

# **Corte dei conti**

**Procura Regionale  
presso la Sezione Giurisdizionale per l'Umbria**

***Giudizio di parificazione del rendiconto generale  
della Regione Umbria per l'esercizio finanziario  
2014***

Requisitoria del Procuratore Regionale  
Antonio Giuseppone

*Perugia, 10 Luglio 2015*

## Sommario

<b>Introduzione.....</b>	<b>pag. 2</b>
<b>1. Situazione amministrativa.....</b>	<b>pag. 7</b>
<b>2. Situazione patrimoniale .....</b>	<b>pag. 13</b>
<b>3. Conto economico .....</b>	<b>pag. 19</b>
<b>4. Strumenti derivati della Regione .....</b>	<b>pag. 22</b>
<b>5. Misure di contenimento della spesa.....</b>	<b>pag. 24</b>
<b>5.1 Costo degli apparati amministrativi.....</b>	<b>pag. 25</b>
<b>5.2 Spesa del personale – Incarichi esterni .....</b>	<b>pag. 29</b>
<b>5.3 Patto di stabilità interno .....</b>	<b>pag. 34</b>
<b>6. La spesa sanitaria .....</b>	<b>pag. 35</b>
<b>7. Le società partecipate.....</b>	<b>pag. 38</b>

## **Introduzione**

Con il D.L. n. 174/2012, convertito con modificazioni nella L. n. 213/2012, è stata rafforzata la partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti territoriali.

In particolare, l'art. 1, comma 5, ha introdotto, per la prima volta, l'obbligo del giudizio di parificazione sul rendiconto generale della Regione relativamente all'esercizio finanziario precedente. Tale giudizio, prevede che "Il rendiconto generale della regione è parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Alla decisione di parifica 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".

Tale giudizio, affidato alla Sezione regionale di controllo alla quale spetta acquisire gli elementi necessari al riscontro contabile, nelle sue finalità dovrebbe contribuire ad una maggiore trasparenza circa il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, e si avvale della presenza del Procuratore Regionale, organo chiamato ad agire a garanzia dell'ordinamento al quale, nell'ottica di un costruttivo raccordo, la Sezione regionale di controllo mette a disposizione i dati ed i documenti contabili acquisiti (SS.RR. n.7/2013).

Per espressa previsione normativa, il giudizio di parificazione del rendiconto regionale si modella sulle disposizioni dettate per la parificazione del

rendiconto generale dello Stato che si compone di due momenti fondamentali: la “deliberazione” con la quale si dà atto della verifica di conformità dei risultati del rendiconto con le leggi di bilancio e con i dati contabili (artt. 39 e 40 r.d. n. 1214/34) e la “relazione” con cui vengono esposte le “osservazioni” sulla conformità delle gestioni all’ordinamento e le “proposte” su eventuali variazioni o riforme ritenute opportune per il perfezionamento di leggi e regolamenti (art. 41). L’art.1, comma 5, del D.L. n. 174/2012 integra le finalità della relazione con quella di “assicurare l’equilibrio del bilancio e di migliorare l’efficacia e l’efficienza delle spesa”.

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti nella deliberazione n. 9/2013 ha affermato che *“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”*.

In base alla delibera n. 7/2013 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti *“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, mentre il segmento finale di tale attività si svolge in un contesto di natura giurisdizionale, tanto che da esso scaturiscono gli effetti del giudicato. Di qui lo schema del giudizio di parificazione, che è solo formalmente contenzioso.....ma con effetti preclusivi*

*nell'ordinamento, attesa l'immodificabilità delle risultanze del rendiconto parificate dalla Corte".*

Ancora, *"il contraddittorio con gli enti controllati 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 e alle questioni contenuti nelle conclusioni dell'istruttoria"*. Al riguardo si segnala che la Sezione regionale di controllo, prima dell'udienza pubblica, ha convocato apposita camera di consiglio a cui hanno partecipato i rappresentanti della Regione, con l'intervento del Procuratore Regionale.

