



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE
DEL RENDICONTO GENERALE
DELLA REGIONE UMBRIA

2017

RELAZIONE ORALE DEL PRESIDENTE DELLA SEZIONE
FULVIO MARIA LONGAVITA

UDIENZA DEL 10 LUGLIO 2018



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE UMBRIA

2017

RELAZIONE ORALE DEL PRESIDENTE DELLA SEZIONE

FULVIO MARIA LONGAVITA

(ART. 1, COMMA 5, DECRETO LEGGE N. 174/2012)

UDIENZA DEL 10 LUGLIO 2018

Relazione
del Presidente della Sezione regionale di controllo
della Corte dei conti per l'Umbria

Fulvio Maria Longavita
nel giudizio sul rendiconto generale
della Regione Umbria
2017

Perugia, 10 luglio 2018

L'attività di parificazione del rendiconto generale delle Regioni, che dal 2012 impegna le Sezioni Territoriali di controllo della Corte dei conti (ex art. 1, comma 5, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 e s.m.i.), quest'anno è stata caratterizzata da alcune peculiarità.

La prima, di ordine generale, riguarda la nota del Presidente della Corte dei conti n. 1250/2018/PRES del 16/5/2018, relativa alle *“Procedure per lo svolgimento dell'attività istruttoria e dell'udienza nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della regione”*, e rileva essenzialmente sul piano giuridico–normativo, con riflessi sulle concrete modalità di espletamento del giudizio di parificazione.

La seconda, rilevante anch'essa sul piano giuridico-normativo, con ancora più penetranti riflessi sull'esito del giudizio di parificazione, riguarda le sole Regioni i cui bilanci sono caratterizzati dal c.d. *“disavanzo da mutuo autorizzato e non contratto”* (ovvero dal *“disavanzo da mutuo a pareggio”*), tra cui l'Umbria, ed attiene alle particolari difficoltà interpretative incontrate nell'applicazione della sentenza della Corte Costituzionale n.274, del 20/12/2017.

La terza peculiarità, propria delle sole Regioni dell'Italia centrale interessate dal sisma del 2016, tra cui l'Umbria, investe il proseguimento nel 2017 degli interventi per il superamento delle particolari esigenze delle popolazioni colpite, connesse alle due fasi: della *“Emergenza”* e della *“Ricostruzione”*, nelle quali è stata normativamente divisa l'azione amministrativa volta (specificamente) al soddisfacimento dei bisogni primari ed al ritorno alla *“normalità”*, ovvero al ripristino e consolidamento delle ordinarie abitudini di vita sociale, economiche e produttive.

La quarta peculiarità, infine, riguarda anche quest'anno le tecniche di copertura delle leggi regionali che comportano maggiori spese e/o minori entrate e rileva per il ripetersi di criticità più volte evidenziate alla Regione.

La nota del Presidente della Corte dei conti n. 1250/2018/PRES ha fatto seguito alla riunione della *Conferenza dei Presidenti delle Sezioni Regionali di controllo*, tenutasi il precedente 9 aprile 2018.

Nel corso di tale riunione sono state affrontate, a fini di coordinamento, le principali problematiche giuridico-normative relative al giudizio di parificazione del rendiconto generale delle Regioni, nei loro aspetti contenutistici e procedurali, quali enucleati ed articolati nelle principali pronunce degli organi nomofilattici del controllo di questa Corte, ovvero nelle seguenti deliberazioni: n. 9/2013 della Sezione delle Autonomie, n. 7/2013 delle Sezioni Riunite in sede di controllo e n. 14/2014 della medesima Sezione delle Autonomie.

In disparte gli aspetti attinenti alla “*decorrenza*”¹ delle norme sul giudizio di parificazione ed alla “*collocazione nel sistema dei controlli*” del giudizio stesso², la predetta nota presidenziale ha toccato i punti più rilevanti dell'Istituto, con riguardo sia “*al contenuto minimo della decisione di parificazione*” che “*ai profili procedurali, correlati alla peculiare natura del [relativo] giudizio*”.

Con riguardo ai profili contenutistici, la nota presidenziale ha evidenziato come il primo aspetto da considerare nel giudizio di parificazione sia costituito dalla “*Verifica del grado di adattamento [dell'Ente] alle osservazioni della Corte*”.

Non è, invero, indifferente l'accertamento del livello di considerazione delle osservazioni della Magistratura contabile da parte delle Regioni, nell'espletamento delle loro politiche di bilancio e nella realizzazione delle correlate azioni di acquisizione e di spesa delle loro risorse. Simili osservazioni, limitate a volte a semplici “raccomandazioni” di condotte prudenziali, spesso investono i profili dinamici degli equilibri di bilancio e, perciò, non incidono

¹ “*Immediata percettività delle disposizioni [dell'art. 1, comma 5, del d.l. n. 174/2011] a far tempo dall'esercizio finanziario 2012*”.

² “*Collegamento teleologico della parificazione con la [...] chiusura del ciclo di bilancio, in funzione ausiliaria verso il Consiglio regionale, [...] rafforzato dall'art. 18 del d.lgs. n. 118/2011 che, per consentire la parifica delle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei conti, prevede un doppio termine per il consuntivo: 30 aprile, proposta di Giunta; 31 luglio, approvazione da parte del Consiglio*”.

immediatamente sull'esito della parificazione dell'esercizio di riferimento. Esse, tuttavia, non possono e non devono essere trascurate, ben potendo verificarsi, nei casi più rilevanti, che la loro mancata considerazione venga progressivamente ad incidere su aspetti strutturali del ciclo di bilancio, così da compromettere il positivo esito del giudizio di parificazione.

L'accertamento del "*grado di adattamento alle osservazioni della Corte*", pertanto, resta il primo degli adempimenti delle attività di parificazione.

Con riguardo ai profili procedurali, invece, la nota presidenziale si è soffermata sull'anfibologica natura del giudizio di parificazione, quale procedimento che esita una "*deliberazione*" di controllo, ma si espleta nelle "*formalità della giurisdizione contenziosa*". Le conseguenze, legate ad una simile natura, sono molteplici e in vario grado complesse, con implicazioni non ancora del tutto esaustivamente esaminate in ogni loro aspetto.

La nota presidenziale si è soffermata, in particolare, sul "*contraddittorio*" da assicurare alle "parti", sia nei rapporti tra loro, che nei confronti della Sezione di Controllo. Tanto, tenendo in debita considerazione anche la circostanza che nel "giudizio" di parificazione manca una vera "controversia" e, perciò, non è applicabile l'art. 111 Cost.

Nei confronti della Procura Regionale, la nota ha ribadito il fondamentale "*ruolo di garanzia*" del P.M. contabile. Trattasi di posizione che non consente l'attribuzione alla Procura medesima dei suoi consueti poteri istruttori, a fini inquirenti.

D'altro canto, l'istruttoria del "giudizio" di parificazione è essa stessa espressione di funzioni di controllo e perciò compete all'organo titolare di tali funzioni, ossia alla Sezione regionale di controllo.

La Sezione, in sostanza, nel giudizio di parificazione cumula in sé i poteri istruttori e decisorii. Una simile, duplice intestazione di funzioni (istruttoria e decisoria)³ necessariamente onera ad un "*costruttivo raccordo tra [le] Sezioni di controllo e [le] Procure regionali, durante l'intero iter procedurale, salvaguardando la rispettiva autonoma competenza valutativa e decisionale*"⁴.

³ La peculiarità del "giudizio" di parificazione si registra anche sul piano dell'istruttoria perché, in quanto espressione di funzioni di controllo, "*le strutture del controllo [medesimo] sono allo stesso tempo titolari dell'istruttoria e della funzione di controllo*" (v. terzo capoverso dei "*profili procedurali*" della nota presidenziale).

⁴ In sostanza, "*le Sezioni regionali sono state onerate della messa a disposizione delle Procure regionali dei dati e dei documenti acquisiti*", ma "*allo stesso tempo è stata ipotizzata l'indicazione, da parte delle Procure Regionali, di possibili oggetti delle verifiche preordinate al giudizio di parificazione*".

Nei confronti delle “parti” tra loro (Procura e Regione), invece, dalla nota presidenziale si traggono maggiori indicazioni sul “*contraddittorio*”, raccordabili con quelle che si desumono dalle richiamate pronunce nomofilattiche, correlate agli approfondimenti operativi emersi nel corso della ricordata riunione della *Conferenza dei Presidenti delle Sezioni di Controllo*.

