progetti a carattere innovativo ad elevata sostenibilità, è stato approvato il Programma regionale degli interventi di importo complessivo pari ad € 19.289.167,10 di cui € 12.211.606,19 quali "Somme da destinare al finanziamento di interventi di sostenibilità ambientale ed efficientamento energetico".

Il piano approvato a febbraio 2023 prevede inoltre, interventi per € 7.077.560,91 da destinare ad interventi di edilizia sanitaria.

All'uopo, ancora una volta (come già fatto in occasione della precedente udienza di parifica del bilancio regionale), questa Procura richiama all'attenzione la particolare valenza della fase progettuale, nonché la necessaria e preventiva acquisizione di tutte le autorizzazioni in funzione dell'avvio dei lavori e, comunque, della regolarità delle opere installate. E ciò al fine di evitare la ripetizione di errori per i quali la Procura regionale ha chiesto ed ottenuto la condanna dei responsabili per avere causato gravissimi danni erariali, sino a giungere all'emissione di ordini di demolizione di impianti fotovoltaici realizzati in assenza delle necessarie autorizzazioni amministrative¹⁰⁰. Permane dunque la necessità di fare ricorso a personale altamente qualificato per la realizzazione delle opere e di individuare responsabili unici del procedimento che siano in possesso di idonee e specifiche competenze professionali e tecniche.

Per quanto attiene agli interventi di edilizia sanitaria resta, invece, ferma la necessità di tenere conto del patrimonio immobiliare già di proprietà delle Aziende Sanitarie al fine di valorizzare al massimo gli immobili esistenti e di evitare il deterioramento di immobili non adeguatamente mantenuti o finanche in disuso, nonché lo spreco di denaro pubblico derivante da locazioni passive.

2.2 - Spese farmaceutiche e per dispositivi medici

Il Dipartimento tutela della salute ha comunicato che la Regione Calabria per il 2023 ha rispettato il tetto per la spesa farmaceutica convenzionata con un'incidenza percentuale della spesa del FSR pari al 6,98%, a fronte di un limite massimo fissato al 7%.

Per razionalizzare la spesa farmaceutica convenzionata e garantire la qualità delle cure, si registra positivamente che, con DCA n. 330/2023, sono stati aggiornati gli indicatori di appropriatezza prescrittiva, consentendo ai medici di medicina generale ed ai pediatri di libera scelta di migliorare l'appropriatezza prescrittiva.

Per ciò che attiene, invece, alla spesa farmaceutica per acquisti diretti, la Regione Calabria non ha rispettato il tetto massimo di spesa fissato al 7,65% (quale incidenza percentuale della spesa sul FSR), risultando tale spesa pari all'11,30%.

Si registra positivamente anche la circostanza che la struttura commissariale ha stipulato una convenzione con la Stazione Unica Appaltante Calabria, per lo svolgimento in favore degli enti del SSR di gare per i farmaci occorrenti alle Aziende del SSR, e che la SUA ha avviato positivamente alcune procedure di gara giungendo alla loro aggiudicazione¹⁰¹. Si rinnova, in ogni caso, l'invito - già rivolto in occasione della precedente parifica del bilancio regionale - a procedere celermente alla riorganizzazione di tutti gli acquisti centralizzati alla luce di un attento monitoraggio della spesa farmaceutica, privilegiando sempre l'acquisto di farmaci equivalenti.

¹⁰⁰ Cfr. a tal fine **Corte dei conti – Sezione giurisdizionale per la regione Calabria, sentt. n. 56 e 57 del 2023** in cui, in adesione alla prospettazione dell'Ufficio del Pubblico ministero, si conferma la sussistenza di un danno erariale conseguente alla non corretta realizzazione ed alla conseguente necessaria demolizione degli impianti fotovoltaici realizzati presso l'Ospedale di Tropea e l'Ospedale di Cetraro in assenza dei provvedimenti preventivi necessari per assicurare la conformità dell'opera alle norme edilizie ed urbanistiche, nonché in assenza della preventiva comunicazione all'Ufficio del Genio civile e delle necessarie autorizzazioni paesaggistiche, sismiche e ambientali.

¹⁰¹ Con DDG n. 3754 del 16.3.2023, DDG n. 9606 del 06.07.2023, DDG n. 14090 del 04.10.2023, DDG n. 1491 del 04.10.2023; DDG n. 13369 del 22.09.2023 e DDF n. 9608 del 06.07.2023 si è proceduto alla aggiudicazione delle gare di appalto per la fornitura di prodotti farmaceutici e, in particolare, di: vaccini, prodotti farmaceutici biologici, radiofarmaci, immunoglobuline e vaccini antinfluenzali.

Si ribadisce, inoltre, l'importanza dell'assegnazione di personale dedicato, di spazi idonei e opportunamente dotati di strumenti di gestione e attrezzature per garantire la corretta utilizzazione dei magazzini farmaceutici. Questa Procura, infatti, nell'ambito dei giudizi di conto in cui è chiamata a rendere il proprio parere, constata frequentemente ingenti difficoltà degli agenti contabili preposti alla gestione dei magazzini farmaceutici nel rendere il conto della propria gestione. Tale difficoltà è peraltro spesso strettamente legata alla presenza di sistemi di contabilizzazione della gestione dei farmaci che necessitano di immediata revisione, "in quanto le norme regolamentari che lo disciplinano (DPGR n. 38/2012 modificato ed integrato dal DCA n. 137/2015) non sono rispettose dei principi di contabilità generale".¹⁰²

È palese, infatti, che, da un lato, le carenze nella gestione dei magazzini condizionano negativamente le procedure di acquisto e di gestione di farmaci e dei beni da conservarsi nei magazzini stessi e, dall'altro lato, offrono ampi spazi di illecito in assenza di una generale dotazione di strumenti per l'adozione di una contabilità analitica supportata da moderni sistemi informatici di gestione del magazzino. Pertanto, la Procura regionale invita la Gestione commissariale - per come peraltro già fatto in occasione della udienza di parifica del bilancio regionale 2022 - a porre in essere iniziative di formazione ed aggiornamento del personale amministrativo e dei dirigenti farmacisti - individuati dalla normativa quali agenti contabili tenuti alla resa del conto - in materia di contabilità analitica.

2.3 - Spesa per il personale

In conformità al Programma Operativo regionale 2022/2025, gli Enti del Sistema sanitario Regionale proseguono nel potenziamento delle assunzioni a tempo indeterminato e nel reclutamento - necessario ed auspicato - di personale medico, principalmente da destinarsi ai settori dell'Emergenza Urgenza, della anestesia e rianimazione, della chirurgia ed ortopedia, poiché affetti da maggiore carenza di organico.

Tuttavia, al 31.12.2023 si registra ancora carenza di personale medico ed infermieristico in ragione della scarsa attrattività del sistema sanitario calabrese per dirigenti medici ed infermieri che, al di fuori della Regione Calabria, possono certamente disporre di migliori attrezzature, di spazi più adeguati e, più in generale, di una organizzazione più efficiente del proprio lavoro. Prova di ciò è fornita dall'esito dei bandi di concorso indetti nel 2021 e nel 2022 per posizioni sia a tempo determinato sia a tempo indeterminato; esito che è specchio della difficile situazione che vive il sistema sanitario calabrese, essendo i predetti bandi, nella gran parte dei casi, andati deserti o essendo le procedure di selezione conclusesi con la rinuncia da parte dei vincitori.

La carenza di personale sanitario si palesa ancora più grave se si tiene conto dello scenario che farà seguito ai pensionamenti previsti nel prossimo triennio.

In questo panorama desolante, si registra positivamente l'intervento della legge regionale 87 del 3 luglio 2023, che ha consentito agli specializzandi di partecipare ai concorsi banditi dalle Aziende sanitarie già a partire dal secondo anno di formazione, e quello del decreto legge 30 marzo 2023 n. 34, convertito con la legge 26 maggio 2023 n. 56, ai sensi del quale: i) i medici che tra gennaio 2013 e giugno 2023 hanno lavorato in pronto soccorso per almeno 3 anni (anche con

¹⁰² Così Sez. Giur. Calabria, sentenza n. 251/2023 che ha dichiarato l'irregolarità del conto giudiziale depositato dall'agente contabile responsabile della gestione del magazzino della farmacia dell'Azienda Ospedaliera Mater Domini di Catanzaro. La difficoltà nella compilazione dei conti giudiziali da parte dei responsabili delle farmacie emerge inoltre dalle numerose sentenze della Sezione Giurisdizionale per la Calabria che hanno dichiarato improcedibili i conti giudiziali resi dagli agenti contabili (cfr., tra le altre, sentt. Sez. giur. Calabria nn. 79/2023 e 80/2023 che hanno dichiarato improcedibili i conti resi dal consegnatario del magazzino farmacia - Azienda Ospedaliera Pugliese Ciaccio di Catanzaro e sentt. Sez. Giur. Calabria nn. 66/2023, 67/2023 e 68/2023 che hanno dichiarato improcedibili i conti relativi alla gestione del magazzino farmacia dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Crotone.

contratti discontinui) fino al 31 dicembre 2025 potranno partecipare ai concorsi di Medicina e chirurgia di accettazione e di urgenza anche senza specializzazione; ii) anche gli specializzandi potranno prestare servizio nei reparti di Pronto soccorso; iii) fino al 31 dicembre del 2025 a chi ha una qualifica professionale conseguita in un altro Stato sarà consentito temporaneamente l'esercizio dell'attività sanitaria in deroga alle norme sul riconoscimento dei titoli esteri.

Meritorio è anche l'invito rivolto ai Direttori Generali ed ai Commissari Straordinari delle Aziende Sanitarie Provinciali e delle Aziende Ospedaliere a fare ricorso al reclutamento mediante utilizzo delle graduatorie a tempo indeterminato delle altre Aziende ex art. 9, comma 1, l. 3/2003; invito da ultimo ribadito con nota prot. 155216 del 29.02.2024.

Continua, inoltre, a farsi fronte all'emergenza sanitaria ed alla carenza di personale medico mediante le misure previste dal DCA n. 87 del 17 agosto 2022, con cui il Commissario Straordinario ha sottoscritto un accordo con la società cubana Comercializadora del Servicios Medicos Cubanos S.A. (in sigla, CSMC S.A.) per il reclutamento di professionisti sanitari appartenenti a diverse specializzazioni. L'accordo ha previsto il perfezionamento di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato (2 anni) fino ad un numero massimo di 497 professionisti cubani, ai quali la Regione Calabria si impegna a corrispondere la somma complessiva di € 4.700,00 mensili¹⁰³.

Tale misura ha consentito di non fare ricorso ai cosiddetti medici gettonisti e di ottenere un risparmio di spesa (stimato in € 13.709.446,38 per il solo 2023) in favore del sistema sanitario regionale.

Come evidenziato già in occasione della precedente parifica del bilancio regionale, tuttavia, tale misura non può che ricondursi ad un quadro emergenziale che si auspica sia al più presto superato anche grazie ad organici e sostanziali interventi del legislatore nazionale, che prevedano, da un lato, lo stanziamento di maggiori risorse per il costo del personale sanitario e, dall'altro lato, la revisione del sistema del numero chiuso nelle facoltà di medicina ed una migliore programmazione universitaria delle future professionalità mediche.

2.4 - Mobilità passiva extraregionale

Un altro importante capitolo di spesa è costituito dal capitolo "mobilità passiva extraregionale" (capitolo U6101011001) per il rilevante importo di € 289.326.061,00 derivante prevalentemente da "Acquisti servizi sanitari per assistenza ospedaliera da pubblico extraregionale" (per ben € 211.766.994,33) e da "Acquisti servizi sanitari per assistenza specialistica ambulatoriale da pubblico extraregionale" (per € 41.057.147,56)¹⁰⁴. Tale dato conferma come il sistema sanitario calabrese sia poco attrattivo per gli stessi cittadini calabresi che, come noto, decidono spesso di effettuare ricoveri ospedalieri fuori regione e di sottoporsi ad accertamenti e visite specialistiche presso strutture pubbliche extraregionali o convenzionate con altre regioni italiane.

La qualità dei servizi resi, l'innovatività delle tecniche operatorie, la necessità di prestazioni di ricovero di alta complessità, la maggiore produttività di alcuni centri medici presenti fuori

¹⁰³ I medici cubani in servizio presso gli Enti del Sistema Sanitario calabrese nel 2023 erano 171 cui si sommano 98 medici giunti in Italia il 31 gennaio 2024. Con nota prot. n. 45642 del 09.07.2024, il Dipartimento Salute e Welfare ha inoltre chiarito che le aziende sanitarie sono tenute ad anticipare i costi alloggiativi ai medici cubani; costi rimborsati successivamente dalla Regione Calabria e dei quali, allo stato, non è stato comunicato alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti l'importo esatto. La Regione, invece, sostiene direttamente i costi per voli aerei e spese accessorie che, per l'anno 2023, ammontano complessivamente ad € 261.732,24.

¹⁰⁴ Dati comunicato dalla Regione Calabria, Dipartimento Salute e Welfare, con nota prot. n. 453642 del 09.07.2024 al Dirigente Generale Economia e Finanze.

regione (che sono quindi in grado di fornire più rapidamente i servizi richiesti), sono le principali ragioni che portano i cittadini calabresi a ricorrere alla mobilità passiva. Secondo il rapporto Agenas sulla mobilità sanitaria interregionale 2023, a caratterizzare la mobilità sanitaria non è dunque solo la mobilità apparente (ricoveri effettuati nella regione di domicilio del paziente quando quest'ultima non coincide con la regione di residenza) o la mobilità casuale (ricoveri effettuati in urgenza) bensì, anche e soprattutto, la cosiddetta mobilità effettiva, determinata dalla scelta del cittadino/paziente.

Le principali regioni attrattive sono: Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Toscana.

Non secondario è, inoltre, il ruolo delle strutture private accreditate presenti nelle predette regioni e nella regione Lazio, strutture che restano attrattive soprattutto per prestazioni di alta complessità.

Pur auspicando una decisa riduzione dei costi per mobilità passiva, i dati forniti dalla Regione Calabria, in uno con quelli forniti dal rapporto Agenas, evidenziano un forte gap in merito alla qualità e quantità dei servizi sanitari resi nelle diverse regioni italiane, gap difficile da ridurre a breve termine e senza interventi programmatici che possano incidere sulla qualità e al contempo sulla quantità delle prestazioni rese.

3. - “Azienda Zero”

Con la Legge Regionale n. 32 del 15 dicembre 2021 è stato istituito un nuovo ente di *governance* della sanità regionale calabrese denominato “Azienda per il governo della sanità della Regione Calabria- Azienda Zero” e sono state attribuite alla stessa competenze di governo del sistema sanitario.

In occasione della parifica del bilancio regionale 2022, il Dipartimento Tutela della Salute aveva comunicato, in fase istruttoria, di non aver posto in essere alcuna attività, neppure prodromica, afferente al passaggio di consegne da parte della Gestione Sanitaria Accentrata ed aveva riferito che le attività relative al passaggio di alcune funzioni avrebbe dovuto avere avvio nel mese di ottobre 2023, mentre l'entrata a regime per la gestione delle funzioni affidate nella loro integralità era stata fissata per la fine del 2024.

Nelle more, l'amministrazione regionale ha comunicato che nei mesi di novembre e dicembre 2023 Azienda Zero ha iniziato le attività di affiancamento nei seguenti compiti: i) armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio; ii) gestione dei flussi di cassa; iii) tenuta delle scritture della GSA ex art. 22 d.lgs. 118/2022; iv) redazione dei bilanci preventivo e consuntivo della GSA; v) redazione del bilancio consolidato preventivo e consuntivo del Servizio Sanitario regionale e dei relativi allegati.

Con deliberazione n. 8 del 4 giugno 2024, è stato dato avvio all'indizione dell'avviso pubblico finalizzato all'acquisizione della manifestazione di interesse per il conferimento dell'incarico di direttore sanitario dell'azienda.

Inoltre, con nota prot. n. 1066 del 4 giugno 2024, Azienda Zero ha rappresentato alla Struttura Commissariale e al Dipartimento Salute e Welfare l'urgenza di dare avvio alle procedure finalizzate all'acquisizione del contingente di personale “la cui copertura sarà assicurata attraverso l'efficientamento delle funzioni oggi in capo alle singole Aziende e che verranno gradualmente trasferite ad Azienda Zero”. Il piano di fabbisogno di personale di Azienda Zero per l'anno 2024 è stato approvato con DCA n. 134 dell'11 giugno 2024.

Si segnala e si auspica che Azienda Zero copra al più presto il fabbisogno di personale di cui necessita e che, sempre al più presto, diventi effettivamente operativa fornendo il contributo atteso - come struttura snella ed accentrata di gestione - in settori cruciali del sistema sanitario calabrese e, in particolare, nella soluzione dell'annoso problema dei doppi pagamenti e nella

individuazione degli strumenti operativi volti a prevenirli, oltre che nella gestione delle necessarie e più opportune procedure di reclutamento di personale, *in primis* di personale sanitario e, dunque, nella individuazione delle procedure più opportune per poter garantire un numero minimo di personale medico e paramedico idoneo alla soddisfazione dei LEA ed all'abbattimento delle liste di attesa.

Pur auspicando un proficuo intervento di Azienda Zero negli ambiti più strategici e critici del Sistema Sanitario Regionale, resta indispensabile coordinare le funzioni del nuovo soggetto Azienda Zero con quelle del Dipartimento Salute; ciò al fine di evitare duplicazioni di funzioni e conseguentemente di costi e ovviamente anche duplicazioni di procedure che - contrariamente all'intento che ha animato la creazione di Azienda Zero - potrebbero rallentare l'operato amministrativo rendendolo meno efficiente.

Sanità
Parte seconda
(Sostituto Procuratore Generale Fernando Gallone)

1. - Gestione dei fondi Covid-19

La gestione dei fondi Covid-19 relativa all'esercizio finanziario 2022 presentava elevati livelli di criticità¹⁰⁵. Gli importi trasferiti alla regione per far fronte alla pandemia, sia nella fase acuta che successivamente, non erano stati integralmente erogati alle aziende sanitarie.

La Sezione di controllo, dunque, partendo dalle conclusioni esposte nella relazione allegata alla deliberazione relativa al Giudizio di Parificazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2022, ha continuato a monitorare l'utilizzo di tali risorse economiche e - all'esito delle interlocuzioni con l'amministrazione - è emerso che al 31/12/2023 tutti i fondi assegnati e accertati risultano impegnati nella loro integralità e di essi risultano pagati (quindi ripartiti alle aziende del SSR) per complessivi € 183.054.851,05.

Pertanto, alla data del 31/12/2023 risultano ancora da pagare € 74.293.639,41.

Ciò premesso, la Procura regionale nuovamente si riserva di valutare nel corso dei futuri esercizi finanziari il corretto utilizzo dei fondi ancora da destinare agli interventi programmati.

2. - Bilanci 2023 delle Aziende del SSR e dati del consolidato IV trimestre 2023

A distanza di oltre quattordici anni di gestione commissariale è ancora oggi in itinere il Piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario¹⁰⁶ della regione Calabria e non è stato ancora definito l'ammontare complessivo del debito in ambito sanitario.

Le iniziative adottate negli ultimi esercizi finanziari hanno certamente segnato una significativa inversione di tendenza rispetto al passato, ma comunque si inseriscono in un contesto di omissioni, di grave disordine contabile, di inazione del management regionale, di violazione delle più elementari regole che presiedono alla regolare gestione dei bilanci, fattori

¹⁰⁵ Dal raffronto dei rendiconti relativi agli anni 2020, 2021 e 2022, era emerso che rispetto ai fondi Covid assegnati dallo Stato alla regione Calabria, pari ad euro 257.368.490,46, ne risultavano interamente impegnati euro 230.072.767,59 (pari all'89,46% dei fondi stanziati) ed erogati al 31 luglio 2023 euro solo 123.098.844,12 (pari a poco più del 50% dei fondi impegnati).

¹⁰⁶ Il primo programma è stato reso operativo a seguito dell'accordo con i Ministeri dell'economia e della salute con D.G.R. n. 845 del 16 dicembre 2009. Ad oggi vige il **Programma Operativo 2022-2025**, adottato con DCA n. 162 del 18 novembre 2022.

negativi che hanno condizionato e condizionano la riconduzione a normalità del sistema sanitario regionale.

Significativa, tra tutte, è la prassi in uso presso le Aziende del SSR, dopo aver adottato con deliberazione il relativo bilancio, di revocare il provvedimento di adozione e di riaprire il bilancio modificandolo ed inserendo le poste contabili prima non determinate, in violazione dell'art. 2423 bis del c.c. e del Principio contabile OIC n. 29¹⁰⁷.

Prassi errata che, nonostante i ripetuti richiami della magistratura contabile, la Regione Calabria ha continuato a perpetrare anche con riferimento ai bilanci dell'esercizio finanziario 2023.

Al fine di procedere all'esame della gestione finanziaria delle Aziende del SSR la Sezione ha richiesto al competente Dipartimento di trasmettere i bilanci, laddove già approvati, adottati da ciascuna Azienda sanitaria e corredati dalle relazioni del Collegio sindacale; diversamente, ove i bilanci non fossero ancora stati approvati, di trasmettere quantomeno il CE aggiornato al IV trimestre 2023 consolidato da cui poter rilevare oltre al valore totale consolidato anche i valori afferenti alla GSA e alle singole Aziende del SSR.

Alla data del riscontro solo alcune Aziende avevano approvato i bilanci, e il Dipartimento ha prodotto il CE IV trimestre consolidato per l'anno 2023¹⁰⁸ dal quale è possibile rilevare oltre al valore totale consolidato (pari a € 18.162.070,00) anche i valori afferenti alla GSA e a ciascuna delle Aziende del SSR.

Dal raffronto con i dati relativi al precedente esercizio finanziario 2022 emerge un **consistente peggioramento** per tutte le aziende sanitarie e, di conseguenza, anche del risultato di esercizio consolidato, diminuito rispetto a quello dell'esercizio precedente, da 54 €/mln a 18 €/mln.

3. - Gestione caratteristica, finanziaria e straordinaria delle aziende del SSR

La Sezione ha esaminato, per ciascuna Azienda sanitaria, l'andamento della gestione caratteristica, finanziaria e straordinaria nel triennio 2021/2023, servendosi dei dati estrapolati dal CE IV trimestre 2023 laddove non fosse stato ancora approvato il bilancio finanziario relativo al 2023.

Dal confronto dei dati 2022 - 2023 è emerso un peggioramento del risultato d'esercizio per le seguenti aziende sanitarie:

- ASP di Cosenza da € 2.475.871,00 a € 14.235,00;
- ASP di Crotona da - € 52.327.918,00 a - € 75.585.417,00;
- ASP di Catanzaro da - € 15.859.394,00 a - € 66.056.709,00;
- ASP di Vibo Valentia da € 5.426.695,87 a - € 15.483.953,48;
- AO di Cosenza da - € 20.789.140,00 a - € 32.300.436,34;
- AO di Reggio Calabria da € 2.734.827,00 a - € 8.794.582,00;
- INRCA da -€ 4.286.047,00 a -€ 4.515.347,00.

¹⁰⁷ È infatti previsto che, qualora nel corso di un esercizio emergano errori commessi nella redazione del bilancio precedente, l'intervento di correzione deve avvenire nella contabilità dell'esercizio in cui gli errori sono stati scoperti, utilizzando come componente del reddito la voce "proventi ed oneri straordinari". In tal senso la stessa Sezione di controllo evidenzia che quella prospettata è l'unica metodica legittima "ammessa per rispettare il principio della continuità dei bilanci dell'impresa, in base al quale la riapertura dei conti di un esercizio deve essere fatta recependo sistematicamente i valori di chiusura dell'esercizio precedente", per concludere quindi che "Parallelamente, è onere dell'Azienda dettagliare in nota integrativa, le rettifiche apportate riguardanti un esercizio chiuso".

¹⁰⁸ Il report IV trimestre 2023 trasmesso dal Dipartimento Tutela della Salute in data 13/6/2024 non tiene conto del risultato del bilancio d'esercizio 2023, adottato dall'ASP di Vibo Valentia con deliberazione n. 1059 del 17/6/2024, pervenuta alla Sezione con PEC del 18 giugno 2024.

L'AOU Dulbecco - nata per incorporazione dell'AO Pugliese Ciaccio nell'AOU Mater Domini - registra, per il 2023, una perdita pari a - € 44.957.524,00, in evidente peggioramento rispetto ai risultati dell'esercizio precedente conseguiti dalle due singole Aziende (nel 2022 l'AO Pugliese Ciaccio aveva registrato un utile pari a € 1.166.723,00 e l'AOU Mater Domini una perdita di - € 24.952.345,00).

Il risultato della gestione caratteristica (differenza tra "Valore della Produzione" e "Costo della Produzione") risulta peggiorato dal 2022 al 2023 per le seguenti aziende sanitarie:

ASP di Cosenza -> da € 51.454.200,00 a € 14.338.368,00;
ASP di Crotona -> da - € 31.060.496,00 a - € 43.371.383,00;
ASP di Catanzaro-> da € 3.461.133,00 a - € 53.036.645,00;
ASP di Reggio Calabria-> da € 17.786.507,00 a € 3.428.701,00;
ASP di Vibo Valentia-> da € 18.572.854,00 a -€ 18.737.160,00;
AO di Cosenza-> da - € 17.547.579,00 a - € 28.094.946,25
AO di Reggio Calabria-> da € 10.219.343,00 a - € 1.406.801,00;
INRCA-> da -€ 3.971.530,00 a - € 4.541.565,00.

Il risultato della gestione finanziaria (Proventi ed oneri finanziari +/-) è peggiorato dal 2022 al 2023 per le seguenti aziende sanitarie:

ASP Cosenza -> da -€4.600.630,00 a -€ 4.731,828,00;
ASP di Crotona-> da -€ 2.940.606,00 a -€ 3.897.686,00;
ASP di Reggio Calabria -> da - € 5.436.515,00 a - € 9.345.677,00;
AO di Cosenza-> da -€ 281.141,00 a -€ 627.198,52

Anche il risultato della gestione straordinaria (Proventi straordinario- Oneri straordinari) risulta peggiorato dal 2022 al 2023 ma unicamente per l'ASP di Crotona che è passata da -€ 10.681.115,00 a -€ 20.516.065,00.

Conclusivamente, dai suindicati valori si evince un quadro caratterizzato da un saldo positivo nel 2023 sia della gestione caratteristica essendo lo stesso pari a € 71.272.577,00 sia della gestione straordinaria, pari a € 55.877.673,09.

Negativo, invece, è il saldo della gestione finanziaria pari a - € 16.855.427,54.

4. - Indebitamento delle aziende del SSR e debito pregresso

La consistenza del debito della sanità calabrese risulta da anni incerta, a causa di un'inefficace attività di controllo da parte delle aziende sanitarie.

La requisitoria dell'Ufficio di Procura sul rendiconto finanziario 2022 aveva già evidenziato le gravi criticità concernenti l'indebitamento delle Aziende del SSR che incide notevolmente sull'aumento del debito pregresso, in ragione dell'incidenza che ha su quest'ultimo l'elevatissimo contenzioso e il conseguente incremento dei costi legati ad interessi e spese legali.

In linea di continuità con i precedenti giudizi di Parificazione, la Sezione di controllo, in sede istruttoria (nota prot. 3404/2024), ha chiesto di conoscere i dati relativi all'indebitamento delle Aziende del SSR e sul debito pregresso, nel triennio 2021/2023.

Il Dipartimento tutela della Salute ha fornito riscontro comunicando i dati dai quali emerge che, dopo un incremento dell'indebitamento complessivo del sistema sanitario regionale dal 2021 (pari a € 1.280.050.920,15) al 2022 (€ 1.853.901.173,97), in termini percentuali pari al 45%, si è registrata una flessione del 13% nel 2023, esercizio nel quale i debiti complessivi del sistema sanitario sono stati pari a € 1.617.473.012,60.

Per quanto concerne il debito scaduto, invece, nel 2023 risulta pari al 107%, segnando un ulteriore incremento rispetto all'esercizio 2022 (88%).

Nello specifico:

- ASP di Cosenza pari al 54%
- ASP di Crotona pari al 100%;
- ASP di Catanzaro, pari al 91%;
- ASP di Vibo Valentia pari al 75%;
- **ASP di Reggio Calabria pari al 306%;**
- AOU Dulbecco pari al 95%;
- AO di Reggio Calabria pari al 51%
- AO di Cosenza pari al 17%

Il dato che desta maggiore preoccupazione è quello riferito all'ASP di Reggio Calabria, pari al 306%, che, come già evidenziato, aggrava l'incidenza sul contenzioso e provoca ingiustificati aumenti delle potenziali controversie, con ciò che ne deriva in termini di aumento dei costi legati ad interessi e spese legali.

Nel richiamare la competente analisi complessiva sull'indebitamento effettuata dalla Sezione controllo, l'Ufficio di Procura ritiene di soffermare la propria analisi sulla grave criticità connessa proprio all'entità del debito scaduto per quasi tutte le aziende del SSR calabrese, come emerge anche dalla successiva analisi sui ritardi dei tempi di pagamento.

5. - Tempi di pagamento – Indicatore Tempestività Pagamenti (I.T.P.) – oneri finanziari

I ritardi dei pagamenti da parte dell'amministrazione pubblica continua a rappresentare una forte criticità per la Regione Calabria, anche in ragione dei consistenti oneri finanziari che ne conseguono.

L'indicatore di ritardo medio annuo nei pagamenti introdotto a seguito delle indicazioni dell'UE (Direttiva 2011/7/UE) e delle prescrizioni nazionali (legge n. 145/2018, art.1, comma 859 e seguenti e ss.mm e ii.) consente di monitorarne l'andamento.

A tal fine, in sede istruttoria, la Sezione di controllo, con nota prot. n. 3404/2024, ha chiesto al Dipartimento regionale di fornire i dati riferiti ai pagamenti effettuati nel 2023 (in PCC), per anno di emissione della fattura, nonché l'indice di tempestività dei pagamenti (ITP).

L'analisi dei dati trasmessi ha consentito alla Sezione di evidenziare le fortissime criticità in cui versano le aziende del SSR calabrese, con significativi picchi di ritardo nei pagamenti frutto di evidenti inefficienze e foriere di pesanti oneri finanziari a servizio del debito.

In particolare, si osserva che sul totale dei pagamenti effettuati dalle aziende del SSR nel 2023 pari a € 1.618.727.512,00, i pagamenti effettuati oltre i termini previsti dal DPCM 22/9/2014 risultano pari a complessivi € 669.075.360,00 (41%).

Il 74% dei pagamenti effettuati si riferisce a fatture emesse nel 2023, il 21% a fatture emesse nel 2022, il 5% mentre a fatture emesse in anni 2021 e precedenti.

L'importo dei pagamenti effettuati oltre i termini previsti dal DPCM 22/9/2014, in particolare, è di elevata consistenza per le seguenti aziende: 80% per l'AOU Dulbecco, 72% per l'AO di Cosenza, 60% per l'ASP di Crotona e 50% per l'ASP di Vibo Valentia.

L'indice di tempestività dei pagamenti risulta in incremento per l'ASP di Catanzaro (dal 43,26 a 64,5) per l'ASP di Vibo Valentia (da 37,48 a 39), per l'AO di Cosenza (da 19,05 a 29). L'AOU Dulbecco (nata dalla fusione di AO Pugliese Ciaccio e AOU Mater Domini) ha registrato nel 2023 un ITP particolarmente elevato, pari a 429, rispetto agli ITP 2022 delle due aziende nel periodo antecedente alla fusione: 152,33 dell'ex AO Pugliese Ciaccio e 296,31 dell'ex AOU Mater Domini.

I ritardi nei pagamenti e l'indebitamento determinano oneri finanziari che, nel sistema sanitario regionale calabrese, hanno un peso allarmante in ragione degli interessi moratori che ne conseguono.

L'attenzione della Regione è stata richiamata più volte su questo aspetto, anche, in sede di parifica, da parte di questo Pubblico ministero.