Ciò premesso e prima di procedere con l'analisi dei dati esposti nel Rendiconto generale dell'Umbria per l'esercizio finanziario 2014, è opportuno accennare, brevemente, alle disposizioni normative (regionali) utilizzate per la corretta predisposizione del suddetto Rendiconto.

Con la legge regionale n. 21 del 16 Aprile 2005 è stato approvato il nuovo Statuto della Regione Umbria.

Il Titolo VIII (artt. 72 – 80) contiene le disposizioni sulle Risorse, il Bilancio ed il Patrimonio della Regione. In particolare, ai fini della presente relazione, si richiama l'art 76, che disciplina il Rendiconto generale: "1. Il rendiconto generale contiene i risultati finali della gestione finanziaria, patrimoniale ed economica dell'anno. 2. Il disegno di legge di approvazione del rendiconto generale dell'esercizio finanziario scaduto il trentuno dicembre è presentato dalla Giunta all'Assemblea legislativa per l'approvazione entro il trenta aprile dell'anno successivo".

Ai fini del presente Giudizio di parificazione si prende atto che, in data 11/05/2015, con Deliberazione n. 627 della Giunta Regionale, è stato approvato il disegno di legge avente per oggetto il “Rendiconto generale dell’Amministrazione regionale per l’esercizio finanziario 2014”.

Il rendiconto generale, quindi, contiene i risultati finali della gestione finanziaria della Regione, la quale gestione, ai sensi dell’art. 75 (Gestione finanziaria e di bilancio) si attua mediante il bilancio annuale di previsione. Quest’ultimo è redatto dalla Giunta sulla base di criteri fissati dal Documento di Programmazione, il quale costituisce l’atto di indirizzo politico ed amministrativo.

Infatti, ai sensi dell’art. 74 “il documento determina i contenuti della politica sociale ed economica regionale nel territorio e definisce gli interventi di finanza pubblica nel periodo ricompreso nel bilancio pluriennale. Esso costituisce fondamentale strumento di raccordo tra la programmazione generale e la programmazione finanziaria e di bilancio della Regione”.

Il rendiconto generale, che contiene i risultati finali della gestione finanziaria, patrimoniale ed economica dell’anno, si compone del conto del bilancio, del conto del patrimonio e del conto economico.

Nel corso del 2014:

- con L. R. n. 4 del 4 Aprile è stata approvata la Legge finanziaria regionale 2014, contenente le “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale di previsione 2014 e del bilancio pluriennale 2014 - 2016”;

- con L.R. n. 5 del 4 Aprile sono state approvate le “Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2014 in materia di entrate e di spese – Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali”;

- con L.R. n. 6 del 4 Aprile è stato approvato il “Bilancio di previsione annuale per l’esercizio finanziario 2014 e bilancio pluriennale 2014-2016”;

- con L. R. n. 20 del 17 Novembre è stato approvato l’“Assestamento del bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2014”, con notevole ritardo rispetto al termine del 30 giugno fissato dall’art. 45 della L. R. n. 13/2000 (legge che disciplina la programmazione, il bilancio, l’ordinamento contabile ed i controlli interni della Regione Umbria).

## **1. Situazione amministrativa**

Prima di passare all'analisi contabile dei risultati finanziari, economici e patrimoniali conseguiti dalla Regione nel corso del 2014, si evidenzia che il quadro generale della politica regionale, così come riportato nel Documento regionale annuale di programmazione (D.A.P.), presenta un bilancio caratterizzato da un elevato grado di rigidità.

Questo elemento, tra l'altro già presente nei bilanci degli anni precedenti, risulta via via più marcato a causa di una serie di fattori, tra cui la diminuzione delle entrate proprie, la riduzione dei trasferimenti erariali ecc.. Ciò ha determinato una diminuzione delle risorse che possono considerarsi "libere", così come evidenziato dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Umbria, per la quale il calo, dal 2012 al 2014, ammonta a circa 100 milioni di euro.