Al riguardo, si è precisato che: “*il contraddittorio deve essere assicurato durante tutto l’iter procedurale, a partire dall’istruttoria e su tutti i temi sottoposti a verifica, per essere definito, attraverso successivi affinamenti, prima dell’udienza pubblica, l’oggetto della quale va circoscritto ai soli temi ed alle questioni contenuti nelle conclusioni dell’istruttoria*”.

Gli “*interventi dei soggetti che partecipano all’udienza*”, si è ulteriormente puntualizzato, vanno contenuti “*in tali limiti*”, con l’auspicio che “*i Presidenti delle Sezioni Regionali di controllo [disciplinino] le fasi e le modalità del contraddittorio, anche mediante l’adozione di adeguate misure volte a migliorare [l’] esercizio delle funzioni di controllo e la celebrazione della peculiare udienza di parificazione*”.

Del resto, si è soggiunto, i “*Presidenti delle Sezioni di controllo [possono] regolare i tempi degli interventi*”, in considerazione della “*snellezza e specificità dei contributi resi in udienza, in relazione alla esigenza del tempestivo deposito della decisione di parificazione, da trasmettere in pari data al Consiglio regionale*”.

Trattasi, con ogni evidenza, di indicazioni che lasciano intravedere un contraddittorio dibattimentale in aula, nella pubblica udienza di parificazione, anche tra l’Ente e la Procura Regionale.

Alla stregua di tali indicazioni, pertanto, la Sezione ha ritenuto di dover mutare il proprio orientamento, circa la legittimazione della Regione al contraddittorio in aula anche con il rappresentante del P.M. contabile, ammettendone l’intervento nella pubblica udienza di parificazione.

Nel corso del 2017, peraltro, sono intervenuti chiarimenti importanti anche sul regime di impugnabilità⁵ delle decisioni di parificazione delle Sezioni Regionali di controllo⁶.

Le Sezioni Riunite in speciale composizione della Corte dei conti, con la sentenza n. 44 del 15 dicembre 2017, hanno auto modo di precisare che il regime di “impugnabilità” delle deliberazioni di parificazione dei rendiconti generali delle Regioni perdura *“fintantoché l’Assemblea legislativa [...], nell’esercizio delle sue prerogative autonomamente esercitabili, non [abbia] approvato con legge il rendiconto regionale”*.

Negli orientamenti della Magistratura contabile, pertanto, va delineandosi un diversificato regime di impugnabilità, basato sull’ *“interesse all’azione”* (ex art. 100 cpc), a seconda che si sia in presenza di una deliberazione totalmente negativa di parificazione, per la quale la Regione può sempre agire (v. SS.RR. speciale composizione n. 27/2014) ovvero di parificazione parzialmente negativa (v. SS.RR. n. 38/2014), ovvero ancora di parificazione totalmente positiva (v. SS.RR. n. 44/2017), nella quale ultima ipotesi l’unico legittimato all’impugnativa (ex precitato art. 100 cpc) è il P.M. contabile.

È appena il caso di notare, con specifico riferimento a tale ultima ipotesi, che l’approvazione del rendiconto da parte dell’Assemblea legislativa della proposta di rendiconto parificata dalla Sezione Regionale di controllo, non fa venir meno l’interesse del P.M. contabile all’impugnativa; al contrario, ne consolida le ragioni.

L’approvazione legislativa del rendiconto, invece, sottrae al giudizio impugnatorio il suo oggetto. In simili casi, infatti, la deliberazione della Giunta Regionale sul rendiconto, parificata dalla Sezione di controllo, si trasfonde in quella del Consiglio Regionale, che approva la legge sul rendiconto stesso e resta assorbita in essa.

Eventuali ulteriori doglianze, perciò, non impegnano più la Corte dei conti, ma il Giudice delle Leggi, mentre quelle già prospettate con il ricorso innanzi alle Sezioni Riunite in speciale composizione perdono di attualità e, quindi, di ulteriore sviluppo processuale in concreto.

⁵ Si ricorda che nel 2017 anche la Corte Costituzionale ha manifestato orientamenti per l’impugnabilità della decisione di parificazione, mediante il procedimento di cui agli artt. 123-129 c.g.c., con la sent. n. 89 del 27 aprile 2017 (v. paragrafo 2 della parte in diritto).

⁶ Sul tema della impugnabilità delle deliberazioni delle Sezioni Regionali di controllo si richiama la relazione di parificazione del precedente esercizio finanziario (rendiconto 2016), nella parte in cui sono stati esaminati gli esiti della sentenza delle SS.UU. della Corte di Cassazione n. 22645, del’8 novembre 2018.

La seconda delle peculiarità che caratterizzano il giudizio di parificazione del rendiconto 2017 è legata alla corretta applicazione dei principi affermati dalla Corte Costituzionale con la sent. n. 274/2017, in relazione ad alcune iniziali loro difficoltà interpretative.

La richiamata sentenza, come noto, ha affrontato alcune tematiche di rilievo per la contabilità regionale, tra le quali anche quelle legate ai “*mutui autorizzati e non contratti*”, ex art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 118/2011 ed art. 1, comma 688-*bis*, della l. n. 208/2015 (v. paragrafi da 4.2.1 a 4.2.3 della sent. n. 274/2017).

La Regione Umbria, nel 2017, ha fatto ricorso a simili mutui, stipulando il 22/11/2017 con la Cassa Deposito e Prestiti il relativo contratto, per l’ammontare di € 101,7 mln, riferito a precedenti autorizzazioni del 2009-2010.

La Sezione di controllo, con nota istruttoria n. 671 del 14/5/2018, ha rilevato una possibile irregolarità in tale stipula, con effetti sulla validità del relativo contratto, ritenendo che gli orientamenti della Corte Costituzionale, espressi con la citata sentenza n. 174/2017, non consentissero la stipula di mutui del genere, dopo il 2016, sebbene “autorizzati” prima del 2015, come nel caso di specie.

Ad una “prima lettura” della ripetuta sentenza della Corte Costituzionale, in sostanza, la Sezione aveva ritenuto che il Giudice delle Leggi avesse fissato al 31/12/2016 il termine ultimo di stipula di tutti i mutui “*autorizzati e non contratti*” prima del 2015. In questa ottica, aveva avanzato dubbi sulla validità del cennato contratto del 22/11/2017 tra la Regione Umbria e la C.DD.PP..

La Regione ha riscontrato la menzionata nota istruttoria del 14/5/2018, con propria nota controdeduttiva del 22/5/2018 (prot. n. 0105392), sostanzialmente aderendo alla prospettata tesi interpretativa della Sezione di controllo.

Secondo la Regione, infatti, la sentenza della Consulta avrebbe dato “*una interpretazione costituzionalmente orientata dell’art. 1, comma 688-bis, [quale] disposizione di proroga non dell’istituto del mutuo a pareggio, ma della facoltà di procedere alla stipula dei mutui autorizzati fino al 2015, concessa alle Regioni con il comma 2 dell’articolo 40, riducendone la portata al solo 2016 e alle sole regioni che [avevano] rispettato i tempi di pagamento*” dei creditori.

Nella predetta nota controdeduttiva peraltro, al fine di contestare la fondatezza dei principi affermati dalla Corte Costituzionale come sopra interpretati, è stata richiamata anche la *ratio*

dell'art. 1, comma 688-bis, della l. n. 208/2016 (illustrandone i contenuti anche con articolati riferimenti ai lavori preparatori della citata legge), alquanto diversa da quella refluita nella sentenza n. 274/2017.

Sono state inoltre evidenziate le pesanti conseguenze derivanti dalla ripetuta sentenza, nella interpretazione resa dalla Sezione e seguita dalla Regione, sui saldi di finanza pubblica e sulla tenuta dei conti delle Regioni interessate al disavanzo da “*mutui autorizzati e non contratti*”, qualora essi fossero stati stipulati davvero tutti nel 2016⁷.

La Sezione, nel confronto culturale suscitato dal vasto ed approfondito dibattito che si è venuto a creare sulla sentenza n. 274/2017, sia nell'ambito della Corte dei conti che presso le Regioni, ha ritenuto che i dati illustrati con la riferita nota controdeduttiva della Regione Umbria, unitamente a molti altri aspetti emersi dal predetto dibattito, non potevano non essere stati considerati anche dalla Corte Costituzionale, per l'adozione della predetta sentenza, data la loro importanza.

Di qui il convincimento della erroneità della riferita, prima tesi interpretativa e la necessità di pervenire ad una seconda interpretazione, diversa: più attenta e meditata.