Su tale specifico punto, inoltre, si richiama l'art. 1 Legge 145/2018 comma 865, secondo cui: *“Per gli enti del Servizio sanitario nazionale che non rispettano i tempi di pagamento previsti dalla legislazione vigente, le regioni e le province autonome provvedono ad integrare i contratti dei relativi direttori generali e dei direttori amministrativi inserendo uno specifico obiettivo volto al rispetto dei tempi di pagamento ai fini del riconoscimento dell'indennità di risultato. La quota dell'indennità di risultato condizionata al predetto obiettivo non può essere inferiore al 30 per cento. La predetta quota dell'indennità di risultato:*

a) non è riconosciuta qualora l'ente sanitario registri ritardi superiori a sessanta giorni oppure in caso di mancata riduzione di almeno il 10 per cento del debito commerciale residuo;

b) è riconosciuta per la metà qualora l'ente sanitario registri ritardi compresi fra trentuno e sessanta giorni;

c) è riconosciuta per il 75 per cento qualora l'ente sanitario registri ritardi compresi fra undici e trenta giorni;

d) è riconosciuta per il 90 per cento qualora l'ente sanitario registri ritardi compresi fra uno e dieci giorni.

Sul punto, pertanto, la Procura evidenzia i possibili profili di responsabilità amministrativo-contabile che possono derivare dall'eventuale riconoscimento ai Direttori generali e amministrativi di somme non dovute in base alla richiamata normativa con grave nocumento per le casse erariali.

In conclusione, il dato critico relativo agli interessi passivi appare confermato anche per tutto il 2023 richiedendo, pertanto, la massima attenzione da parte della Regione nell'individuare adeguate misure che possano finalmente diminuire le tempistiche dei pagamenti.

6. - Attività di circolarizzazione

Con riferimento alla circolarizzazione del debito pregresso le novità introdotte dall'art 16 septies del D.L. n. 146 del 21/10/2021 conv. in L. n. 215 del 17/12/2021 hanno fatto registrare significativi passi in avanti e, una volta terminata la *“Fase I Circolarizzazione del debito sanitario”* presso le Aziende del SSR è stata avviata la c.d. *“Fase II ricognizione del debito sanitario”* che consiste nell'attività di verifica ed accertamento della *causa debendi* di quanti hanno aderito al processo di circolarizzazione per la ricognizione del debito sanitario.

Su questa attività si è concentrata l'istruttoria della Sezione di controllo e, in base ai dati forniti dal competente Dipartimento, è emerso che hanno aderito all'Avviso pubblico¹⁰⁹ 4.423 tra fornitori e cessionari, vantando un credito complessivo nei confronti delle aziende del SSR pari a € 1.316.930.312,00, rispetto al saldo fornitori al 31/12/2020, pari a € 990.275.482,00.

Nella Relazione allegata alla deliberazione relativa al Giudizio di Parificazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2022 si era dato conto del fatto che il mancato completamento della ricognizione della situazione debitoria avesse pesanti ripercussioni sulla sana gestione finanziaria delle Aziende e, in definitiva, sui diritti fondamentali dei cittadini.

¹⁰⁹ *“Avviso per l'avvio del processo di circolarizzazione del debito verso i fornitori delle Aziende del sistema sanitario regionale con la finalità di definire i crediti, certi liquidi ed esigibili, vantati dai fornitori/erogatori nei confronti delle Aziende Sanitarie Provinciali e delle Aziende Ospedaliere e Universitarie della Regione Calabria, in relazione a tutte le fatture, od altro titolo di credito emesse fino alla data del 31.12.2020 e non ancora pagate alla data del 31.07.2022”* pubblicato ai sensi dell'art 16 septies del d.l. n. 146 del 21/10/2021 convertito con legge n. 215 del 17 dicembre 2021.

Gli esiti istruttori della Sezione di controllo avevano infatti rilevato *“disallineamenti anche di notevole entità tra saldi debitori e saldi creditori, facendo emergere debiti di cui le Aziende non conoscevano l'esistenza oppure crediti inesistenti che l'Azienda credeva di vantare”*.

La ricognizione effettuata della reale situazione debitoria complessiva, dunque, ha confermato l'esistenza delle criticità già segnalate nei precedenti giudizi di parificazione, essendo effettivamente emerso un maggior debito per il sistema sanitario calabrese, di cui non si conosceva l'esistenza (non risultando dai partitari aziendali), pari a complessivi € 326.654.829,00.

Le uniche aziende, per le quali si è riscontrato un minor debito, sono l'ASP di Reggio Calabria (con una differenza pari a € 38.324.580,00) e l'ASP di Crotone (con una differenza pari a € 4.583.577,00).

Il maggior debito è emerso per l'ASP di Catanzaro, con una differenza pari a € 163.917.175,00, seguita dall'ASP di Cosenza (con una differenza di € 66.956.302,00), l'ex AO Pugliese Ciaccio di Catanzaro (con una differenza di € 52.802.057,00) e l'ex AOU Mater Domini di Catanzaro (con una differenza di € 47.825.055,00).

I pagamenti effettuati al 31/12/2023 sono stati complessivamente pari € 364.494.526,00 (pari al 27,67%) cui si aggiungono gli ulteriori pagamenti intervenuti alla data del 13/6/2024 pari a € 70.993.970,00.

Le partite per le quali sussiste un contenzioso ammontano a € 549.593.748,00.

Le partite non supportate da documentazione contabile sono pari a € 117.779.107,00 mentre quelle per le quali sono state riscontrate anomalie risultano pari a € 139.331.911,00.

L'azienda che ha registrato la maggiore adesione all'avviso di circolarizzazione è stata l'ASP di Reggio Calabria (con n. 905 tra fornitori e cessionari per un valore pari di € 311.609.461,00), seguita dall'ASP di Cosenza (n. 880 per un valore pari a € 373.025.791,00) e dall'ASP di Catanzaro (n.586 per € 246.199.983).

Il contenzioso più elevato si riscontra presso l'ASP di Catanzaro (€ 172.354.547,00) seguita dall'ASP di Reggio Calabria (€ 165.703.161,00) e dall'ASP di Cosenza (€ 96.745.945,00).

Come posto in evidenza da questo Ufficio di Procura nella requisitoria dello scorso anno occorre prestare la massima attenzione alla certezza dei dati contabili onde evitare i frequenti errori nella registrazione dei pagamenti, da cui derivano le duplicazioni dei pagamenti (più volte riscontrate in passato). Ne consegue che, all'incapacità di governare i processi di spesa monitorandone il corretto andamento, si aggiunge l'effetto di concorrere al perdurare delle patologie accertate nella spesa, concorso valutabile in termini di responsabilità amministrativa per gli effetti che l'omissione determina sul probabile danno all'erario.

7. - Esame del contenzioso in ambito sanitario

Il tema è meritevole di una approfondita riflessione da parte della gestione commissariale e del management aziendale coinvolgendo molteplici aspetti di rilevante profilo: il gravoso onere a carico del bilancio regionale, la qualità della prestazione sanitaria resa, la professionalità e la preparazione del comparto medico e paramedico in servizio presso le strutture aziendali.

L'ultimo Rapporto CREA Sanità 2023 dal titolo: *“Le Performance regionali” POLITICHE SANITARIE E SOCIALI 2023: OTTO REGIONI PROMOSSE, SETTE RIMANDATE E SEI BOCCiate*, sulla base di 18 indicatori specifici (tra cui: appropriatezza, equità, sociale, esiti, economico-finanziaria, innovazione, etc.) ha indicato che le Regioni fanalino di coda sono: Sicilia, Puglia, Sardegna, Campania, Basilicata e Calabria, le quali hanno tutti livelli di Performance che risultano inferiori al 32%, a fronte di un risultato di idoneità da raggiungere pari al 50%.

Sulle prestazioni negative del servizio sanitario regionale incidono fortemente anche le consistenti spese per il contenzioso in ambito sanitario, in ragione del quale i cittadini residenti in Calabria annualmente pagano circa 8 euro pro-capite per spese risarcitorie e legali inflitte all'esito dei numerosissimi contenziosi del sistema sanitario regionale, a fronte della spesa inferiore a 1 euro pro-capite annualmente pagata dai cittadini residenti in Lombardia.

La Sezione, anche per l'esercizio 2023, ha effettuato l'analisi del contenzioso che affligge, da anni, il sistema sanitario calabrese.

Pertanto, con nota istruttoria prot. n. 3404 del 23 maggio 2024 è stato chiesto al

Dipartimento tutela della Salute di trasmettere i dati, al 31/12/2023, relativi al contenzioso sanitario.

In merito al contenzioso delle Aziende del SSR occorre segnalare il fatto che non tutti gli Enti del SSR hanno provveduto a adottare i bilanci di esercizio 2023, dunque, con riferimento a questi Enti la Regione ha trasmesso unicamente le situazioni del contenzioso relative all'esercizio 2022.

Di seguito si riportano le principali evidenze per ciascuna Azienda:

- Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza:

Dall'analisi del contenzioso dell'Azienda sono emersi i seguenti importi:

- € 88.378.660,73 per la voce di Stato Patrimoniale PBA010 "Fondi per rischi"

- € 25.192.376,53 per la voce BA2700 "Accantonamenti per rischi".

- Azienda Sanitaria Provinciale di Crotone:

Dall'analisi del contenzioso dell'Azienda sono emersi i seguenti importi:

- € 13.802.174,87 per la voce di Stato Patrimoniale PBA010 "Fondi per rischi"

- € 9.902.747,14 per la voce BA2700 "Accantonamenti per rischi".

L'Azienda, però, **ha trasmesso l'elenco del contenzioso al 31 dicembre 2022.**

- Azienda Sanitaria Provinciale di Catanzaro:

Dall'analisi del contenzioso dell'Azienda sono emersi i seguenti importi:

- € 61.061.938,96 per la voce di Stato Patrimoniale PBA010 "Fondi per rischi"

- € 6.722.515,60 per la voce BA2700 "Accantonamenti per rischi".

L'Azienda, però, **ha trasmesso l'elenco del contenzioso al 31 dicembre 2022.**

- Azienda Sanitaria Provinciale di Vibo Valentia:

Il Dipartimento Salute e Welfare della Regione Calabria ha evidenziato che il criterio adottato dall'Ufficio Legale per attribuire il valore delle singole cause, il rischio/grado di soccombenza ed il valore da accantonare in bilancio, non è conforme al DCA emanato dalla Regione Calabria nel 2016 e a quanto previsto dai principi contabili emanati dall'OIC; di conseguenza, l'Azienda ha costituito un gruppo di lavoro per effettuare una puntuale ricognizione dell'intero contenzioso dell'Azienda Sanitaria. Ad oggi, pertanto, la situazione è ancora molto lacunosa ed incerta. Inoltre, l'Azienda, ha **trasmesso l'elenco del contenzioso al 31 dicembre 2022.**

- Azienda Sanitaria Provinciale di Reggio Calabria:

Dall'analisi del contenzioso dell'Azienda sono emersi i seguenti importi:

- € 193.074.847,73 per la voce di Stato Patrimoniale PBA010 "Fondi per rischi"

- € 29.186.584,95 per la voce BA2700 "Accantonamenti per rischi".

- Azienda Ospedaliera di Cosenza:

Dall'analisi del contenzioso dell'Azienda sono emersi i seguenti importi:

- € 13.561.308,90 per la voce di Stato Patrimoniale PBA010 "Fondi per rischi"

- € 6.100.000 per la voce BA2700 "Accantonamenti per rischi".

L'Azienda, però, **ha trasmesso l'elenco del contenzioso al 31 dicembre 2022.**

- Azienda Ospedaliera di Catanzaro "Pugliese Ciaccio":

Dall'analisi del contenzioso dell'Azienda sono emersi i seguenti importi:

- € 12.880.050 per la voce di Stato Patrimoniale PBA010 "Fondi per rischi"

- € 5.358.228 per la voce BA2700 "Accantonamenti per rischi".

L'Azienda, però, **ha trasmesso l'elenco del contenzioso al 31 dicembre 2022.**

- **Azienda Ospedaliero - Universitaria "Mater Domini":**

Dall'analisi del contenzioso dell'Azienda sono emersi i seguenti importi:

- € 13.897.019,46 - voce di Stato Patrimoniale "Fondi per rischi"

- € 4.217.715,79 quale totale degli accantonamenti per rischi.

L'Azienda, però, **ha trasmesso l'elenco del contenzioso al 31 dicembre 2022.**

In relazione ai fondi rischi per cause civili ed oneri processuali è risultato un disallineamento con il dato del bilancio di esercizio pari a € 1.546.717,80, che l'Ufficio Legale dovrà gestire e risolvere con il competente Settore del Dipartimento Salute e Welfare della Regione Calabria.

- **A.O. G.O.M "Bianchi Melacrino Morelli" di Reggio Calabria:**

Dall'analisi del contenzioso dell'Azienda sono emersi i seguenti importi:

- € 42.517.059,86 per la voce di Stato Patrimoniale PBA010 "Fondi per rischi" -

€ 8.922.059,69 per la voce BA2700 "Accantonamenti per rischi".

L'Azienda, però, **ha trasmesso l'elenco del contenzioso al 31 dicembre 2022.**

Nei giudizi di parifica degli scorsi anni, relativamente all'ingente mole di contenzioso sanitario, la magistratura contabile ha sempre stigmatizzato l'inadeguatezza degli accantonamenti a fondo rischi iscritti nei bilanci di esercizio di ciascuno degli enti del SSR, ai sensi dell'art. 29 comma 1, lett. g) D.lgs. 118/2011 e ss. mm. e ii.

Tale inadeguatezza comporta il rischio che gli accantonamenti sottostimati coprano soltanto una limitata parte del rischio effettivo, anche in considerazione dell'elevato numero di cause di valore indeterminato.

L'esito dell'istruttoria (nota prot. n.3250 del 15 maggio 2024), tuttavia, come comunicato dall'Avvocatura regionale con nota prot. n. 0003546 del 31 maggio 2024, ha evidenziato che il valore complessivo del fondo rischi per contenzioso, anche alla luce dei rilievi svolti dalla magistratura contabile nei precedenti giudizi di parificazione del rendiconto generale, a chiusura dell'esercizio finanziario 2023 è stato complessivamente determinato in 240.323.294,82 con un incremento rispetto al valore accantonato nell'esercizio 2022 pari al 35,34%.

Occorre tuttavia segnalare però che rispetto al 2022 c'è stato anche un incremento di 1344 contenziosi pari al 4,5% del totale del contenzioso sanitario.

Va però tenuto conto che, a fronte di un tema così rilevante per gli equilibri di bilancio e per gli oneri che ne derivano, la gran parte delle Aziende sanitarie hanno fornito esclusivamente i dati - relativamente alle due voci: PBA010 "Fondi per rischi" e BA2700 "Accantonamenti per rischi" - riferiti all'esercizio finanziario 2022, non consentendo un compiuto esame della situazione attuale relativamente all'esercizio finanziario 2023.

Ed ancora, dall'esame dei dati forniti da ciascuna Azienda, emerge un'esposizione debitoria complessiva da contenzioso estremamente consistente. Valori - è bene ribadirlo - non certi, e suscettibili di aumento, considerando il possibile incremento correlato alle cause di valore indeterminabile e le esposizioni delle strutture sanitarie che hanno fornito solo dati parziali e incompleti.

8. - Monitoraggio sull'erogazione dei LEA¹¹⁰

¹¹⁰ I Livelli essenziali di assistenza (LEA) sono le prestazioni ed i servizi che il Servizio sanitario nazionale è tenuto a erogare a tutti i cittadini, gratuitamente o dietro pagamento di un ticket, con le risorse pubbliche raccolte attraverso la fiscalità generale.

Il Nuovo Sistema di Garanzia (NSG) è lo strumento che consente di verificare che tutti i cittadini italiani ricevano equamente ed in maniera appropriata tutte le cure e le prestazioni rientranti nei Livelli essenziali di assistenza (LEA).

L'attività istruttoria della Sezione di controllo ha evidenziato che, nell'arco temporale considerato, i valori dei LEA¹¹¹ calabresi continuano e rimanere quasi sempre al di sotto della soglia minima di sufficienza dei 60 punti, fissata dai tavoli ministeriali.

La situazione generale, infatti, evidenzia condizioni di diffusa criticità, a fronte di una altrettanto diffusa mancanza della cultura alla prevenzione.

I dati forniti dal Dipartimento Tutela della Salute ancora una volta non sono stati correttamente aggiornati; dunque, la Sezione di controllo ha richiesto i punteggi LEA nelle tre macroaree di assistenza (Area Prevenzione, Area Distrettuale e Area Ospedaliera) per l'esercizio 2022 e, laddove possibile, per il 2023.

Il Dipartimento tutela della Salute, in sede di riscontro (nota prot. entrata n. 3851 del 13/6/2024) ha fornito i punteggi degli "indicatori" delle tre aree (Ospedaliera, Distrettuale e Prevenzione) relativamente all'erogazione dei LEA nell'anno 2022.

Con riferimento ad alcune iniziative attuate per migliorare la situazione generale si osserva che taluni indicatori¹¹² hanno effettivamente evidenziato una tendenza in crescita riuscendo a raggiungere il target minimo di idoneità; il che dovrebbe produrre significativi risultati in ordine anche alla riduzione della mobilità passiva, che rappresenta una delle principali criticità della sanità calabrese.

Con riferimento ad altri indicatori¹¹³, invece, pur mantenendosi al di sotto del target atteso, le misure attuate evidenziano un trend in crescita che, negli anni a venire, potrebbe portare al raggiungimento dei target minimi di idoneità.

Alcuni indicatori¹¹⁴ invece continuano a evidenziare risultati allarmanti, registrando significativi peggioramenti anziché miglioramenti; il che, dovrebbe indurre ad un ripensamento delle strategie gestionali messe in campo per affrontare la situazione.

In definitiva, nonostante le attività attuate ed illustrate in sede di "Relazione d'accompagnamento al Giudizio di Parificazione del rendiconto generale della Regione Calabria per l'esercizio finanziario 2022", i punteggi conseguiti nel 2023 dagli indicatori testé rappresentati, non risultano in linea con i target di riferimento, come del resto i punteggi LEA conseguiti nelle tre Aree, nel triennio 2019/2021 risultati inferiori alla soglia di sufficienza (esito positivo nel range 60-100).

Senonché, a fronte di una erogazione dei LEA al di sotto degli standard di sufficienza, occorre poi evidenziare che i cittadini calabresi sono assoggettati ad un prelievo fiscale compensativo attraverso aliquote aggiuntive alle imposte dirette superiore rispetto a quello della gran parte delle restanti regioni.

¹¹¹ La Sezione di controllo ha svolto l'istruttoria volta a verificare, in base al nuovo sistema di garanzia (NSG), i punteggi LEA raggiunti dalla Regione Calabria nei tre diversi ambiti, ossia: area prevenzione, area distrettuale e area ospedaliera.

¹¹² Ad es. indicatore H02Z- "Tumore mammella", per il quale è previsto il target di minimo 135 interventi l'anno ha registrato un crescente miglioramento dall'anno 2021 al 2023, con il target raggiunto (= > 70%) nel 2021 (70,36%) e superato nel 2023 (76,69%), o, ancora, l'indicatore H05Z "Colecistectomie" che prevede quale soglia di adempienza = > 70% è per la prima volta stata superata (71,34%) nell'anno 2023.

¹¹³ Ad es. indicatore H13 C "Frattura Femore" indica i pazienti operati entro due giorni e prevede quale soglia di adempienza il 60%. Sebbene la regione risulti inadempiente per tale indicatore si riscontra un trend in crescita dal 2021 che ha condotto la regione nel 2023, con il 59,41 % a mancare per soli 0,59% punti percentuali il raggiungimento della soglia. Tuttavia, nell'ultimo anno si sarebbe registrato un incremento pari a circa il 17% indicativo dell'impegno profuso dalle aziende per raggiungere la soglia attesa.

¹¹⁴ Ad es. indicatore D30Z - "Tasso deceduti per causa tumore" ha una soglia del 35%. La regione non risulta adempiente avendo conseguito punteggi che si collocano molto al di sotto della soglia del 35%. Nel 2023 (**11,54%**) si registra un consistente peggioramento rispetto agli esercizi precedenti (2019, 2020, 2021 e 2022).

Dunque, i residenti in Calabria, pur versando di più della maggior parte dei loro connazionali, non possono tuttavia fruire di livelli sufficienti di LEA, risultando così doppiamente penalizzati.

Si tratta di considerazioni ripetutamente formulate in occasione delle precedenti e analoghe udienze di parifica dalla Sezione di controllo e dalla Procura regionale che, ancora una volta, si versano in atti per una ponderata riflessione sulla necessità di attuare concretamente le modalità operative per assicurare il diritto alla salute secondo standard in linea con le prestazioni rese nel territorio nazionale.

CAPITOLO IX Fondi comunitari (Sostituto Procuratore Generale Gianpiero Madeo)

- Introduzione

In occasione del giudizio di parifica del rendiconto regionale relativo all'annualità 2022, è stato evidenziato che la politica di coesione costituisce la massima espressione dell'impegno europeo a supporto dei Governi nazionali per la riduzione dei divari tra le regioni d'Europa a differente livello di sviluppo, e che viene realizzata attraverso iniziative di investimento da attuarsi in territori in cui gli indicatori di crescita e sviluppo danno conto di ritardi strutturali.

L'obiettivo è quello di sostenerne la crescita economica e lo sviluppo sostenibile, e di migliorare la qualità della vita dei cittadini.

Nella stessa sede è stato fatto rilevare che la *governance* europea ha deciso di destinare al perseguimento di tale obiettivo strategico ingenti risorse, pari a circa un terzo del quadro finanziario dell'Unione Europea. Ai fini dell'assegnazione delle risorse unionali le regioni europee sono state distinte sulla base del PILL (prodotto interno locale lordo) in "meno sviluppate" (inferiore al 75 per cento della media europea), "in transizione" (tra il 75 per cento e il 100 per cento della media europea) e "più sviluppate" (superiore al 100 per cento della media europea). I relativi programmi di spesa si affiancano a quelli nazionali.

La Regione Calabria fin dalle programmazioni di avvio delle politiche unionali è stata classificata tra le meno sviluppate e, conseguentemente, ha avuto in assegnazione una quota rilevante delle risorse disponibili proprio al fine di colmare le differenze di sviluppo sociale ed economico con il resto dell'Europa.

Già qualche mese addietro l'analisi condotta si è conclusa con una valutazione critica sullo stato di avanzamento dei programmi e, in concreto, della spesa, rilevando e segnalando in modo analitico anomalie e criticità degli effetti della gestione.

E già in occasione della precedente relazione si era rimarcato che nonostante l'ingente impiego di denaro per investimenti nel territorio, gli indicatori di sviluppo e i report sulla spesa pro capite individuale e sul benessere percepito non davano contezza dei risultati attesi e di un miglioramento dei parametri che misurano sviluppo e coesione.

Il giudizio finale è stato la presa d'atto della scarsa incisività nel territorio regionale delle scelte di programmazione operate nell'ultimo ventennio.

L'esame dei dati acquisiti in relazione all'anno 2023 ripropone le criticità già evidenziate.

1. - La programmazione 2014-20

L'Accordo di Partenariato tra l'Italia e la Commissione europea è il documento che ha definito l'impianto strategico della programmazione 2014-20, per l'impiego delle risorse a valere sui quattro Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) assegnati all'Italia: Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE), Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

Nell'Accordo di Partenariato sono state indicate le scelte di investimento nell'ambito degli 11 Obiettivi Tematici individuati dal regolamento recante disposizioni comuni sui fondi della politica di coesione (Reg. UE 1303/2013) e l'articolazione delle risorse per Obiettivo Tematico, categoria di regioni e risultato atteso.

Nel documento sono stati indicati anche il numero e le tipologie dei Programmi Operativi, nazionali e regionali, chiamati ad attuare la strategia d'intervento. In particolare, in ambito FESR e FSE, sono stati individuati 12 Programmi Operativi Nazionali (PON), di cui 5 plurifondo (FESR e FSE), e 39 Programmi Operativi Regionali (POR), di cui 3 plurifondo (Calabria, Puglia e Molise).

L'approvazione dell'Accordo di Partenariato è avvenuta con Decisione di esecuzione della Commissione europea del 29 ottobre 2014.

L'Accordo è stato modificato con Decisione CE dell'8 febbraio 2018, al fine di integrarne la dotazione finanziaria con le risorse addizionali assegnate all'Italia a seguito del peggioramento della situazione economica del Paese (1,64 miliardi di euro), nell'ambito del processo di adeguamento tecnico del Quadro finanziario pluriennale 2014-20.

Nel corso del 2019 si è reso necessario modificare nuovamente l'Accordo di Partenariato, per ripensare alcuni indirizzi strategici per l'impiego delle risorse e consentire una maggiore flessibilità.

2. - segue: riprogrammazione finale e "messa in sicurezza" del programma

L'analisi storica dell'avanzamento della spesa del POR Calabria 2014/2020 ha mostrato fin da subito una progressione insufficiente e deludente che ha richiesto specifici interventi al fine di evitare il disimpegno delle somme non spese e, quindi, la perdita di importanti risorse economiche.

In concreto tale condizione di criticità ha reso necessario procedere a due diverse riprogrammazioni realizzate in rapida successione (a distanza di 6 mesi): la prima è stata approvata dalla Commissione Europea con decisione C(2023) 3045 final del 4.5.2023, la seconda con decisione C(2023) 7321 final del 23.10.2023.

La riprogrammazione finale ha apportato modifiche per accogliere le iniziative previste dal SAFE (Supporting Affordable Energy), di cui al Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 febbraio 2023, in ordine all'utilizzo del Recovery and Resilience Facility (RRF) per rispondere alle difficoltà economiche e alle distorsioni del mercato energetico globale.

A tal fine, in ognuno dei due fondi, è stato costituito un nuovo Asse che ha previsto, rispettivamente:

a) **nell'ambito del FSE** un sostegno alle famiglie vulnerabili (come definite dalle norme nazionali), in favore delle quali sono stati riorientati 60 mln di euro dell'Asse 8 (azione 8.6.1), per fronteggiare i costi del consumo energetico anche in assenza di misure di politica attiva;

2. nell'ambito del FESR:

a) una misura di aiuto, in favore della quale sono stati destinati 60 mln di euro, per mitigare gli effetti della crisi energetica sul sistema economico della Regione Calabria, sotto forma di un

contributo in conto capitale, a vantaggio delle PMI con fabbisogni di liquidità determinati dall'incremento delle spese legate al consumo energetico;

b) un sostegno alle famiglie vulnerabili, della stessa tipologia di quelli già descritti in ambito FSE, in favore del quale sono stati rimodulati ulteriori 20 mln di euro provenienti da diversi Assi del FESR.

Inoltre, nell'ambito di tale riprogrammazione è stata potenziata la dotazione finanziaria degli Assi 7 e 12 con un overbooking, in termini di spesa, rispetto al vigente piano finanziario, superiore al limite del 15% previsto dal principio della flessibilità tra Assi, di cui al Reg. (UE) 2039 del 19 ottobre 2022, di modifica dell'art. 130 del Reg. (UE) 1303/2013 ed è stato rivisto il set degli indicatori di output.

Infine, considerata la necessità di applicare il tasso di cofinanziamento del 100% ai nuovi due Assi SAFE mantenendo, però, invariata la quota di cofinanziamento comunitaria originariamente assegnata al Programma, si è reso necessario effettuare una riduzione proporzionale della quota di cofinanziamento nazionale (pari al 21,07%) rispetto al totale delle risorse complessivamente riorientate in favore degli Assi SAFE che ha determinato una riduzione della dotazione complessivamente assegnata al Programma quantificata in 37,4 mln di euro (di cui 21,4 mln di euro a carico del FESR e 16 mln di euro a carico del FSE).

Pertanto, a seguito della riprogrammazione, la dotazione del nuovo piano finanziario annesso al Programma risulta pari complessivamente ad € 2.223,16 milioni di euro.

2.1 - segue: il nuovo regolamento (UE) 795/2024

Diversi paesi europei hanno proposto di rinviare le scadenze per recuperare i ritardi causati dal Covid e dal conflitto Russo - Ucraino al fine di evitare il disimpegno delle risorse.

La richiesta da parte di alcuni paesi, in particolar modo quelli dell'area mediterranea, è stata quella di inserire maggiore flessibilità nella spesa e nella rendicontazione e dare ulteriori 12 mesi alle regioni, agli stati membri ed ai singoli specifici programmi per spendere le risorse della programmazione 2014-2020. Il tema - comune alla maggioranza delle Regioni italiane (Calabria compresa) e a numerosi Paesi dell'Unione europea - è stato quello di intervenire allentando i vincoli in presenza di diffusi ritardi nella spesa e nella rendicontazione accumulati in questi anni.

Tali istanze hanno portato al regolamento (UE) 2024/795 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 febbraio 2024, di istituzione della piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP), che ha introdotto una serie di procedure semplificate allo scopo di facilitare il processo di chiusura dei Programmi comunitari, con l'obiettivo di far fronte al perdurare della pressione esercitata sui bilanci pubblici dalle congiunture in atto.

Pertanto, fermo restando il termine ultimo di ammissibilità delle spese (31 dicembre 2023), il citato regolamento, ha prorogato la data di scadenza per la presentazione della domanda di pagamento finale al 31 luglio 2025 e spostato la scadenza per la presentazione dei documenti di chiusura al 15 febbraio 2026.

Bisogna rilevare, però, che nonostante lo slittamento di 12 mesi del termine ultimo per presentare la domanda di pagamento finale, è stato imposto un limite ai pagamenti intermedi che la Commissione riconoscerà nell'anno 2025 fissato nella misura dell'1% rispetto alla dotazione finanziaria totale assegnata a ciascun Fondo del Programma.

Tale circostanza impone di anticipare al 31 ottobre 2024 la richiesta di rimborso della maggior parte delle risorse del Programma, in quanto gli importi dovuti dalla Commissione che dovessero superare il suddetto massimale (per il FESR pari a 18,4 mln di euro e per il FSE a 3,8 mln di euro) non saranno versati.

2.2. - segue: stato di attuazione finanziario e avanzamento della spesa al 31 dicembre 2023

La dotazione complessiva è così distribuita:

➤ 1.839,4 mln di euro in favore degli undici Assi cofinanziati dal FESR (comprensivo del nuovo Asse 15 SAFE FESR);

➤ 383,8 mln di euro in favore dei cinque Assi cofinanziati dal FSE (ivi incluso il nuovo Asse 16 SAFE FSE).

Sulla base dei dati estratti dal sistema informativo locale (SIURP), lo stato di avanzamento del programma al 31 dicembre 2023 evidenzia questi risultati:

- costo ammesso delle operazioni selezionate, 138,5%;
- impegni pubblici, 113,8%;
- spese certificate, 77,8%.

Tra i due fondi, il FESR è quello che registra valori maggiormente significativi sia in termini di costo ammesso delle operazioni selezionate (142,3%) sia degli impegni assunti (116,2%). Per quanto riguarda, invece, il valore cumulato delle spese certificate, alla data del 31 dicembre 2023, il FSE, con l'82% circa, registra un valore più alto rispetto a quello registrato dagli Assi cofinanziati dal FESR, pari al 77%.

Con riferimento al FESR, registrano una percentuale di avanzamento della spesa al di sotto della media del Fondo l'Asse 1 "Promozione della Ricerca e dell'Innovazione" con il 68,2%, l'Asse 4 "Efficienza Energetica e Mobilità Sostenibile" con il 68,4%, l'Asse 6 "Tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale" con il 58,4% e l'Asse 9 "Inclusione Sociale" con poco più del 40%.

Considerazioni differenti vanno fatte con riferimento all'Asse 15 SAFE che è stato inserito nel Programma in occasione della riprogrammazione finale.

Lo stato di avanzamento della spesa, al momento è pari a zero, ma la Regione ha rappresentato che si registrerà un significativo incremento della stessa a seguito della pubblicazione dell'Avviso pubblico "SAFE- Aiuti alle imprese per il caro energia", sulle quali sono in corso i controlli di I livello, per un importo pari ad oltre 50 mln di euro, a valere sull'azione 15.1.1.

Terminati tali controlli dette spese potranno entrare a far parte della quarta domanda di pagamento intermedio del periodo contabile finale (2023-2024). A tale importo si sommeranno ulteriori 30 mln di euro, a valere sull'azione 15.1.2, afferenti alle spese già sostenute dallo Stato, attraverso l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA), sotto forma di bonus sociali per ridurre la spesa sostenuta per la fornitura di energia elettrica e di gas naturale dai nuclei familiari in condizioni di disagio economico o fisico.

Per il FSE, infine, gli Assi che registrano un grado di avanzamento della spesa al di sotto della media del fondo sono gli Assi 10 "Inclusione sociale" (71,3%) e 13 "Capacità Istituzionale" (77% circa).