La stessa Sezione, nel sottolineare tale rigidità, ha rilevato che "le uniche risorse effettivamente utilizzabili in modo discrezionale per spese settoriali previste dalle varie leggi regionali ammontano a poco meno di 14 milioni di euro (al netto, naturalmente, delle risorse che provengono dalle politiche di sviluppo e coesione finanziate con fondi dell'Unione europea o del FSC e di altri trasferimenti specifici)".

Ciò premesso, il Rendiconto 2014 evidenzia, innanzitutto, un saldo attivo (avanzo di amministrazione contabile) al 31.12.2014 di circa 356 milioni di euro, dovuto ad una giacenza di cassa pari a circa 74 milioni di euro, residui attivi pari a circa 1.508 milioni di euro e residui passivi pari a circa 1.226 milioni di euro.

Il disavanzo finanziario complessivo, invece, presenta un saldo negativo pari a circa 169 milioni di euro derivante, oltre che dall'avanzo di



amministrazione contabile ora detto (pari a circa 356 milioni di euro), da “Somme da accantonare al Fondo crediti di dubbia esigibilità” per l’importo di circa 9 milioni di euro e da “Somme da riscrivere alla competenza dell’esercizio 2014 a norma dell’art. 82, comma 6, della L.R. n. 13/2000, in dipendenza di spese correlate ad entrate a destinazione vincolata” per l’importo di circa 516 milioni di euro.

Per ciò che concerne il *trend* storico della riscrizione di spese vincolate, si rileva, dopo un andamento in costante calo, essendosi passati dai circa 959 milioni di euro dell’anno 2008 (totale delle spese vincolate dell’anno 2008 riscritte nel bilancio 2009) ai circa 653 milioni di euro dell’anno 2012 (totale delle spese vincolate dell’anno 2012 riscritte nel bilancio 2013), ad un aumento per l’esercizio 2013 (circa 790 milioni di euro di totale spese vincolate dell’anno 2013 riscritte nel bilancio 2014) e ad una nuova consistente diminuzione per l’anno in corso, dal momento che le spese vincolate dell’anno 2014 riscritte nel bilancio 2015 ammontano, come sopra detto, a circa 516 milioni di euro.

Addentrando in una analisi più dettagliata delle voci ora considerate, si rileva che l’avanzo di amministrazione contabile ha subito, rispetto all’esercizio precedente (in cui era pari a circa 503 milioni di euro), una contrazione di circa 147 milioni di euro, mentre il disavanzo finanziario risulta diminuito, rispetto al 2013, di circa 119 milioni di euro (al 31.12.2013 era pari a circa 288 milioni di euro).

Al riguardo deve rilevarsi che, così come avvenuto negli esercizi precedenti, anche per l’anno 2014 al formale conseguimento di un avanzo di amministrazione (seppure in prevalenza riferibile alla gestione dei residui) non corrisponde un’effettiva disponibilità di risorse aggiuntive da destinare a copertura

di nuove decisioni di spesa. Deve infatti considerarsi l'entità delle economie di bilancio realizzate sulle entrate a destinazione vincolata (516 milioni di euro circa) che conduce al disavanzo effettivo di circa 169 milioni di euro.

L'analisi dei dati contabili evidenzia, innanzitutto, rispetto al 31.12.2013, una riduzione della giacenza di cassa, passata da circa 161 milioni di euro a circa 74 milioni di euro. Ciò ha comportato l'attivazione di una quota parte di mutui, come risulta nel Titolo V delle entrate del bilancio dell'Ente (Entrate derivanti da mutui, prestiti), al capitolo 3205, in cui è accertata la somma di 132,7 milioni di euro per un "mutuo passivo per la copertura del saldo finanziario negativo iscritto al capitolo 3 della spesa e determinato dalla mancata stipulazione di mutui già autorizzati nell'esercizio precedente". Non essendoci stata l'erogazione della somma nel corso dell'anno (la riscossione è avvenuta nel 2015), il suddetto importo, contabilizzato nelle Passività della Situazione Patrimoniale tra i Debiti di finanziamento, nelle Attività è contabilizzato tra i Crediti, con la formazione di un residuo di pari importo. Non si è, comunque, proceduto ad attivazioni di anticipazioni di cassa.