Tanto, considerando anche che la sentenza della Consulta era stata pubblicata a dicembre 2017, ossia dopo la stipula del contratto della Regione Umbria con la C.DD.PP. (novembre 2017) e – più in generale – dopo circa un anno dallo spirare del termine (31/12/2016) entro il quale le Regioni avrebbero dovuto siglare i contratti dei mutui autorizzati in precedenza. Il che rendeva anche difficile una piana e lineare applicazione della ridetta sentenza.

Il nuovo intervento ermeneutico della Sezione ha trovato il primo e più rilevante argomento per una diversa interpretazione della sentenza in rassegna nell'adesione piena e convinta della Consulta al disegno normativo desumibile dall'art. 40, co. 2, del d.lgs. n. 118/2011 e dall'art. 1, co. 688-bis, della l. n. 208/2015.

Secondo il Giudice delle Leggi, si è trattato di un: “*intervento straordinario per la messa in sicurezza dei conti regionali gravemente pregiudicati dai mutui a pareggio*” (v. primo

⁷ Nella richiamata nota controdeduttiva, la Regione aveva evidenziato che “*i dati [di tutti i] disavanzi da mutui autorizzati e non contratti, risultanti dai rendiconti del 2016, rilevati con una recente ricognizione nell'ambito della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, [esprimevano] un ammontare complessivo di circa 9,5 miliardi di euro, [pari a] circa lo 0,6% del PIL nazionale*” e che, “*qualora fossero stati stipulati [...] entro il termine indicato dalla Corte Costituzionale [...] ne sarebbe derivata una spesa pubblica complessiva annua per rate di ammortamento di circa € 512,8 milioni, di cui circa € 5,8 miliardi per interessi, con una conseguente lievitazione della spesa corrente*”.

periodo, ultimo capoverso del paragrafo 4.2.1 della sentenza in rassegna).

Nell'esplicitare il proprio pensiero, la Corte Costituzionale ha intravisto nella predetta *“eccezionale misura legislativa”* il medesimo spirito solutorio di situazioni analoghe, pure conosciute dalla Corte stessa (v. il richiamo alla sua precedente sent. n. 107/2016, operato nella sentenza in riferimento).

Trattasi di situazioni che sono caratterizzate – sul piano generale – da due significative peculiarità:

- a) dalla *“esigenza dello Stato di fronteggiare un problema non circoscritto [ad una] sola Regione”*;
- b) dalla rilevanza del *“problema da fronteggiare”*, espressa da *“disavanzi [che] non possono essere riassorbiti in un solo ciclo di bilancio, [richiedendo] inevitabilmente misure di più ampio respiro temporale”* (v. ancora il primo periodo dell'ultimo capoverso del paragrafo 4.2.1 della sentenza in rassegna).

Una simile premessa valutativa delle disposizioni dell'art. 40, co. 2, del d.lgs. n. 118/2011 e dell'art. 1, co. 688-bis, della l. n. 208/2015, che costituisce l'*incipit* dell'intervento ermeneutico della Corte costituzionale, ha indotto la Sezione ad escludere che la Corte medesima avesse davvero voluto ridurre la *“facoltà di procedere alla stipula dei mutui [già] autorizzati fino al 2015, concessa dall'art. 40, co. 2, [...] al solo 2016 e alle sole regioni che [avevano] rispettato i tempi di pagamento”* (v. nota della Regione Umbria).

Di qui l'idea che l'interpretazione costituzionalmente orientata, resa con la sent. n. 274/2017, fosse nel senso opposto a quello indicato nella menzionata nota istruttoria n. 671 del 14 maggio 2018: fosse, cioè, nel senso di:

- a) consentire ancora nel 2016 l'ulteriore autorizzazione di *mutui a pareggio*, ex art. 1, comma 688-bis, della l. n. 208/2015 (facoltà prima limitati al 2015 dall'art. 40, co. 2, del d.lgs. n. 118/2011);
- b) stipulare anche tali mutui nei tempi, nei modi ed alle condizioni fissate dall'art. 40, co. 2, più volte menzionato.

Alla stregua della nuova, riferita lettura della sentenza n. 274/2017 della Corte Costituzionale, la Sezione ha ritenuto del tutto legittimo (e validamente concluso) il contratto di mutuo stipulato dalla Regione Umbria con la C.DD.PP. il 22 novembre 2017, per € 101,7 mln (repertorio n. 6131, registrato a Perugia il 24/11/2017, n. 25623, Serie 1T), nella sussistenza

delle condizioni generali per la stipula stessa, indicate dall'art. 40, co. 2, del d.lgs. n. 118/2011 (v. in proposito gli approfondimenti di cui al cap. V della relazione di parificazione).

Venendo, ora, alla terza peculiarità del decorso esercizio finanziario, legata al sisma del 2016, è da dire che nel 2017 sono state portate avanti le attività per il superamento della fase dell' "*Emergenza*" e per l'avvio di quella della "*Ricostruzione*".

Relativamente alle forme organizzative-operative di tali fasi ed alla loro autonomia normativa, gestionale e contabile, si rinvia a quanto precisato nella relazione di parificazione del precedente esercizio finanziario, ricordando che la maggior parte delle spese per la risoluzione dei problemi legati al sisma del 2016 è sostenuta con i fondi accreditati sulle contabilità speciali n. 6020, relativa all' "*Emergenza*", e n.6040, relativa alla "*Ricostruzione*", che non impegnano il bilancio della Regione umbra.

Accanto a tali fondi, tuttavia, la medesima Regione ha istituito fondi propri di modesta consistenza, ancora non utilizzati alla fine del 2017.

La fase della "*Ricostruzione*", rimasta ad un livello di mera programmazione nel 2016⁸, ha cominciato ad avere una sua concreta attuazione nel 2017.

Come meglio si dirà nel Capitolo I della relazione di parificazione, concernente la "*Programmazione Regionale e Manovra di Bilancio*", la programmazione regionale per il 2017 ha risentito notevolmente dei negativi effetti del terremoto.

La Regione ha posto come suo obiettivo primario e più urgente la ripresa economica delle zone terremotate, nella considerazione che: "*far ripartire l'economia [in quelle zone] significa [anche] far ripartire la vita sociale e comunitaria [del] territorio, [evitandone] lo spopolamento*".

In questo senso sono state indicate forme e finalità di risposta al sisma, secondo le linee tracciate dagli interventi normativi per l' "*Emergenza*" e per la "*Ricostruzione*" (v. d.l. n. 189/2016 e s.m.i.), con puntuali impegni di intervento *ad hoc*.

Ulteriori misure si rinvengono in tutte le "aree" della programmazione regionale, trasversalmente legate dal medesimo "filo rosso" della necessità di recuperare, consolidare ed "*irrobustire la base produttiva*".

⁸ Si ricorda che fino ad aprile 2017 (data considerata nella relazione di parifica del precedente esercizio finanziario), non era stata accreditata alcuna somma sulla contabilità speciale n.6040 della "*Ricostruzione*".

Tra le principali *“iniziative attuative concrete”* della *Ricostruzione*, sostenute nel 2017, vanno considerate quelle relative: alla *“perimetrazione dei centri e nuclei gravemente danneggiati”*, al censimento dei danni alle opere pubbliche ed ai beni culturali pubblici; all’attuazione dei programmi di riapertura delle chiese e delle scuole ed all’attività di *“microzonazioni”* dei comuni del *“cratere”*, volta a far conoscere meglio le caratteristiche geologiche e geotecniche dei territori maggiormente interessati dalla ricostruzione.

Nelle relazioni di aggiornamento inviate dalla Regione, relativamente alla *“Ricostruzione”*, si è precisato che : *“il modello della Ricostruzione [...] è sostanzialmente un modello privato, in quanto è il beneficiario del contributo che sceglie il professionista e l’impresa che effettua i lavori, all’interno di un quadro di qualificazione e di regole che le attuali norme rafforzano in modo significativo con l’introduzione sia dell’elenco speciale obbligatorio per i professionisti che con l’Anagrafe Antimafia per le imprese”*.

Si è anche precisato che *“i finanziamenti per la ricostruzione sono articolati: per la ricostruzione privata, [in prevalenza] attraverso il credito d’imposta, assicurato dal sistema bancario convenzionato, [e] per la ricostruzione pubblica, dai finanziamenti diretti dello Stato”*.

La Regione ha anche inviato i dati della contabilità n. 6040, al 31.12.2017, come meglio dettagliati nel capitolo IX della relazione di parificazione che evidenziano una spesa ancora modesta nel 2017.