Con riferimento, infine, all'Asse 16 SAFE, valgono le stesse considerazioni esposte per il FESR e pertanto, in analogia all'Azione 15.1.2, precedentemente citata, nell'ambito della nuova Azione 16.1.1 saranno certificate le spese già sostenute dallo Stato, attraverso l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA), sotto forma di bonus sociali per ridurre la spesa sostenuta per la fornitura di energia elettrica e di gas naturale dai nuclei familiari in condizioni di disagio economico o fisico, per un importo pari a 60 mln di euro.

2.3 - segue: spese certificate al 31 dicembre 2023

Il 1° luglio 2023 ha avuto inizio il periodo contabile finale (2023-2024) nell'ambito del quale, è possibile includere nelle corrispondenti domande di pagamento anche spese in overbooking rispetto alla dotazione prevista dal vigente piano finanziario per ciascuno degli Assi prioritari del Programma.

L'overbooking, maturato su uno o più Assi nell'ambito di ognuno dei due Fondi, a chiusura del Programma, potrà essere utilizzato per compensare il gap di spesa che dovesse registrarsi su altri Assi dello stesso Fondo entro il limite massimo previsto del 15%.

Negli ultimi tre mesi dello scorso anno, l'Autorità di Certificazione ha validato e successivamente trasmesso alla Commissione Europea due domande di pagamento intermedio:

a) nell'ambito della prima, trasmessa il 12 ottobre 2023, sono state incluse nuove spese per circa 96 mln di euro;

b) nell'ambito della seconda domanda di pagamento intermedio, trasmessa il 29 dicembre 2023, sono state incluse nuove spese per oltre 110 mln di euro.

Per effetto delle citate domande di pagamento, il valore cumulato della spesa certificata è passato da 1.524 mln di euro circa (al 30 giugno 2023) a 1.730 mln di euro circa (pari al 77,8% della dotazione del Programma).

Il target di spesa registrato è così aumentato di 22 punti percentuali, rispetto al 2022, annualità in cui il target di spesa era del 58%, ma, nonostante ciò, il risultato raggiunto non è ancora soddisfacente.

2.4 - segue: la terza domanda di pagamento intermedio

La Regione Calabria ha completato le attività di chiusura e validazione della terza domanda di pagamento intermedio del periodo contabile finale (2023-2024) e con nota prot. n. 273072 del 17 aprile 2024, ne ha curato la successiva trasmissione all'Autorità di Certificazione che, a sua volta, a conclusione delle verifiche di propria competenza, ha provveduto al successivo trasferimento alla Commissione europea entro il 30 aprile.

A chiusura dei controlli di I livello da parte dei revisori, sono state ritenute ammissibili nuove spese per oltre 93 mln di euro per effetto delle quali, solo a seguito del formale invio della domanda di pagamento in questione da parte all'Autorità di Certificazione, il valore cumulato delle spese certificate passerà da 1.730 mln di euro circa (al 31 dicembre 2023) a 1.823 mln di euro circa (pari all'82% della dotazione del Programma)

Risultano, poi, censite a sistema ed avviate ai controlli ulteriori spese per circa 180 mln di euro.

In proposito, la Regione ha esposto che nei prossimi sei mesi, saranno predisposte ulteriori due domande di pagamento intermedio che l'Autorità di Certificazione provvederà a trasmettere alla Commissione europea nel rispetto delle scadenze di seguito indicate:

- la prima entro il prossimo 31 luglio 2024;
- la seconda entro il prossimo 31 ottobre 2024.

Il rispetto di tali scadenze dovrebbe consentire di evitare le ripercussioni che potranno derivare dal tetto dell'1% introdotto dal già citato regolamento "STEP" e di includere tutte le ulteriori spese attese, stimate in oltre 300 mln di euro, al netto di quelle certificate e di quelle già censite sul SIURP ed avviate ai controlli, a fronte delle previsioni al momento disponibili.

3. - Il target comunitario

Le valutazioni in merito al target di spesa da conseguire per evitare di incorrere nel disimpegno automatico (regola N+3), di seguito riportate, sono effettuate in funzione della sola quota comunitaria.

Tale scelta discende dal fatto che la Commissione Europea, con l'obiettivo di favorire un utilizzo efficace dei fondi e ridurre la pressione sui bilanci pubblici - determinata, prima, dagli effetti dell'emergenza dal COVID-19 e, successivamente, dal recente conflitto Russo/Ucraino - a seguito dell'adozione, rispettivamente, del Reg. (UE) 558 del 23 aprile 2020 e del Reg. (UE) 562 del 6 aprile 2022, in via eccezionale, ha previsto la possibilità di applicare un tasso di cofinanziamento del 100% alle spese dichiarate nelle domande di pagamento riferite ai periodi contabile 2020-2021 (decorrente dall'1° luglio 2020 al 30 giugno 2021) e 2021-2022 (decorrente dall'1° luglio 2021 al 30 giugno 2022).

Analogamente, per effetto dell'entrata in vigore del regolamento "STEP", il tasso di cofinanziamento del 100% sarà applicato anche alle spese che saranno incluse nelle domande di pagamento del periodo contabile finale 2023-2024 (decorrente dal 1° luglio 2023 al 30 giugno 2024).

Al fine di conseguire il target di spesa comunitario e garantire la regolare chiusura del Programma, dovranno essere censite sul SIURP ed avviate ai controlli ulteriori spese per 101,8 mln di euro a valere sul FESR ed ulteriori 44,5 mln di euro per il FSE.

E ciò tenuto conto:

- del valore cumulato delle spese dichiarate nei periodi contabili chiusi (fino al 2022-2023) in relazione al tasso di cofinanziamento comunitario vigente nelle corrispondenti annualità;
- dell'importo delle spese certificate e di quelle già maturate (spese controllate e da controllare) nel corso del periodo contabile finale (2023-2024);
- degli effetti dell'applicazione della flessibilità del 15% tra gli Assi appartenenti allo stesso Fondo.

Il gap di spesa del FSE dipende dal fatto che sull'Asse 16, la spesa certificata e quella da controllare è ancora pari a zero.

Tale gap appare poter rientrare completamente a seguito del censimento sul SIURP delle spese afferenti al SAFE "famiglie vulnerabili" che assicurerà l'apporto di nuove spese per un importo pari a 60 mln di euro.

Per il FESR, invece, è necessario che vengano censite a sistema le ulteriori spese che i beneficiari hanno dichiarato di aver sostenuto entro il 31 dicembre 2023.

Tra i principali settori coinvolti si segnalano i seguenti:

1. Sanità, 83 mln di euro di cui, 57 a valere sull'Asse 1 e ulteriori 26 mln di euro sull'Asse 9;
2. Ambiente, 32 mln di euro a valere sull'Asse 6; Strategie Urbane, 20 mln di euro circa;
3. Energia, 16 mln di euro a valere sull'Asse 4;
4. Incentivi alle imprese, 14 mln di euro.

4. - Stato dei progetti censiti nel SIURP al 31 dicembre 2023

Dal sistema SIURP risultano alla data del 31 dicembre 2023, a seguito della riprogrammazione finale, censite complessivamente n. 10.649 operazioni.

Di questi progetti, ne risultano formalmente chiusi sul SIURP n. 4.253 con un fortissimo aumento rispetto al 31 dicembre 2022 quando erano solamente 955.

Occorre, tuttavia, evidenziare che ben 743 progetti presentano impegni e pagamenti pari a zero e che 510, pur presentando impegni maggiori di zero non presentano alcun avanzamento di spesa. Tale considerazione rende evidente che sussiste un numero cospicuo di progetti censiti che rischiano concretamente di non avere ultimazione.

5. - Previsioni di spesa e prospettive di chiusura del programma

Sulla base delle previsioni trasmesse dai Dipartimenti regionali coinvolti nel processo di gestione del Programma e tenendo conto sia delle spese certificate sia di quelle maturate, dovranno essere censite sul SIURP ed avviate ai controlli ulteriori spese stimate in oltre 300 mln di euro.

Tali previsioni si ritengono attendibili e capaci di garantire sia il conseguimento del target comunitario sia la regolare chiusura del Programma nel suo complesso.

È evidente che la rendicontazione di tali spese sconterà tempi brevi e solleciterà il coinvolgimento diretto dei beneficiari per le annotazioni al SIURP (spese effettivamente sostenute entro il 31 dicembre 2023) e la previa verifica che i progetti siano corredati dalla necessaria documentazione amministrativo-contabile a supporto.

Pertanto, il divario di spesa appare, con elevata probabilità, colmabile dall'apporto dell'ulteriore spesa attesa da censire sul SIURP in tempo utile affinché i revisori siano messi in condizione di completare i controlli di I livello e precertificare le spese che saranno state ritenute ammissibili ai fini della successiva inclusione nelle prossime domande di pagamento intermedio di luglio e ottobre 2024

6. Criticità non superate

In dettaglio:

6.1 - segue: avanzamento della spesa

Il dato numerico di sintesi relativo alla programmazione 2014-2020, anche al 31 dicembre 2023, fotografa una condizione di evidente disallineamento tra risultati programmati e risultati determinati.

Disallineamento che, al di là dei fattori esogeni, eccezionali e distorsivi presi in esame dai successivi interventi normativi della Commissione europea, involge profili di responsabilità politica e, ancor più ampiamente, profili di responsabilità amministrativa gestionale anche per la mancata vigilanza sull'esito dell'azione amministrativa e l'assenza di interventi correttivi in funzione sollecitatoria e di impulso all'azione gestionale.

Oggettivo è il ritardo nel raggiungimento del target di spesa comunitario finale pari a 1.784 milioni di euro che al 31/07/2023 risulta pari soltanto al 78,80%.

I dati esposti dalla Regione e gli esiti istruttori svolti dalla Sezione di Controllo legittimano la prospettiva che si riesca a raggiungere il target comunitario di spesa.

Al contempo, deve essere rilevato che il repentino avanzamento della spesa che ha connotato il breve arco temporale di chiusura dell'esercizio, a fronte di un programma di aiuti decennale, pone il tema della qualità della spesa e della evidente deviazione della stessa dagli obiettivi originariamente programmati, circostanza che deve indurre a una riflessione sulla rilevanza della fase della programmazione e della rigorosa successiva verifica del rispetto dei cronoprogrammi.

Tale circostanza rende attuale il rischio che l'utilizzo di tali ingenti risorse, non sia virtuosa e non dia luogo ad un concreto vantaggio per il territorio Calabrese circostanza che prelude all'accertamento di responsabilità gestionale e amministrativa e che appare elemento discrezionale e di valutazione immediato nell'ambito dei circuiti democratici di periodico riscontro da parte dei cittadini/elettori della competenza ed affidabilità dei rappresentanti eletti.

6.2 - segue: programmazione e *impasse* gestionali

Anche in ordine alla gestione 2023 l'esito programmato è connotato da ampie zone d'ombra sulla programmazione delle iniziative di spesa. E ciò prospetta la necessità di approfondimenti e valutazioni utili anche per analoghe opportunità correlate a piani unionali di spesa.

La prima riflessione muove dalla necessità di ricorrere a due riprogrammazioni operate a breve distanza di tempo e alla constatazione che, ad oggi, le modifiche inserite non hanno comunque consentito di raggiungere il livello di spesa auspicato, e hanno influito - depotenziandola - sulla qualità dell'azione strutturale di pianificazione delle migliori e più stabili condizioni di sviluppo funzionali alla coesione.

La seconda è che l'insoddisfacente avanzamento della spesa e le necessarie riprogrammazioni hanno a monte l'handicap di una programmazione astratta, adottata non a seguito di un approccio bottom up che privilegia le istanze e le scelte dei territori differenziando le iniziative infrastrutturali in forza delle specificità e dello sviluppo sostenibile.

A fronte delle diverse vocazioni dei territori e della necessità/opportunità di indirizzare le iniziative verso linee di sviluppo sostenibili e aggiornate sulla scorta degli orientamenti dei mercati, le nuove programmazioni operano in continuità rispetto alle precedenti scelte nella salvaguardia delle iniziative che non hanno trovato spazio nella programmazione precedente o non hanno completato l'iter di realizzazione senza cogliere l'occasione della possibilità di riprogrammare.

Rilevante è anche il dato per cui gli impegni ed i pagamenti privati sono praticamente nulli: non si registra alcuna compartecipazione negli investimenti da parte di privati.

Ancora, nel valutare il dato di avanzamento della spesa bisogna tener conto che nel totale indicato rientrano le operazioni retrospettive, recuperate da precedenti cicli di programmazione, che incidono significativamente sulla spesa certificata.

Conseguentemente la spesa per progetti avviati e conclusi nel ciclo di programmazione 2014/2020 mette in rilievo gli evidenti limiti progettuali e di indirizzi strategici della Programmazione adottata che si è certamente misurata con condizioni emergenziali non preventivabili, ma che soltanto in forza delle condizioni di agevolazione introdotte in corso d'opera dalla Commissione europea ha avuto accelerazioni e abbrivi che hanno consentito di contenere gli effetti negativi della predita di risorse.

6.3 - segue: il disimpegno delle risorse

Dall'analisi della documentazione fornita dalla Regione Calabria, sono emerse diverse circostanze critiche in ordine a progetti di investimento nell'ambito FESR, che determineranno con ragionevole certezza il mancato completamento di taluni interventi entro il 31 dicembre 2023 e, con alta probabilità, ne comprometteranno le possibilità di realizzazione.

In concreto, il disimpegno di parte delle risorse ad oggi si presenta come un dato di fatto conclamato - e non più una eventualità - stante la prossima scadenza del termine di conclusione del periodo di riferimento.

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

7. - Progetti a cavallo tra le programmazioni 2007/2013 e 2014/2020

In particolare:

7.1 - segue: sistema metropolitano Catanzaro-Città Germaneto, a valere sull'azione 4.6.1, e Gallico-Gambarie III lotto, a valere sull'azione 7.4.1.

In via preliminare corre l'obbligo di specificare che i progetti relativi al sistema metropolitano Catanzaro-Città Germaneto, a valere sull'azione 4.6.1, e la strada Gallico-Gambarie III lotto, a valere sull'azione 7.4.1 sono interventi provenienti dalla programmazione 2007-2013 e trasferiti nella programmazione 2014-2020, poiché non completate entro i termini, sicché, sono dei progetti che hanno avuto risorse sia da una programmazione sia dall'altra.

I progetti in questione sono riferiti ad infrastrutture di trasporto, per cui è notevole l'importanza strategica che rivestono in termini di mobilità, nonostante ciò, a pochi mesi dalla chiusura del PO, i dati di avanzamento degli interventi non giustificano il finanziamento originario previsto.

Rispetto al 31 dicembre 2022 sono stati fatti passi significativi in avanti che consentono di intravedere la fine di questi interventi, scacciando lo spettro dell'opera incompiuta ma continua a permanere criticità.

Infatti, dal punto di vista finanziario il progetto, a fronte di un costo ammesso totale pari a 167,9 milioni di euro (di cui 156,4 milioni di euro a valere sull'azione 4.6.1 e 11,5 milioni di euro a valere sull'azione 4.6.2, per l'acquisto del materiale rotabile) registra una spesa certificata di circa 120,9 milioni di euro, di cui 109,9 milioni di euro a valere sull'azione 4.6.1 e 10,9 milioni di euro a valere sull'azione 4.6.2. La Regione ha rappresentato di aver già realizzato le opere minori (scatolari idraulici), con complementare risoluzione delle interferenze.

Quanto al tracciato della linea C, la Regione riferisce che sono stati realizzati i complessi sistemi di fondazione delle pile del viadotto e che risultano, in parte, completate le gallerie artificiali TG1, TG2 e TG3. È stato, poi, costituito un Collegio Consultivo Tecnico che, in data 10 ottobre 2023, ha spostato la data di ultimazione dell'intervento al 30 giugno 2025.

7.2 - segue: progetto Gallico - Gambarie III Lotto

Per tale importante progetto, il cui costo originario era pari a 65 milioni di euro, la Regione ha comunicato un aggiornamento sulle procedure in corso.

Anche in questo caso a distanza di un anno si intravede la fine dei lavori, pur nel perdurare di diverse problematiche.

Nello specifico è stato comunicato che, a causa di importanti eventi alluvionali verificatisi nell'area interessata dai lavori, si è reso necessario prevedere la realizzazione di un ulteriore intervento, finanziato nell'ambito dei programmi di intervento per mitigazione del rischio idrogeologico attuati dal Commissario di Governo.

La Città metropolitana di Reggio Calabria ha quindi richiesto l'autorizzazione ad una ulteriore proroga per l'ultimazione dei lavori al 31 dicembre 2024. La copertura finanziaria necessaria per garantire il completamento del progetto in questione sarà garantita dalle risorse nazionali.

Dal punto di vista finanziario, allo stato attuale, l'intervento registra una spesa certificata di 50,6 milioni di euro.

8. - Il POR Calabria anche a confronto con i programmi delle altre regioni “meno sviluppate”

È stato rilevato l'avanzamento dei programmi per le singole Regioni, esaminando i dati rinvenuti nella Relazione di “Monitoraggio politiche di coesione -Programmazione 2014-2020 - situazione al 31 dicembre 2022”, del MEF.

Dal raffronto con i dati/report relativi alle altre Regioni c.d. aree depresse emerge che il POR Calabria presenta i rapporti percentuali più bassi di avanzamento, sia in termini di impegni, pari al 80,96% (nel 2022 era pari al 72,50%), sia in termini di pagamento pari al 62,30% (nel 2021 era pari al 49,87%).

Si conferma, pertanto, che anche l'avanzamento avuto nel 2023 non è stato in linea con i cronoprogrammi, pur con un dato percentuale in crescita rispetto all'esercizio precedente il che palesa come la Regione Calabria sia molto indietro, con gli impegni e con i pagamenti, anche rispetto alle altre Regioni meno sviluppate, con il rischio di perdere le risorse eventualmente non utilizzate, ovvero di un loro uso a pioggia solo per non incorrere nel disimpegno.

9. - Analisi di contesto: verifica della macrocausa di ritardo

Nonostante gli esiti delle specifiche analisi rappresentate in occasione della precedente analoga disamina relativa all'anno finanziario 2022, non vi è evidenza di nessuna iniziativa adottata per sopperire alla gestione deficitaria dei fondi POR 2013/2020.

Il richiamo è:

a) all'insufficienza di risorse umane qualificate nei diversi dipartimenti regionali.

Nel caso del POR-FESR è evidente che molti uffici dell'Amministrazione regionale (interi settori, sia produttivi che concernenti i servizi di pubblica utilità come l'acqua, i rifiuti e l'energia) non riescono a garantire la governance delle Azioni del Programma di propria competenza.

b) all'instabilità politica delle amministrazioni regionali e comunali.

Un frequente turn-over di assessori e dirigenti soprattutto nella fase iniziale del ciclo di programmazione, rallenta l'individuazione delle priorità nelle misure da attivare e quindi la pubblicazione degli avvisi, mettendo a rischio il raggiungimento dei target di spesa.

c) alla difficoltà nella progettazione e nella gestione dei beneficiari, soprattutto dei comuni ed in generale degli enti pubblici.

Per gli avvisi che prevedono cofinanziamenti, difficilmente gli enti pubblici locali (la maggior parte in predissesto) trovano le risorse. Per i bandi finanziati al 100% spesso la criticità è rappresentata dalla progettazione, soprattutto su tre aspetti:

➤ quando i progetti ci sono, spesso sono molto datati, e questo comporta anche una scarsa attendibilità nei preventivi di spesa. Tale aspetto conduce frequentemente nella fase di valutazione ad una rimodulazione del progetto con inevitabili ritardi nella realizzazione e nella certificazione;

➤ sono rari i casi di progetti cantierabili, cioè con tutti i pareri e le autorizzazioni acquisite;

➤ spesso gli enti locali o le scuole non sono in grado con personale interno di progettare e non hanno risorse per affidare all'esterno la progettazione.

d) alle difficoltà nella realizzazione di Grandi Progetti infrastrutturali.

Un problema a parte sono i Grandi Progetti infrastrutturali che in tutti i cicli di programmazione hanno mostrato notevoli criticità.

Le problematicità non prevedibili in fase di definizione del PO risultano legate ad aspetti di natura procedurale o di realizzazione. Si tratta spesso di criticità giudiziarie e finanziarie delle

ditte appaltatrici, di espletamento delle procedure di esproprio degli stabili che è stato necessario abbattere per procedere con le opere, o di opposizioni delle Amministrazioni locali interessate che hanno richiesto modifiche ai progetti.

e) alle continue innovazioni normative.

Alcuni ritardi sono anche imputabili alle innovazioni normative introdotte in materia di appalti pubblici negli ultimi anni che hanno comportato l'abbandono di un sistema di regolamentazione esecutivo ed attuativo in favore di un sistema basato sulla soft-law, hanno demandato ad altri organismi quali ANAC e Ministeri il compito di una serie di atti di indirizzo e linee guida emanati successivamente.

In particolare, la complessità delle norme ha reso la variabile dei tempi medi di realizzazione di un'opera pubblica ancora più ampia e quindi più significativa, tale da compromettere le possibilità di raggiungere i target fisici, con potenziali impatti su numerosi obiettivi tematici e ciò in considerazione delle incertezze procedurali alle quali sono esposte le stazioni appaltanti a fronte di una tale complessa innovazione normativa.

f) alle sovrapposizioni con le attività del precedente ciclo di programmazione.

Ulteriore criticità ha riguardato la sovrapposizione con le attività di chiusura del programma 2007-2013, la cui scadenza era prevista al 31 marzo 2017, e che si sono prolungate sino al 2018, anche a seguito delle osservazioni pervenute dalla Commissione Europea.

g) alla scarsa qualità dei progetti finanziati.

Infine, va evidenziato un ulteriore aspetto correlato ai ritardi nella programmazione e nella spesa dei fondi strutturali che riguarda la qualità dei progetti finanziati.

Un ritardo nei primi anni di un ciclo di programmazione, significa anche una corsa al raggiungimento dei target di spesa nella fase di chiusura del ciclo stesso, e spesso comporta l'imputazione contabile di progetti finanziati originariamente con fondi nazionali nei programmi regionali a valere sui fondi SIE (progetti sponda, coerenti o retrospettivi) con un doppio limite per il territorio.

Considerato che tali progetti sono stati originariamente finanziati con risorse ordinarie, con l'imputazione contabile sui fondi SIE, i fondi dei programmi europei vengono liberati verso i soggetti pubblici che hanno realizzato i progetti. In sostanza i fondi SIE diventano sostitutivi di quelli ordinari. Anche perché non c'è nessun vincolo UE per l'utilizzo delle risorse liberate per interventi negli stessi territori dei programmi regionali che hanno speso quelle somme. Ogni governo nazionale decide secondo le proprie scelte politiche o necessità.

Il secondo limite riguarda la qualità della programmazione e dei progetti realizzati. Con l'imputazione contabile sui fondi SIE di progetti pensati e realizzati da altre amministrazioni, viene meno la possibilità di ascoltare gli stakeholders nella programmazione dei bandi e di coinvolgere i territori nella realizzazione dei progetti, oltre a finanziare interventi con un ridotto carattere innovativo rispetto a quanto si sarebbe potuto fare con i fondi SIE.

10. - Conclusioni

Le analisi condotte a conclusione del Programma Operativo calabrese 2014-2020 e gli esiti delle iniziative finanziate danno atto dello scollamento tra finalità programmate, risultati previsti e target raggiunti: né è indice l'andamento della spesa caratterizzato da una anomala accelerazione nella fase finale (più del 60% della spesa è stata effettuata alla scadenza del programma negli anni 2021-2022-2023, sfruttando la regola dell'n+3) a fronte di un riposizionamento delle risorse con finalità strutturali per far fronte a situazioni contingenti e straordinarie.

Per raggiungere il target di spesa comunitario si è fatto ricorso alla revisione degli obiettivi finanziati realizzando attività di attribuzione (a pioggia) di finanziamenti vocati allo sviluppo in funzione della coesione così da centrare l'obiettivo della spesa, in piena elusione delle finalità unionali.

La natura degli interventi riprogrammati esclude che si siano determinati effetti strutturali a favore dei territori (crescita e competitività) ed evidenzia come le iniziative adottate siano state finalizzate - e, peraltro, siano state autorizzate - esclusivamente a mettere in sicurezza il programma.

Assente o, al più, minimo è l'impatto positivo sulla crescita e sulla spinta alla coesione territoriale. Ciò che appare utile sottolineare è che non basta spendere per far crescere gli indicatori di sviluppo, ma è determinante spendere scegliendo di inserire nella programmazione iniziative coerenti ed efficaci. Il che esclude la rilevanza di ogni iniziativa - presente nel panorama delle attività finanziate - volta esclusivamente all'avanzamento di spesa attraverso la polverizzazione delle risorse in bandi per progetti non rilevanti o il finanziamento di progetti datati la cui utilità non viene aggiornata alle nuove esigenze della popolazione.

Allo stesso modo è stata spostata la spesa verso assi del Por già ampiamente coperti.

Basti pensare che 120 milioni, pari al 5% dell'intero programma, destinati per il programma SAFE.

In sostanza, somme cospicue di un programma pluriennale (quasi decennale) sono state distribuite ai richiedenti a fronte dell'esplosione dei costi per la fornitura di energia (in concreto per il pagamento dei costi delle utenze elettriche individuali) e per far fronte ad un'emergenza contingente, in evidente contrapposizione alla ratio della spesa unionale e alle finalità di coesione dichiarate.

Non può che concludersi che la Regione Calabria ha speso con scarsa qualità i fondi comunitari, a maggior ragione alla luce della reiterata revisione e rimodulazione della programmazione.

La riflessione che si prospetta muove dalla considerazione che i fondi assegnati ai Paesi devono tradursi in impegni di spesa e iniziative che determinino una spesa effettiva funzionale ad una crescita strumentale alla diminuzione del gap strutturali e infrastrutturali e alla coesione territoriale.

E ciò in presenza della regola N+3 ("c.d. disimpegno automatico") che consente di verificare la spesa - non ogni anno e sulla base di soglie *target* e obiettivi di spesa minimi collegati agli impegni annuali di bilancio relativi a ciascun Programma Operativo - a decorrere dal terzo esercizio successivo a quello dell'impegno di bilancio, e della possibilità di ritenere validi ai fini della rendicontazione finale i c.d. "progetti sponda" o "progetti retrospettivi".

Ed è al contempo vero che certificare la spesa utilizzando "progetti sponda" per raggiungere il target di spesa certifica l'inefficienza della programmazione iniziale e, comunque, l'incapacità della struttura amministrativa di realizzarla a beneficio dei territori a bassa crescita.

Spesa effettiva ed effetti della spesa sono aspetti indissolubili e complementari, la cui contestualità impone di ritenere insufficiente il criterio della spesa *tout court* e di adottare il criterio della spesa che crei i presupposti dello sviluppo e della crescita.

Un'opera pubblica impiega in media 4,4 anni per essere realizzata, di cui 2,5 per la progettazione, sei mesi per l'affidamento dei lavori e 1,3 anni per la loro esecuzione. Nella classe che va dai 7 ai 9 milioni di euro, gli anni diventano quasi 8.

A pesare sono soprattutto i tempi che intercorrono tra la fine di una fase procedurale e l'inizio di quella successiva (come il passaggio tra la fine della progettazione definitiva e l'inizio della progettazione esecutiva, o tra la fine della progettazione esecutiva e l'inizio delle procedure di aggiudicazione).

Tale criticità degli interventi si ripercuote sui tempi di assorbimento delle risorse comunitarie, e sulla dimensione media degli interventi, necessariamente ridotta per rispettare i tempi della programmazione.

In concreto, invece di concentrarsi su un grande progetto, si frammenta la spesa in bandi di valore economico inferiore ma che, per ciò stesso, depotenziano gli effetti di crescita indotti e non attivano circuiti virtuosi di crescita.

Un abbrivio operativo che è espressione di una debolezza culturale che sposta l'obiettivo all'efficienza della spesa piuttosto che ritenere prioritari gli effetti e l'efficacia della stessa. Tant'è che il Pil delle regioni beneficiarie rimane comunque basso nonostante le enormi risorse finanziarie impiegate nel territorio regionale.

E, peraltro, proprio la destinazione della spesa e la parcellizzazione di progetti di minimo/nessun impatto sulla crescita sollecita l'attenzione sulla sistematica violazione della regola Ue dell'addizionalità, che stabilisce che i contributi erogati attraverso i Fondi non devono sostituire la spesa pubblica o gli investimenti strutturali dello Stato.

Anche questo profilo sollecita una analisi approfondita che, per quanto attiene all'attività istituzionale della Procura regionale, muoverà dalla ricerca di eventuali responsabilità in sede di programmazione e si indirizzerà alla gestione e agli esiti della gestione per la verifica dei motivi di ritardo.

CAPITOLO X

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

1. - Premessa

Il Piano offre la prospettiva e l'occasione di operare lo sviluppo ed il rilancio del territorio regionale attraverso la riconfigurazione dell'assetto economico in chiave di sostenibilità e competitività.

La riprogrammazione operata alla fine del 2023¹¹⁵ è intervenuta in modo deciso in funzione della necessità/opportunità di destinare le risorse a progetti compatibili con le finalità del piano (tra le altre digitalizzazione, energia e sanità).

¹¹⁵ cfr. <https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/DFP28Rb.pdf> "La rimodulazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, adottata con la decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023, che ha disposto l'incremento di 2,9 miliardi di euro dell'importo complessivo dei fondi a favore dell'Italia (attualmente pari a 194,4 miliardi di euro), con l'inserimento della nuova Missione 7 *RePowerEU* e una serie di modifiche alle misure originariamente previste. Le misure nuove o modificate sono 145, di queste 22 nuove misure si riferiscono alla Missione 7 (in particolare, cinque riforme e 17 investimenti). In alcuni casi (78), tali modifiche hanno interessato anche il fabbisogno finanziario e gli stanziamenti di risorse dei singoli investimenti. L'attuale quadro finanziario del PNRR tiene quindi conto del definanziamento totale - condiviso con le istituzioni europee - di taluni interventi fuoriusciti dal PNRR, nonché delle rimodulazioni che hanno interessato molti altri interventi. Secondo quanto riportato nella Quarta Relazione sullo stato di attuazione del PNRR (DOC. XIII, n. 2), nel caso degli interventi fuoriusciti dal Piano si tratta di progetti che, in sede di attuazione o rendicontazione, hanno manifestato rilevanti criticità ai fini del rispetto delle condizionalità originariamente presenti nel PNRR. Le altre rimodulazioni riportate nella decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023 si sono realizzate sia in termini di revisione di obiettivi quantitativi (target) e delle loro scadenze, sia in termini di modifica (in aumento o

Le ripetute iniziative del Legislatore nazionale evidenziano il particolare impegno che accompagna la gestione e valorizzano la rilevanza della irripetibile opportunità che il PNRR offre¹¹⁶.

Estremamente delicato è il ruolo di soggetto attuatore demandato alle Regioni, le quali si trovano alle prese con una sfida difficile per la novità delle procedure, i tempi stretti di realizzazione dei progetti e la generale complessità della loro esecuzione¹¹⁷.

La stringente - e ad oggi perentoria - tempistica imposta (chiusura al 31 dicembre 2026) ha in ultimo indotto il Governo nazionale (decreto-legge 19/2024) a prevedere, tra le altre misure, che, per attivare i poteri sostitutivi, non sia necessario verificare l'effettivo ritardo di una misura, essendo sufficiente che il ritardo risulti dalle informazioni presenti sulla piattaforma Regis (salva la possibilità per l'amministrazione titolare di integrarle entro il termine di 15 gg).

Nello stesso testo di legge sono previste le responsabilità, nel caso in cui non siano raggiunti gli obiettivi previsti e, in primo luogo, quella dei soggetti attuatori di restituire le somme percepite che potranno essere recuperate anche mediante la compensazione di risorse dovute a valere su altre fonti di finanziamento nazionale¹¹⁸.

diminuzione) delle risorse finanziarie assegnate. La revisione del PNRR ha in definitiva comportato, nel complesso, il finanziamento di investimenti aggiuntivi per circa 25 miliardi di euro, di cui 11,17 miliardi relativi alla Missione 7, e il definanziamento di interventi per circa 22 miliardi”.