Le entrate di competenza, accertate alla chiusura dell'esercizio 2014, sono pari, per l'esattezza, a € 2.897.787.450,48 ( al netto delle partite di giro € 2.406.044.142,46), mentre le spese di competenza, impegnate alla chiusura dell'esercizio 2014, sono pari a € 3.037.757.701,38 (al netto delle partite di giro € 2.546.014.393,36), per cui il risultato della gestione di competenza presenta un disavanzo pari a circa 140 milioni di euro.

Andando a scomporre tale gestione tra parte corrente e parte capitale (per cui, per la parte corrente, tra le entrate si considerano gli accertamenti dei primi tre titoli del rendiconto mentre tra le spese gli impegni del primo titolo

incrementate della quota capitale delle rate di ammortamento dei prestiti, iscritte al titolo terzo della spesa, mentre per la gestione in conto capitale tra le entrate si considerano gli accertamenti dei titoli quattro e cinque mentre per le spese gli impegni dei titoli secondo e terzo, al netto delle poste confluite nella gestione di parte corrente) troviamo che la gestione corrente chiude con un disavanzo di circa 88 milioni di euro mentre quella in c/capitale con un disavanzo di circa 52 milioni di euro.

I residui attivi risultano pari a circa 1.508 milioni di euro (al 31.12.2013 erano pari a circa 1.407 milioni di euro), di cui circa 714 milioni di euro di competenza dell'esercizio e circa 794 milioni di competenza degli esercizi precedenti.

Al fine di determinare correttamente la consistenza dei residui attivi contabilizzati nel rendiconto gli Uffici dell'Ente, ciascuno per la parte di propria competenza, hanno dichiarato di aver effettuato un esame volto a verificare i presupposti per il loro mantenimento. A ciò ha fatto seguito apposito provvedimento della Giunta (n. 490 del 09/04/2015), che ha formalizzato la suddetta ricognizione.

Infatti, ai sensi dell'art. 81 della L. R. n. 13/2000 "1. L'accertamento definitivo delle somme conservate a residui attivi è effettuato con la legge di approvazione del rendiconto generale della Regione. 2. La Giunta regionale allega al conto del bilancio un prospetto di classificazione dei residui attivi....".

Il tasso di riscossione complessivo (al lordo delle contabilità speciali) dei suddetti residui risulta pari al 38,64%, contro il 58,11% dell'esercizio chiuso al 31.12.2013.

Nel dettaglio, risulta diminuito il tasso di riscossione dei residui attivi sia di parte corrente (passati dal 70,40% del 2013 al 48,08 del 2014) che di parte capitale (passati dal 25,15% del 2013 all'11,03% del 2014), mentre è aumentato il tasso di riscossione dei residui attivi riferiti alle partite di giro (dal 50,66% del 2013 si è passati al 74,48% del 2014).

Ritornando al dato del tasso di riscossione complessivo, non si può non evidenziare che si tratta di una differenza considerevole tra i due esercizi, che testimonia la già difficile situazione della riscossione delle entrate. A tal fine, oltre a suggerire un monitoraggio costante ed una maggiore attenzione dal lato degli incassi delle somme accertate e dei crediti, è altresì opportuno verificare compiutamente che somme contabilizzate in bilancio in conto residui possano essere effettivamente considerati tali, ovvero che sussistano i requisiti giuridici per il loro mantenimento.