Le azioni rientranti nella fase dell’ *“Emergenza”*, invece, hanno continuato ad avere una loro preponderanza anche nel 2017.

A tale *“fase”* la Sezione ha riservato maggiore attenzione.

Con deliberazione n. 148/2017/COMP, adottata nell’adunanza del 19/12/2017, ha approvato una specifica relazione-referto proprio sulla *“Emergenza”*.

La relazione, a carattere eminentemente ricognitivo, stante anche il perdurare della *“fase”* emergenziale ancora fino al mese di agosto di questo anno 2018⁹, che non ha consentito –

⁹ Si ricorda che la fine dell’*“Emergenza”*, originariamente fissata al 18/8/2017 con delibera P.C.M. del 20/1/2017 è stata prorogata fino al 28/2/2018 dall’art. 16-sexies, comma 2, del d.l. 20/6/2017, n. 91, convertito dalla l. 3/8/2017 n. 123. Successivamente, il termine è stato ulteriormente prorogato di altri 180 gg (con scadenza ad agosto 2018) con deliberazione P.C.M. del 22/2/2018.

anche per questa ragione – alcuna analisi “di” e/o “sulla” gestione della stessa¹⁰, illustra dettagliatamente le fonti normative dell’ “Emergenza”, l’organizzazione operativa e le modalità di erogazione e rendicontazione delle relative risorse.

Essa, inoltre, dà conto degli interventi operati dalla Regione, soffermandosi dettagliatamente sulle specifiche attività intraprese¹¹.

Nel rinviare per i dati di dettaglio che riguardano tale “fase” a quanto meglio specificato nel precitato capitolo IX della relazione di parificazione, ci si limita a riportare gli oneri complessivi relativi alla fase dell’*Emergenza*, quali indicate dalla stessa Regione nella tabella che segue, suddivisi per singola “voce ammissibile” di spesa.

Riepilogo oneri per Voci di Spesa, fino a dicembre 2017

	Tipologia di spesa	Importo liquidato
1	SOCCORSO E PRIMA ASSISTENZA ALLA POPOLAZIONE	466.244,69
2	ALLESTIMENTO AREE/STRUTTURE TEMPORANEE DI ACCOGLIENZA (tendopoli/altre strutture)	485.721,11
3	GESTIONE AREE/STRUTTURE TEMPORANEE DI ACCOGLIENZA (tendopoli/altre strutture)	696.807,34
4	TRASPORTI PUBBLICI E PRIVATI	109.012,75
5	SISTEMAZIONI ALLOGGIATIVE ALTERNATIVE	13.016.452,45
6	NOLEGGIO E MOVIMENTAZIONE MATERIALI E MEZZI	715.481,83
7	MISURE PROVVISORIE ESEGUITE SIA ATTRAVERSO INTERVENTI IN SOMMA URGENZA SIA IN AMMINISTRAZIONE DIRETTA	4.340.781,69
8	CONTRIBUTI DI AUTONOMA SISTEMAZIONE	26.543.177,57
9	GESTIONE RIFIUTI IN CONFORMITÀ ALLA DISCIPLINA SPECIFICA	627,69
10	SOLUZIONI ABITATIVI DI EMERGENZA (S.A.E.)	18.864.896,07
11	MODULI ABITATIVI PROVVISORI RURALI EMERGENZIALI (M.A.P.R.E.)	1.859.862,39

¹⁰ Trattasi di analisi da condurre comunque tenendo conto degli obiettivi perseguiti con la Ricostruzione, che in vario modo si intreccia con l’Emergenza, volti al ripristino ed al consolidamento sismico del primiero stato, ovvero alla ricostruzione “negli stessi luoghi” e con l’obiettivo di non limitarsi alla semplice riparazione del danno, ma di mettere in sicurezza l’intero territorio” (v. dichiarazioni programmatiche, rilasciate dal Presidente della Regione Umbria subito dopo il sisma del 24 agosto, pure riportate nella relazione in riferimento).

¹¹ La relazione, invero, esamina ed illustra anche gli interventi della Provincia di Perugia e dei Comuni del “cratere”.

12	CONTAINER AD USO ABITATIVO/UFFICI	
13	EDIFICI E STRUTTURE MODULARI AD USO SCOLASTICO	128.329,00
14	MODULI TEMPORANEI PER STABULAZIONE, ALIMENTAZIONE E MUNGITURA ANIMALI - CONSERVAZIONE LATTE	9.539.036,69
15	OPERE DI URBANIZZAZIONE PER S.A.E. - M.A.P.R.E. - SCUOLE - CONTANINER ED ALTRE STRUTTURE MODULARI	15.567.867,51
16	STRUTTURE TEMPORANEE PER ATTIVITA' ECONOMICHE E PRODUTTIVE	1.343.945,74
17	GESTIONE MACERIE	2.243.847,52
18	ONERI DI VOLONTARIATO (Art.9/10 L.194/01)	79.153,83
	SPESE PER IL PERSONALE (costi diretti per trasferte)	9.270,00
	Anticipazioni di cassa agli EE.LL. (non distinte per voce di spesa)	9.309.787,07
	TOTALE LIQUIDATO	105.320.302,95

La Sezione, peraltro, ha anche assunto concrete iniziative per dare affettività al controllo delle contabilità speciali n. 6020 e n. 6040, relative all' *Emergenza* ed alla *Ricostruzione*, adottando apposite deliberazioni di orientamento sui modi concreti di presentazione e valutazione dei relativi rendiconti¹², da parte dei titolari di tali contabilità.

La materia, invero, presenta una sua oggettiva difficoltà di armonizzazione normativa e, conseguentemente, di concreta operatività, anche per i profili che attengono ai non ben delineati rapporti tra gli uffici della competente Ragioneria Territoriale dello Stato e quelli della Sezione Regionale di controllo di questa Corte.

Nel rinviare per i dettagli, anche per tali aspetti, al ripetuto capitolo IX, ci si limita a ricordare che con la deliberazione n. 19 del 5/2/2018, la Sezione ha adottato le linee di orientamento per l'esame dei rendiconti della contabilità speciale per l'*Emergenza*.

Tale deliberazione è stata poi integrata da quella successiva, n. 20 del 13/2/2018, con la quale sono state operate alcune puntualizzazioni, rese necessarie dall'art. 27 del d.lgs. 2/1/2018, n.

¹² Si ricorda che per la contabilità speciale n. 6020 (*Emergenza*) sono stati presentati sia il rendiconto della gestione stralcio del 2016, sia quello della gestione relativa al 2017. Per la contabilità speciale n. 6040 (*Ricostruzione*), invece è stato presentato solo il rendiconto relativo alla gestione del 2017, non essendo stata accreditata alcuna somma su tale contabilità nel 2016.

1, di approvazione del “*Codice della Protezione civile*”¹³.

Con deliberazione n. 85 del 18/6/2018, invece, sono state adottate analoghe linee di orientamento per l’esame dei rendiconti della contabilità speciale della *Ricostruzione*.

Venendo all’ultima delle peculiarità del decorso esercizio, una annotazione va riservata al sistema regionale di copertura delle leggi che comportano nuove spese o minori entrate.

Nell’ultima “*Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie delle leggi regionali [del] 2017*”, approvata con la deliberazione n. 76/2018/RQ del 18/5/2018, la Sezione ha rilevato molteplici criticità, illustrandole per tipologia, ovvero per:

- a) “inadeguata o mancata valutazione dei profili di onerosità della legge”;
- b) “quantificazione non motivata di oneri autorizzati”;
- c) “inadeguatezza della copertura finanziaria”.

Nel rinviare, per eventuali approfondimenti, alla relazione allegata alla predetta deliberazione, occorre brevemente richiamare quanto osservato in occasione del giudizio di parificazione del precedente esercizio finanziario, in ordine alla problematica copertura delle leggi regionali comportanti nuovi o maggiori oneri.