¹¹⁶ Cfr. <https://www.openpolis.it/parole/come-funziona-la-governance-del-pnrr/> “Il rispetto delle scadenze è una condizione molto importante per la riuscita del piano. Si tratta infatti di un punto imprescindibile affinché l'Italia ottenga effettivamente le risorse previste. Per questo sono stati istituiti alcuni organi dedicati. Il loro compito consiste, a seconda dei casi, nel fornire linee di indirizzo, risolvere i conflitti politici o istituzionali, monitorare l'andamento dei progetti e superare eventuali stalli ed elementi di criticità. Questo complesso di strutture amministrative, è stato inizialmente istituito dal governo Draghi con il [decreto legge 77/2021](#). Il governo Meloni ha poi ritenuto opportuno modificare la struttura di governance prima con il [decreto legge 13/2023](#), con cui sono stati introdotti cambiamenti piuttosto significativi, e poi con il [decreto legge 19/2024](#).

¹¹⁷ <https://www.openpolis.it/parole/come-funziona-la-governance-del-pnrr/> “Per la concreta attuazione del Pnrr non è sufficiente l'azione del governo. Sono invece coinvolti anche gli enti territoriali (tra cui regioni, province e comuni) individuati quali soggetti attuatori del piano. Sono loro che provvedono concretamente alla realizzazione di buona parte degli interventi previsti. Nel caso in cui questi soggetti non operino correttamente o comunque non rispettino i tempi stabiliti è prevista la possibilità che il governo ricorra a poteri sostitutivi che, nel corso del tempo, sono stati progressivamente rafforzati. L'articolo 12 del Dl 77/2021 stabilisce infatti che il mancato rispetto degli obblighi e degli impegni presi dai soggetti attuatori, nonché il ritardo, l'inerzia o la difformità nell'esecuzione dei progetti rendono possibile l'attivazione di poteri sostitutivi. In questo modo il consiglio dei ministri può, a certe condizioni, attribuire a un altro organo il potere di provvedere all'esecuzione dei progetti. Poteri molto ampi che si estendono su tutte le materie toccate dal Pnrr, anche quando queste non rientrano nella competenza esclusiva dello stato. Proprio per questo, nell'individuare i principi di legittimità costituzionale su cui poggia, il decreto indica che le disposizioni al suo interno sono da considerarsi di competenza esclusiva dello stato sia perché attuative di un regolamento dell'Unione europea sia perché definiscono i livelli essenziali di prestazioni”.

¹¹⁸ Art. 2, comma 3 dl 19/2024, conv. con mod. in l. 29 aprile 2024, n. 56, “Qualora la Commissione europea accerti ai sensi dell'[articolo 24 del regolamento \(UE\) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021](#), l'omesso ovvero l'incompleto conseguimento degli obiettivi finali di realizzazione previsti per i programmi e gli interventi del PNRR, l'amministrazione centrale titolare dell'intervento, su richiesta della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per il PNRR, provvede a restituire gli importi percepiti, attivando le corrispondenti azioni di recupero nei confronti dei soggetti attuatori inadempienti e responsabili dell'omesso ovvero dell'incompleto conseguimento dei predetti obiettivi finali, anche mediante compensazione con altre risorse ad essi dovute a valere su altre fonti di finanziamento nazionale. Qualora al raggiungimento degli obiettivi concorrano più soggetti attuatori, le azioni di recupero sono attivate esclusivamente nei confronti dei soggetti inadempienti. Se la riduzione operata ai sensi del paragrafo 8 del predetto [articolo 24 del regolamento \(UE\) 2021/241](#) è superiore agli importi percepiti, il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato a procedere direttamente al recupero delle somme non riconosciute dalla Commissione europea mediante corrispondente riduzione delle risorse statali finalizzate alla realizzazione di investimenti assegnate all'amministrazione centrale titolare dell'intervento ovvero al soggetto attuatore inadempiente e non ancora impegnate alla data di adozione da parte della Commissione europea della decisione di cui al citato articolo 24, paragrafo 8. Qualora le funzioni di soggetto attuatore siano svolte da un soggetto diverso da una pubblica amministrazione ai sensi dell'[articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#), il recupero di cui al secondo periodo può essere effettuato, fino a concorrenza della minore somma riconosciuta dalla Commissione europea,

2. - Regione Calabria e stato di attuazione PNRR

Dal parere del Collegio dei revisori del 31 maggio 2024, allegato al rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2023, si evince, anche per l'esercizio finanziario 2023, come i pagamenti risultino di importo minimo e poco significativo.

Ed infatti, dal DEFR 2023-2025, il Collegio prendeva atto del seguente stato di attuazione:

“MISSIONE 1 DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITA' E CULTURA

Nell'ambito della Missione 1, ad oggi, sono stati assunti impegni per un importo complessivo di euro 40.953.519,85 a cui corrispondono pagamenti per euro 3.883.644,44.

MISSIONE 2 RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA

Nell'ambito della Missione 2, ad oggi, sono stati assunti impegni per un importo complessivo di euro 48.219.893,84 a cui corrispondono pagamenti per euro 99.000,00.

MISSIONE 5 COESIONE E INCLUSIONE

Nell'ambito della Missione 5, ad oggi, sono stati assunti impegni per un importo complessivo di euro 40.192.405,00 a cui corrispondono pagamenti per euro 425.384,00.

MISSIONE 6 SALUTE

Nell'ambito della Missione 6, ad oggi, sono stati assunti impegni per un importo complessivo di euro 350.444.467,70 a cui corrispondono pagamenti per euro 29.110.716,57".

Non si può non rilevare che i risultati, anche per l'anno in esame, appaiono limitati in termini di pagamenti.

La quantità di passaggi burocratici a cui è necessario adempiere e la complessità della documentazione da fornire richiede il necessario potenziamento della capacità amministrativa della regione.

Per la riuscita del Piano è quindi cruciale che si implementino interventi per integrare le competenze tecniche necessarie a sostenere i processi amministrativi e burocratici richiesti.

Tra gli aspetti che assumono rilievo nella fase attuativa rientrano i profili organizzativi: adeguata dotazione organica ed efficienti strutture o unità di missione con compiti di coordinamento, monitoraggio, rendicontazione e controllo.

Sotto tale profilo, l'attuazione degli investimenti del PNRR non può essere disgiunta da un organico piano di quantificazione delle risorse umane idonee e necessarie al funzionamento delle strutture.

In tale prospettiva, il PNRR indica tra gli obiettivi l'innalzamento delle competenze dei pubblici dipendenti e l'incremento delle professionalità in funzione della progressiva specializzazione delle competenze in carico alla p.a. anche al fine di accrescere l'attrattività dell'Italia nei confronti degli investimenti stranieri e favorire la crescita economica.

Non va sottaciuto, ancora, che la complessità delle procedure e la stringente tempistica di conclusione dei programmi di finanziamento costituiscono elevati fattori di rischio per l'insuccesso delle iniziative programmate.

Si tratta di un percorso non differibile che offre la possibilità alla Regione Calabria di colmare importanti lacune della struttura amministrativa e gestionale e di intervenire sulle procedure

anche mediante riduzione delle risorse statali diverse da quelle relative ad investimenti, nonché delle risorse a qualunque titolo gestite da soggetti pubblici statali destinate ai predetti soggetti attuatori e agli stessi non ancora trasferite alla data di adozione da parte della Commissione europea della decisione di cui al citato [articolo 24, paragrafo 8, del regolamento \(UE\) 2021/241](#). È fatto divieto ai soggetti attuatori, qualora società pubbliche, beneficiari di canoni, contributi o di tariffe a carico dell'utenza, di trasferire sulla stessa gli oneri derivanti dall'attività di recupero effettuata dal Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi del presente comma.

evitando ritardi e incertezze che hanno caratterizzato (e caratterizzano) la gestione dei programmi operativi e l'utilizzo delle risorse unionali.

Già nella precedente requisitoria, questa Procura regionale aveva espressamente evidenziato le forti criticità in ordine alla capacità delle strutture amministrative a supportare la tempestiva realizzazione delle finalità unionali e a garantire l'avanzamento della spesa indicato nei cronoprogrammi.

Ed i risultati, in termini di pagamento, potrebbero essere sintomatici di una scarsa capacità amministrativa della P.A. che rappresenta, appunto, la principale causa del ritardo nei pagamenti.

Come ribadito dal Procuratore Generale della Corte dei Conti, nella sua memoria in occasione della cerimonia di Parifica del rendiconto generale dello Stato 2023, *“le inefficienze organizzative pesano in modo significativo sul ritardo nei pagamenti.... In questo periodo le azioni per ridurre i tempi di pagamento appaiono vieppiù necessarie al fine sia di scongiurare procedure di infrazione da parte degli organi di giustizia europei, sia di centrare l'obiettivo abilitante del PNRR connesso al superamento dei ritardi nei pagamenti che. Si ricorda, punta al sostegno del tessuto produttivo ed alla tutela della concorrenza”*.

Ed ancora: *“... la previsione di uno specifico obiettivo nel PNRR trova la ragione nell'imprescindibile esigenza di consentire alle imprese che contrattano con la pubblica amministrazione di disporre di un flusso di cassa sano e della liquidità necessaria per la gestione ordinaria delle operazioni commerciali e per la creazione di valore, potenziando le prospettive di rilancio dell'economia, perseguite anche con gli strumenti del PNRR. Senza contare che il ritardato pagamento del debito commerciale si traduce in un costo per la P.A. sia per l'onerosità degli interessi moratori sia per gli ulteriori riflessi del fenomeno sul corrispettivo contrattuale per l'acquisto di beni e servizi”*.

Sono gli stessi revisori, del resto, ad evidenziare la necessità per la Regione di *“dotarsi di soluzioni organizzative idonee per la gestione, il monitoraggio e la rendicontazione dei fondi PNRR e PNC, anche mediante modifiche ai regolamenti interni.”*

Si tratta di una prospettiva di sicura utilità, destinata a supportare stabilmente le linee di sviluppo alle iniziative che saranno assunte nel prossimo decennio.

3. - PNRR e nuovo codice dei contratti pubblici

Con l'entrata in vigore del nuovo Codice dei Contratti Pubblici di cui al D. Lgs. n. 36/2023 è sorto il problema relativo alla ultra-vigenza del D. Lgs. n. 50/2016 rispetto agli appalti finanziati in tutto o in parte con fondi PNRR o PNC, acuito dal D.L. n. 215 del 30/12/2023 Disposizioni urgenti in materia di termini normativi (c.d. Decreto Milleproroghe) ove, all'art. 8, co. 5, il Legislatore ha prorogato l'applicabilità delle procedure semplificate di cui al D.L. n. 76/2020 conv. in L. n. 120/2020 dal 31/12/2023 sino al 30/06/2024.

Il tema è di particolare rilevanza in considerazione del complesso di disposizioni speciali e derogatorie rispetto alla disciplina ordinaria dettata dall'ormai abrogato D. Lgs. N. 50/2026, al fine di assicurare snellezza e celerità nella gestione delle procedure connesse all'attuazione del PNRR.

Vengono in rilievo due disposizioni transitorie del nuovo codice: l'art. 225, comma 8, e l'art. 226, commi 1 e 2.

Con specifico riferimento alle procedure di affidamento e ai contratti riguardanti investimenti pubblici finanziati con le risorse previste dal PNRR e dal PNC, nonché dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea, ivi comprese le infrastrutture di supporto ad essi connesse, anche se non finanziate con dette risorse, l'art. 225, co. 8, del d.lgs. n. 36/2023 dispone che «si applicano, anche dopo il 1° luglio 2023, le disposizioni di cui al

decreto-legge n. 77 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 108 del 2021, al decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, nonché le specifiche disposizioni legislative finalizzate a semplificare e agevolare la realizzazione degli obiettivi stabiliti dal PNRR, dal PNC nonché dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima 2030 di cui al regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018».

Il legislatore ha inteso dunque garantire l'applicabilità del compendio normativo semplificatorio del D. Lgs. N. 50/2016, citando gli ultimi due decreti-legge emanati in deroga al codice dei contratti pubblici ora abrogato.

La norma si chiude con una clausola generale di rinvio ad ogni specifica disposizione legislativa finalizzata a semplificare e agevolare la realizzazione degli obiettivi stabiliti dal PNRR.

Di qui l'incertezza sulla normativa applicabile e la necessità di perimetrare tale bacino indefinito di norme.

L'altra disposizione transitoria del nuovo codice che viene in rilievo è l'art. 226 che prevede l'abrogazione esplicita del D. Lgs. N. 50/2016 a far data 1° luglio 2023 ad eccezione dei procedimenti in corso alla predetta data per i quali continua ad applicarsi il D. Lgs. N. 50/2016.

Dunque, nel caso di procedure con risorse a valere sul PNRR, bandite dopo il 1° luglio 2023 che non prevedono disposizioni derogatorie ai sensi del D.L. n. 77/2021 (c.d. decreto PNRR) si applicano le previsioni del nuovo Codice dei Contratti Pubblici (d. Lgs. N. 36/2023), salvo che si tratti di procedimenti in corso.

Tuttavia, la normativa semplificatoria non solo non è completa ma non presenta neppure il carattere della autoreferenzialità in quanto si limita ad introdurre specifiche deroghe e sospensioni applicative del vecchio codice, per un periodo temporale circoscritto, e ha ragion d'essere solo in forza della vigenza del D.Lgs. n. 50/2016 che è stato abrogato.

In questo contesto di incertezza, è intervenuto il D.L. n. 69/2023 il quale con l'art. 24 ter ha interamente riscritto l'art. 48, co. 3, D.L. n. 77/2021.

Con tale intervento il Legislatore ha sancito per gli appalti finanziati in tutto o in parte con i fondi PNRR l'applicabilità delle procedure negoziate senza bando del D.Lgs. n. 50/2016, di cui all'art. 63 per i settori ordinari e di cui all'art. 125 per i settori speciali, qualora ne sussistano i presupposti. Ma il vero elemento di novità è costituito dall'espressa applicabilità a tali ipotesi dell'art. 226, co. 5, D. Lgs. n. 36/2023.

L'art. 226, co. 5, cit. è una norma di chiusura che mira a garantire la coerenza del sistema transitorio e nella quale il Legislatore impone all'interprete di considerare ogni riferimento al previgente codice come se fosse fatto al nuovo e ai suoi rispettivi principi, a prescindere dalla collocazione gerarchica dell'atto che contiene tale riferimento sia esso legislativo, regolamentare o amministrativo.

A fronte del rinvio all'art. 226, co. 5, D. Lgs. n. 36/2023, operato dall'art. 48, co. 3, D. L. n. 77/2021, il Supporto Giuridico del MIT è intervenuto con il parere n. 2203/2023 superando i pareri, di diverso tenore, resi antecedentemente.

Facendo leva sul combinato disposto tra l'art. 225, co. 8, l'art. 226, co. 5, D. Lgs. n. 36/2023 e l'art. 48, co. 3, D.L. n. 77/2021 – totalmente riscritto dall'art. 24 ter del D.L. n. 69/2023 –, il Supporto Giuridico nel parere n. 2203/2023 ha affermato che: "alle procedure di affidamento relative ad appalti PNRR e PNC avviate successivamente al 1° luglio 2023, ivi compresa la successiva fase di esecuzione, si applica il vigente Codice dei contratti di cui al d.lgs. 36/2023 tranne nei casi in cui non sia espressamente richiamato dal 77/2021 il d.lgs. 50/2016".

In particolare, il rinvio all'art. 226, co. 5, D. Lgs. n. 36/2023 viene considerato dirimente per la risoluzione della problematica ermeneutica in esame, in quanto assurgerebbe a vero e proprio criterio di prevalenza del nuovo Codice rispetto al previgente.

La definitiva risoluzione della querelle ermeneutica si è, infine, avuta a seguito dell'inquadramento giuridico offerto dalla sentenza del TAR Umbria, Sez. I, 23/12/2023, n. 758, nella quale si evidenzia come il d. l. n. 77/2021 non rechi una compiuta disciplina delle procedure di affidamento degli appalti finanziati con le risorse del PNRR avendo il decreto lo scopo di *“definire il quadro normativo nazionale finalizzato a semplificare e agevolare la realizzazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, di cui al regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, dal Piano nazionale per gli investimenti complementari di cui al decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, nonché dal Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima 2030 di cui al Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018”* (art.1).

Queste finalità sono perseguite attraverso disposizioni derogatorie di specifiche norme del codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 50/2016 che sono contenute nel titolo IV del d. l. n. 77/2021 e, in particolare, negli artt. 48 (recante *“Semplificazioni in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e PNC”*) e seguenti. Ciò significa che anche successivamente all'entrata in vigore delle disposizioni del nuovo codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 36/2023, alle procedure di affidamento di contratti finanziati con le risorse del PNRR continuano senz'altro ad applicarsi le norme derogatorie e, comunque, speciali di cui al d. l. n. 77/2021, come convertito, in forza della specifica previsione di cui all'art. 225, co. 8, del nuovo codice.

Rimane però il problema se, per quanto non derogato o comunque non diversamente disciplinato dal d. l. n. 77/2021, alle suddette procedure debba applicarsi il d.lgs. n. 36/2023, secondo la regola generale di cui all'art. 226, co. 2, del nuovo codice, o, per una sorta di effetto di trascinamento, la fonte derogata dalle succitate disposizioni del d. l. n. 77/2021, ovvero il d.lgs. n. 50/2016. Secondo il Tribunale amministrativo, il problema deve essere risolto applicando l'art. 226 del nuovo codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 36/2023, il quale, dopo aver sancito l'abrogazione del d.lgs. n. 50/2016 dal 1 luglio 2023 e la sua residua applicazione *“esclusivamente ai procedimenti in corso”* (commi 1 e 2), stabilisce al comma 5 che *“ogni richiamo in disposizioni legislative, regolamentari o amministrative vigenti al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 del 2016, o al codice dei contratti pubblici vigente alla data di entrata in vigore del codice, si intende riferito alle corrispondenti disposizioni del codice o, in mancanza, ai principi desumibili dal codice stesso”*.

Al di là delle disposizioni di cui al d. l. n. 77/2021 e delle altre fonti espressamente richiamate dall'art. 225, co. 8, del d.lgs. n. 36/2023, applicabili anche alle procedure finanziate con i fondi del PNRR pur se bandite successivamente al 1.07.2021, dovranno trovare dunque applicazione le norme ed i principi del nuovo codice dei contratti pubblici, dovendosi ritenere ad essi riferito *“ogni richiamo in disposizioni legislative, regolamentari o amministrative vigenti al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50”*.

4. - Frodi e PNRR

Va ribadita la perdurante necessità per i soggetti attuatori di assicurare un controllo capillare sullo stato di avanzamento degli interventi, per evitare il disimpegno dei finanziamenti attribuiti, nonché di vigilare sulla corretta utilizzazione degli stessi ed intercettare eventuali fenomeni patologici che, purtroppo, continuano a registrarsi.

I soggetti attuatori hanno, altresì, l'obbligo di apprestare misure volte a prevenire e ad evitare irregolarità, frodi, conflitti d'interessi, corruzione ed evitare il rischio di doppi finanziamenti, a tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

Dalla memoria del Procuratore Generale della Corte dei Conti si evince come, nonostante vi sia stato un lieve decremento degli importi delle irregolarità e delle frodi accertate (da euro 23,5

milioni del 2022 a euro 22,7 milioni nel 2023), permanga la dimensione statisticamente elevata delle violazioni riscontrate nel nostro Paese raffrontato a quello di altre nazioni.

La tendenza risulta confermata anche guardando le notizie di fatti produttivi di danno a carico delle risorse euro unitarie, pervenute nel 2023 alla Procura Generale dalla Guardia di Finanza e dai Carabinieri, che evidenziano un consistente aumento degli importi riferibili ai fondi del PNRR.

Motivo per il quale l'ufficio del Pubblico Ministero ribadisce la necessità che la Regione monitori costantemente l'attuazione dei vari progetti al fine di evitare ritardi o la mancata utilizzazione di tutti gli ingenti fondi disponibili nonché garantire il corretto utilizzo delle risorse.

Solo un costante ed incisivo esercizio delle attività di controllo potrà infatti assicurare e garantire il corretto e diligente impiego delle risorse, anche attraverso sistemi di tracciamento funzionali ad evitare episodi di doppi finanziamenti a valere sui fondi comunitari.

La Procura regionale ribadisce, pertanto, come le consistenti risorse finanziarie che vengono erogate nel contesto del dispositivo europeo - e l'elevata complessità di quest'ultimo, sotto molteplici profili: giuridico, organizzativo, metodologico, gestionale - richiedano la realizzazione dei previsti controlli già nella fase attuativa, al fine di prevenire il rischio di distorsioni o di fenomeni di illegalità, in una fase in cui i progetti finanziati dal PNRR risultano in itinere.

5. - PNRR e responsabilità erariale

In tale prospettiva, suscita perplessità l'ulteriore proroga, fino al 31 dicembre 2024 della disposizione, di cui all'articolo 21 del d. l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, e successivamente dall'art. 51, comma 1, lett. h), d. l. n. 77 del 2021, convertito dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, che riduce, in materia di responsabilità erariale, la possibilità di procedere sostanzialmente solo nei casi di dolo.

Nel dettaglio, l'emendamento al DL 215/2023 (c.d. Milleproroghe) estende fino al 31 dicembre 2024, il c.d. scudo erariale limitando la responsabilità erariale ai casi in cui la produzione del danno è "dolosamente voluta" dall'agente, salvo che "per i danni cagionati da omissione o inerzia del medesimo".

Da misura temporanea ed eccezionale, "finalizzata ad alleggerire la pressione sulle pubbliche amministrazioni durante la fase più grave della pandemia", con continui emendamenti, la proroga risulta ingiustificata oltre che contraddittoria in quanto espone al rischio di spreco di denaro pubblico e di gestione opache di commesse pubbliche.

Sotto tale ultimo profilo, si impone qualche considerazione in ordine all'impatto che la disciplina speciale avrà sulle esigenze di tutela sostanziale degli interessi finanziari dell'Unione, sotto il profilo dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa.

L'articolo 22 del Reg (UE) 2021/241 (40° considerando) richiama il concetto di "sana gestione finanziaria: *"L'attuazione del dispositivo dovrebbe essere effettuata in linea con il principio della sana gestione finanziaria, che comprende la prevenzione e il perseguimento efficace della frode, ivi compresi la frode fiscale, l'evasione fiscale, la corruzione e il conflitto di interessi"*.

Si pone allora il problema dell'effettività e dell'efficacia degli strumenti di tutela degli interessi finanziari dell'Unione, sicché la sostanziale eliminazione della colpa grave quale presupposto per la responsabilità erariale per gli interventi legati al PNRR, non risulta coerente con il diritto dell'Unione Europea e con i valori espressi dalla Carta costituzionale agli articoli 3, 28, 81 e 97.

È per tali motivi che con ordinanza del 18 dicembre 2023, n. 228, la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Campania, ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, c. 2, d. l. n. 76/2020 convertito con modificazioni dalla l. n. 120/2020, nella parte in cui prevede che dal periodo di entrata in vigore del decreto-legge l'azione di responsabilità di cui all'art. 1 della l. n. 20/1994, sia limitata ai soli casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta e tale limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applichi solo per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente.

Sul punto, la Sezione giurisdizionale campana ha rilevato l'irragionevole vocazione generalista dello scudo erariale (art. 21 d. l. cit.) che si pone in violazione dell'art. 103 Cost. Invero, il d. l. semplificazione aveva dichiarato il fine di consentire una più rapida adozione di provvedimenti amministrativi nell'ottica del rilancio dell'economia del Paese duramente penalizzata dal periodo pandemico, superando la c.d. "paura della firma" e la "burocrazia difensiva", tendenti a bloccare l'azione amministrativa per evitare di essere esposti al risarcimento da danno erariale in caso di errore.

Tuttavia, il legislatore non ha limitato l'applicazione della norma all'ambito di attività inerente alla gestione dell'emergenza Covid-19 e la conferma la si trova nella possibile applicazione dello scudo al caso sottoposto alla cognizione della sezione della Corte dei Conti rimettente che verte sulla sottrazione di somme dell'amministrazione avvenuta in un contesto assolutamente estraneo alle attività collegate all'emergenza.

Pertanto, a parere del collegio campano *«la norma è irragionevole perché comprende tutti gli ambiti dell'agire dell'amministrazione senza limitarsi a quelli strettamente inerenti o, strettamente influenzati, dall'emergenza Covid-19 realizzando un generalizzato "scudo erariale" incompatibile con la decretazione d'urgenza. (omissis) L'esenzione, così disciplinata dalla norma, viola l'art. 103 Cost, sottraendo alla giurisdizione della Corte dei conti l'assoggettabilità a responsabilità delle condotte attive gravemente colpose a far data dalla sua entrata in vigore»*.

Quanto detto viene in rilievo anche come vulnus al principio di legalità dell'azione amministrativa indissolubilmente correlata al principio del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), nonché al principio di responsabilità dei pubblici dipendenti (art. 28 Cost.) poiché lo scudo erariale, come sostenuto dal collegio campano: *«è una norma che disincentiva il pubblico dipendente, sia nella fase della continua formazione tesa ad acquisire nuove competenze o conoscenze, sia nella fase dell'adozione di provvedimenti amministrativi, "legalizzando" l'agire a prescindere dal rispetto delle norme minime cautelari e delle regole di prudenza, perizia e diligenza, senza apportare alcun beneficio alla funzionalità dell'amministrazione, anzi fortemente incidendo sulla stessa come ha evidenziato l'esperienza sin qui maturata sotto il censurato nuovo sistema di responsabilità. Se il legislatore può perimetrare discrezionalmente tale responsabilità, dando contenuto all'art. 28 Cost. attraverso la legge, non può eliminarla tout court per le condotte colpose, svuotandola di gran parte del suo contenuto riferibile ai danni erariali, che non poco contribuiscono ai deficit dei bilanci pubblici»*.

Ultimo aspetto che viene messo in evidenza è la violazione dell'art. 3 Cost., nella misura in cui con l'art. 21 d. l. cit. si crea una evidente discriminazione, *«poiché nell'ambito del giudizio, rispetto al medesimo soggetto o anche a soggetti diversi, la stessa reiterata condotta fino al 17 luglio 2020 assurge a presupposto di (allo stato presunta) responsabilità erariale e da quella data in poi è sicuramente esente ex lege da essa»*.

Il collegio coglie poi la discriminazione che la norma pone fra coloro che nell'ambito dell'amministrazione svolgono ruoli di controllo e, invece, coloro che hanno la gestione attiva nonché tra lavoratori del settore privato e lavoratori del settore pubblico (anche privatizzato) perché, rispetto ai primi, i secondi, che già godono di un'esenzione per colpa lieve, nell'attualità

sono ancora più avvantaggiati essendo responsabili nel periodo di vigenza della norma solo per condotte attive dolose o omissive gravemente colpose.

Con sentenza n. 132/2024, depositata in data 17 luglio 2024, la Corte Costituzionale:

1) *“dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 21, comma 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, sollevate, in riferimento agli artt. 28, 81 e 103 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, con l’ordinanza indicata in epigrafe;*

2) *dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 21, comma 2, del d. l. n. 76 del 2020, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, con l’ordinanza indicata in epigrafe.”*

Le conclusioni cui perviene la Corte si basano sulla ritenuta infondatezza della questione “avente priorità logica” ovvero se il legislatore “possa discostarsi, senza porsi in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., dal principio generale dell’ordinamento che vedrebbe nella imputabilità a titolo di dolo e colpa grave il giusto «punto di equilibrio del sistema», che individua «il quantum di rischio che deve ricadere sul datore di lavoro amministrazione pubblica per i danni causati dai dipendenti, nell’ottica, da un lato», di incentivare l’operato attivo degli amministratori e, dall’altro, di «non incentivare condotte negligenti e «foriere di danno».”

Ebbene, la Corte richiama, per analogia, l’articolato e complesso processo riformatore degli anni 90 che ha operato il passaggio da un’amministrazione che, secondo il modello dello Stato di diritto liberale, doveva dare semplicemente esecuzione alla legge, alla cd. “amministrazione di risultato”, cioè un’amministrazione che deve raggiungere determinati obiettivi e che risponde dei risultati economici e sociali conseguiti attraverso la sua complessiva attività e perciò sempre più ampiamente investita del compito di scegliere, nell’ambito della cornice legislativa, i mezzi di azione ritenuti più appropriati, ponderando e temperando i molteplici interessi pubblici e privati coinvolti.

Poiché la necessità di scegliere, entro un termine predeterminato, tra una ampia gamma di possibilità accresce inevitabilmente la possibilità di errori da parte dell’agente pubblico, ingenerando il rischio della sua inazione, l’art. 3, comma 1, lettera a), del d. l. n. 543 del 1996, come convertito (modificando l’art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994), ha escluso la colpa lieve dalla configurazione dell’elemento soggettivo della responsabilità amministrativa, che pertanto è stata circoscritta ai casi di dolo o colpa grave.

Ebbene, la disposizione normativa de qua, risponde “alla finalità di determinare quanto del rischio dell’attività debba restare a carico dell’apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo” (sentenza n. 371 del 1998).

Il punto di equilibrio, secondo la Corte va individuato tenendo conto, in particolare, di due esigenze: da un lato la funzione deterrente della responsabilità amministrativa, dall’altra l’esigenza di impedire che, il rischio dell’attività sia percepito dall’agente pubblico come talmente elevato da fungere da disincentivo all’azione, pregiudicando, anche in questo caso, il buon andamento.

Ma, secondo la Corte, “il punto di equilibrio può non essere fissato dal legislatore una volta per tutte, ma modulato in funzione del contesto istituzionale, giuridico e storico in cui opera l’agente pubblico, e del bilanciamento che il legislatore medesimo – nel rispetto del limite della ragionevolezza – intende effettuare, in tale contesto, tra le due menzionate esigenze. La stessa scelta legislativa della limitazione della responsabilità alle ipotesi dolose e gravemente colpose, positivamente scrutinata da questa Corte con la citata sentenza n. 371 del 1998, si collocava nel processo di trasformazione dell’amministrazione di cui si è fatto cenno.”

Orbene, successivamente alla legislazione di riforma degli anni Novanta, la scelta a favore di un'amministrazione di risultato si è andata via via consolidando.

Nello stesso tempo, a causa di un sistema giuridico multilivello in cui operano fonti di provenienza diversa (eurounitaria, statale, regionale e locale), spesso tra loro non coordinate, della caotica produzione legislativa, dei costanti tagli alle risorse finanziarie, umane e strumentali delle amministrazioni, l'ambiente in cui operano gli agenti pubblici è divenuto più complesso, rendendo più difficili le scelte amministrative in cui si estrinseca la discrezionalità e più facile l'errore, anche grave.

A tutto ciò, secondo la Corte, si aggiunge da un lato il pluralismo sociale e il pluralismo istituzionale che si proiettano nei procedimenti amministrativi e nelle istituzioni pubbliche, rendendo sempre più problematica ed esposta alla contestazione la ponderazione di tali interessi in cui si risolve l'esercizio della discrezionalità amministrativa, dall'altro, vi è il moltiplicarsi dei rischi provocati dalla stessa attività umana e che spesso sono conseguenze non intenzionali dello sviluppo tecnologico ed economico.

Il consolidamento dell'amministrazione di risultato e i profondi mutamenti del contesto in cui essa opera giustificano la ricerca legislativa di nuovi punti di equilibrio che riducano la quantità di rischio dell'attività che grava sull'agente pubblico, in modo che il regime della responsabilità, nel suo complesso, non funga da disincentivo all'azione.

Tuttavia, come precisa la Corte, le ricordate trasformazioni, “non potrebbero concretizzarsi, sullo specifico piano dell'elemento soggettivo, in un regime ordinario che limitasse la responsabilità amministrativa alla sola ipotesi del dolo.”

Diversamente, la Corte ha ritenuto non irragionevole una disciplina provvisoria che limiti al dolo l'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa, avuto riguardo a un contesto particolare che richieda tale limitazione al fine di assicurare la maggiore efficacia dell'attività amministrativa e, attraverso essa, la tutela di interessi di rilievo costituzionale.