Infatti, nel caso in cui questi non venissero rispettati, per cui, ad esempio, una rilevante quantità di somme iscritte in conto residui risultasse in realtà scarsamente esigibile o, addirittura, insussistente, ne verrebbe compromessa la stessa tenuta dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria della Regione, non venendo rappresentata la reale situazione finanziaria, patrimoniale, ed economica dell'Ente.

A completamento, analizzando i residui attivi esistenti in riferimento alla loro vetustà, emerge che per circa il 7% il loro livello di anzianità supera i 5 anni, per circa il 22% il livello di anzianità si colloca nella fascia 3 – 5 anni mentre, per il restante 71% gli anni di provenienza sono il 2013 ed il 2014 (livello di anzianità 1- 2 anni).

Passando ai residui passivi, essi risultano pari a circa 1.226 milioni di euro (al 31.12.2013 erano pari a circa 1.065 milioni di euro), di cui circa 643 milioni di euro di competenza dell'esercizio e circa 583 milioni di competenza degli esercizi precedenti.

Anche in questo caso, così come fatto per i residui attivi, si è resa necessaria un'attività di ricognizione circa la loro consistenza effettiva, così come previsto dalla L. R. n. 13/2000 (che, ricordiamo, disciplina, tra l'altro, il bilancio e l'ordinamento contabile della Regione) che all'art. 83, primo comma, statuisce che "l'accertamento delle somme da iscrivere come residuo per la parte riferibile alla competenza dell'esercizio scaduto, nonché il riaccertamento delle somme già conservate tra i residui degli esercizi precedenti, è disposto dalla Giunta regionale con motivata deliberazione da adottare entro il 15 aprile di ogni anno".

All'esito di tali attività e, conseguentemente, alla determina di G. R. n. 490 del 09/04/2015, la consistenza dei residui passivi al 31.12.2014 è stata fissata definitivamente in € 1.226.210.960,44.

Così come nel corso dell'esercizio risulta diminuito, rispetto al 2013, il tasso di riscossione dei residui attivi, allo stesso modo risulta diminuito il tasso di smaltimento dei residui passivi, che nel loro dato complessivo sono passati dal 54,57% del 2013 al 39,45% del 2014. Tuttavia, rispetto a quanto prima detto per i residui attivi, possiamo notare che il tasso di smaltimento dei residui passivi di parte corrente e di parte capitale è in linea con i corrispondenti valori dello scorso anno, mentre risulta consistentemente diminuito il tasso di smaltimento dei residui passivi riferiti alle partite conto terzi, passate dal 64,87% del 2013 al 39,72% del 2014, all'opposto, quindi, del tasso di riscossione dei residui attivi riferiti alle

partite conto terzi, che invece hanno fatto registrare un aumento, come in precedenza rappresentato.

Oltre a ribadire la necessità di porre massima attenzione alle poste ora evidenziate, occorre altresì sottolineare quanto affermato, in proposito, dal Collegio sindacale nella propria Relazione al rendiconto 2014.

Infatti, con riferimento alla verifica a campione, svolta dal Collegio, sulla consistenza dei residui attivi e passivi, il medesimo ha rilevato che, per il secondo anno consecutivo, la Regione non ha dato riscontro a talune informazioni richieste. Tale prassi, secondo il Collegio, ha denotato “l’esistenza di un sistema informativo contabile inadeguato”, e “rende impossibile effettuare riscontri contabili”, non consentendo allo stesso “nemmeno per l’esercizio 2014, di pronunciarsi in merito all’effettiva corrispondenza tra i dati risultanti dalla contabilità dell’Ente e quelli comunicati dai soggetti scelti a campione”.

Rispetto a quanto segnalato dal Collegio sindacale la Procura regionale si riserva le opportune valutazioni.

## **2. Situazione patrimoniale**

Per ciò che concerne la situazione patrimoniale al 31.12.2014, innanzitutto si registra un valore delle Attività e delle Passività pari a circa 2.051 milioni di euro, con un decremento rispetto allo scorso esercizio di circa 21 milioni di euro.