Nella relazione di parificazione del rendiconto 2016, infatti, si dava atto “*delle modifiche regolamentari della Giunta e del Consiglio regionale, adottate – rispettivamente – con deliberazioni n. 1459 del 12/12/2016 e A.L. del 28/12/2016*”, con la precisazione che con tali modifiche era stato posto “*rimedio ad alcune carenze [...] evidenziate nella deliberazione n. 129 del 19/12/2016 e nelle precedenti, analoghe deliberazione della medesima Sezione di controllo*” (v. parte conclusiva della “*Premessa*” della relazione di parificazione del

¹³ Con la deliberazione n. 20/2018 la Sezione ha puntualizzato che:

- le disposizioni dell’art. 27 del d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1 sono applicate ai rendiconti della contabilità speciale n. 6020, relativa alla *Fase dell’Emergenza* del sisma 2016, formati dopo l’entrata in vigore del citato d.lgs. n. 1/2018, ossia dopo il 6 febbraio 2018 (ex art. 50, comma 2, del ripetuto decreto legislativo);
- tali rendiconti saranno redatti secondo lo schema che verrà approvato con il decreto ministeriale di cui al comma 4 del precitato art. 27, rilevante anche per i profili attinenti agli “obblighi in materia di trasmissione e comunicazione dei rendiconti”;
- fino all’adozione di tale decreto ministeriale, continueranno a trovare applicazione le disposizioni previgenti (ex art. 50, comma 1, del d. lgs. n.1/2018);
- laddove le norme operanti prima dell’entrata in vigore del d.lgs. n. 1/2018 fanno riferimento all’art. 5, comma 5-bis della legge n. 225/1992, il riferimento stesso riguarda l’art. 27 del predetto decreto legislativo (ex art. 47 del d.l.gs. n. 1/2018).

rendiconto regionale 2016).

La Sezione, tuttavia, allora avvertiva che le *“predette modifiche, introdotte sul finire del 2016, non [sarebbero bastate] a risolvere i vari problemi che la Sezione [aveva] riscontrato da tempo nella copertura delle leggi di spesa della Regione”*, dovendosi primariamente assicurare, a tali fini, la correttezza della *“sequela logica”* che, partendo dalla preliminare valutazione della *“morfologia dell’onere”*, ne individua la sua esatta dimensione qualitativa e quantitativa, che deve poi *“trovare adeguata ed evidente espressione negli atti che accompagnano l’iter formativo della legge, con riferimento anche ai suoi eventuali emendamenti”*.

Nella *“Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie”* approvata nel 2018 (ex deliberazione n. 76/2018/RQ), si rileva in via preliminare, proprio un certo disagio dell’Ente nell’assicurare la coerenza dell’accennata *“sequela logica”*, evidenziandosi una *“tendenziale difficoltà [della] Regione a coordinare le diverse [...] disposizioni contemplate dalle leggi e regolamenti regionali a supporto dell’obbligo di [...] copertura delle leggi di spesa”*, al punto di segnalare *“l’opportunità di mettere mano alla organizzazione complessiva dei servizi a presidio dell’ [appena menzionato] obbligo di copertura”*. E ciò, anche al fine di sopperire alla frequente *“inadeguatezza della relazione tecnico-finanziaria che accompagna le leggi di spesa”*.

Come fatto presente anche nella precedente relazione di parificazione del rendiconto 2016, *“la Corte, nella materia della copertura delle leggi di spesa, si ispira da sempre a canoni di rigore, ma anche di prudenza, nella consapevolezza dei disagi che possono creare, per l’attività della Regione, la proposizione di eventuali questioni di legittimità costituzionale sulle predette leggi”*.

In relazione a ciò, pertanto, vanno ancora una volta ribaditi gli auspici formulati nelle precedenti relazioni di parificazione, *“nel senso di attendersi comportamenti coerenti, [...] atti a rimuovere le criticità riscontrate [ancora] nelle leggi emanate [nell’esercizio in riferimento], riconducibili ad una prassi non corretta, da superare in via definitiva”*.

Né valgono a superare pienamente le preoccupazioni della Sezione i chiarimenti offerti dalla Regione con la nota trasmessa in data 3/7/2018¹⁴ (alla quale integralmente si rinvia), che pure esprime apprezzabili impegni per migliorare il sistema di copertura degli oneri delle proprie

¹⁴ Nota della Regione n. 136535, protocollata al n. 981 del 3/7/2018.

leggi.

Tutto ciò premesso, sul piano dell'analisi è da dire, anzitutto, che la Regione ha esercitato la sua fondamentale funzione di programmazione, secondo le regole generali fissate dal d. lgs. n. 118/2011 e dallo Statuto, mediante l'adozione dei seguenti atti programmatici generali:

- a) “Documento di Economia e Finanza Regionale (D.E.F.R.) 2017-2019”, approvato con deliberazione dell'Assemblea legislativa n. 133 del 5 dicembre 2016, pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Umbria – Serie Generale – n. 63 del 28 dicembre 2016 – Supplemento Straordinario;
- b) “Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2017-2019 della Regione Umbria (Legge di stabilità regionale 2017)”, ex legge regionale 28 dicembre 2016, n. 16;
- c) “Bilancio di previsione della Regione Umbria 2017-2019”, approvato con legge regionale 28 dicembre 2016, n. 17;
- d) “Piano degli indicatori di bilancio” per gli anni 2017-2019, approvato con deliberazione di Giunta n. 49 del 27 gennaio 2017.

Il ciclo programmatico si è, poi, concluso con l' “Assestamento del bilancio di previsione 2017/2019”, approvato con l. r. 28 luglio 2017, n. 11.

La Regione, dunque, ha approvato il Bilancio nel rispetto del termine indicato nello Statuto, ex art. 75 (31 dicembre dell'anno precedente quello al quale si riferisce il bilancio stesso).

Deve annotarsi che, quest'anno, la “*Relazione sullo stato di attuazione del programma di governo e sull'amministrazione regionale*”, ex art. 65, comma 2, lettera k), dello Statuto è pervenuta (3/7/2018) con molto ritardo rispetto allo scorso anno (6/6/2017).

Il che rappresenta una irregolarità, ai fini del compiuto esame dei risultati conseguiti da parte della Sezione¹⁵.

¹⁵ Il pieno espletamento della funzione della predetta “Relazione” passa da una sua adeguata lettura, non affrettata e ben meditata. È proprio in ragione dell'attuazione “in concreto” della funzione della menzionata “Relazione” che la Sezione ha espresso apprezzamenti, nel giudizio di parificazione del decorso esercizio, sul fatto che la stessa era pervenuta il 6/6/2017, ossia: “con un margine tale da assicurare un migliore e proficuo esame, ai fini delle attività di parificazione” (v. pag. 12 della Relazione Orale del Presidente della Sezione).

Nel contesto della programmazione, va dato atto che la Giunta Regionale ha approvato il “*Piano degli indicatori di Bilancio*”, di cui all’art. 18-bis del d.lgs. n. 118/2011, con la deliberazione n. 49 del 27 gennaio 2017.

Il predetto “*Piano*”, funzionale alla “*comparazione dei bilanci*” (v. art. 18-bis appena citato, comma 1), “*è parte integrante dei documenti di programmazione di bilancio di ciascuna amministrazione pubblica*” (v. il comma 2 del ripetuto art. 18-bis).

Trattasi della prima applicazione dell’istituto dal quale, in futuro, potranno trarsi utili indicazioni per il migliore apprezzamento dei cicli di bilancio, in relazioni ai poliedrici aspetti coinvolti dalla gestione contabile.

Sul piano delle valutazioni complessive dell’attività di programmazione, è da registrare una qualche maggiore aderenza, nel Documento di Economia e Finanza Regionale (D.E.F.R.) 2017-2019, ai canoni di chiarezza e semplificazione che presiedono alla pronta ed agevole comprensione dei programmi da realizzare, secondo i principi fissati in proposito dal d.lgs. n. 118/2011, per i quali gli atti di programmazione “devono essere predisposti in modo tale da consentire ai portatori di interessi di: a) conoscere, relativamente a missioni e programmi di bilancio, i risultati che l’ente si propone di conseguire; b) valutare il grado di effettivo conseguimento dei risultati al momento della rendicontazione” (v. allegato 4/1, paragrafo 1: “Definizione”, lettere *a* e *b*, nonché paragrafo 2: “Contenuti della Programmazione”, punto 2).

Un’annotazione va riservata alla mancata costituzione, al preventivo, di un “Fondo passività potenziali”.

La Regione, in proposito, ha evidenziato come l’appostazione di “accantonamenti”, in generale, “seppur costituendo uno strumento di tutela degli equilibri di bilancio, sottragga una consistente entità di risorse alle politiche regionali”.

Al riguardo, la Sezione rileva che la funzione degli “accantonamenti” è essenzialmente quella di assicurare gli equilibri dinamici del bilancio, quale bene-valore che merita, per la sua rilevanza, anche il sacrificio di una limitazione della capacità attuale di spesa.

Con specifico riferimento, all’accantonamento per “passività potenziali”, la salvaguardia prospettica degli equilibri “dinamici” di bilancio è affidata alla sensibilità dell’Ente, sotto il profilo della sua capacità di intercettare i fenomeni che in concreto possono

determinare passività, al momento solo “potenziali” e perciò non ben visibili, se non addirittura “occulte”.