“Una disciplina provvisoria che limiti l'elemento soggettivo al dolo può essere non irragionevole, anche se indebolisce la funzione deterrente, in quanto radicata nella particolarità di uno specifico contesto in cui la tutela di fondamentali interessi di rilievo costituzionale richiede che l'attività amministrativa si svolga in modo tempestivo e senza alcun tipo di ostacoli, neppure di quelli che derivano dal timore di incorrere (al di fuori delle ipotesi dolose) nella responsabilità amministrativa.” Sarebbe questo il caso della disposizione oggetto di censura, che origina in un contesto del tutto peculiare e che pone una disciplina provvisoria, la cui efficacia cesserà il 31 dicembre 2024. *“Tale disposizione è stata introdotta dal d. l. n. 76 del 2020, che, come esplicitato nel suo preambolo, è stato adottato in ragione della «straordinaria necessità e urgenza di realizzare un'accelerazione degli investimenti e delle infrastrutture attraverso la semplificazione delle procedure in materia di contratti pubblici e di edilizia, operando senza pregiudizio per i presidi di legalità», e di «introdurre misure di semplificazione procedimentale e di sostegno e diffusione dell'amministrazione digitale, nonché interventi di semplificazione in materia di responsabilità del personale delle amministrazioni, nonché di adottare misure di semplificazione in materia di attività imprenditoriale, di ambiente e di green economy, al fine di fronteggiare le ricadute economiche conseguenti all'emergenza epidemiologica da Covid-19»”.*

La disposizione censurata, pertanto, può, secondo la Corte trovare idonea giustificazione alla luce del *“peculiarissimo contesto economico e sociale in cui l'emergenza pandemica da COVID-19 aveva determinato la prolungata chiusura delle attività produttive, con danni enormi per l'economia nazionale e conseguente perdita di numerosi punti del prodotto interno lordo (PIL), e che aveva ovvie ricadute negative sulla stessa coesione sociale e la tutela dei diritti”*.

Per superare la grave crisi e rimettere in movimento il motore dell'economia, il legislatore ha dunque ritenuto indispensabile evitare che la scure della responsabilità amministrativa rappresentasse la causa della inerzia amministrativa e quindi costituisse un fattore di ostacolo

alla ripresa economica. Ed è questa la motivazione per la quale l'intervento legislativo è limitato alle sole condotte attive.

Le proroghe della disposizione censurata, operate nella fase successiva alla crisi economica provocata dalla pandemia, risponderebbero invece alla "necessità di «semplificare e agevolare la realizzazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti» (così, il dossier del servizio studi del Senato n. 394/3 del 26 luglio 2021, relativo al d.l. n. 77 del 2021) dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), in attesa, peraltro, di una «complessiva revisione della disciplina sulla responsabilità amministrativo-contabile» (così, l'art. 1, comma 12-quinquies, lettera a, del d. l. n. 44 del 2023, come convertito).

Il PNRR è il mezzo con cui, all'interno di ciascuno Stato, si realizzano gli obiettivi di Next Generation EU (NGEU), il quale è uno strumento europeo temporaneo di politica economica che, per il periodo compreso tra il 2021 e il 2026, mobilita risorse complessive per circa 807 miliardi di euro."

... "Nel peculiare contesto che si è sintetizzato, ogni indugio e ritardo delle amministrazioni pubbliche può compromettere il rispetto del cronoprogramma stabilito, bloccando, alla scadenza prevista, l'erogazione da parte dell'UE della tranche di risorse stanziata.

Compromettere l'attuazione del PNRR equivale a impedire la ripresa di un sentiero di crescita economica sostenibile e il superamento di alcuni divari economici, sociali e di genere. Con la conseguenza che l'inerzia amministrativa, nel contesto descritto, viene a pregiudicare gravemente interessi di grande rilevanza costituzionale, quali il rispetto degli obblighi assunti in sede UE (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), la tutela dell'ambiente (art. 9 Cost.) e la realizzazione di un'economia sostenibile (art. 41 Cost.), l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico (art. 81 Cost.), gli interessi delle future generazioni (art. 9 Cost.), l'eguaglianza, anche di genere (art. 3 Cost.), e la coesione territoriale (artt. 5 e 119 Cost.). Il che, anche per tale fase, rende ragionevole il punto di equilibrio che, limitatamente alle condotte attive, provvisoriamente limita l'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa al solo dolo."

Quanto poi alla sollevata violazione dei principi di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione, sotto il profilo del difetto di proporzionalità e congruità dello spettro applicativo della disposizione, la Corte ritiene che l'intervento legislativo, originato da un contesto eccezionale, sia proporzionale in quanto ha natura temporanea ed ha comunque un oggetto delimitato, riguardando solo le condotte commissive e non quelle "inerti" ed "omissive".

E poiché la "burocrazia difensiva" è in grado di interessare trasversalmente l'intero operato della pubblica amministrazione, non è manifestamente incongrua la scelta legislativa di combattere la "burocrazia difensiva" su "grande scala", ingenerando un complessivo clima di fiducia tra gli agenti pubblici, volto a favorire la spinta dell'intera macchina amministrativa.

Il che giustifica la mancata distinzione tra attività legate all'attuazione del PNRR e attività ad essa estranee, specie ove si consideri che, nel concreto dispiegarsi dell'attività amministrativa, vi possono essere attività ed opere che, per quanto non ricomprese nel Piano, ad esse risultano strettamente connesse o funzionali.

La Corte, infine, non si limita alla questione sollevata ed al quadro normativo vigente ma si proietta anche oltre auspicando una complessiva riforma della responsabilità amministrativa al fine di ristabilire una coerenza tra la sua disciplina e le richiamate trasformazioni dell'amministrazione e del contesto in cui essa deve operare.

Nel prendere atto della pronuncia teste riportata, ferma restando la perseguibilità dell'autore di una omissione colposa, la procura ribadisce l'importanza della piena sinergia tra l'attività di controllo e quella giurisdizionale, a tutela della legalità e del principio di sana gestione finanziaria delle risorse collettive, nazionali ed unionali.

6. - PNRR e proposta di legge A.C. 1621

Come già evidenziato, la disciplina speciale sotto il profilo dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa, rischia di impattare negativamente sulle esigenze di tutela sostanziale degli interessi finanziari dell'Unione.

Tale limitata impunità rischia di determinare l'instaurarsi di "zone grigie", dove risulta particolarmente difficile recuperare il danno erariale cagionato da condotte attive per le quali non è stato possibile provare la sussistenza del dolo come declinato in chiave penalistica con l'ulteriore effetto di determinare un complessivo abbassamento della soglia di attenzione amministrativa per una oculata gestione delle risorse pubbliche.

Come se ciò non bastasse, è in fieri, tra le tante, una proposta di sostanziale riforma della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e del codice della giustizia contabile, volta ad ulteriormente restringere l'area della responsabilità amministrativa.

La proposta di legge A.C. 1621 di iniziativa del deputato Foti, composta da quattro articoli, introduce infatti ulteriori disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale.

La finalità dell'intervento riformatore emerge chiaramente dall'esordio della relazione al progetto di legge Foti, laddove si evidenzia che *"è ormai da tempo che la cosiddetta «paura della firma» affligge il funzionamento della pubblica amministrazione italiana"*.

Le Commissioni riunite Affari Costituzionali e Giustizia della Camera hanno quindi iniziato il 4 aprile 2024 l'esame della proposta di legge, recante modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, al codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, e altre disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale.

Le disposizioni di cui all'articolo 1, in particolare, sono principalmente preordinate: ad estendere il campo di applicazione delle fattispecie che limitano la responsabilità amministrativa soltanto ai fatti e alle omissioni che siano sostenuti dall'elemento soggettivo del dolo; a introdurre forme di copertura assicurativa per danno erariale; ad ampliare il novero dei contratti di appalto sottoponibili al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, facendovi peraltro rientrare espressamente i provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisori, e i provvedimenti conclusivi delle procedure di affidamento che non prevedono l'aggiudicazione relativi ai contratti connessi all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC).

L'articolo 2 disciplina invece, le modalità con le quali la Corte dei conti è chiamata ed esercitare una nuova competenza consultiva in materie di contabilità pubblica, legittimandola ad esprimere pareri anche su fattispecie concrete connesse all'attuazione del PNRR e del PNC, di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, purché estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità ovvero a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre.

L'articolo 3 introduce poi una misura sanzionatoria pecuniaria a carico dei responsabili dei procedimenti connessi all'attuazione del PNRR e del PNC al fine di sollecitarne la conclusione; mentre l'articolo 4 modifica il codice di giustizia contabile in materia di spese processuali, disponendo che quelle relative ai giudizi per responsabilità amministrativa effettivamente sostenute siano rimborsate dalle amministrazioni di appartenenza, laddove i relativi procedimenti risultino conclusi con sentenza o provvedimento che escludano la responsabilità. In particolare, il comma 1, alla lettera a) modifica ed integra il disposto dell'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, che contiene la disciplina sostanziale della responsabilità del pubblico dipendente che cagioni un danno all'erario.

La maggior parte delle disposizioni del disegno di legge de quo, ove approvate, potrebbero incidere sull'esigenza, imposta sia dalla nostra Costituzione che dai principi dell'U.E., di assicurare la tutela delle risorse rese disponibili dal PNRR.

Concreto è il rischio di infierire sugli obblighi di rispetto del regolamento U.E. n. 2092/2020 relativo al regime generale di condizionalità della protezione del bilancio dell'U.E. e dell'art. 325 del Trattato che impone agli Stati membri di adottare tutte quelle misure necessarie per garantire una sana gestione finanziaria anche delle somme conferite dalla U.E. stessa.

In particolare, il regolamento n. 2092/2020 prevede che le autorità pubbliche debbano agire in conformità alla legge e che le loro azioni ed attività debbano essere soggette ad un effettivo controllo da parte di organi giurisdizionali indipendenti ma soprattutto che i fondi indebitamente percepiti vengano recuperati.

La forte limitazione di responsabilità amministrativa, che si avrebbe con l'approvazione delle disposizioni normative in fieri, da un lato impedirebbe il recupero, in favore delle amministrazioni danneggiate, delle somme indebitamente percepite o distolte dalla loro naturale destinazione, dall'altro inciderebbe sugli obblighi restitutori nei confronti della U.E. incrementando il debito pubblico italiano ed il carico fiscale.

Gli aspetti di forte criticità del disegno di legge Foti sono stati ben evidenziati, anche in sede di audizione da parte delle Commissioni riunite Affari Costituzionali e Giustizia, dal presidente della Corte dei conti, il quale ha tra l'altro, sottolineato come le finalità sottese alla proposta legislativa, possano essere perseguite, senza incidere sugli aspetti sostanziali della responsabilità amministrativa, ovvero agendo su altri fronti quali la semplificazione amministrativa, la maggiore formazione dei dipendenti pubblici nonché, sotto il profilo processuale, ampliando il ricorso al rito abbreviato anche in fase preprocessuale.

Quanto alle disposizioni di carattere generale concernenti l'esonero di responsabilità per colpa grave laddove i fatti dannosi traggano origine da un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, si è osservato come l'ampia esimente, estesa non solo ai profili presi in considerazione ma anche agli atti presupposti, avrebbe un effetto "tombale" sulla criticità dell'atto e cambierebbe inevitabilmente la natura della tipologia di controllo.

Parimenti, altro punto di criticità evidenziato concerne il tetto della responsabilità amministrativa che potrebbe determinare leggerezza nell'adozione di atti e provvedimenti invece di favorire una maggiore efficienza dell'attività amministrativa con la ulteriore conseguenza che rilevanti danni erariali rimarrebbero a carico della collettività invece di essere addossati agli effettivi responsabili. Inoltre, la responsabilità amministrativa muterebbe la propria natura, da risarcitoria a sanzionatoria, e la Corte Europea dei diritti dell'uomo, con numerose sentenze ha ritenuto che la responsabilità amministrativa possa configurarsi legittimamente nell'ordinamento giuridico italiano solo in quanto avente natura risarcitoria perché se fosse sanzionatoria dovrebbe concorrere con altre forme di responsabilità incorrendo nel divieto del ne bis in idem.

Quanto alle disposizioni che riguardano solo il PNRR, si è osservato come l'esimente relativa alla mancata registrazione, nei termini dimidiati, dell'atto soggetto a controllo, introdurrebbe una ipotesi di silenzio assenso per una attività che non è però amministrativa.

Per quanto concerne, invece, il controllo per gli affidamenti sopra soglia, disposti dalle regioni, province ed enti locali, già nel 2021, con il parere n. 5, le Sezioni riunite della Corte dei Conti avevano sollevato dei dubbi di costituzionalità in ordine alla possibilità di sottoporre a controllo preventivo di legittimità gli atti di Comuni e Regioni. Infatti, a seguito della modifica dell'art. 117 Cost. sono stati soppressi i controlli preventivi di legittimità sugli enti locali che pertanto, sebbene a richiesta, verrebbero surrettiziamente reintrodotti, peraltro sulla base di una legge regionale o delibera comunale su materia sottoposta a riserva di legge statale.

Del resto, la Corte dei Conti potrebbe soccorrere alle esigenze di tali enti nella materia del PNRR con altre forme collaborative peraltro già previste dalla Legge c.d. La Loggia, n. 131/2001. Relativamente alla funzione consultiva, occorre poi evidenziare come le SS.RR. si siano più volte pronunciate evidenziando come l'attività consultiva possa avere ad oggetto soltanto l'applicazione di principi generali e non, come invece previsto dal disegno di legge, fattispecie concrete in quanto in tal caso, si violerebbe la riserva di amministrazione costituzionalmente garantita oltre al rischio di cogestione.

Peraltro, in materia di PNRR, il legislatore è già intervenuto, con l'art. 46 della Legge n. 238/2021, prevedendo la possibilità di richiedere pareri.

Un ulteriore aspetto di criticità della disposizione sull'attività consultiva concerne l'ambito soggettivo: tra i soggetti che possono richiedere pareri figurano anche gli organismi di diritto pubblico il cui concetto, elaborato nell'ordinamento europeo, ricomprende una pluralità di soggetti che possono anche essere privati andando a stridere con quella che è la funzione istituzionalmente chiamata a svolgere la Corte dei Conti.

In conclusione, la finalità di mitigare la burocrazia difensiva non può essere perseguita con lo strumento dello scudo erariale il quale, lungi dal favorire una buona ed efficiente amministrazione, rischia di creare un vero e proprio vulnus alla tutela delle risorse pubbliche.

Nello stesso alveo si pone la Corte Costituzionale la quale, nella richiamata sentenza, rivolge un monito al legislatore affinché intervenga con una complessiva riforma della responsabilità amministrativa che funga da stimolo e non disincentivo all'azione.

Evidenzia, all'uopo, come il legislatore non potrà limitare l'elemento psicologico al dolo - limitazione che era giustificata esclusivamente nella disciplina transitoria - ma potrà, nell'esercizio della sua discrezionalità, attingere al complesso delle varie proposte illustrate nelle numerose analisi scientifiche della materia, quali la tipizzazione della colpa grave, la fissazione di un "tetto", l'introduzione di ulteriori fattispecie obbligatorie normativamente tipizzate nei presupposti, il rafforzamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il contestuale abbinamento di una esenzione da responsabilità colposa per coloro che si adeguino alle sue indicazioni, l'incentivazione delle polizze assicurative ed infine, l'introduzione di una eccezionale esclusione della responsabilità colposa per specifiche categorie di pubblici dipendenti e per determinate tipologie di atti, in ragione della particolare complessità delle loro funzioni o mansioni e/o del connesso elevato rischio patrimoniale.

CAPITOLO XI

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

1. - Il bilancio consolidato del gruppo amministrazione pubblica.

In base al principio contabile concernente il bilancio consolidato (v. allegato n. 4/4, al D.lgs. 118/2011), tale documento contabile a carattere consuntivo *“rappresenta il risultato economico, patrimoniale e finanziario del «gruppo amministrazione pubblica», attraverso un'opportuna eliminazione dei rapporti che hanno prodotto effetti soltanto all'interno del gruppo, al fine di rappresentare le transazioni effettuate con soggetti esterni al gruppo stesso”*.

Gli enti onerati (regioni, enti locali e i loro enti e organismi strumentali) devono quindi redigere *“un bilancio consolidato che rappresenti in modo veritiero e corretto la situazione finanziaria e patrimoniale e il risultato economico della complessiva attività svolta ... attraverso le proprie articolazioni organizzative, [gli] enti strumentali e le ... società controllate e partecipate”*.

Il bilancio consolidato è quindi lo strumento informativo principale per i dati patrimoniali, economici e finanziari del gruppo inteso come un'unica entità economica distinta dalle singole società ed enti componenti il gruppo. In questa prospettiva è fondamentale **l'individuazione dell'area di consolidamento** che deve tener conto della natura pubblica del gruppo.

Vengono così superate le divisioni rappresentate dalle singole personalità giuridiche di enti, istituzioni e società, che sono di fatto assimilate a settori operativi del «gruppo amministrazione pubblica» dell'ente e devono, seguendo le istruzioni della capogruppo, collaborare fattivamente per la riuscita del processo di consolidamento.

La locuzione “**gruppo amministrazione pubblica**” (GAP) comprende gli enti e gli organismi strumentali, le società controllate e partecipate da un'amministrazione pubblica.

Questa etichetta definitoria fa riferimento ad una **nozione di controllo** di “diritto”, di “fatto” e “contrattuale”, anche nei casi in cui non è presente un legame di partecipazione, diretta o indiretta, al capitale delle controllate ed a una **nozione di partecipazione**.

In estrema sintesi costituiscono il GAP le seguenti categorie di entità:

1) gli organismi strumentali dell'amministrazione pubblica capogruppo che, in quanto trattasi delle articolazioni organizzative della capogruppo stessa, sono già compresi nel rendiconto consolidato della capogruppo e che, sebbene **dotati di una propria autonomia contabile**, sono **privi di personalità giuridica**;

2) gli enti strumentali dell'amministrazione pubblica capogruppo, intesi come soggetti, pubblici o privati, **dotati di personalità giuridica e autonomia contabile** (aziende speciali, gli enti autonomi, i consorzi, le fondazioni);

3) le società, intese come enti organizzati in una delle forme societarie previste per le **società di capitali o i gruppi di tali società**, nelle quali l'amministrazione esercita il **controllo** o detiene una **partecipazione**, incluse le società in liquidazione, ma con esclusione delle società per le quali sia stata avviata una procedura concorsuale.

Nel rispetto delle descritte coordinate e al fine di consentire la predisposizione del bilancio consolidato, gli enti capogruppo devono predisporre due distinti elenchi concernenti:

1) gli enti, le aziende e le società che compongono il gruppo amministrazione pubblica;

2) gli enti, le aziende e le società componenti del gruppo compresi nel bilancio consolidato.

Per tali regioni, ai fini della predisposizione di entrambi gli elenchi la norma (art. 11-bis, comma 3, D.lgs. 118/2011) impone la considerazione di qualsiasi ente strumentale, azienda, società controllata e partecipata, indipendentemente dalla sua forma giuridica pubblica o privata, anche se le attività che svolge sono dissimili da quelle degli altri componenti del gruppo, con l'esclusione degli enti coinvolti nella gestione della spesa finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale.

Con Deliberazione di Giunta regionale (DRG) n. 764 del 28/12/2023 è stato aggiornato l'elenco dei soggetti componenti il “gruppo amministrazione pubblica” per la predisposizione del bilancio consolidato relativo all'esercizio 2023. Dalla ricognizione espletata, risulta che ai fini del bilancio consolidato vanno riferite all'amministrazione regionale le seguenti entità:

- **n. 1 organismo strumentale:** *Consiglio Regionale della Calabria*;

- **n. 12 enti strumentali controllati:** *Agenzia Regionale per lo Sviluppo dell'Agricoltura Calabrese (ARSAC); Agenzia Regione Calabria per le erogazioni in agricoltura (ARCEA); Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente della Calabria (ARPACAL); Azienda Regionale per la forestazione e per le politiche della montagna (AZIENDA CALABRIA VERDE); Azienda Calabria Lavoro; Azienda territoriale per l'edilizia residenziale pubblica regionale (ATERP Calabria); Fondazione “Istituto regionale per la Comunità Arberesh di Calabria”; Fondazione “Istituto regionale per la Comunità Grecanica di Calabria”; Fondazione “Istituto regionale per la Comunità Occitana”; Ente per i Parchi marini regionali; Fondazione “Mediterranea Terina Onlus”; Fondazione “Film Commission”;*

- **n. 1 ente strumentale partecipato:** *Autorità Regionale dei Trasporti in Calabria (ART-CAL);*
- **n. 5 società controllate:** (direttamente) *Fincalabra Spa; Terme Sibarite Spa; Sorical Spa; Ferrovie della Calabria Srl;* (indirettamente) *Sacal Spa;*
- **n. 4 società partecipate:** *Co.m.a.r.c. Consorzio Mercato Agricolo Alimentare di Reggio Calabria Srl - in liquidazione; Mediterranea Sviluppo Scrl in liquidazione; Lamezia Europa Spa; CO.ME.TRA Scarl;*
- **n. 3 fondazioni in liquidazione:** *Fondazione "Field"; Fondazione "Calabria Etica"; Fondazione "Calabresi nel mondo".*

Con riferimento ad altre due entità, una societaria (*Tech4You*, l'adesione alla quale è stata disposta con l. r. n. 21/2022) e una consortile (*Consorzio di bonifica della Calabria*, istituito con l.r. n. 39/2023), la Giunta regionale ha invece assunto le seguenti determinazioni:

- *Tech4You scrl*, "la Regione è entrata a far parte della compagine sociale, con quota di partecipazione pari all'11,49%; trattandosi di una quota inferiore alla soglia del 20% dei voti esercitabili in Assemblea, non è previsto che la società rientri nel "Gruppo Amministrazione Pubblica";

- *Consorzio di bonifica della Calabria*, i consorzi di bonifica "non appartengono al perimetro degli enti partecipati e/o controllati dalla Regione né possono considerarsi enti strumentali, poiché definiti enti pubblici economici di tipo associativo, operano con risorse proprie e la Regione non partecipa alla nomina degli organi di governo, non sono stati finora inseriti nel "Gruppo Amministrazione Pubblica".

Sull'esclusione dal GAP della *Tech4You scrl*, la Sezione di controllo ha espresso forti perplessità - onninamente condivise dalla Procura erariale - in base all'articolato rilievo che la percentuale di partecipazione indicata da Regione Calabria (asseritamente inferiore al 20% e quindi fuori dal perimetro di consolidazione delle società partecipate ai sensi dell'art. 11-quinquies, d.lgs. n. 118/2011) non è stata calcolata correttamente (tra i soci di *Tech4You* è presente anche ARPACAL, ente strumentale controllato dalla Regione), che la società non svolge, se non in via residuale, attività per soggetti diversi dai partecipanti al capitale societario, e che non risulta adeguatamente dimostrato come, pur avendo la ARPACAL stipulato patti parasociali per il governo di *Tech4You*, non sussista alcuna forma di "controllo pubblico congiunto", di talché potrebbe verosimilmente trattarsi di società controllata e non semplicemente partecipata.

La Sezione ha specificamente rilevato che la opinabile esclusione di questa entità dal GAP potrebbe avere ricadute patologiche sulle previsioni di accantonamento nel fondo perdite società partecipate e, conseguentemente, sul risultato di amministrazione.

Nelle interlocuzioni più recenti, l'amministrazione regionale (Dipartimento Economia e Finanze, nota n. 453760 del 09/07/2024) ha mantenuto ferma la propria impostazione, precisando circa le "ripercussioni ... in termini di un'errata previsione di accantonamento nel fondo perdite società partecipate, con un conseguente impatto sulla corretta determinazione del risultato di amministrazione" che "nella costruzione del predetto accantonamento, in sede di rendiconto 2023, si è comunque tenuto conto, anche delle risultanze dell'ultimo bilancio approvato (2022) della società *Teck4you s.c.r.l.* e che lo stesso, chiudendo in pareggio, non riportava perdite a nuovo tali da dover implementare il fondo in questione". È stato inoltre riferito che "l'Ente strumentale ARPACAL ha già deliberato il recesso della società con propria deliberazione n. 307 del 31.05.2024".

La scelta di lasciare fuori dal GAP anche il *Consorzio di bonifica della Calabria* era stata valutata come molto opinabile sia dalla Sezione di controllo, sia dalla Procura contabile, anche in occasione della parificazione del rendiconto per l'esercizio finanziario precedente, dal momento che "entrambe le leggi regionali che si sono succedute nella disciplina della materia (L.R. 23/07/2003, n. 11, e L.R. 10/08/2023, n. 39), delineano i rapporti tra la Regione ed i consorzi di bonifica (adesso il Consorzio di bonifica) in questi termini: - approvazione dei piani pluriennali di bonifica da parte

della Giunta regionale (art. 5 L.R. n. 11/2003; art. 7, c. 1, lett. b, L.R. n. 39/2023); - finanziamento delle attività del consorzio di bonifica (art. 8 L.R. n. 11/2003; art. 31 L.R. n. 39/2023); - vigilanza e controllo (art. 38 L.R. n. 11/2003; artt. 29, 39 e 40 L.R. n. 39/2023)”.

Al riguardo, gli uffici regionali (Dipartimento transizione digitale ed attività strategiche, nota n. 450573 del 08/07/2024) hanno rappresentato che “considerate le motivate argomentazioni fornite dalla Corte dei Conti in merito alla necessità di inserimento del Consorzio di Bonifica regionale nel GAP, risulta **necessario l'avvio di un confronto** con i Dipartimenti interessati, per l'adozione di una scelta condivisa in vista della proposta di delibera che dovrà essere avanzata alla Giunta regionale entro dicembre 2024”.

La Procura accoglie con favore l'intenzione di ponderare e approfondire meglio la questione e si riserva di verificare gli esiti del programmato “confronto”.

2. - Il piano di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche e trasferimenti finanziari

Con Deliberazione di Giunta regionale n. 765/2023 è stato approvato, con riferimento all'annualità 2022, il piano di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche previsto dall'articolo 20 del d.lgs. n. 175/2016.

Il Governo regionale ha deliberato – in continuità con i precedenti piani di razionalizzazione di cui alle DRG 489/2020, 594/2021 e 681/2022 – di **mantenere 6 partecipazioni societarie** (Banca Popolare Etica SCPA; Ferrovie della Calabria Srl; Fincalabra Spa; Sacal Spa; Sorical Spa; Terme Sibarite Spa), precisando in merito all'invarianza numerica che “l'adesione alla Società consortile a Responsabilità Limitata costituita per la realizzazione del programma di ricerca e innovazione denominato “**Tech4 You - Technologies for climate change adaptation and quality of life improvement**” è stata disposta con l.r. n. 21 del 07/07/2022, ma con ingresso nella “compagine sociale **in seguito all'Assemblea dei Soci del 30 aprile 2023**” e che “con Legge 197/2022, art. 1, comma 491, è stato revocato lo stato di liquidazione della **Società Stretto di Messina Spa** a decorrere **dal 1 aprile 2023**”. Nel medesimo provvedimento si soggiunge che per Comalca srl e Comarc S.r.l. “le procedure di liquidazione avviate sono finalizzate all'estinzione delle stesse”.

Sicché, alla fine del 2022, la Regione Calabria deteneva 14 partecipazioni dirette, di cui 6 attive, 3 sottoposte a procedure di liquidazione (ivi inclusa però la Società Stretto di Messina, la cui liquidazione è stata revocata a decorrere dal 2023) e 5 sottoposte a procedura fallimentare (Sogas Spa, Società Aeroporto S. Anna Spa, Consorzio CIES, Comac Srl, Progetto Magna Grecia Srl).

Per l'esercizio finanziario 2023, quanto alla contribuzione finanziaria nei confronti delle **società partecipate attive** risultano trasferimenti per un totale di € **251.134.110,21** di cui € 189.291.770,61 in conto competenza e € 61.743.930,56 in conto residui. Prosegue quindi il *trend* di aumento della spesa registrato anche negli esercizi finanziari precedenti del 2021 e 2022 (rispettivamente: € **155.221.725,61** di cui € 85.507.999,84 in conto competenza ed € 69.713.725,77 in conto residui, e € **161.365.461,18** di cui € 120.488.169,55 in conto competenza ed € 40.877.291,63 in conto residui).

Nei confronti della Comalca Srl in liquidazione risulta un trasferimento di € 98.409,04 (€ 14.568,66 in conto competenza e € 83.840,38 in conto residui).

A fronte di un considerevole aumento dei trasferimenti (una maggiorazione di € 89.768.649,03 rispetto al 2022) si segnala una consistente contrazione dei corrispettivi per servizi svolti (da € 139.320.353,20 a circa € 92.487.247,08) il che potrebbe significare un corrispettivo degrado dell'efficacia dell'azione amministrativa a prescindere dal profilo dell'efficienza.

3. - La razionalizzazione della spesa

In linea con le censure appuntate in relazione al precedente esercizio finanziario, questa Procura erariale deve nuovamente stigmatizzare come, in una cornice di considerevole aumento dei trasferimenti, non risulta fornito da parte dei Dipartimenti vigilanti alcun significativo dato di riscontro utile alla valutazione dei risultati raggiunti (o delle ragioni del mancato conseguimento di sensibili risultati in termini di razionalizzazione).

Al riguardo, giova segnalare come anche la sopravvenuta normativa regionale in materia di *spending review* (l.r. n. 62/2023), che ha sostituito a decorrere dal 2023 la corrispondente disciplina prevista dalla l.r. n. 11/2015, delinea un impianto normativo regionale molto rigoroso per il contenimento della spesa delle società *in house providing*, delle agenzie, delle aziende, delle fondazioni e degli altri enti vigilati dalla Regione facenti parte del "Gruppo Regione Calabria".

Nella nuova disciplina sono, infatti, previsti precisi limiti quantitativi alla spesa per il personale, oltre che per le consulenze, gli studi e gli incarichi professionali.

Residua parimenti la previsione in base alla quale il mancato svolgimento delle verifiche sul contenimento della spesa comporta, a carico dei dirigenti generali dei dipartimenti che esercitano la vigilanza sulle attività dei soggetti del gruppo, una riduzione pari al 20 per cento dei benefici economici spettanti a seguito del raggiungimento degli obiettivi individuali.

Per assicurare un efficace monitoraggio della gestione, i soggetti del gruppo devono trasmettere, con cadenza trimestrale, ai dipartimenti regionali competenti una relazione sull'andamento della gestione corredata da prospetti contabili sintetici.

Orbene, la Procura contabile non ritiene soddisfacente – anche alla luce della rinnovata cornice normativa – la lapidaria comunicazione che *“non risultano pervenute segnalazioni in merito al mancato o ingiustificato raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa, conseguenzialmente non è stata avviata alcuna procedura di applicazione di sanzioni”*.

4. - La circolarizzazione dei crediti e dei debiti con le società e con gli enti strumentali

In occasione della precedente parificazione del rendiconto, la Procura regionale aveva reiteratamente osservato:

- a) notevoli rallentamenti e difficoltà nella circolarizzazione (i.e. conferma esterna) delle poste di bilancio;
- b) discordanze nei rispettivi bilanci;
- c) carenze informative riguardo ai pagamenti eseguiti dalla Regione in qualità di terzo pignorato;
- d) ritardi nella verifica della rendicontazione delle spese.

In particolare, era risultato emblematico il caso del credito di € 1.055.000,00 vantato da Ferrovie della Calabria S.r.l. per il prolungamento della tratta turistica fino a San Giovanni in Fiore, in relazione al quale era stato dichiarato che la convenzione per la gestione dell'intervento era scaduta e che il credito era inesigibile. Dall'istruttoria della Sezione di controllo era invece emerso che era stata erogata una parte del finanziamento (€ 420.000,00), e nessun riscontro attendibile era stato fornito sullo status dei lavori.

Per l'esercizio finanziario 2023 e su reiterata sollecitazione della Sezione di controllo, il Dipartimento Economia e Finanze della Regione ha avviato le verifiche dei crediti e dei debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate, in ottemperanza al disposto di cui all'art. 11, comma 6, lett. J, d.lgs. n. 118/2011, a norma del quale *“la relazione sulla gestione allegata al rendiconto ... in particolare ... illustra ... gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate. La predetta informativa,*

asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente assume 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".

Non tutti gli organismi partecipati hanno dato riscontro e, comunque, dall'esame delle pervenute informative sugli esiti di tali verifiche, è emerso che **persistono disallineamenti tra i dati contabili della Regione e quelli degli organismi partecipati**. Inoltre, molte informative erano prive della asseverazione da parte degli enti di revisione (in dettaglio: *Fondazione "Mediterranea Terina Onlus"; Ferrovie della Calabria S.r.l.; Sorical S.p.A.; Corap*).

Più in dettaglio, dal verbale di asseverazione del Collegio dei Revisori n. 22/2024 sui crediti e debiti reciproci con gli organismi partecipati al 31/12/2023 sono emerse le seguenti discordanze:

- **minori crediti della Regione Calabria per € 50.204.773,23** così distribuiti: *Sorical S.p.A. in liquidazione € 40.288.114,17; CORAP € 651.381,59; SOGAS in fallimento € 1.498.060,44; Fondazione Calabria Etica in liquidazione € 7.767.217,03;*

- **minori debiti della Regione Calabria per € 72.600.520,78** così distribuiti: *Ferrovie della Calabria S.r.l. € 69.614.033,92; Sorical S.p.A. in liquidazione € 1.065.667,00; SACAL S.p.A. € 123.909,49; CORAP € 1.754.233,53; Fondazione Calabria Etica in liquidazione € 42.676,84.*

- **maggiori debiti della Regione Calabria per € 154.183,98** nei confronti della *Fondazione FIELD in liquidazione*.