Con riferimento alla consistenza del Patrimonio netto si registra, per l’anno in questione, una sua riduzione, essendo passato da circa 1.017 milioni di euro al 31.12.2013 a circa 798 milioni di euro al 31.12.2014, con una riduzione,

quindi, pari a circa 219 milioni di euro, che rappresenta il risultato negativo del conto economico dell'esercizio.

Dal lato degli attivi patrimoniali, per ciò che concerne le Immobilizzazioni, nel corso dell'esercizio si è registrata una riduzione, rispetto all'esercizio chiuso al 31.12.2013, di circa 20 milioni di euro (al 31.12.2013 circa 491 milioni di euro contro i circa 471 milioni di euro al 31.12.2014), determinata, per una parte, da un aumento delle immobilizzazioni materiali di circa 11 milioni di euro (passate da circa 308 milioni a circa 319 milioni di euro) e, dall'altra, da una riduzione delle Immobilizzazioni finanziarie per circa 31 milioni di euro (passate da circa 181 milioni di euro a circa 150 milioni di euro).

Entrando nel dettaglio delle immobilizzazioni materiali, e soffermandoci sulle voci più rilevanti che sono state movimentate nel corso dell'esercizio, l'incremento è determinato:

- da un lato, dall'iscrizione in bilancio, nella voce "Immobilizzazioni materiali in corso", di un importo pari a circa 21 milioni di euro, di cui circa 14 milioni di euro sono costi capitalizzati come immobilizzazioni (circa 1,7 milioni di euro per lavori di manutenzione straordinaria del palazzo della Regione e circa 12,2 milioni di euro per la realizzazione di piattaforme logistiche in alcune località della Regione) e circa 7 milioni di euro costi capitalizzabili sostenuti in esercizi precedenti, e al 31.12.2013 contabilizzati in altre voci;

- dall'altro, dalla riduzione, per circa 10 milioni di euro, del valore dei fabbricati, di cui circa 7 milioni di euro per l'incremento complessivo del fondo ammortamento (che riduce il valore netto del bene) e circa 3 milioni di euro per una diminuzione determinata sia dal trasferimento, al Comune di Perugia, di compendi immobiliari (provenienti dalla soppressa APT) per circa 2 milioni di

euro, sia dalla rideterminazione di valore, per circa 1 milione di euro, di alcuni fabbricati della Regione oggetto di perizia di stima.

Per ciò che concerne, invece, le Immobilizzazioni finanziarie, la contrazione di circa 31 milioni di euro è stata determinata:

- da un lato, da una riduzione, per circa 3 milioni di euro, del valore delle partecipazioni in imprese controllate a seguito della svalutazione di quelle partecipazioni il cui valore della quota di patrimonio netto è risultata inferiore al costo di acquisto (in particolar modo si evidenzia una riduzione del valore della partecipazione in Umbria T.p.l. e Mobilità S.P.A. per circa 2 milioni di euro), compensata da un aumento, per circa 4 milioni di euro, del valore della partecipazione nella società Gepafin s.p.a. (società collegata) a seguito della sottoscrizione, da parte della Regione, dell'aumento di capitale sociale deliberato dall'Assemblea dei soci della medesima società;

- dall'altro, dalla riduzione, per circa 32 milioni di euro, della voce "Crediti vs lo Stato per servizio debito mutui a carico dello Stato". Più precisamente, la riduzione è dovuta, per l'importo di € 31.493.803,55, al rimborso della quota capitale dei mutui a carico della Regione ma con oneri a carico dello Stato e, per l'importo di € 691.394,14, ad insussistenze dovute alla riduzione di contributi erogati dallo Stato per i mutui del settore trasporti.