Trattasi di “passività” che per queste loro caratteristiche, sono particolarmente insidiose e perciò ancor più pericolose per gli equilibri dinamici di bilancio, come dimostra l’esperienza concreta dei fenomeni contabili.

Sotto altro profilo, è anche da dire che nel ciclo della programmazione della Regione umbra si riscontrano accantonamenti al preventivo inferiori rispetto a quelli analoghi del rendiconto, pur in presenza di una certa costanza e simmetria quanti-qualitativa delle ragioni contabili dell’accantonamento stesso.

La Sezione, a tal proposito, deve richiamare il collegamento della funzione programmatica del bilancio di previsione con il principio di prudenza, che impone di contenere le spese e ridurre i margini di squilibri, ai quali attendono gli “accantonamenti”.

In presenza di una certa costanza del rischio, desunta da più cicli di bilancio, gli accantonamenti al preventivo ed al rendiconto dovrebbero tendenzialmente avere la medesima consistenza.

Venendo, ora, agli equilibri di bilancio, deve dirsi che anche nel 2017 la Regione ha tenuto fermo, in sede di assestamento, l’equilibrio del bilancio di previsione.

L’esercizio si è chiuso, invece, con un disavanzo di gestione di competenza di - € 31,4 mln, al netto del F.P.V.

Il risultato finale di amministrazione, comprensivo della gestione dei residui (€ 86,9 mln) e del fondo iniziale di cassa (€ 211,8 mln), invece, è stato positivo per € 267,3 mln.

Peraltro, il dato conclusivo della “parte disponibile” del risultato di amministrazione, residuo dopo la determinazione dei fondi “accantonati” (€ 141,5 mln) e “vincolati” (€ 238 mln) è stato negativo per - € 112,2 mln.

Tale ultimo dato ricomprende il disavanzo da *Fondo Anticipazione Liquidità (F.A.L.)*, per € 27,7 mln, ed il disavanzo da pregressi “*mutui autorizzati e non contratti*” (ante 2015), per € 84,5 mln.

Nel corso dell’esercizio, il disavanzo complessivo dei predetti “*mutui autorizzati e non contratti*”, si è ridotto dall’originario ammontare di € 192,7 mln all’indicato importo di € 84,5

mln, in forza della stipula degli analoghi “*mutui*” autorizzati nel 2009 e nel 2010 (€ 101,7 mln) e del miglioramento di gestione di (€ 6,5 mln).

Le risultanze complessive del ciclo di bilancio esprimono, dunque, anche nel 2017 l’insufficienza delle risorse dell’Ente a coprire interamente lo squilibrio di parte capitale, coperto anche mediante il ricorso al “*debito autorizzato e non contratto*”.

Quanto al “pareggio di bilancio”, nel 2017 il “saldo obiettivo” ha tenuto conto del contributo chiesto alle Regioni a statuto ordinario di complessivi € 2.691,8 mln¹⁶, pari ad € 39,9 mln per la sola Regione Umbria. Trattasi di saldo che la Regione ha raggiunto e superato, per € 20,4 mln, per un complessivo importo finale di € 60,3 mln.

Relativamente ai residui, la Giunta regionale, con deliberazione n. 308 del 9 aprile 2018 ha approvato il riaccertamento ordinario al 31 dicembre 2017 (ex art. 3, comma 4, del d. lgs. n. 118/2011).

I residui attivi, all’inizio del 2017, ammontavano ad € 1.213,7 mln.

Nel corso dell’esercizio ne sono stati riscossi € 318,2 mln e sono stati effettuati maggiori riaccertamenti per € 1,4 mln, con conseguente riduzione della consistenza da riportare al nuovo esercizio ad € 896,9 mln.

Sommando a tali residui quelli derivanti dalla competenza 2017 (€ 551 mln) si ha che l’ammontare complessivo dei residui da riportare al nuovo esercizio è pari ad € 1.447,9 mln.

Dall’analisi dei residui per titolo e per anno di provenienza, risulta che i residui attivi riaccertati in sede di rendiconto 2017 (€ 1.447,9 mln) sono riferibili:

- a) quanto al titolo, alle entrate correnti di natura tributaria, titolo I, nella misura del 64%; alle entrate extratributarie, titolo II, nella misura del 12%; alle entrate in conto capitale, titolo IV, nella misura del 16%;
- b) quanto all’anno di provenienza, invece: alle entrate della competenza, per il 38%; alle entrate di cui al riaccertamento 2016, per il 21%. Trattasi di residui che presentano una incidenza maggiore rispetto a quelle degli esercizi anteriori al 2013, pari all’11% del totale.

I residui passivi, all’inizio del 2017, invece, ammontavano ad € 1.129,3 mln.

¹⁶ Cfr. Intesa Stato-Regioni del 23/2/2017, ex art. 1, commi 680 e 682 della legge n. 208/2015.

Nel corso dell'esercizio ne sono stati pagati € 343 mln e ne sono stati cancellati (per insussistenza) € 1,1 mln, così da ridursi ad € 758,2 mln.

Sommando tali residui a quelli della competenza 2017 (€ 516,1 mln) si ha che l'ammontare complessivo dei residui passivi da riportare al nuovo esercizio è di € 1.301,3 mln.

Dall'analisi dei residui passivi per titolo e anno di provenienza, risulta che gli stessi sono riferibili:

- a) per titolo: alle spese correnti, titolo I, per il 20% (€ 261,6 mln); alle spese in conto capitale, titolo II, per il 10% (€ 135,1 mln); ai servizi in conto terzi, Titolo VII, per il 70% (€ 904,6 mln)¹⁷;
- b) per anno di provenienza: all'anno della competenza, per il 40%; ai tre esercizi precedenti (2016-2014), per – rispettivamente – il 14%, il 13% ed il 15%.

Trattasi di residui che presentano una incidenza maggiore rispetto a quelle degli esercizi anteriori al 2013, pari al 14% del totale.

Per i “residui perenti” ed i rapporti obbligatori reimputati, si rinvia alla relazione di parificazione.

Occorre soffermarsi un attimo sul profilo della effettiva consistenza dei residui della Regione nei rapporti con le partecipate e con gli Enti locali umbri.

L'istruttoria eseguita dalla Sezione, infatti, ha consentito di rilevare alcune criticità in proposito.

Relativamente ai rapporti con le partecipate, si è constatato che, in sede di riconciliazione delle partite creditorie/debitorie con la Regione, esse hanno dichiarato crediti superiori, rispetto ai debiti rilevati a proprio carico dalla Regione, per € 12,5 mln¹⁸.

Relativamente ai rapporti con gli Enti locali, invece, la Sezione quest'anno, per la prima volta, ha operato un riscontro incrociato tra i dati in possesso della Regione e quelli in possesso degli Enti medesimi, al fine di verificare – tra l'altro – la coerenza delle relative scritture, quale indice essa stessa di armonizzazione contabile.

¹⁷ I residui per “servizi conto terzi”, riportati nel testo, si riferiscono – quanto ad € 884,2 mln – alla “Estinzione delle Anticipazioni Mensili sul Fondo Sanitario Nazionale” (v. capitolo 09903), ex art. 13 comma 6, d.lgs. n.56/2000, e – quanto alla restante parte – ad ulteriori fondi del Servizio Sanitario.

¹⁸ Per i dettagli si rinvia alla relazione di parificazione.

L'istruttoria, che peraltro è stata condotta su un campione limitato di EE. LL., ha consentito di rilevare disallineamenti¹⁹. Con nota n. 136535 trasmessa il 3/7/2018, la Regione ha imputato simili disallineamenti alle regole proprie del principio contabile applicato 4/2 del d. lgs. n. 118/2011 ed alla mancanza di informazioni da parte degli Enti Locali.

La Sezione, nel prendere atto dei chiarimenti forniti, ritiene che parte delle criticità rilevate possano essere superate con un maggior impegno della Regione nella verifica dei rapporti obbligatori sottostanti alle partite considerate. E ciò anche al fine di evitare possibili giudizi negativi di parifica.

La gestione di cassa, che risulta dal “Rendiconto” del tesoriere²⁰, evidenzia:

- un saldo negativo di € 24,8 mln, per riscossioni e pagamenti in conto residui;
- un saldo positivo di € 102 mln, per riscossioni e pagamenti in conto competenze;
- un saldo positivo di gestione di € 77,2 mln;
- un saldo finale positivo di € 289,1 mln, dovuto al complessivo ammontare del predetto saldo di gestione con il “fondo cassa iniziale” (1/1/2017) di € 211,9 mln.