In fase istruttoria, la Regione ha comunicato che sono state individuate le misure tese a riconciliare le discordanze emerse e le risorse necessarie sono state individuate e accantonate per l'anno 2023.

Alla stregua di quanto avvenuto in relazione all'esercizio finanziario 2022, il Collegio dei Revisori (verbale n. 26 del 28/05/2024) ha reiterato l'avvertimento del rischio di pagamenti per debiti inesistenti o di pagamenti doppi per lo stesso debito, in ragione della carenza informativa sui pagamenti eseguiti dalla Regione (in qualità di terzo pignorato) e sulle reciproche posizioni debitorie o creditorie con gli organismi partecipati.

4.1 - segue: Ferrovie della Calabria S.r.l. e Sorical S.p.A. (Società Risorse Idriche Calabresi)

Per quanto concerne alcune situazioni già prese in considerazione dalla Procura regionale in occasione del precedente giudizio di parificazione, merita segnalare le seguenti:

- **Ferrovie della Calabria S.r.l.:** La società risulta creditrice nei confronti della Regione di € **69.614.033,92**. Quanto al credito derivante dalla convenzione sul prolungamento della tratta turistica a San Giovanni in Fiore (€ 1.055.000,00), all'esito di una approfondita interlocuzione con la Sezione di controllo, gli uffici regionali hanno chiarito che, per la copertura finanziaria alla spesa in esame, con D.G.R. n. 211/2024 è stata prevista la redistribuzione di € 1.500.000,00 dall'Asse 4 "*Efficienza energetica e mobilità sostenibile*" all'Asse 6 "*Tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale*".

Con riferimento invece al credito relativo alla realizzazione di un impianto di produzione, stoccaggio e rifornimento di idrogeno finanziato con gli stanziamenti di cui al D.M. MIMS 198/22 (€ 45.123.215,00), e al credito riguardante la realizzazione della nuova Stazione di Catanzaro Città e i lavori di inserimento di un posto di scambio in cremagliera tra le stazioni di Catanzaro-Pratica e Catanzaro-Sala finanziato con le risorse ministeriali di cui al D.M. MIMS 364/2021 (€ 12.800.000,00), l'amministrazione regionale ha certificato l'iscrizione in bilancio di tali poste debitorie sulla base dei cronoprogramma trasmessi dalla società nel 2024.

In relazione al credito societario concernente gli interventi per il miglioramento della sicurezza ferroviaria della linea Cosenza-Catanzaro Lido e del nuovo sistema ferroviario metropolitano di Catanzaro, finanziato con gli stanziamenti ministeriali di cui al D.M. MIMS 182/2022 (€ 8.100.000,00), la Regione ha laconicamente rappresentato di non aver ancora ricevuto il cronoprogramma da parte della società.

- **Sorical S.p.A. (Società Risorse Idriche Calabresi)**: È risultato un credito della società di € 1.065.667,00 relativo alla fornitura idrica nel campo profughi di San Ferdinando (€ 205.661,62), ad altre attività svolte dalla società per la Regione (€ 134.575,16) e a lavori di manutenzione straordinaria eseguiti nel periodo 2020-2022 (€ 725.430,22). In tutti i menzionati casi sono state accantonate le relative somme negli appositi fondi.

Più critica è invece la posizione debitoria della società all'esito della verifica dei crediti e debiti reciproci, che hanno fatto emergere un maggior debito di € 40.288.114,17 la cui principale porzione (€ 37.000.000,00) è dovuta alla diversa modalità di contabilizzazione seguita dalla società (contabilità economico-patrimoniale) e dalla Regione Calabria (contabilità finanziaria).

La Regione ha comunicato che accerterà tali somme con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione verrà a scadenza. Per quel che concerne invece i debiti societari per i **canoni di concessione di derivazione d'acqua** (periodo di competenza 2004-2023), risulta certificata dalla Regione una somma di € 6.242.315,49 il cui pagamento è stato postergato sulla base di un accordo di ristrutturazione. In seguito ad un approfondimento istruttorio della Sezione di controllo, è tuttavia emerso che nell'esercizio finanziario 2023 risultava esigibile l'importo di € 2.021.000,00 che era stato erroneamente posto tra le somme postergate.

5. - Misure finanziarie per la crisi d'impresa di società a partecipazione pubblica

L'art. 21 del d.lgs. n. 175/2016 prevede che *“nel caso in cui società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali ... presentino un risultato di esercizio negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti, che adottano la contabilità finanziaria, accantonano nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione ... l'importo accantonato è reso disponibile in misura proporzionale alla quota di partecipazione nel caso in cui l'ente partecipante ripiani la perdita di esercizio o dismetta la partecipazione o il soggetto partecipato sia posto in liquidazione”*.

Muovendo da tale disposizione normativa, la Sezione regionale di controllo ha rilevato che, per quanto riguarda il bilancio regionale, il fondo vincolato di cui al citato art. 21 è stato costituito basandosi sui dati degli ultimi bilanci approvati dalle società (al 31.12.2022) e, per le società *Sorical S.p.a.* e *Sacal S.p.a.*, sulla base dei progetti di bilancio/situazioni contabili al 2023, mentre nessun accantonamento è stato previsto per le società che si trovano in stato di liquidazione o fallimento.

L'importo complessivamente accantonato è quindi risultato pari ad € **15.250.525,93** in larga misura (€ 12.464.333,93) imputabile ai risultati negativi di *Sacal S.p.a.* a decorrere dall'esercizio 2016.

In una prospettiva pluriennale, la Sezione ha osservato una costante crescita del fondo vincolato (nel 2021 € 4.632.225,57, nel 2022 € 11.872.961,26, nel 2021 € 15.250.525,93) che, a parere della Procura regionale, meriterebbe una particolare attenzione alla luce dei divieti e delle cautele previsti nell'art. 15 del d.lgs. n. 175/2016 ove si prescrive, in particolare, che *“qualora emergano ... uno o più indicatori di crisi aziendale, l'organo amministrativo della società a controllo pubblico adotta senza indugio i provvedimenti necessari al fine di prevenire l'aggravamento della crisi, di correggerne gli effetti ed eliminarne le cause, attraverso un idoneo piano di risanamento”*

e che “la mancata adozione di provvedimenti adeguati, da parte dell'organo amministrativo, costituisce grave irregolarità ai sensi dell'articolo 2409 del codice civile”.

6. - La controversa esclusione dalla riduzione di spesa degli emolumenti spettanti agli organi di vertice degli enti partecipati

Già in occasione del precedente giudizio di parificazione la Procura – pur riconoscendo la relativa opinabilità di una impostazione ermeneutica più conservativa dell'art. 8, l.r. n. 8/2023, che aveva escluso dalla riduzione del 20% (prevista dall'art. 9, comma 2, l.r. n. 22/2010) tutte le voci retributive correlate ai rapporti di lavoro – aveva sottolineato come la formulazione utilizzata dalla norma asseritamente interpretativa (“l'espressione “trattamento retributivo di servizio” **si intende riferita a tutte le voci retributive correlate ai rapporti di lavoro**”) non elideva la possibilità esegetica di riportare tale indicazione applicativa (che sterilizza le riduzioni sugli emolumenti dei vertici amministrativi) esclusivamente alle riduzioni retributive successive all'entrata in vigore della norma stessa (11/03/2023).

La Sezione regionale di controllo ha rilevato che le procedure di recupero dei maggiori emolumenti corrisposti agli organi di vertice di Azienda Calabria Verde, Arcea, Arzac, Arpacal, Art-Cal e Fondazione Film Commission **sono state “interrotte”**. Su tale indicazione operativa da parte degli uffici regionali, la Sezione ha espresso delle forti perplessità sia sul senso giuridico e sugli effetti della comunicata “interruzione”, sia per la sorte di queste poste restitutorie.

La Procura erariale aveva già ammonito l'amministrazione regionale sulla “inevitabile ricaduta di tale impostazione e che – in carenza di uno specifico ed inequivoco chiarimento anche da parte del formante giurisprudenziale – eventuali atti amministrativi cancellazione di queste poste creditorie comporterebbero il profilarsi di ipotesi di responsabilità erariale possibile oggetto di indagini ed approfondimenti da parte del Pubblico Ministero contabile”.

Le più recenti emergenze istruttorie segnalate dalla Sezione di controllo (in particolare, la nota Segretariato generale n. 453305 del 09/07/2024) hanno reso noto che “al fine di fugare qualsivoglia dubbio in ordine alla portata di interpretazione autentica di tale ultima disposizione, il legislatore regionale è nuovamente intervenuto, con l'art. 13 della L.R. 24/2024 rubricato “Modifiche dell'articolo 8 della L.R. 8/2023” che **ha sostituito la parola “intende” con le parole “interpreta nel senso che è”**. La disposizione dell'art 8 della L.R. 8/2023 recita, pertanto: “1. All'articolo 9, comma 2, secondo periodo, della legge regionale 11 agosto 2010, n. 22 (Misure di razionalizzazione e riordino della spesa pubblica regionale), l'espressione “trattamento retributivo di servizio” **si interpreta nel senso che è riferita a tutte le voci retributive correlate ai rapporti di lavoro, sia a tempo determinato, sia a tempo indeterminato**. 2. Gli eventuali oneri derivanti dal comma 1 non determinano trasferimenti aggiuntivi di risorse a carico della Regione.” Il legislatore regionale ha, pertanto, **evidenziato la propria intenzione originaria** di escludere dall'ambito di applicazione della norma di spending review “tutte le voci retributive correlate ai rapporti di lavoro, sia a tempo determinato, sia a tempo indeterminato”.

Nella medesima integrazione istruttoria il Segretariato generale della Regione ha rappresentato “che l'art. 10, comma 1, lettera b), l.r. 18 marzo 2024, n. 14, che ha integrato la l.r. 27 dicembre 2023, n. 62, introducendo l'articolo 4-bis, ha disposto l'abrogazione dell'articolo 9 della legge regionale n. 22/2010”.

Sullo stato dei singoli procedimenti recuperatori “i rispettivi Dipartimenti vigilanti hanno comunicato l'avvio dei procedimenti volti alla definizione delle azioni di recupero intraprese”.

Impregiudicate le valutazioni della Sezione regionale di controllo sul prescelto percorso normativo e sulle conseguenze che ne deriveranno, la Procura rileva che l'invito rivolto in occasione del precedente giudizio di parifica “ad operare per la definizione di un percorso chiaro

all'interno di altrettanto chiare disposizioni e a fornire agli uffici competenti indirizzi applicativi uniformi e coerenti" è stato parzialmente accolto.

7. - Il mantenimento della partecipazione in Banca Popolare Etica S.p.a.

Sensibili criticità sono state evidenziate dalla Sezione di controllo in merito alla scelta di mantenere la quota di partecipazione (0,13% del capitale sociale, pari ad € 105.000,00) in Banca Popolare Etica S.p.a.

L'asserita ragione del "ripensamento sulla dismissione della quota in Banca Etica" risiederebbe nella prospettiva di beneficiare il "sistema economico delle piccole e piccolissime imprese nell'accesso al credito" e si pone – secondo il condivisibile rilievo della Sezione – in contrasto con la disposizione di cui all'art. 4, dlgs n. 175/2016, secondo la quale "le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento" di attività connesse a produzione di un servizio di interesse generale; progettazione e realizzazione di un'opera pubblica; realizzazione e gestione di un'opera pubblica; autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni; servizi di committenza apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici.

In carenza di idonea attestazione ministeriale circa la sussistenza dei plurimi requisiti per essere considerati operatori bancari di finanza etica e sostenibile (v. art. 3 del decreto n. 209/2022 del Ministro dell'Economia e delle Finanze), non gioverebbe a comporre il segnalato contrasto l'eccezione normativa prevista dall'art. 4, comma 9-ter, d. lgs. n. 175/2016, per il quale "è fatta salva la possibilità per le amministrazioni pubbliche di acquisire o mantenere partecipazioni, comunque non superiori all'1 per cento del capitale sociale, in società bancarie di finanza etica e sostenibile".

In una recente nota integrativa di aggiornamento (n. 453760 del 09/07/2024), il Dipartimento economia e finanze ha comunicato che "è pervenuta la risposta della Banca Popolare Etica ... con cui vengono attestate tutte le condizioni per il rilascio della certificazione di cui al DM 4 ottobre 2022, n. 209, ovvero che sono rispettati i criteri previsti nell'art. 111 bis del Testo Unico Bancario poi approfonditi nell'art. 3 comma 1 del DM 4 ottobre 2022, n. 209".

Nella evocata risposta della banca si affermerebbe che non è stata acquisita una certificazione "poiché **non esistono soggetti competenti al rilascio**" della stessa. Per tale ragione "come da indicazioni dello stesso DM 4 ottobre 2022 n. 209, art 3, comma 3" l'Istituto, in persona del suo Organo di amministrazione, ha attestato la sussistenza delle condizioni per il rilascio della certificazione ovvero il rispetto dei criteri previsti dall'art. 111 bis del TU bancario".

Le conclusioni offerte dalla banca destano perplessità e consigliano una approfondita verifica sull'attuale assetto normativo e attuativo delle attestazioni circa la sussistenza dei requisiti di finanza etica e sostenibile.

8. - L'eccessiva durata delle procedure per la soppressione delle partecipazioni oggetto di razionalizzazione

La Procura regionale aveva rilevato in occasione della precedente parificazione del rendiconto "una notevole "vischiosità" delle procedure per la soppressione (fallimentari o liquidatorie) delle partecipazioni oggetto di razionalizzazione".

Nel corso dell'istruttoria svolta dalla Sezione di controllo per l'esercizio finanziario 2023, sono pervenuti i seguenti dati di aggiornamento:

- *Società Aeroporto S. Anna S.p.A.*: è stato dichiarato il fallimento dal Tribunale di Crotone, con sentenza n. 7/2015, e non residuando attivo da liquidare il Giudice delegato ha decretato di chiusura del fallimento in data 20/11/2023; è seguita la cancellazione dal Registro delle imprese;

- *Sogas S.p.A. (società di gestione dell'Aeroporto dello Stretto)*: la dichiarazione di fallimento è stata pronunciata nel 2016; la Regione è stata ammessa al passivo per un importo di € 1.490.857,19 oltre gli accessori, in larga misura sprovvisto di privilegi; le possibilità di recupero del credito sono pertanto poche in ragione della notevole sproporzione tra la massa passiva (€ 19.421.731,35) e l'attivo (€ 7.354.209,17);

- *Progetto Magna Graecia S.r.l. (costituita per promuovere la valorizzazione del patrimonio archeologico calabrese)*: il fallimento risale al 2017 e i dati aggiornati al 2024 riferiscono che non sono stati ancora predisposti il piano di riparto e il programma di liquidazione; la ragione del ritardo sarebbe dovuta alla pendenza di un giudizio presso il Tribunale delle imprese di Catanzaro;

- *Consorzio CIES (istituito per la realizzazione e la gestione di un centro per lo svolgimento di ricerche, sperimentazione e formazione)*: il fallimento è stato dichiarato con sentenza n. 32/2011 del Tribunale di Cosenza; la chiusura del fallimento sarebbe subordinata alla definizione di due giudizi ancora pendenti ma in fase conclusiva;

- *Comac S.r.l. (Consorzio Mercato Agricolo Alimentare Calabria)*: il fallimento è stato dichiarato con sentenza del Tribunale di Cosenza n. 40/2015; dal programma di liquidazione risulta all'attivo un patrimonio immobiliare per un valore complessivo di € 17.113.747,50; in relazione a tale procedura, pende un contenzioso presso la Corte d'Appello di Catanzaro; non risulta che la Regione abbia proposto istanza di insinuazione al passivo;

- *Comarc S.r.l. (Centro agroalimentare di Reggio)*: i dati cognitivi relativi all'esercizio finanziario precedente rappresentavano che la "procedura di liquidazione ... risulterebbe, invece, di prossima conclusione essendo stato delineato nel 22/06/2021 l'iter per il completamento del piano dei pagamenti approvato e per il riparto dell'attivo residuo"; premesso che l'avvio della procedura liquidatoria è, nella fattispecie, molto risalente (2010), le più recenti informazioni acquisite dalla Sezione di controllo riportavano che "il considerevole lasso di tempo trascorso è dovuto esclusivamente ad un ricorso pendente dinanzi alla commissione tributaria provinciale, per il quale non è stata ancora fissata l'udienza, nonostante i relativi solleciti" (PEC del liquidatore in data 08/03/2024).

In verità, dai successivi approfondimenti istruttori svolti dalla Sezione di controllo, è emerso che l'evocato ricorso pendente presso la Commissione tributaria provinciale (adesso, Corte di giustizia tributaria) era stato dichiarato estinto il 27/01/2022 per cessazione della materia del contendere e che, sebbene la società avesse provveduto al saldo della cartella prima del deposito del ricorso e sebbene il reclamo preliminare al contenzioso in sede giudiziaria fosse stato accolto dall'Agenzia delle entrate proprio in considerazione dell'integrale pagamento di quanto dovuto, **il liquidatore avrebbe ciononostante incardinato il giudizio tributario che avrebbe poi procrastinato per molti anni la chiusura della liquidazione.**

Sull'attività dei liquidatori, gli uffici regionali hanno poi segnalato ulteriori criticità (pagamenti per attività non rendicontate, carenze informative nella documentazione a corredo dei bilanci, ecc.) e la circostanza che, negli esercizi finanziari 2021-2023, le perdite di esercizio sono prevalentemente imputabili ai compensi dei liquidatori, al compenso del collegio sindacale ed agli oneri camerali.

I sintetizzati aggiornamenti, pur confermando le più volte segnalate lungaggini procedurali, danno conto di alcuni parziali progressi.

Una considerazione a parte merita invece l'opinabile gestione liquidatoria della *Comarc S.r.l.*, in relazione alla quale la Procura regionale si riserva di avviare una apposita istruttoria anche e

soprattutto alla luce dei recenti aggiornamenti *in re* recati dalla nota del *Dipartimento transizione digitale ad attività strategiche* n. 431001 del 01/07/2024, donde risultano i seguenti dati aggiuntivi:

- l'intestatario dell'assegno del valore di € 4.447,70, di cui è stata trasmessa copia, è l'Agenzia delle Entrate Riscossione di Reggio Calabria ed il versamento afferisce alle spese di registrazione;

- l'incarico conferito alla *2015 Scarl* per elaborazione dati di contabilità ed il pagamento in favore della stessa della somma di € 10.000,00 non sarebbe in antitesi con il contenuto della nota del 06/03/2012, con la quale i liquidatori, nel motivare il loro compenso, espressamente dichiaravano *“che il collegio dei liquidatori si è fatto carico diretto della contabilità societaria, del bilancio e di tutti gli adempimenti fiscali, per cui la società non è stata gravata di tali costi con un notevole risparmio in termini di spesa”*;

- quanto al ritardo nella convocazione dell'assemblea per l'approvazione dei bilanci, *“essendo il ricorso pendente una delle cause ostative alla chiusura definitiva della società, si è atteso sino alla scadenza del termine (gennaio 2023) per valutare la possibilità/convenienza di proporre appello avverso la sentenza di cessata materia del contendere”*;

- quanto al ricorso per la c.d. rottamazione quater, si era provveduto al versamento dell'importo di € 4.449,94 in data 05/08/2022, del quale inviava la contabile, non accompagnata da copia della relativa cartella.

Al riguardo, il Dipartimento segnalante osserva che *“quanto sostenuto dal Liquidatore sul gravame nella nota già richiamata (“si è atteso sino alla scadenza del termine (gennaio 2023) per valutare la possibilità/convenienza di proporre appello) risulta, quindi, poco comprensibile, anche in quanto non è dato sapere quali avrebbero potuto essere i motivi di appello avverso una sentenza con la quale si è meramente preso atto di una situazione di fatto dimostrata e non contestata dalle parti”,* aggiunge inoltre che *“dalla disamina dei bilanci operata dal Dipartimento “Economia e Finanze”, considerato che la società non ha svolto alcuna attività produttiva, la perdita di esercizio pari a € 128.715,00 per l'anno 2022, risulta sostanzialmente imputabile ai compensi dei liquidatori, al compenso del Collegio sindacale, alle spese per esazione e diritti della CCIAA. Nel 2022 si registra una perdita di € 9.068,00 e nel 2023 di € 33.570,00”*.

Risulta inoltre che all'assemblea dei soci del 03/06/2024 *“la Regione Calabria ha rilevato il ritardo nella presentazione dei bilanci intermedi 2021, 2022 e 2023 e sollevato delle perplessità sulla permanenza di oneri di gestione nei suddetti periodi”*. Le giustificazioni rappresentate dal liquidatore in quella sede non sono state ritenute soddisfacenti.

La Regione ha censurato ulteriori criticità di carattere procedurale sull'iter di approvazione del bilancio finale, segnalando altresì *“la mancata trasmissione del piano rimborso soci e la necessità di chiudere la liquidazione nel più breve tempo possibile”*.

9. - L'estensione della durata dei vigenti contratti con le sei società consortili affidatarie dei servizi di trasporto pubblico locale

La Sezione regionale di controllo ha altresì svolto un approfondimento istruttorio sul regime di proroga degli attuali concessionari dei servizi di trasporto pubblico locale fino al 31 dicembre 2026.

Al riguardo si segnala, in particolare, la decisione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato di *“di proporre ricorso al TAR territorialmente competente contro il decreto dirigenziale”* del Dipartimento Turismo, Marketing territoriale e Mobilità della Regione Calabria n. 5300 del

14/04/2023 recante l'estensione della durata dei vigenti contratti con le sei società consortili affidatarie dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma¹¹⁹ agli stessi patti e condizioni.

Nel parere motivato annesso alla decisione di impugnazione del provvedimento, l'Autorità ha avuto occasione di chiarire che *“non può ritenersi legittimo un differimento, del tutto arbitrario e ingiustificato, dell'adempimento degli obblighi imposti dalla nuova disciplina, frattanto intervenuta, di cui al decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 (recante Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica), in vigore già dal 31 dicembre 2022 ... Si ricorda, a riguardo, che l'articolo 32, comma 2, del citato d.lgs. n. 201/2022, prevede che ai fini della scelta delle modalità di gestione e affidamento del servizio di trasporto pubblico locale, si applicano, oltre alla normativa europea di settore, le disposizioni di cui all'articolo 14, commi 2 e 3, e all'articolo 17 del medesimo decreto legislativo n. 201/2022 (che impongono l'obbligo di relazione sulla forma di affidamento scelta, di motivazione qualificata in caso di affidamento in house e di adozione e allegazione del Piano Economico Finanziario). La norma ha, quindi, portata generale e le esigenze di adattamento alla stessa valgono per tutti gli enti competenti nell'affidamento del servizio in questione”*.

La medesima Autorità ha peraltro osservato *“che, già da febbraio 2021, erano stati espletati gli atti propedeutici all'indizione di una gara per l'affidamento dei servizi in oggetto, mancando soltanto l'impegno delle risorse finanziarie da parte della Regione”*.

In sede di verifica istruttoria gli uffici regionali hanno recentemente rappresentato alla Sezione di controllo che *“è in corso la complessa valutazione tecnico-economico-finanziaria, sinteticamente descritta, fra soluzioni possibili per come, a loro volta, perimetrata dai fattori sopravvenuti ed oggetto di esemplificativa segnalazione più sopra. Nella medesima prospettiva, si definirà la costituzione di un gruppo di lavoro per approfondire gli eterogenei profili implicati dalla necessaria valutazione in itinere. L'orizzonte temporale stimato per pervenire agli esiti finali della valutazione, onde gli stessi risultino informati dai caratteri di necessaria completezza e di doverosa sostenibilità, può quantificarsi in circa sei mesi, ferma la disponibilità a fornire un report intermedio fra tre mesi sulle misure implementate medio tempore”*.

Parallelamente hanno comunicato un ulteriore provvedimento di proroga degli attuali contratti (decreto dirigenziale n. 20372 del 29/12/2023) recante un quadro economico degli impegni a favore degli attuali concessionari complessivamente pari a € 248.435.480,04 per il triennio 2023-2026.

La Procura erariale condivide la prudenza espressa dalla Sezione di controllo in ragione della pendenza di un contenzioso amministrativo e della complessa valutazione in corso sulla forma di affidamento da scegliere.

Cionondimeno si riserva, all'esito delle indicate contingenze, di svolgere una indagine istruttoria onde verificare se il regime di proroga delle concessioni (ritenuto illegittimo dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato) abbia cagionato eventuali danni all'erario.

10. - Scarto tra gli accertamenti e le riscossioni realizzati dall'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale Pubblica

Già per il periodo di competenza 2022, la Procura contabile aveva registrato un notevole scarto tra gli accertamenti (€ 20.243.278,22) e le riscossioni (€ 9.896.170,61) realizzati

¹¹⁹ Le sei società consortili attuali affidatarie dei servizi sono le seguenti: Trasporti Integrati Calabresi S.c.a.r.l. (Tr.In.Cal.); Consorzio Autolinee Due S.c.a.r.l.; Consorzio Autoservizi dei due Mari S.c.a.r.l. (A.D.M.); Società Consortile Autolinee Regionali S.c.a.r.l. (S.C.A.R.); Consorzio Trasporti Regionali Calabresi S.c.a.r.l. (T.R.C.); Consorzio Meridionale Trasporti S.c.a.r.l. (Co.Me.Tra.).

dall'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale Pubblica (ATERP) in relazione ai canoni locativi.

Dagli atti dell'istruttoria (v. nota Dipartimento Infrastrutture e lavori pubblici n. 360452 del 30/05/2024) è risultato che, con deliberazione del Commissario Straordinario dell'ATERP Calabria n. 108 del 20/05/2024, sono stati cancellati definitivamente residui attivi per € 10.534.153,64.

Si riferisce altresì che, nel corso dell'anno 2023, l'ATERP ha proseguito nelle operazioni di controllo e verifica dei redditi degli utenti e che il servizio centralizzato dell'Azienda, a tale scopo istituito nel 2022, avrebbe già esaminato, alla data del 31/12/2023, **15.016** posizioni su un totale di circa 18.000. In virtù di tale attività di verifica e dell'affidamento del recupero forzoso *“avvocati esterni a costo zero per l'Azienda stessa”*, sarebbe stata riscossa *“a titolo di canoni pregressi (morosità) la somma di € 3.713.424,79 con un aumento rispetto all'anno precedente di 990.453,43 euro”*.

Parallelamente, l'ATERP ha dato corso *“all'indizione una gara europea per l'affidamento della riscossione dei crediti residui ad una società della riscossione mediante un'apposita concessione affidata dall'Agenzia delle entrate”*.

Premesso che la Procura erariale valuta con favore ogni iniziativa o attività preordinata alla migliore riscossione dei crediti locatizi, sono meritevoli di approfondimento entrambe le modalità di riscossione prospettate nel presente e *pro-futuro*, in quanto mostrano – per come sinteticamente descritte dall'amministrazione regionale – alcuni profili di ambiguità (*“avvocati esterni a costo zero”* e *“gara europea ... mediante concessione affidata all'Agenzia delle entrate”*).

CAPITOLO XII Esito dell'analisi (Romeo Ermenegildo Palma)

1. - Premessa

Preliminarmente va registrato con favore che¹²⁰ la Regione, nel rispetto della cadenza temporale secondo cui si svolge la sequenza degli adempimenti legislativi e amministrativi correlati alla redazione del bilancio preventivo e del rendiconto abbia licenziato il testo di rendiconto oggi in esame nei termini di legge.

E ciò in ossequio al principio secondo cui una sana gestione finanziaria *“deve tener conto della corretta determinazione della situazione economico-finanziaria da cui prende le mosse e a cui, successivamente, approda la gestione”* in quanto *“tale determinazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi, coinvolgendo l'equilibrio del bilancio il quale, a sua volta, esige che la base di tale ricerca sia salda e non condizionata da perturbanti potenzialità di indeterminazione”*¹²¹.

2. - SS.RR. in sede giurisdizionale in speciale composizione, sent. n. 4/2024

¹²⁰ Cfr. Requisitoria Procuratore Regionale, Parifica Rendiconto Regione Calabria esercizio 2022, cap. I, par.2, “Ciclo di bilancio e continuità dei bilanci: prescrizioni e termini di legge”, pag. 10: “Una notazione a parte merita il richiamo al rispetto della tempistica che il Legislatore fissa per la definizione della procedura di approvazione del rendiconto. In proposito, in relazione al principio di continuità del bilancio da ritenersi *“specificazione del principio dell'equilibrio tendenziale contenuto nell'art. 81 Cost., in quanto “collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato” (ex plurimis, sentenza n. 181 del 2015*¹²⁰), consentendo di inquadrare in modo strutturale e pluriennale la stabilità dei bilanci preventivi e successivi» (sentenza n. 49 del 2018)” (Cfr. Corte Costituzionale sent. n. 165 del 27 luglio 2023).

¹²¹ cfr. Corte Costituzionale sent. n. 165/2023 e sent. n. 89/2017 richiamata.

L'odierna celebrazione interviene a poca distanza dal deposito della sentenza n. 4/2024 resa dalle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione che, nel decidere l'appello proposto dalla Regione siciliana avverso la decisione delle locali Sezioni riunite, ha approfondito il complesso tema della disciplina che presiede alla celebrazione del giudizio di parifica. Nella motivazione si prendono le mosse dalla differente funzione dei due atti previsti rispettivamente dagli artt. 40 e 41 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti:

a) la decisione in ordine ai saldi e alla certificazione di regolarità/irregolarità ex art. 40 che esita al termine di un procedimento che si svolge secondo le forme della giurisdizione contenziosa, che ha efficacia di giudicato;

b) la relazione, che non ha efficacia di giudicato, nella quale la Sezione motiva e supporta le conclusioni che formalizza nella decisione nell'esercizio delle proprie e peculiari funzioni di organo di controllo e che è atto espressione del c.d. controllo collaborativo.

Il focus dell'intervento – per quanto di immediato interesse anche nell'odierno giudizio – è sul pieno rispetto del diritto al contraddittorio e del diritto di difesa costituzionalmente garantito dall'art. 24 cost.

Se ne fa conseguire, quale principio di diritto cui il Giudice del controllo deve uniformarsi, che *“l'istruttore ha l'onere di indicare chiaramente la diversa rilevanza delle irregolarità rilevate per i due possibili esiti del giudizio: la decisione sui saldi e sui vincoli espressi dal rendiconto generale ex art. 63 d.lgs. n. 118/2011, ovvero la “relazione annessa” e che “in caso di incertezza e non riconoscibilità del potenziale impatto delle questioni poste dalla relazione dell'istruttore sulla regolarità dei saldi...è onere del giudice dissipare tale incertezza, prima della deliberazione, attraverso le forme evocate dagli artt. 7 c.g.c. e 101 c.p.c.”.*

Nella specie, le forme di realizzazione del contraddittorio assicurate nel presente giudizio rispondono all'esigenza di garantire l'esercizio del diritto di deduzione e difesa, peraltro in assenza di un modello procedurale che definisca in dettaglio la proceduralizzazione del giudizio di parifica.

3. - Analisi del contesto in cui ha operato la gestione 2023

La gestione delle finanze regionali per l'anno 2023 sconta la stessa congiuntura sfavorevole che ha connotato la gestione 2022.

Il richiamo è agli effetti della crisi indotta al sistema economico internazionale e nazionale prima dalla pandemia e poi dai conflitti bellici con le immediate conseguenze in termini di costo dell'energia e di politiche monetarie restrittive della Banca centrale europea.

Ciò ha comportato - e determina ad oggi a regime - anche per la pubblica amministrazione un aumento dei costi diretti, specie nell'accesso ai servizi di tesoreria e per le variazioni in aumento dei prezziari, fermo restando l'incremento dei costi delle materie prime ed il rallentamento della circolazione delle merci attraverso il Canale di Suez.

Anche l'ultimo rapporto della D.I.A mette in luce la presenza pervasiva e capillare della *“ndrangheta”* nella economia legale che si alimenta di connivenze all'interno delle pubbliche amministrazioni e che trova nella propensione alla corruzione terreno di costante espansione.