In riferimento al patrimonio immobiliare dell'Ente, il Collegio sindacale, nella sua Relazione, ha avuto modo di rilevare che la sua consistenza non risulta adeguatamente rappresentata. Infatti, con riferimento agli immobili presi a campione, per i quali è stato applicato il metodo "speditivo" di valutazione sommaria elaborato dagli uffici regionali, che "si basa sull'applicazione dei valori esposti nei borsini immobiliari, con l'impiego di correttivi diversamente



considerati per fabbricati rurali e per fabbricati urbani”, l’esame ha dimostrato che esso necessita di alcuni perfezionamenti “che consentano la corretta individuazione di casi specifici particolari, quali ad esempio i caselli della Ferrovia Centrale Umbra (FCU), le case cantoniere, ecc.”, in quanto “il valore del bene, desumibile dall’applicazione del suddetto metodo, porta spesso a quotazioni troppo lontane dai probabili valori di mercato”.

Con riferimento, invece, ai “fabbricati stimati con il sistema della rivalutazione delle rendite catastali, il Collegio rileva che il metodo appare del tutto inaffidabile, sia per l’inattendibilità delle rendite catastali poste a base del calcolo, sia per la grandezza del coefficiente moltiplicatore che tende ad amplificare l’inesattezza del dato di partenza”. Ancora, per ciò che concerne le rivalutazioni Istat, il Collegio sindacale ha avuto modo di rilevare che “dal Conto Generale del Patrimonio per l’anno 2014, che non contiene alcuna rivalutazione riferita all’esercizio 2014, non sono state decurtate le rivalutazioni effettuate nei precedenti esercizi”.

Da ultimo, il Collegio ha rilevato che sono stati inseriti a valore di mercato anche beni indisponibili, non produttivi di reddito, che appunto, in quanto tali, non possono essere collocati sul mercato.

Alla luce delle suesposte considerazioni “il Collegio rileva come il dato delle immobilizzazioni materiali riportato oggi nel Conto Generale del Patrimonio non sia rappresentativo dell’effettiva consistenza del patrimonio stesso, che risulta ampiamente sopravvalutato”.

Si tratta, evidentemente, di rilievi che meritano la massima attenzione; infatti, la contabilizzazione in bilancio di importi non corrispondenti al reale valore di mercato, in quanto sopravvalutati rispetto ai prezzi correnti desumibili

sullo stesso, induce ad una rappresentazione non veritiera della situazione patrimoniale dell'Ente.

Un'ultima annotazione indirettamente legata al patrimonio immobiliare della Regione, concernente la spesa sostenuta per i contratti di locazione di fabbricati intestati in capo all'Ente, va fatta riferendo, da un lato, la cessazione, nel mese di Aprile 2014, della locazione del fabbricato "Palazzo Fioroni", che ha contribuito in maniera decisiva alla riduzione del costo complessivo per i fitti passivi (passati da € 1.498.030,63 del 2013 a € 863.756,57 del 2014) e, dall'altro, l'esistenza di fabbricati inutilizzati, iscritti nel Patrimonio dell'Ente, che se messi in uso potrebbero determinare un'ulteriore riduzione del costo per locazioni passive, ovvero un incremento dei proventi da locazione.

Passando alla disamina dell'aggregato "Attivo circolante", nel complesso si presenta in linea con i valori contabili dello scorso anno (circa 1.580 milioni di euro al 31.12.2014 contro i circa 1.581 milioni di euro dell'esercizio precedente). Al suo interno, tuttavia, i valori dei "Crediti" e delle "Disponibilità liquide" risultano profondamente differenziati tra i due esercizi.

Delle disponibilità liquide si è già detto in precedenza, allorquando, valutando la situazione amministrativa, è stato sottolineato come la giacenza di cassa al 31.12.2014 sia diminuita, rispetto al 31.12.2013, di circa 88 milioni di euro, attestandosi per la precisione ad € 73.835.084,03.