Oltre alla riferita giacenza presso il Tesoriere, sussistono ulteriori liquidità presso la Tesoreria centrale dello Stato (€ 97 mln), per le quali si rinvia alla relazione di parificazione.

La Regione non ha fatto ricorso ad anticipazione di tesoreria.

Il Fondo Pluriennale Vincolato (F.P.V.), al 31 dicembre 2017, è stato quantificato in € 168,4 mln, di cui: € 48,6 mln di parte corrente, ed € 119,8 mln di parte capitale.

Si è registrato un incremento di € 12,3 mln rispetto al valore iniziale.

Alla componente pregressa del fondo, € 107,9 mln, si è aggiunta quella della gestione dell'esercizio e quella da riaccertamento ordinario 2017, pari complessivamente ad € 60,5 mln.

Per ciò che attiene all'indebitamento, la Regione ha registrato un debito complessivo di

¹⁹ I dati di dettaglio sono esposti nel paragrafo 3.3.1 della relazione di parificazione.

²⁰ Il rendiconto del Tesoriere è stato approvato dalla Regione con determinazione dirigenziale n. 2876 del 22 marzo 2018, ed è stato depositato presso la Segreteria della Sezione Giurisdizionale di questa Corte il 19 giugno 2018 (cfr. comunicazione del Presidente della predetta Sezione n. 55 del 28 giugno 2018).

oltre € 572 mln, derivante: a) per € 542,4 mln, da mutui e prestiti obbligazionari a carico della Regione; b) per € 29,5 mln da mutui e prestiti obbligazionari a carico dello Stato.

Il mutuo a carico della Regione ha registrato un incremento rispetto al 2016 (€ 81,2 mln), dovuto: a) alla contrazione nell'anno di nuovi mutui (€ 101,7 mln); b) al pagamento di quote capitale (€ 20,4 mln).

Il debito a carico dello Stato, invece, ha registrato una riduzione di circa € 30 mln, rispetto al debito residuo al 31 dicembre 2016, per il pagamento delle quote capitali pagate nel 2017.

Tra i “*debiti di finanziamento*”, è da ricomprendere l’ “*anticipazione di liquidità*”, la cui consistenza al 31/12/2017 è rimasta invariata rispetto al 2016, per effetto della sospensione dei relativi pagamenti dal 2017 al 2021, di cui all'art. 44 del d.l. n.189/2016 e s.m.i., per le regioni colpite dal sisma del 2016.

Con specifico riferimento al mutuo stipulato il 22 novembre 2017 di € 101,7 mln, derivante dalla pregressa autorizzazione (e non contrazione) degli anni 2009-2010, la Sezione ha esperito specifica istruttoria, volta ad accertare la sussistenza in concreto dei due requisiti previsti dall'art. 40, co. 2, del d.lgs. n.118/2011, legittimanti l'effettivo ricorso ai “mutui autorizzati e non contratti”, costituiti:

- a) dalla destinazione dei relativi fondi a spese di investimento;
- b) dalla contrazione del mutuo stesso nella misura delle “effettive esigenze di cassa”.

L'istruttoria è stata limitata alla sola erogazione dei contributi per investimenti agli enti locali, da parte della Regione.

Gli esiti delle verifiche operate dalla Sezione sono riportati in dettaglio al paragrafo 5.2 della relazione di parificazione, al quale si rinvia.

In via di sintesi, invece, è da dire che l'istruttoria della Sezione ha consentito di rilevare, in alcuni casi, la mancata verifica, da parte della Regione, dell'effettività della spesa da parte degli enti locali. L'assenza di una siffatta verifica ha allungato ombre sulla reale sussistenza dei requisiti di legittimazione alla stipula nel 2017 dei “mutui autorizzati e non contratti”. E ciò sia con riferimento alla destinazione reale delle predette risorse ad investimenti, sia con

riferimento alle “effettive esigenze di cassa” della Regione nel 2017, in relazione alla possibilità della Regione medesima di avere in restituzione le somme non spese²¹.

La Regione, a seguito delle iniziative istruttorie della Sezione, si è attivata presso gli Enti ed ha assunto l’impegno di recuperare le eventuali risorse non utilizzate (o non pienamente utilizzate nelle loro finalità di investimento), da destinare alla riduzione del disavanzo da “*mutuo autorizzato e non contratto*”.

Un simile impegno ha consentito di parificare le partite contabili della spesa in argomento. La Regione, naturalmente, dovrà dare indicazioni dell’esito delle verifiche eseguite almeno in occasione del prossimo giudizio di parificazione, se non prima.

Ancora in tema di indebitamento, si dà atto che la Regione ha rispettato, nel 2017, il limite di cui all’art. 62, co. 6, del d.lgs. n.118/2011.

Relativamente alla finanza derivata, il 2017 non ha registrato elementi di sostanziale novità, rispetto al 2016. Il saldo dei flussi da *swap* è negativo per circa € 300 mila.

Relativamente alle entrate, si rileva che le previsioni definitive si attestano su € 6.416,4 mln, di cui: a) € 156 mln da F.P.V.; b) € 33,8 mln da avanzo di amministrazione; c) € 28,4 mln da “fondo anticipazione liquidità”.

Gli accertamenti di competenza sono stati pari ad € 2.907,1 mln (il 45% delle previsioni) e le riscossioni ammontano ad € 2.356,2 mln (l’81% degli accertamenti), con la conseguente formazione di residui attivi per € 550,9 mln.

Il 60% di questi proviene da entrate del Tit. I, riferibili prevalentemente alle “regolazioni delle anticipazioni per il fabbisogno sanitario”.

Relativamente alle spese, invece, si rileva che le previsioni definitive, in perfetta simmetria con le entrate, ammontano ad € 6.416,4 mln, di cui il 43% impegnate (€ 2.770,2 mln), il 54% in economia (€ 3.477,9 mln)²² ed il 3% FPV (€ 168,3 mln).

²¹ La retrocessione delle somme non utilizzate dagli enti locali, infatti, avrebbero anche potuto determinare una minore esigenza di cassa, da coprire con la stipula del “mutuo autorizzato e non contratto”, ex art. 40, co. 2, del d.lgs. n.118/2011.

²² Trattasi essenzialmente di “partite di giro” per anticipazioni del FSN.

I pagamenti ammontano all'81% degli impegni (€ 2.254,1 mln) ed i residui al restante 19% (€ 516,1 mln).

Relativamente al conto economico, l'esercizio 2017 esprime un risultato positivo di € 36,9 mln, determinato dal saldo di gestione (€ 57,4 mln) e da quello dei proventi ed oneri straordinari (€ 4,4 mln), in parte assorbiti dai saldi negativi dei proventi ed oneri finanziari (- € 18,5 mln) e dalle rettifiche di valore delle attività finanziarie (- € 2,8 mln).

Quanto allo stato patrimoniale, invece, la Regione ha ultimato la ricognizione straordinaria dei beni da iscrivere nell'attivo immobilizzato, ex paragrafo 9.2 dell'allegato 4/3 del d.lgs. n. 118/2011, avviato nello scorso esercizio.

La Sezione dà atto del rispetto del termine, di cui al predetto paragrafo 9.2, necessario per l'avvio della contabilità patrimoniale armonizzata.

La gestione del patrimonio, registra un risultato sostanzialmente stabile con 12 locazioni in essere, per un totale di fitti passivi di € 640,5 mln. Il dato è sostanzialmente invariato, rispetto al 2016 (11 locazioni per € 643,6 mln) ed in lieve riduzione rispetto al 2015 (13 locazioni per € 654 mln).

I fitti attivi ed i canoni concessori, ammontano complessivamente ad € 3 mln, in linea con quelli del 2016 (€ 3,1 mln).

Per ciò che attiene alla partecipazione azionaria, le società in cui è presente la Regione non destano motivi di preoccupazione, ad esclusione di *Umbria TPL e Mobilità S.p.A.*.

I dati, riferiti al 2016, evidenziano perdite per complessive € 2,6 mln.

La Regione ha accantonato € 3 mln nel rendiconto 2017 (Fondo perdite società partecipate), di cui € 800 mila relativi alla propria quota di partecipazione e la restante parte in via prudenziale, per l'eventuale perdita 2017.

La Sezione esprime preoccupazione per l'andamento della predetta società e soprattutto per la mancata restituzione dell'anticipazione di liquidità, concessa nel 2013.