E, peraltro, anche a fronte di esiti regolari della gestione, non vi è stata una variazione positiva degli indicatori di ricchezza pro capite e di propensione al consumo, né di benessere percepito¹²².

¹²² Le indagini sulla evoluzione de benessere percepito danno conto di una significativa variazione delle priorità di valutazione a favore di *“cure e sanità”* e della *“salvaguardia del potere di acquisto in presenza dell'inflazione”*, a fronte

Nessuno degli autorevoli Osservatori dell'andamento dell'economia regionale dà atto di report che abbiano migliorato la qualità della vita.

I dati delle analisi nel territorio regionale a chiusura dell'anno 2023 confermano che a fronte dell'aumento della spesa degli enti territoriali¹²³ l'economia calabrese ha rallentato: l'indicatore trimestrale dell'economia regionale (ITER) della Banca d'Italia fotografa una crescita dello 0,6 per cento a fronte del 3,2 dell'anno precedente.

Pur in presenza dell'incremento delle disponibilità finanziarie pubbliche destinate al territorio regionale – evento correlato all'eccezionalità della concomitanza della chiusura di un programma europeo e dell'operare di due nuovi programmi europei che immettono nel circuito locale ingenti disponibilità finanziarie – la spesa realizzata non ha inciso sulla variazione in aumento della propensione alla spesa individuale e dei consumi, volano reale della ripresa economica del territorio.

La spesa pubblica regionale che in una visione macroeconomica ed attuale è un formidabile volano di sviluppo dei territori non ha dato evidenza di effetti positivi¹²⁴.

Per il 2023 non si registra una ripresa stabile dell'economia legale, né si hanno evidenze degli effetti di quella sommersa e illegale.

Non vi sono evidenze di un riposizionamento strutturato e duraturo dell'economia regionale e permangono le condizioni che qualificano la Regione Calabria quale area depressa.

3.1. - segue: evoluzione del quadro normativo e vincoli

Ma c'è di più.

In assenza di un deciso cambio di passo l'ulteriore evoluzione del quadro normativo non legittima aspettative positive.

Il richiamo è in primo luogo alle nuove regole della *governance* europea che ripropongono politiche di rigore per il contenimento del rapporto deficit/PIL prima all'interno della soglia del 3% e, successivamente dell'1,5% per consentire agli Stati, in presenza di eventi recessivi dell'economia, di operare in deficit fino alla soglia massima del 3%.

Rilevante – e di evidente impatto sugli equilibri finanziari regionali a venire – è poi l'attuazione della autonomia differenziata che proprio l'Unione europea – qualche giorno fa in occasione dell'avvio della procedura di infrazione per deficit eccessivo nei confronti dell'Italia stimato al 7,4% - ha indicato nel documento di contestazione quale ulteriore fattore di rischio per il potenziale effetto sull'aumento delle disparità di trattamento tra Centro Nord e Mezzogiorno

della diffusa convinzione che la politica non incide più sulla vita reale, così come indicato dalle tendenze in diminuzione dell'esercizio del diritto al voto.

¹²³ Cfr. Banca d'Italia, "Rapporto annuale 2023" – "L'economia della Calabria" secondo cui "la spesa in conto capitale ha ulteriormente accelerato, riflettendo la chiusura dei programmi comunitari 2014-20 e l'intensificarsi degli interventi di attuazione del PNRR, riguardanti sia l'acquisizione di beni immateriali da destinare al processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione sia soprattutto la realizzazione di infrastrutture".

¹²⁴ Cfr. <https://www.italiadecide.it/pubblicazioni/tutti-allopera-dalla-programmazione-alla-esecuzione-la-corsa-a-ostacoli-per-realizzare-le-opere-pubbliche-executive-summary/> secondo cui l'impatto diretto, indiretto e indotto sul sistema socio-economico italiano generato da un aumento dell'attività economica nel settore delle costruzioni, con particolare riferimento alla realizzazione di opere infrastrutturali e di pubblica utilità, andando ad individuare i moltiplicatori economici della spesa, del valore aggiunto e l'impatto sull'occupazione e sul gettito fiscale per l'Erario. I risultati evidenziano come 100 milioni di euro (scelta indicativa) di investimenti in opere infrastrutturali e di pubblica utilità generino 289 milioni di euro di spesa complessiva nel sistema economico (moltiplicatore 2,89, che si suddivide in 1,42 di impatto diretto e 1,47 di impatto indiretto e indotto), 110 milioni di valore aggiunto, 1940 occupati in più e circa 41,1 milioni di euro di gettito per l'Erario, al netto di fenomeni distorsivi prodotti da fenomeni di irregolarità, evasione ed elusione fiscale.

A fronte del permanere nella Regione di condizioni svantaggiate e delle evidenze appena ricordate operare a regime in questo contesto presenta quindi ulteriori difficoltà e una forte responsabilità nel rispetto del patto intergenerazionale¹²⁵.

4. - Esito della gestione

L'esito della analisi dà conto di un deciso impegno al cambiamento del decisore politico e del management regionale apicale e, contestualmente, dell'assenza di significative accelerazioni dell'azione gestionale.

Fatto oggettivo che rende in prospettiva ancor più critici gli scenari appena prospettati.

È certamente elemento di valutazione la circostanza che le iniziative ad oggi avviate intervengono in un contesto economico e sociale che sconta condizioni di partenza caratterizzate da ritardi di sviluppo importanti.

Ma è altrettanto evidente che la struttura di amministrazione che opera per la realizzazione degli indirizzi che innovano e che sono finalizzati a colmare i divari strutturali ed infrastrutturali della Regione non ha tempi di risposta al passo con le molteplici esigenze del territorio e con le diverse e ben note emergenze, alcune delle quali datate.

Resta forte il gap di capacità amministrativa della organizzazione regionale.

Ancora basso è il livello di tempestività delle iniziative strumentali alla gestione di cui è indice la diffusa frequenza del mancato rispetto dei tempi di conclusione dei procedimenti e del ritardo nella realizzazione dei cronoprogrammi.

5. - Sanità regionale

Rinvio alle approfondite relazioni tematiche riportate nella relazione depositata in atti e mi limito ad alcune considerazioni in funzione della necessaria attenzione che i profili segnalati meritano.

5.1 - Gestione commissariale extra ordinem e prospettive di chiusura

La sanità regionale rappresenta la voce di spesa più consistente della gestione finanziaria regionale ed è amministrata in via straordinaria e, per ciò stesso, temporanea da un organo dello Stato che ha in capo l'attuazione del piano di rientro, che ha l'onere delle relative iniziative e che soltanto nell'ultimo biennio è identificato nel Presidente della regione.

In stretti termini di verifica dell'andamento della spesa, l'analisi condotta sull'operato della attuale Gestione commissariale registra una condizione in continua evoluzione nella

¹²⁵ Cfr. <https://www.agenziacoessione.gov.it/wp-content/uploads/2023/07/Calabria.pdf> "La Spesa per le Generazioni Future (SGF) è una grandezza costruita per rappresentare la parte della spesa pubblica che maggiormente incide sulla qualità della crescita nel medio-lungo periodo. La considerazione di una grandezza ulteriore e più ampia rispetto agli investimenti corrisponde alla constatazione che in fasi diverse della crescita economica le condizioni di uno sviluppo duraturo e sostenibile devono ritrovarsi in presupposti più ampi e diversificati rispetto al solo impegno, pure cruciale, nella classica infrastrutturazione fisica. Si possono quindi ricomprendere nella SGF sia voci di parte capitale, come gli investimenti lordi della Pubblica Amministrazione (e i contributi pubblici all'investimento delle società private, sia le voci di parte corrente di settori quali Ricerca e Sviluppo, Istruzione, Protezione ambientale e Politiche attive del lavoro". Si specifica poi che mentre la variabile "Investimenti" è costruita come somma di specifiche voci di spesa (1. Spesa PA per Acquisto e realizzazione di beni e opere immobiliari; 2. Spesa PA per Acquisto e realizzazione di altre immobilizzazioni materiali e immateriali; 3. Spesa PA per Acquisizione di attività finanziarie) la Spesa per Generazioni Future è la somma di voci di spesa ulteriori rispetto agli investimenti (1. Contributi pubblici all'investimento - Spesa PA Consolidata per Trasferimenti in conto capitale; 2. Spesa Corrente PA Consolidata nei settori Ricerca e Sviluppo, Istruzione, Protezione ambientale; 3. Politiche attive del lavoro).

permanenza dei presupposti per la gestione straordinaria e nonostante l'accentramento delle decisioni politiche e delle iniziative di attuazione.

Sotto altro profilo la deroga agli schemi ordinari è espressione della deroga ai meccanismi democratici della gestione dei territori ed è una condizione necessariamente transitoria che, se legittima la permanenza fino alla chiusura della fase straordinaria, postula l'indicazione di una data di chiusura a fronte della indicazione del programma da svolgere, dei vari step di realizzazione e della certificazione del completamento del lavoro fatto.

In tal senso va registrato che in sede di contraddittorio in preparifica il Commissario ad acta/Presidente della regione, previo richiamo al miglioramento di molti degli indicatori che misurano i Lea oltre i livelli di sufficienza e delle iniziative in corso su quelli ancora non sufficienti, ha prospettato entro un biennio la chiusura della gestione straordinaria, ferma restando la prosecuzione negli obblighi correlati al piano di rientro.

5.2 - Analisi ed osservazioni sulla gestione

Quanto al merito dell'analisi in sanità sono proseguiti i percorsi di rifunzionalizzazione del sistema sanitario regionale.

L'inversione di tendenza già segnalata in occasione della precedente udienza di parifica trova conferma nella formalizzazione da parte del Commissario/Presidente della Regione di numerosi atti di indirizzo, aggiornamento e riorganizzazione per una riconduzione alla "normalità" della gestione.

Una immediata considerazione è che nella dualità di componenti che sono chiamate a operare per la transizione ed il ritorno alla gestione ordinaria - Commissario ad acta e *management* aziendale - vi è evidenza formale del costante dinamismo di iniziative della Gestione commissariale e della dirigenza apicale regionale, mentre non al passo con le aspettative sottese alla gestione straordinaria sono le variazioni dei report di qualità, tempestività e affidabilità nella erogazione delle prestazioni sanitarie di cui è responsabile la dirigenza aziendale.

Invero, l'analisi dei dati acquisiti in sede istruttoria dà contezza ancora una volta di una capacità di risposta delle strutture amministrative e sanitaria condizionata da organici non dimensionati alle mutate esigenze della sanità e al flusso di risorse che impegna: nel bilancio di competenza 2024 si indica in 4,37 mld l'importo iscritto pari al 67,3% dell'intero importo di 6,5 mld¹²⁶.

Una sanità al passo con i tempi e, ancor più una sanità commissariata, richiedono poi un impegno continuo alla innovazione dei processi e alla innovazione dei prodotti agli utenti in una spinta costante che è espressione di una cultura dell'appartenenza e del servizio.

L'osservatorio privilegiato da cui opera la Procura regionale registra in proposito che il sistematico ritardo in cui opera il sistema sanitario alimenta il diffuso ricorso a schemi irrituali di interlocuzione con i responsabili, in una prassi che si prospetta con massima frequenza di sicuro interesse della magistratura ordinaria.

Proprio le iniziative delle Procure della Repubblica presso la Magistratura ordinaria confermano che la sanità è ambito in cui opera un diffuso malaffare e fanno emergere la permeabilità del *management* del settore a istanze corruttive.

¹²⁶ cfr. Regione Calabria Aoo REGCAL Prot. N. 256763 del 10/04/2024, [Relazione del Presidente della Giunta regionale sul Bilancio di previsione per il triennio 2024-2026 nella quale si evidenzia che](#) Il bilancio di competenza effettivo della Regione per l'anno 2024, al netto delle contabilità speciali, della anticipazione di cassa e del fondo pluriennale vincolato, ammonta complessivamente a circa **6,5 miliardi di euro**. Tuttavia, tali importi afferiscono in gran parte a risorse a destinazione vincolata, vale a dire somme il cui utilizzo può aver luogo solo per finalità stabilite da altri decisori istituzionali o con questi concordate. Rientrano in tale ambito le risorse destinate al finanziamento del servizio sanitario regionale (**4,37 miliardi** di euro circa; **67,3%**)

Per cui intervenire in modo deciso e risolutivo laddove l'illecito si alimenta della vischiosità dei procedimenti – ad esempio in materia di pagamenti¹²⁷ - prospetta per la Gestione commissariale una ulteriore qualificazione dell'azione istituzionale affidata, ed è un contributo diretto ad impedire le occasioni di illecito.

E, va ribadito, anche a fronte della cronaca quotidiana, che occorre intervenire con immediate iniziative.

5.3 - Gestione commissariale, Agenas e ricorso a professionalità esterne

Sotto altro profilo, merita l'attenzione della Gestione commissariale il ruolo di supplenza alle carenze di competenze e forza lavoro assunto dal ricorso alla professionalità di soggetti esterni al perimetro del sistema sanitario nazionale.

Percorso che prospetta evidenti criticità laddove il ricorso al mercato sia operato in materie nelle quali opera AGENAS¹²⁸ che, a titolo indicativo e per quanto qui di interesse, ha nella propria *mission* la collaborazione tecnico-operativa con le Regioni e le singole aziende sanitarie in ambito organizzativo, gestionale, economico, finanziario e contabile, in tema di efficacia degli interventi sanitari, nonché in materia di qualità, sicurezza e umanizzazione delle cure, fermo restando il ruolo di Agenzia nazionale per la sanità digitale¹²⁹.

Per cui la Procura regionale non può non evidenziare che ogni affidamento di competenze a soggetti privati – al di là della sicura competenza dei soggetti in atto coinvolti da anni nel percorso di rifunzionalizzazione della sanità regionale - deve quindi essere supportato da preliminari percorsi di interlocuzione istituzionale con gli Organi di consulenza del SSN e, comunque, successivamente, da ragioni documentate di urgenza a fronte di esigenze eccezionali motivate ed espresse, e, non in ultimo, per periodi di tempo determinati¹³⁰.

Diversamente sarebbe un costo non giustificato per lo svolgimento di attività per le quali opera una struttura stabile che ha già un proprio costo cui l'Erario fa fronte, e, in termini più diretti, un duplicato del costo già pagato per far fronte a esigenze ordinarie di gestione.

5.4 - Management apicale ed aziendale: responsabilità per risultati

L'iconografia di una sanità regionale che si muove lenta verso la normalizzazione offre ulteriori spunti di riflessione.

Il primo è che l'attuazione del piano di rientro sottoscritto nel dicembre del 2009 e le pesanti limitazioni che ne conseguono non hanno determinato nel *management* la doverosa convinzione che il perseguimento del risultato è frutto di auna azione corale in cui – come nel settore privato – è determinante da un lato l'assunzione tempestiva di responsabilità e dall'altro l'obbligo giuridico di amministrare in forza dei report generati dal sistema di controlli interni previsto dalla legge.

¹²⁷ Ad es. operando per il tempestivo trasferimento delle risorse per il funzionamento e assicurando flussi costanti di liquidità, implementando i sistemi informatici di gestione con specifiche inibizioni a pagamenti anomali, e, comunque, adottando meccanismi premiali e sanzionatori per il management responsabile (in primo luogo la rimozione dall'incarico).

¹²⁸ Istituita con d.lgs del 30 giugno 1993 n.266 e s.m.i. quale organo tecnico-scientifico del SSN.

¹²⁹ cfr. d.l. 27 gennaio 2022 n. 4, convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2022 n. 25 e la mission di assicurare il potenziamento della digitalizzazione dei servizi e dei processi in sanità.

¹³⁰ Nel territorio regionale dal 2010 ha operato per un riordino della contabilità Kpmg Advisory Spa e, tra gli altri campi, ha avuto l'incarico della ricognizione del debito pregresso, per il supporto al monitoraggio gestionale e contabile del sistema aziendale regionale. Ed opera anche oggi a seguito della sottoscrizione di un nuovo contratto di servizio.

L'analisi operata dà riscontro da un lato della diffusa violazione dei doveri di vigilanza e controllo che, nonostante le evidenti patologie della gestione, non inducono a comportamenti invece doverosi: il richiamo è, ad esempio, al considerevole fenomeno della destinazione di personale infermieristico a compiti diversi da quelli proprio della qualifica di assunzione che in un contesto critico come quello della sanità regionale deve emergere dai report ed essere analizzato, gestito e, se del caso, ridimensionato e sanzionato, già dai responsabili delle strutture aziendali territoriali.

E, sotto diverso profilo, assente è qualsiasi notizia/segnalazione – invece obbligatoria – che dia contezza della contestazione di responsabilità per il mancato raggiungimento degli obiettivi contrattuali assegnati, paradossale in un contesto di conclamata insufficienza del livello dei servizi.

Il che dà una immagine di una *governance* non affidabile su molteplici segmenti della filiera operativa.

Un dato su tutti.

Formale e non incisivo per scongiurare il reiterarsi di gravi episodi di malasanità è stato l'operato dei dirigenti cui è affidato il compito di intervenire in materia di *clinical risk*: in alcuni episodi segnalati a seguito del decesso di pazienti risulta che il responsabile dell'incarico non abbia mai impartito direttive o dato indirizzi, né che sia intervenuto in quei presidi ospedalieri in cui più alta è l'incidenza di errori e danni ai pazienti.

E ciò con immediate e dirette conseguenze sul bilancio per i maggiori costi per risarcimenti, e, comunque sul perpetuarsi del sentimento di inaffidabilità della sanità regionale.

Non meno rilevante è quell'aspetto dell'operare del *management* aziendale che coinvolge le forniture e la recente acquisizione da parte del sistema aziendale di una dotazione strumentale al passo con l'innovazione tecnologica, funzionale ad assicurare il rispetto dei LEA poste in essere in chiusura dell'anno 2023.

E tuttavia al raggiungimento dell'obiettivo di spesa entro i termini di legge, non corrisponde l'integrale perseguimento dell'interesse pubblico laddove l'apparecchiatura consegnata presenti delle caratteristiche che non la rendono al passo con l'innovazione tecnologica ovvero – fatto ancor più eclatante – non sia immediatamente fruibile perché incompleta e bisognevole per il funzionamento di ulteriori forniture e nuove spese.

E ciò innesca evidenti profili di responsabilità erariale.

5.5 – Liste di attesa e prestazioni libero professionali *intramoenia*

Un secondo profilo di riflessione è che al di là della eccellenza di singoli dirigenti amministrativi o sanitari o di singole strutture, l'indagine svolta dalla Sezione di controllo ha confermato che il diritto alla salute e all'erogazione della prestazione è ancora oggi condizionata nei tempi di risposta (liste di attesa).

In sede di confronto operato in preparifica la gestione commissariale ha dato atto di un miglioramento della gestione della domanda operata attraverso l'innalzamento del livello di efficienza del servizio di prenotazione anche a seguito della messa in rete dei presidi ospedalieri, circostanza che consente la distribuzione della domanda di prestazione sanitaria anche in aree territoriali limitrofe a quelle di residenza del paziente.

È un passo in avanti, ma non ancora decisivo se non accompagnato da una manovra di sistema che coinvolga tutti gli operatori legittimati ad erogare prestazioni sanitarie.

Ed in funzione di questo obiettivo non vi è evidenza che siano state superate le criticità già segnalate in occasione della precedente requisitoria per la parifica del rendiconto 2022 in ordine

alla gestione non regolare della libera professione intramuraria, c.d. intramoenia¹³¹ nel permanere del Programma sperimentale ALPI c.d. allargato dal 2017¹³² e alla messa a rete del sistema di erogazione delle prestazioni laddove siano assenti spazi disponibili presso le Aziende sanitarie attraverso prestazioni libero professionali presso studi privati attraverso il CUP.

Si ribadisce, in proposito, che quella già citata è previsione “puntualmente cadenzata da specifici obblighi a carico dei medici coinvolti e da oneri di riscontro dell’adempimento di tali obblighi a carico del management aziendale”.

Ad oggi permane l’inosservanza della specifica disciplina, con effetti diretti sulla attività di monitoraggio e vigilanza che compete al Dipartimento regionale sulle relative entrate per l’erario regionale, e, per quanto di interesse, sul concorso di tale modalità di erogazione della prestazione all’abbattimento delle liste di attesa¹³³.

Eguale è condizionato il diritto alla erogazione di prestazioni di alta specializzazione e di eccellenza fotografato nell’importanza del fenomeno della migrazione verso realtà di cura presenti in altre regioni.

E tale *gap* strutturale, oltre al maggiore costo pro capite conseguente al piano di rientro – e fotografato nella fissazione al massimo delle aliquote di prelievo fiscale – alimenta la percezione di una sanità non affidabile anche a fronte di patologie di non particolare complessità, e genera a carico della popolazione residente nella regione Calabria ulteriori costi:

- diretti e immediati a carico delle famiglie per la migrazione dei pazienti familiari verso strutture sanitarie extra regione;
- indiretti e non immediati, ma egualmente gravosi, correlati al debito a carico della Regione per la mobilità passiva: per il 2023 il saldo negativo è pari a poco più di 254 meuro somme sottratte alla gestione regionale.

5.6 - GSA e mancata erogazione di risorse

Invariata rispetto al 2022 ed egualmente non giustificata sotto il profilo strettamente contabile, né motivata in chiave strategica è poi la permanenza di ingenti risorse in capo alla GSA.

L’importo indicato in istruttoria è di ben 355 meuro la cui mancata distribuzione alle aziende destinatarie genera oneri diretti a carico dei bilanci aziendali conseguenti ai mancati trasferimenti e, tra gli altri, maggiori costi per interessi e oneri di anticipazione per far fronte ai pagamenti (nel 2023 la Sezione di controllo indica in poco meno di 17 meuro il valore degli oneri

¹³¹ Si tratta di prestazioni erogate al di fuori dell’orario di lavoro dal personale medico e dalle altre professionalità della dirigenza del ruolo sanitario, in forma individuale o in equipe, in regime ambulatoriale, ivi comprese le attività di diagnostica strumentale e di laboratorio, di day hospital, day surgery, e ricovero con oneri a carico dell’assistito.

¹³² Cfr. nota 29408 del 28 febbraio 2017 della regione Calabria.

¹³³ Significativa della immediata necessità di un intervento di riconduzione a regolarità/legalità dell’intero settore è la situazione verificata da ispettori ministeriali presso la ASP di Cosenza. Le risultanze della puntuale istruttoria posta in essere dalla Sezione di controllo evidenziano infatti l’irregolare attività di prenotazione delle prestazioni in ALPI che viene effettuata direttamente dal medico e l’impossibilità di riscontrare l’elencazione delle prestazioni effettuate a fronte di una prassi che vede affidato al medico di inviare un report mensile di fatture modalità che non consentono di operare controlli sulle prestazioni rese e, in definitiva, sull’adempimento degli obblighi che gravano sul medico che rende la prestazione (tra gli altri, ad es. rispetto del volume di prestazioni che in regime di intramoenia non può essere superiore a quello assicurato per i compiti istituzionali, versamento delle quote del fondo Balduzzi o del fondo perequativo). Assente è, poi, la negoziazione tra Azienda e dirigenti medici. Egualmente assente è il provvedimento annuale di ricognizione del volume di attività istituzionale e libero professionale. Altro aspetto non meno rilevante è quello della mancanza di un atto amministrativo di determinazione delle tariffe che l’utente è tenuto a corrispondere per ottenere la prestazione che, pertanto, possono variare da professionista a professionista (Cfr. Ispettorato Generale dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Verifica amministrativo contabile presso ASP Cosenza – anno 2023).

finanziari sostenuti dalla Regione, importo rilevante anche se in diminuzione rispetto all'anno 2022).

E ciò fermo restando l'effetto che la pronuncia del Giudice delle leggi depositata l'1° luglio u.s. (sent. n. 114/2024) avrà sui conti aziendali a fronte della declaratoria di incostituzionalità della norma che aveva riproposto (inopinatamente perché dopo una prima pronuncia di cassazione della regola da parte del Giudice delle leggi) il divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti degli enti del servizio sanitario della Regione Calabria e che aveva stabilito l'inefficacia dei pignoramenti già attuati (art. 2, comma 3-bis, del d.l. n. 169 del 2022, come convertito in legge n. 196 del 16 dicembre 2022).

Peraltro, l'indice di tempestività dei pagamenti (ITP) sul quale si misura la gestione virtuosa delle somme delle quali il Sistema sanitario è debitore, non si presta a valutazioni positive laddove si pensi che sull'importo di poco più di 1 mld e 600 meuro quasi 670 meuro (pari al 41% dell'intera somma) sono relativi a pagamenti effettuati oltre i termini con picchi che integrano vere e proprie patologie nella gestione nell'AOU Dulbecco di Catanzaro (80%), AO Cosenza (72%) ASP Crotone (60%) ASP Vibo (50%) e con un costo per interessi passivi di 11.100 meuro in aumento del 22% rispetto all'anno precedente.

5.7 - Azienda Zero

Non meno rilevante è osservare che il deciso intervento sul sistema di Organi e Uffici che amministra la sanità con la creazione di Azienda Zero è ancora oggi *in itinere*.

Il passaggio di funzioni dalle Aziende del S.S.R. ad Azienda Zero di recente avviato con il regolamento adottato con DCA 52 del 23 febbraio 2024 non indica modalità puntuali di realizzazione, ma rinvia all'esito dei lavori di un organo collegiale (il Comitato dei direttori) cui viene "ricondotto" il perfezionamento del passaggio di funzioni e il cui intervento è finalizzato a indicare modalità "chiare e idonee a non ingenerare tanto duplicazioni di funzioni quanto vuoti di responsabilità".

Il che, se appare indicativo di un elevato livello di complessità delle modalità di definizione/coordinamento di delicate funzioni in capo alla gestione accentrata, non sembra legittimare l'aspettativa a breve di uno *switch* operativo, e del pronto avvio delle funzioni in capo ad Azienda zero.

E nel guado della transizione cresce il rischio di malfunzionamenti e di possibili danni alla sanità regionale.

6. - Risorse straordinarie erogate dall'Unione Europea: P.O e P.N.R.R.

Nel rinviare alle dettagliate relazioni tematiche depositate in atti meritano attenzione alcuni aspetti che emergono dalla analisi dei dati acquisiti.

6.1 - Programmi operativi 2016-2020 e 2021-2026

Anche la fruizione delle risorse messe a disposizione dall'Unione Europea si presta a considerazioni che hanno nella valutazione degli effetti sul territorio regionale un comune denominatore.

La premessa è che la complessa chiusura del Programma regionale 2014-2020 è contestuale alla gestione del Programma Regionale Calabria FESR FSE+ 2021-2027 dotato di poco più di 3 mld e 100 meuro e in ordine al quale il portale "Calabria Europa - Il portale della

programmazione unitaria” riporta al 13 maggio 2024¹³⁴ una spesa complessiva di quasi 241 meuro (7,7% dell’intero) di cui 45 meuro circa per assistenza tecnica.

Ed è evidente che è un dato che va monitorato fin da adesso.

A seguito delle ultime riprogrammazioni il Programma 2016-2020 risulta dotato di € 2.223,16 milioni di euro con una spesa certificata al 31 dicembre 2023 di 1.730 mln di euro circa (pari al 77,8% della dotazione del Programma) e una previsione immediata a 1.823 mln di euro circa (pari all’82% della dotazione del Programma).

L’istruttoria evidenzia l’avvio dei controlli su ulteriori spese per circa 180 mln di euro da inserire in ulteriori due domande di pagamento intermedio entro i prossimi 5 gg. (31 luglio) ed entro il 31 ottobre 2024.

Non sono tuttavia i dati di un successo nella gestione.

La percentuale finale di certificazione della spesa nel PO 2016-2020 è in larga parte frutto di scelte sovranazionali eccezionali indotte dalla necessità di contrastare l’effetto della pandemia che hanno consentito deroghe ai parametri fissati e la destinazione della spesa a programmi di assistenza¹³⁵.

Diversamente, a condizioni invariate e senza interventi eccezionali, la *performance* finale sarebbe stata ampiamente critica e avrebbe determinato la sicura perdita di una quota parte dei finanziamenti concessi¹³⁶ anche a fronte dell’escamotage dell’utilizzo dei c.d. progetti retrospettivi non nativi POR e finanziati a valere su altri canali di finanziamento.

E in disparte le responsabilità politiche che non pertengono a questa analisi, certamente da indagare sarebbe stata la valutazione dei motivi della restituzione di quota parte delle importanti risorse europee e possibile la contestazione di eventuali responsabilità erariali individuali.

La disamina dei motivi del ritardo offre lo spunto per riflessioni che promuovano percorsi di correzione.

Due i profili sui quali intervenire in modo immediato e deciso:

a. la rimozione dei limiti alla concreta realizzazione delle iniziative programmate;

¹³⁴ L’aggiornamento dei dati, conseguente alla trasmissione effettuata in ottemperanza all’articolo 42 comma 1 del Regolamento (UE) 2021/1060 che prevede: “Lo Stato membro o l’autorità di gestione trasmette elettronicamente alla Commissione i dati cumulativi di ogni programma entro il 31 gennaio, il 30 aprile, il 31 luglio, il 30 settembre e il 30 novembre di ogni anno (...)”, seguirà le medesime tempistiche.

¹³⁵ Il richiamo è: a. alla deroga al principio di flessibilità tra Assi prima previsto nella percentuale massima del 15% di cui al Reg. (UE) 2039 del 19 ottobre 2022, di modifica dell’art. 130 del Reg. (UE) 1303/2013 cui è seguita la rivisitazione del set degli indicatori di output; 2. alla riduzione proporzionale della quota di cofinanziamento nazionale; 3. Alla introduzione del programma SAFE (Supporting Affordable Energy, Reg. (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 febbraio 2023, sull’utilizzo del Recovery and Resilience Facility (RRF) per rispondere alle difficoltà economiche di famiglie e imprese e alle distorsioni del mercato energetico globale.

¹³⁶ Si era già detto – e mantiene la stessa valenza critica anche oggi – che “*la percentuale di spesa che sarà raggiunta sarà espressione della spinta impressa all’avanzamento della spesa regionale dalle iniziative straordinarie per fronteggiare la pandemia da Covid19, dalla allocazione su fondi europei di iniziative per misure emergenziali e assistenziali prima non previste, nonché, nell’ultimo anno, dalle misure di flessibilità straordinaria della spesa per attivare interventi a sostegno di famiglie e imprese introdotte dall’Unione europea. Il richiamo è, ad esempio, alla destinazione di 60 meuro a contributi in conto capitale del 100% alle PMI in forza dell’Asse SAFE (Supporting Affordable Energy) appositamente introdotto nel 2023 per far fronte all’incremento delle spese legate al consumo energetico o, ancora, allo spostamento di disponibilità tra assi diversi oltre i limiti consentiti. E ciò, comunque, fermo restando il ricorso – certamente legittimo, ma anche esso espressione di un escamotage tecnico – ai c.d. progetti retrospettivi, non nativi POR e finanziati con risorse nazionali. In altri termini, la progressione della spesa regionale fino ai livelli odierni (58,3% al 31 dicembre 2022, 72% al 30 settembre 2023) e, comunque, i livelli dispesa che saranno certificati al 31 dicembre 2023, non conseguono al più volte auspicato miglioramento della qualità del governo della spesa*”.

b. la verifica dell' idoneità dei progetti finanziati ad incidere stabilmente sullo sviluppo del territorio regionale attraverso una analisi economica dell' impatto ex ante e una disamina a consuntivo dei risultati raggiunti.

In ordine al primo profilo va richiamato il ruolo determinante della progettazione da porre a base dell' iniziativa ammessa a finanziamento e la frequenza patologica che alle iniziative finanziate siano sottesi progetti non idonei perché carenti e, in concreto, non redatti con un adeguato livello di approfondimento e/o non supportati da rilievi tecnici.

E ciò ferma restando la pressoché generale assenza di studi che misurino la previsione dell' impatto dell' investimento sul territorio e, comunque, ex post la misura degli effetti concretamente indotti dall' iniziativa realizzata.

Una progettazione non idonea è causa di contenziosi, dilata i tempi di realizzazione, comporta una variazione in aumento dei costi e mette a rischio lo stesso completamento dell' iniziativa.

L' osservatorio privilegiato della Procura conosce poi numerose patologie correlate a *impasse* nella esecuzione che trovano solo nel ricorso alla magistratura amministrativa la soluzione ai contenziosi che conseguono agli errori progettuali, con un ulteriore rallentamento alla spesa.

Quanto al secondo profilo e alla verifica dell' idoneità dei progetti finanziati ad incidere stabilmente sullo sviluppo del territorio regionale l' opportunità di procedere in questa direzione muove dalla constatazione che, anche alla fine del percorso di massimo impegno dei fondi dell' Unione europea, l' impiego di 2 mld e 200 meuro non ha prodotto neanche percentualmente ed in minima parte la diminuzione del gap della Regione Calabria con le altre regioni d' Europa. L' assenza di indagini sugli effetti indotti sul territorio dal finanziamento depotenzia - fino ad annullarla - la finalità del finanziamento relegando la previsione degli effetti dell' iniziativa finanziata nei limiti dell' effetto prodotto dalla spesa sui percettori delle somme.

In altri termini nessuna iniziativa poi adottata e realizzata viene accompagnata da stime sul valore aggiunto indotto, né in termini di effetti di moltiplicazione della spesa nei territori.

Nell' ottica di future iniziative appare utile, quindi, segnalare l' inderogabile necessità che sia affrontato il tema delle modalità di distribuzione delle somme finanziate alla luce della finalizzazione della spesa a innescare processi strutturali di sviluppo.

Va posto fine all' uso frammentato, parcellizzato ed improduttivo di effetti strutturali di ingenti somme invece espressamente finalizzate alla coesione, e dell' impiego di fondi per esigenze straordinarie di sviluppo per alimentare scelte di ordinaria gestione.

Anche questi aspetti, certamente di profilo politico, si riverberano in atti di gestione e utilizzo di risorse che, se improduttivi di effetti, possono innescare possibili profili di danno erariale.

Ne consegue che a fronte della continuità tra documenti di programmazione successivi adottati in contesti socioeconomici diversi e della contestuale promozione sul territorio regionale delle strategie di spesa sottese al PNRR, rendere proficua la spesa e non contingenti e transitori gli effetti della stessa suggerisce di operare una rilettura della nuova programmazione 2021-2026 alla luce delle valutazioni acquisite dalla chiusura della precedente e dalla ultima riprogrammazione dei fondi PNRR del dicembre scorso.

Il rischio attuale è quello della sovrapposizione di fatto tra progetti, spesso in presenza di segmenti comuni di sviluppo dell' iniziativa che danno luogo ad attività di identico contenuto (progetto di informatizzazione sulla scorta di un programma già sviluppato e di cui si prevede in entrambe le iniziative finanziate lo sviluppo) e a una duplicazione di costi, fattispecie che costituisce danno all' erario.

Contestualmente, anche atteso il livello di spesa registrato, va raccomandata l' immediata accelerazione della spesa sul nuovo Programma regionale ed il rispetto della tempistica fissata.

Anche in ordine a tale profilo si raccomanda una riflessione in ordine alle scelte prospettate nel Documento di Indirizzo Strategico Regionale (DISR)¹³⁷

6.2 - P.N.R.R.

Quanto invece alla spesa a valere sul PNRR restano attuali le considerazioni già formulate in occasione della precedente parifica (viepiù aggiornate mediante accesso al sito “Calabria Sistema ReGis”. Ultimo aggiornamento: 01/02/2024 che non evidenzia per le voci già prese in esame alcun significativo avanzamento di spesa)¹³⁸.

Ed in proposito v'è ricordato che la stringente - e ad oggi perentoria - tempistica imposta (chiusura al 31 dicembre 2026) ha in ultimo indotto il Governo nazionale (decreto-legge 19/2024 conv. in l. n.56/2024) a prevedere, tra le altre misure, che, per attivare i poteri sostitutivi, non sia necessario verificare l'effettivo ritardo di una misura, essendo sufficiente che il ritardo risulti dalle informazioni presenti sulla piattaforma Regis (salva la possibilità per l'amministrazione titolare di integrarle entro il termine di 15 gg).

Nello stesso testo di legge sono previste le responsabilità, nel caso in cui non siano raggiunti gli obiettivi previsti e, in primo luogo, quella dei soggetti attuatori di restituire le somme percepite che potranno essere recuperate anche mediante la compensazione di risorse dovute a valere su altre fonti di finanziamento nazionale¹³⁹.

¹³⁷ Nel documento di declinano le “opportunità su cui indirizzare gli sforzi per ilciclo di programmazione e le declina per ciascuno dei cinque obiettivi strategici (OP) della politica di coesione 2021-2027: 1)Una Calabria più intelligente - Competitività e Innovazione; 2) Una Calabria più verde - Clima ed Energia, Risorse naturali ed Economia circolare; 3) Una Calabria più connessa - Reti, Trasporti e Logistica; 4) Una Calabria più sociale - Occupazione, Competenze ed Inclusione; 5) Una Calabria più vicina ai cittadini - Sviluppo dei territori e Capacità amministrativa”.

¹³⁸ Si era già evidenziato che: “a) la gestione del PNRR, specie dopo la riforma del codice dei contratti entrata in vigore nel luglio scorso, gode di un regime assolutamente speciale appositamente creato per agevolare la celere realizzazione dei progetti. Sono state introdotte regole che velocizzano la gestione, è stata prevista la modifica delle regole relative ai giudizi dinanzi al Giudice amministrativo ed è stato mantenuto il c.d. scudo erariale con la limitazione dell'azione del Pm contabile alle sole ipotesi in cui il responsabile abbia agito con dolo; b) a fronte di tale specialità il portale “Calabria Europa” indica al 6 luglio 2023 in 9,704 Mld di euro il volume delle somme assegnate al territorio regionale. I dati sono indicativi: la misura M3 – Infrastrutture per una mobilità sostenibile non esclusivamente in capo alla Regione a fronte di una dotazione di 4,845 mld registra una spesa pari a zero; la misura M6 – Salute, in capo alla Regione, finanziata per 529 meuro riporta spese per circa 11 meuro pari a poco meno del 3%. Nonostante tutto, quindi, la spesa non progredisce. E ciò rende ancor più attuale il richiamo al management pubblico di verificare costantemente la qualità della progettazione ed il rispetto dei cronoprogrammi attraverso la continua realizzazione dei controlli interni, e, in particolare, del controllo di gestione. Anche perché lo scudo erariale non copre le ipotesi di responsabilità per omissione di attività obbligatoria, sempre perseguibili previo accertamento della colpa grave e non del dolo. Di contro, la valutazione del ritardo nella spesa e dei danni che dovessero conseguire verrà operata dall'Ufficio del Pm proprio alla luce della specialità del regime di favore, delle facilitazioni introdotte per rendere celere l'attività, e a fronte dell'eccellente supporto tecnico operativo previsto che vede il coinvolgimento della Cassa Depositi e Prestiti, di Invitalia (quale Centrale di Committenza nella gestione delle procedure di gara), e di un RTI di advisors internazionali di altissimo profilo anche per la pronta rendicontazione ed in funzione degli obblighi informativi richiesti dal Ministero. Ne è invocabile per il PNRR l'esimente dei ritardi nell'attività per carenza di personale a fronte della stipula per un triennio a decorrere dal dicembre 2021 di contratti a tempo determinato con 1000 esperti (DL n. 80/2021 e dal DPCM 12 novembre 2021). In altri termini, la stessa specialità del regime voluto dal Legislatore legittima condizioni di minore complessità per l'accertamento di responsabilità erariali”. Attuale è anche il richiamo al fatto che “sia la puntuale realizzazione del controllo di gestione che l'aggiornamento costante della c.d. informazioni traccianti sono indice di valutazione rilevante per l'accertamento del concorso di chi è tenuto ad operare nella realizzazione del danno erariale connesso alla sospensione dei lavori e all'aumento dei costi che ne consegue”.

¹³⁹ Art. 2, comma 3 dl 19/2024, conv. con mod. in l. 29 aprile 2024, n. 56, “Qualora la Commissione europea accerti ai sensi dell'articolo 24 del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, l'omesso ovvero l'incompleto conseguimento degli obiettivi finali di realizzazione previsti per i programmi e gli interventi del PNRR, l'amministrazione centrale titolare dell'intervento, su richiesta della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per il PNRR, provvede a restituire gli importi percepiti, attivando le corrispondenti azioni di recupero nei confronti dei soggetti attuatori inadempienti e responsabili dell'omesso ovvero dell'incompleto conseguimento dei predetti obiettivi finali, anche mediante compensazione con altre risorse ad essi dovute a valere su

7. - Regione Calabria e partecipazione in società commerciali

Sulle società partecipate, nel rinviare alla dettagliata relazione in atti, appaiono indicativi due dati aggregati che si offrono per opportune valutazioni:

1. nel 2023 l'onere finanziario verso le società partecipate attive è di € 251.134.110,21 in ulteriore incremento rispetto alla tendenza già osservata negli esercizi precedenti (nel 2021 € 155.221.725,61 e nel 2022 erano € 161.365.461,18) per un valore rilevante pari a poco meno di 90 meuro;

2. a fronte di tale importante incremento si registra una significativa contrazione dei corrispettivi per i servizi svolti, passati da € 139.320.353,20 a circa € 92.487.247,08 in diminuzione di quasi 47 meuro.

In particolare, il secondo valore – che fotografa un “delta” tra le entrate preventivate e quelle effettive e che comporta minori entrate a fronte di spese certe - prospetta l'onere in capo ai soci (e, quindi, in capo alla Regione socio) di concorrere al riequilibrio dei conti aziendali (artt. 2446 e 2447, nonché 2482-bis e 2482-ter per le s.r.l. del Codice civile) per assicurare l'ordinaria gestione e l'erogazione dei servizi e, in presenza dei presupposti di legge, l'obbligo alla ricostituzione del capitale sociale.

In altri termini alle minori entrate di oggi corrispondono nuovi e maggiori oneri da ripianare per domani, ed il conseguente innalzamento del grado di rigidità della spesa regionale.

Il dato dell'aumento dei trasferimenti va letto poi a fronte della circostanza che i Dipartimenti vigilanti non hanno fornito dati significativi per valutare i risultati ottenuti o le ragioni del mancato conseguimento¹⁴⁰.

È il secondo anno che questo avviene, circostanza che rende il fenomeno patologico e che richiede un immediato intervento da parte del Socio Regione.

Ai maggiori oneri non risulta, quindi, data idonea e opportuna giustificazione.

altre fonti di finanziamento nazionale. Qualora al raggiungimento degli obiettivi concorrano più soggetti attuatori, le azioni di recupero sono attivate esclusivamente nei confronti dei soggetti inadempienti. Se la riduzione operata ai sensi del paragrafo 8 del predetto articolo 24 del regolamento (UE) 2021/241 è superiore agli importi percepiti, il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato a procedere direttamente al recupero delle somme non riconosciute dalla Commissione europea mediante corrispondente riduzione delle risorse statali finalizzate alla realizzazione di investimenti assegnate all'amministrazione centrale titolare dell'intervento ovvero al soggetto attuatore inadempiente e non ancora impegnate alla data di adozione da parte della Commissione europea della decisione di cui al citato articolo 24, paragrafo 8. Qualora le funzioni di soggetto attuatore siano svolte da un soggetto diverso da una pubblica amministrazione ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il recupero di cui al secondo periodo può essere effettuato, fino a concorrenza della minore somma riconosciuta dalla Commissione europea, anche mediante riduzione delle risorse statali diverse da quelle relative ad investimenti, nonché delle risorse a qualunque titolo gestite da soggetti pubblici statali destinate ai predetti soggetti attuatori e agli stessi non ancora trasferite alla data di adozione da parte della Commissione europea della decisione di cui al citato articolo 24, paragrafo 8, del regolamento (UE) 2021/241. È fatto divieto ai soggetti attuatori, qualora società pubbliche, beneficiari di canoni, contributi o di tariffe a carico dell'utenza, di trasferire sulla stessa gli oneri derivanti dall'attività di recupero effettuata dal Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi del presente comma.

¹⁴⁰ Cfr. Parifica del rendiconto Regione Calabria anno 2022, Relazione del Procuratore regionale, pagg. 124 in cui si evidenziava che la natura delle risorse utilizzate pone in rilievo la necessità di assicurare in modo trasparente e aperto l'**accountability** (che è, in primo luogo, un principio organizzativo) delle scelte pubbliche operate in questo settore e che l'onere di “rendicontabilità” nei confronti della comunità (v. art. 22, d.lgs n. 175/2016, in virtù del quale “*le società a controllo pubblico assicurano il massimo livello di trasparenza sull'uso delle proprie risorse e sui risultati ottenuti*”) è strettamente connesso con l'obbligo di rendere conto, anche in termini di responsabilità giuridica, delle conseguenze delle azioni o delle eventuali omissioni da parte degli amministratori pubblici. E già in quella sede si evidenziava che nel caso di mancata o incompleta pubblicazione dei dati relativi agli enti partecipati, è vietata l'erogazione in loro favore di somme a qualsivoglia titolo da parte dell'amministrazione interessata, ad esclusione dei pagamenti che le amministrazioni sono tenute ad erogare a fronte di obbligazioni contrattuali per prestazioni svolte in loro favore (art. 22, co. 4, d.lgs. n. 33/2013).

La Procura regionale intende stigmatizzare tale circostanza: non essere in possesso di report dell'attività aziendale è di per se stesso indice negativo di rilievo nella valutazione del *management* aziendale cui è affidata, è bene ricordarlo, l'erogazione di servizi o il perseguimento di obiettivi pubblici che la stessa Regione ha ritenuto così rilevanti da assumerne la responsabilità di erogazione attraverso strutture societarie, pur in presenza degli stringenti limiti ormai dettati dal Testo Unico Società a partecipazione Pubblica (d.lgs n. 175/2016).

E peraltro, a fronte dello specifico obbligo di legge di trasmettere con cadenza trimestrale una relazione sull'andamento della gestione corredata da prospetti contabili sintetici (al dipartimento vigilante, al dipartimento competente in materia di bilancio e al dipartimento cui compete il coordinamento strategico degli enti strumentali, delle società e delle fondazioni) già in ordine all'esercizio finanziario 2023 al fine di assicurare il monitoraggio dell'attuazione dei piani di attività - introdotto dall'art. 3¹⁴¹ della legge regionale n. 62/2023 opportunamente licenziata per dettare regole in materia di *spending review* - l'assenza delle prescritte relazioni trimestrali appare sanzionabile, e già ad oggi sono certamente attivabili tutte le ulteriori contestazioni di responsabilità.

Forte è l'aspettativa della Procura sugli esiti di tale novità che reca al suo interno puntuali disposizioni¹⁴² mirate al controllo dei risultati della gestione e alle responsabilità che ne conseguono: la mancata verifica del contenimento della spesa comporta una riduzione del 20% dei benefici economici per i dirigenti generali

Ed è anche in ordine a tale agire per contestare responsabilità e irrogare sanzioni che si valuta il cambio di passo dell'amministrazione verso una gestione conforme a legge¹⁴³.

oOoOoOoOoOo

Quanto alla circolarizzazione dei crediti e debiti in occasione della precedente parificazione del rendiconto, la Procura regionale aveva segnalato diversi problemi:

1. rallentamenti nella circolarizzazione delle poste di bilancio;

¹⁴¹ L'art. 3 (*Disposizioni per il monitoraggio della gestione*) al fine di assicurare il monitoraggio dell'attuazione dei piani di attività prevede, con cadenza trimestrale, la trasmissione al dipartimento vigilante, al dipartimento competente in materia di bilancio e al dipartimento cui compete il coordinamento strategico degli enti strumentali, delle società e delle fondazioni, di una relazione sull'andamento della gestione corredata da prospetti contabili sintetici. Qualora, poi, dalla relazione emergano criticità in merito alla coerente attuazione di piani di attività, l'organo di vertice della società interessata indica le misure correttive da adottare. Il mancato adempimento (mancata o incompleta trasmissione della relazione) comporta l'irrogazione di una sanzione pecuniaria (una mensilità del compenso), fatte salve le eventuali ulteriori responsabilità.

¹⁴² La normativa dispone che a decorrere dal 2023 le agenzie, le aziende, le fondazioni e gli altri enti vigilati dalla Regione, facenti parte del "Gruppo Regione Calabria" ai sensi dell'allegato n. 4/4 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi), diversi da quelli appartenenti al Servizio sanitario regionale (SSR) siano vincolati a limiti rigorosi per la spesa per il personale, per le consulenze, per gli studi e gli incarichi professionali. Inoltre, la mancata verifica del contenimento della spesa comporta una riduzione del 20% dei benefici economici per i dirigenti generali. Viene introdotto l'obbligo di trasmettere trimestralmente ai dipartimenti regionali competenti una relazione sull'andamento della gestione, corredata da prospetti contabili sintetici

¹⁴³ Cfr. Parifica del rendiconto Regione Calabria anno 2022, Relazione del Procuratore regionale, pagg. 125 "Qualora, peraltro, alla crisi dovesse seguire una *deminutio* del patrimonio aziendale e - come frequente nel recente passato - una perdita del valore degli *asset* (che rappresentano l'interesse pubblico e che conseguono all'impiego di pubbliche risorse), alla responsabilità del *management* aziendale si affianca anche la responsabilità del *management* pubblico esclusa solo laddove venga data contezza documentale e formale che è stato dato corso alla doverosa e costante attività di monitoraggio e riscontro sulla attività societaria. In altri termini compete alle strutture dipartimentali regionali e ai loro organi dirigenziali - specie in ipotesi di società *in house* e di controllo analogo - l'obbligo contrattuale e giuridicamente rilevante a vigilare sull'andamento della gestione societaria e a perseguire la cura dell'interesse pubblico, quantomeno nei termini minimi di non gravare il bilancio pubblico di nuovi oneri frutto di gestioni non avvisate.

2. discrepanze nei bilanci rispettivi;
3. carenze informative sui pagamenti effettuati dalla Regione come terzo pignorato;
4. ritardi nella verifica della rendicontazione delle spese.

Nell'anno in esame, su sollecitazione della Sezione di controllo, il Dipartimento Economia e Finanze ha avviato le verifiche dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate.

Tuttavia, non tutti gli organismi partecipati hanno dato riscontro e molte informative sono pervenute prive della asseverazione da parte degli enti di revisione (ad esempio: Fondazione "Mediterranea Terina Onlus", Ferrovie della Calabria S.r.l., Sorical S.p.A, Corap) e, comunque, dal verbale di asseverazione del Collegio dei Revisori n. 22/2024 sui crediti e debiti reciproci al 31/12/2023 sono emerse discordanze tra i dati contabili della Regione e quelli degli organismi partecipati.

Anche tali omissioni vanno stigmatizzate come espressione di mala gestio e come indice di responsabilità cui consegue l'obbligo della Regione e del Dipartimento vigilante di agire.

Un tema di evidente rilevanza e di particolare attualità è quello della proroga dei contratti di trasporto pubblico locale decisa a favore degli attuali concessionari fino al 31 dicembre 2026.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha ritenuto questo differimento ingiustificato e non conforme alla nuova normativa (d.lgs. n. 201/2022) e ha proposto un ricorso al TAR contro il decreto dirigenziale n. 5300 del 14/04/2023 che estende la durata dei contratti vigenti.

È successivamente intervenuta un'ulteriore proroga dei contratti vigenti (decreto dirigenziale n. 20372 del 29/12/2023) con impegni economici pari a € 248.435.480,04 per il triennio 2023-2026.

La Procura guarda con grande attenzione agli sviluppi del contenzioso in atto, anche alla luce dei principi già fissati sia dal Tar Calabria che dal Consiglio di Stato in materia di "libero mercato" e "tutela della concorrenza" fissati dall'Unione Europea e ribaditi in materia di concessioni demaniali marittime.

Ad oggi non sono stati forniti riscontri in ordine all'insediamento del gruppo di lavoro per approfondire i profili implicati e operare una valutazione tecnico-economico-finanziaria delle possibili soluzioni, annunciato dalla Regione, né di eventuali esiti dei lavori (sono previsti un report trimestrale e una valutazione finale entro sei mesi).

Signora Presidente, Signore Magistrate e Signori Magistrati

P.Q.M.

sulla base delle risultanze contabili e delle considerazioni che precedono,

**Il Procuratore Regionale rappresentante il Pubblico Ministero
presso la Corte dei conti**

VISTI gli artt. 97, 100 c. 2, 103 c. 2, 121 e 123 della Costituzione della Repubblica Italiana.

VISTI gli artt. 40 e 72 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214.

VISTI gli articoli 4 e 26 del R.D. 13 agosto 1933 n. 1038.

VISTO l'art. 190 del Codice di Procedura Civile.

VISTO il D.lgs. 23 giugno 2011 n. 118 e s.m.i. (*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*) e, segnatamente, l'art. 18, comma 1 lett b).

VISTO l'art. 1 c. 5 del D.L. 10 ottobre 2012 n. 174 convertito in Legge 7 dicembre 2012 n. 213.

VISTO il Rendiconto generale della Regione Calabria per l'esercizio finanziario 2023 oggetto della deliberazione di Giunta n. 204 del 30 aprile 2024: "Progetto di legge: Approvazione del rendiconto generale relativo all'esercizio 2023. Proposta al Consiglio regionale".

PRESO ATTO delle risultanze contabili e degli esiti dell'istruttoria a seguito degli accertamenti compiuti dalla Sezione regionale di controllo, nonché dei chiarimenti forniti dalla Regione Calabria e della documentazione prodotta, ed impregiudicate le fattispecie di responsabilità amministrativa e contabile correlate all'istruttoria

chiede

di parificare il Rendiconto generale della Regione Calabria per l'esercizio finanziario 2023.

Catanzaro, 26 luglio 2024

Il Procuratore regionale
(Romeo Ermenegildo Palma)

INDICE

INTRODUZIONE

(Romeo Ermenegildo Palma)

1. - Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sent. 4/2024/DELIC: parifica e contraddittorio pieno funzionale al diritto di difesa	pag. 3
2. - Questioni di massimi pendenti ed esegesi <i>in progress</i> del quadro normativo di riferimento per la celebrazione del giudizio di parifica	
2.1 - segue: n. 835/SR/QM/PRES	pag. 6
2.2 - segue: n. 838/SR/QM/PROC	pag. 7

CAPITOLO I

Ufficio del Pubblico ministero e giudizio di parifica

(Romeo Ermenegildo Palma)

1. - L'intervento necessario del Pm: ambito in cui opera	pag. 8
2. - Pubblico ministero e modalità di intervento: verifica dei saldi funzionale alla formazione del giudicato e contestuale attività di <i>legal suasion</i>	pag. 9
3. - Pubblico ministero ed esercizio delle funzioni istituzionali: distonie tra prerogative istruttorie correlate all'esercizio dell'azione di responsabilità e ambiti di esercizio nel giudizio di parifica	pag. 11
3.1 - segue: istruttoria propedeutica al giudizio	pag. 13
3.2 - segue: attivazione della fase di giurisdizione contenziosa: deposito e trasmissione della bozza di deliberazione e convocazione delle parti (pre parifica); esercizio dei poteri istruttori, termini a dedurre e per la formulazione delle conclusioni del Pm interveniente necessario	pag. 14

CAPITOLO II

Quadro economico e congiunturale anno 2023. Prospettive anno 2024 a seguito della
riproposizione di vincoli dell'Unione Europea alla finanza pubblica (rapporto deficit/PIL)

(Romeo Ermenegildo Palma)

Premessa	pag. 19
1. - Analisi del contesto socioeconomico	pag. 19
1.1 - segue: criminalità organizzata	pag. 19
1.2. - segue: effetti della spesa in conto capitale sul tessuto economico locale	pag. 20
2. - Nuove regole di governance economica europea, parametri di rientro del rapporto deficit/PIL ed effetti diretti sulla economia regionale	pag. 21
3. - Autonomia differenziata ed influenze sulla economia regionale	pag. 22
4. - Percorsi di accompagnamento	pag. 22

CAPITOLO III

Il bilancio preventivo 2024/2026 e le misure correttive

(Romeo Ermenegildo Palma)

Premessa	pag. 23
1. - La legge di assestamento del bilancio di previsione 2023/2025	pag. 24
2. - Bilancio di previsione 2024-2026	pag. 26

CAPITOLO IV

Il ripiano del disavanzo e gli equilibri di bilancio (Romeo Ermenegildo Palma)

1. - Ripiano del disavanzo	pag. 27
2. - Le entrate derivanti da assegnazioni statali, comunitarie e per indebitamento	pag. 27
3. - Le entrate per indebitamento	pag. 28
4. - Equilibri di bilancio	pag. 29

CAPITOLO V

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

1. - Il risultato di amministrazione	pag. 30
2. - Il fondo crediti di dubbia esigibilità	pag. 32
3. - Il fondo rischi contenzioso	pag. 33
4. - Il fondo pluriennale vincolato	pag. 35
5. - Il fondo perdite società partecipate	pag. 36
6. - La gestione dei residui	
6.1 - La gestione delle entrate	pag. 36
6.1.1 - I residui attivi	pag. 38
6.1.2 - I crediti derivanti dalla tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani	pag. 40
6.1.3 - I crediti afferenti alle forniture idropotabili	pag. 41
6.1.4 - I residui attivi in conto capitale (diga dell'Esaro e Cameli)	pag. 42
6.2 - La gestione delle spese	pag. 43
6.2.1 - I residui passivi	pag. 44
6.2.2 - I residui perenti	
pag. 44	
7. - I debiti fuori bilancio	pag. 45
7.1 - I debiti fuori bilancio riconosciuti nell'esercizio 2023	pag. 45
7.2 - Gli atti giudiziali di pignoramento	pag. 46
8. - La spesa per il personale	
8.1 - La dotazione organica e le spese per il personale della Giunta e del Consiglio regionale	pag. 47
8.2 - Gli ulteriori vincoli normativi	pag. 48
8.3 - Il limite delle risorse per il trattamento accessorio	pag. 49
9. - I risultati della gestione di cassa	
9.1 - Il fondo cassa	pag. 50

CAPITOLO VI

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

1. - Stato patrimoniale e conto economico	pag. 51
2. - Stato patrimoniale	
2.1 - Attivo	pag. 52
2.2 - Passivo	pag. 55

3. - Conto economico	pag. 56
----------------------	---------

CAPITOLO VII
Indebitamento

(Vice Procuratore Generale Giovanni Di Pietro)

1. - L'indebitamento	pag. 57
2. - Il rispetto del vincolo di indebitamento	pag. 57
3. - Il nuovo debito autorizzato	pag. 58
4. - Le garanzie prestate	pag. 58

CAPITOLO VIII

Sanità

Parte prima

(Sostituto Procuratore Generale Maria Gabriella Dodaro)

1. - Le fonti di finanziamento del Sistema sanitario Regionale	pag. 59
1.1 - segue: le risorse nazionali destinate alla sanità e dunque il riparto percentuale delle disponibilità finanziarie nazionali destinare alla sanità operato a favore delle regioni	pag. 59
1.2 - segue: i "Contributi extra fondo"	pag. 60
1.3 - segue: contributi in c/esercizio per ricerca	pag. 60
1.4 - segue: entrate proprie degli enti del SSN	pag. 61
2. - La gestione della spesa sanitaria	
2.1 - Spese per beni e servizi non sanitari	pag. 62
2.2 - Spese farmaceutica e per dispositivi medici	pag. 63
2.3 - Spesa per il personale	pag. 64
2.4 - Mobilità passiva extraregionale	pag. 65
3. - "Azienda Zero"	pag. 66

Sanità

Parte seconda

(Sostituto Procuratore Generale Fernando Gallone)

1. - Gestione dei fondi Covid-19	pag. 67
2. - Bilanci 2023 delle Aziende del SSR e dati del consolidato IV trimestre 2023	pag. 67
3. - Gestione caratteristica, finanziaria e straordinaria delle aziende del SSR	pag. 68
4. - Indebitamento delle aziende del SSR e debito pregresso	pag. 69
5. - Tempi di pagamento - Indicatore Tempestività Pagamenti (I.T.P.) - oneri finanziari	pag. 70
6. - Attività di circolarizzazione	pag. 71
7. - Esame del contenzioso in ambito sanitario	pag. 72
8. - Monitoraggio sull'erogazione dei LEA	pag. 75

CAPITOLO IX

Fondi comunitari

(Sostituto Procuratore Generale Gianpiero Madeo)

Introduzione	pag. 76
--------------	---------

1. -La programmazione 2014-20	pag. 77
2. - segue: riprogrammazione finale e “messa in sicurezza” del programma	pag. 77
2.1 - segue: il nuovo regolamento (UE) 795/2024	pag. 78
2.2 - segue: stato di attuazione finanziario e avanzamento della spesa al 31 dicembre 2023	pag. 79
2.3 - segue: spese certificate al 31 dicembre 2023	pag. 80
2.4 - segue: la terza domanda di pagamento intermedio	pag. 80
3. - Il target comunitario	pag. 81
4. - Stato dei progetti censiti nel SIURP al 31 dicembre 2023	pag. 82
5. - Previsioni di spesa e prospettive di chiusura del programma	pag. 82
6. - Criticità non superate	
6.1 - segue: avanzamento della spesa	pag. 82
6.2 - segue: programmazione e <i>impasse</i> gestionali	pag. 83
6.3 - segue: il disimpegno delle risorse	pag. 84
7. - Progetti a cavallo tra le programmazioni 2007/2013 e 2014-2020	
7.1 - segue: sistema metropolitano Catanzaro-Città Germaneto, a valere sull'azione 4.6.1, e Gallico-Gambarie III lotto, a valere sull'azione 7.4.1.	pag. 84
7.2 - progetto Gallico - Gambarie III Lotto	pag. 85
8. -Il POR Calabria anche a confronto con i programmi delle altre regioni “meno sviluppate”	pag. 85
9. - Analisi di contesto: verifica della macrocausa di ritardo	pag. 85
10. - Conclusioni	pag. 87

CAPITOLO X

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

1. - Premessa	pag. 89
2. - Regione Calabria e stato di attuazione PNRR	pag. 90
3. - PNRR e nuovo codice dei contratti pubblici	pag. 92
4. - Frodi e PNRR	pag. 94
5. - PNRR e responsabilità erariale	pag. 95
6. - PNRR e proposta di legge A.C. 1621	pag. 99

CAPITOLO XI

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

1. - Il bilancio consolidato del gruppo amministrazione pubblica	pag. 102
2. - Il piano di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche e trasferimenti finanziari	pag. 105
3. - La razionalizzazione della spesa	pag. 105
4. - La circolarizzazione dei crediti e dei debiti con le società e con gli enti strumentali	pag. 106
4.1 - segue: Ferrovie della Calabria S.r.l. e Sorical S.p.A. (Società Risorse Idriche Calabresi)	pag. 107
5. - Misure finanziarie per la crisi d'impresa di società a partecipazione pubblica	pag. 108
6. - La controversa esclusione dalla riduzione di spesa degli emolumenti spettanti agli organi di vertice degli enti partecipati	pag. 108

7. - Il mantenimento della partecipazione in Banca Popolare Etica S.p.a.	pag. 109
8. - L'eccessiva durata delle procedure per la soppressione delle partecipazioni oggetto di razionalizzazione	pag. 110
9. - L'estensione della durata dei vigenti contratti con le sei società consortili affidatarie dei servizi di trasporto pubblico locale	pag. 112
10. - Scarto tra gli accertamenti e le riscossioni realizzati dall'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale Pubblica	pag. 113

CAPITOLO XII
Esito dell'analisi
(Romeo Ermenegildo Palma)

1. - Premessa	pag. 114
2. - SS.RR. in sede giurisdizionale in speciale composizione, sent. n. 4/2024	pag. 114
3. - Analisi del contesto in cui ha operato la gestione 2023	pag. 115
3.1. - segue: evoluzione del quadro normativo e vincoli	pag. 116
4. - Esito della gestione	pag. 117
5. - Sanità regionale	pag. 117
5.1. - Gestione commissariale extra ordinem e prospettive di chiusura	pag. 117
5.2 - Analisi ed osservazioni sulla gestione	pag. 118
5.3 - Gestione commissariale, Agenas e ricorso a professionalità esterne	pag. 119
5.4 - <i>Management</i> apicale ed aziendale: responsabilità per risultati	pag. 119
5.5 - Liste di attesa e prestazioni libero professionali <i>intramoenia</i>	pag. 120
5.6 - GSA e mancata erogazione di risorse	pag. 121
5.7 - Azienda Zero	pag. 122
6.- Risorse straordinarie erogate dall'Unione Europea: P.O e P.N.R.R.	pag. 122
6.1 - Programmi operativi 2016-2020 e 2021-2026	pag. 122
6.2 - P.N.R.R.	pag. 125
7. - Regione Calabria e partecipazione in società commerciali	pag. 126