Nel 2016 era stata accordata una moratoria, fino al 31/12/2017, per il pagamento della quota di anticipazione non ancora restituita (€ 12,5 mln).

A tutt'oggi, però, la società non ha ancora adempiuto al relativo obbligo. L'Ente ha accantonato nel F.C.D.E. l'intero ammontare del credito, al netto della quota compensata con i canoni della gestione infrastrutturale (€ 12,1 mln).

Nel 2018, l'Amministrazione ha chiesto l'emissione di un decreto ingiuntivo, a tutela del credito, non ancora rilasciato.

Un accenno merita anche la società "*3A Parco Tecnologico Agroalimentare*" che, nel 2016, ha avuto un risultato negativo di esercizio di € 146 mila, così aggravando il saldo differenziale tra il "valore della produzione" ed i relativi "costi" (- € 131 mila).

Con deliberazione n. 203 del 24 ottobre 2017, l'Assemblea legislativa ha approvato il bilancio consolidato 2016 della Regione.

Il predetto bilancio ha risentito delle incertezze legate alla non ancora pienamente realizzata attuazione dell'armonizzazione contabile, come rilevato anche dal Collegio dei revisori dei conti della Regione nel relativo parere, rilasciato il 2 ottobre 2017 (verbale n. 13/2017).

Il settore della sanità costituisce, come noto, oggetto di osservazione e controllo della Corte dei conti anche mediante l'esame delle relazioni dei collegi sindacali degli Enti del Servizio Sanitario Regionale, secondo le linee-guida approvate dalla Sezione delle autonomie.

La spesa sanitaria del 2017, riferita sia agli impegni che ai pagamenti, rappresenta il 75% della complessiva spesa regionale.

In sede di giudizio di parificazione sono stati analizzati alcuni significativi aspetti, come la programmazione strategica e finanziaria, le entrate e le uscite relative al finanziamento del S.S.R., gli investimenti, l'analisi di alcune voci di spesa, gli obiettivi assegnati ai responsabili delle gestioni sanitarie e la valutazione dei risultati, i controlli sulla gestione e la consistenza del patrimonio delle Aziende del Sistema sanitario regionale. Trattasi di aspetti dettagliatamente trattati nella relazione di parificazione, alla quale si rinvia.

Sul piano di una valutazione di sintesi, anche quest'anno deve dirsi che le diverse aree di intervento scontano il difetto di fondo di una adeguata programmazione nel suo complesso, basata su linee a volte troppo generiche e non sempre chiare, che – di fatto – non consentono, a consuntivo, di conoscere la parte del programma davvero realizzata, con adeguata

percezione delle sue reali dimensioni, per ampiezza e consistenza, oltre che dei risultati effettivamente conseguiti.

Il sistema di contenimento della spesa, basato sulla personalizzazione del risultato nei Direttori generali in termini di risparmi, è stato mitigato dall'assegnazioni ai medesimi Direttori di ulteriori obiettivi sulle prestazioni del servizio.

Qualche annotazione particolare va operato con riferimento:

- a) al “*tempo medio*” di realizzazione degli investimenti, ex art. 20 della l. n.67/1988 e s.m.i., che risulta aumentato (557 gg.) rispetto al 2016 (465 gg.)²³. La Regione ha dato indicazione delle cause del fenomeno con la nota n. 136535 trasmessa in data 3/7/2018;
- b) agli obiettivi assegnati ai Direttori Generali delle Aziende per il 2017, formalizzati soltanto con la DGR n.1528 del 18/12/2017, ossia a ridosso della fine dell'anno di riferimento²⁴.

Relativamente al Trasporto Pubblico Locale, è da segnalare che la Sezione quest'anno, per la prima volta, ha ritenuto di doverne tratteggiare le peculiarità nel giudizio di parificazione, data la sua rilevanza.

Per i dettagli si rinvia al capitolo VIII della relazione di parificazione.

In via di sintesi, ci si limita a segnalare soltanto i ritardi maturati nella redazione del *Programma Unico Regionale di Esercizio* e nell'approvazione del *Piano di Bacino Unico Regionale*, oltre che nell'esperimento della gara ad evidenza pubblica per il trasporto locale su gomma.

Trattasi, invero, di ritardi che sono dipesi anche dalle perplessità espresse dai Comuni sulla nuova proposta relativa ai criteri di ripartizione delle risorse del Fondo trasporti, nonché alla mancata trasmissione, da parte degli Enti interessati, della programmazione dei servizi urbani su gomma.

La Sezione auspica che simili ritardi siano al più presto recuperati e che venga avviato il procedimento per la gara unica (ad evidenza pubblica) su ambito regionale, al fine di individuare il gestore del trasporto su gomma in tutta la regione Umbria.

²³ V. paragrafo 6.4, lettera a) della Relazione.

²⁴ V. paragrafo 6.6 della Relazione.

La Regione, a tale ultimo proposito, con la nota trasmessa in data 3/7/2018, ha precisato che con “deliberazione giunta n. 709 del 25 giugno 2018 è stato avviato il procedimento per l’emanazione del bando di gara ad evidenza pubblica per l’affidamento dei servizi di trasporto pubblico”.

Quanto all’organizzazione interna, il 2017 è stato caratterizzato dal perdurare di alcune criticità già considerate negli esercizi precedenti.

Tanto è da dire con riferimento al permanere degli eccessivi “costi della politica”, legati agli incarichi relativi alle “strutture di supporto” degli organi politico-amministrativi dell’Ente²⁵. Analogamente va ribadita la non adeguata proporzione tra le “posizioni organizzative” presenti in Regione ed il numero del personale in servizio.

È ben vero che nel 2017 la Regione ha ridotto le predette “posizioni organizzative”, che sono passate dalle precedenti 279 alle attuali 252. Ed è altrettanto vero che esse, al presente, rientrano nel contingente fissato dalla DGR n.1215/2014 (260). È tuttavia da considerare che il rapporto tra le ridette “Posizioni” ed il personale in servizio resta comunque alto nonostante il lieve miglioramento dal precedente 3,1, al 3,5 attuale.

La Regione ha confermato il proprio impegno alla relativa riduzione, come da nota trasmessa il 3/7/2018.

Relativamente ai controlli interni, invece, la relazione redatta in proposito dalla Presidente della Regione (ex art. 1, comma 6, del d.l. n.174/2012 e s.m.i) evidenzia ritardi nell’adeguamento dei controlli stessi alle disposizioni del d. lgs. n.118/2011 e alla definizione del “nuovo ciclo della *performance*”.

Trattasi di ritardi che aggravano la posizione della Regione, nella visione integrata dell’esercizio della funzione di programmazione con quella di controllo, in relazione ai quali la Sezione rinnova e sollecita la Regione stessa ad ogni possibile iniziativa per un loro rapido recupero.

Del resto, il mancato adeguamento dei controlli ha costituito ancora nel 2017 la ragione di

²⁵ La Sezione è ben consapevole che i relativi compensi sono stati fissati nei contratti che legano il personale delle predette “strutture” all’Ente e che, pertanto, perdureranno anche nel prosieguo, e pur tuttavia ritiene doveroso segnalarne la consistenza.

fondo del mancato espletamento del “Controllo di Gestione”²⁶.

L’omesso controllo di gestione, a sua volta, ha avuto riflessi negativi anche sul “Controllo strategico” che, come emerge dalla menzionata relazione presidenziale, si avvale anche dei *report* (a consuntivo) del “Controllo di gestione”, nell’analisi dei costi di realizzazione delle Missioni.

Insomma, in una moderna visione “integrata” dei controlli, ogni forma specifica di controllo influenza le altre, così che la mancata realizzazione anche di uno solo di essi può compromettere l’assetto complessivo dell’intero sistema.

Inoltre, ancora nel 2017 si registrano ritardi nel sistema di valutazione della dirigenza e del personale, legati al non ancora esaurito processo di ricalibratura dell’attività propria dell’Organismo Interno di Valutazione (OIV) al nuovo sistema delle “competenze”, ridefinito nel 2016.

Secondo una valutazione di sintesi, anche quest’anno deve ribadirsi che la mancata realizzazione di un adeguato, efficace ed integrato sistema di controlli interni, “mina alle basi quel rapporto sinergico e di reciproca presupposizione tra il Documento di Economia e Finanza Regionale ed il Controllo Strategico, descritto al paragrafo 5.2 dell’allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011” (v. relazione di parifica 2016).

²⁶ Nel 2017 è mancato un qualsivoglia *report*, come emerge dalla relazione del Presidente della Regione.