Per ciò che concerne i Crediti, invece, si registra un incremento tra il 2013 ed il 2014 di circa 89 milioni di euro. Tale risultato, nel suo complesso, è dovuto alla variazione di diverse voci, tra le quali, in particolare, si sottolinea l'incremento della voce "Crediti v/Cassa DD.PP. e Istituti di credito". In tale posta, alla data di chiusura del bilancio, risulta contabilizzato l'importo di 132,7

milioni di euro del mutuo contratto nel 2014 dalla Regione ma non ancora erogato alla fine dell'esercizio finanziario.

Dal lato delle Passività, oltre alla variazione del Patrimonio netto, già in precedenza commentato, si registra, a seguito di un accantonamento di 13,5 milioni di euro, un incremento consistente del "Fondi per rischi ed oneri", passato da 1,7 milioni di euro al 31.12.2013 a 15,2 milioni di euro al 31.12.2014.

Dal lato dei Debiti si registra un aumento complessivo di circa 184 milioni di euro, di cui circa 94 milioni di euro derivanti dall'aumento dei "Debiti di finanziamento" e circa 90 milioni di euro derivanti dall'aumento dei "Debiti di funzionamento".

In particolare, soffermandoci sui debiti di finanziamento, per la voce "Debiti per mutui e prestiti a carico del bilancio regionale" si evidenzia che, al netto del rimborso della quota capitale di competenza dell'esercizio 2014 dei mutui contratti dall'Ente negli anni precedenti pari a circa 19 milioni di euro, l'incremento è dovuto, prevalentemente, alla contabilizzazione del mutuo di 132,7 milioni di euro contratto dalla Regione "a copertura dei disavanzi finanziari per mutui autorizzati e non contratti negli esercizi 2006-2007-2008".

Tale contratto di prestito ordinario è stato stipulato in data 22 Dicembre 2014 con la Cassa Depositi e Prestiti e prevede una durata fino al 31/12/2044. La prima rata di pagamento cadrà il 30 Giugno 2015. Il tasso è fissato nella misura dell'1,311 nominale annuo maggiorato dello spread unico pari a 1,987 punti percentuali annui.

Anche l'importo dei "Debiti per mutui a carico del bilancio dello Stato" è diminuito nel corso dell'esercizio a seguito del pagamento della quota capitale di competenza 2014 (circa 22 milioni di euro). Conseguentemente, tra le attività si è

ridotto l'importo del Credito vs lo Stato, ovvero il credito che la Regione vanta verso lo Stato per i mutui da essa contratti ma il cui onere è a carico del bilancio statale.

### **3. Conto economico**

Per ciò che concerne i dati economici, si evidenzia, innanzitutto, che il risultato dell'esercizio 2014 desumibile dal conto economico è negativo per circa 219 milioni di euro, a differenza dello scorso esercizio, in cui il risultato era positivo per circa 149 milioni di euro. Ritorna, pertanto, un risultato negativo, come negli esercizi precedenti il 2013 (perdita pari a circa 79 milioni di euro nel corso del 2012, circa 68 milioni di euro nel 2011 e circa 54 milioni di euro nel 2010).

Limitandosi al raffronto tra i risultati degli ultimi due esercizi, è del tutto evidente che si tratti di una differenza considerevole, frutto soprattutto del Risultato della gestione vincolata, ovvero la differenza tra i "Proventi da Contributi e Trasferimenti" ed i "Costi della gestione vincolata" (C - D) del conto economico, che presenta un risultato negativo di circa 248 milioni di euro (con un peggioramento, rispetto al 2013, di circa 348 milioni di euro), ed in parte anche del risultato delle partite straordinarie, che rispetto allo scorso esercizio presenta complessivamente un peggioramento di circa 29 milioni di euro. A fronte di questi due valori, il risultato della gestione propria, ovvero la differenza tra "Proventi e Costi della gestione" (A - B), rispetto all'esercizio 2013, migliora di circa 7 milioni di euro, mentre il risultato della gestione finanziaria per l'esercizio 2014 è leggermente migliorata rispetto a quella dello scorso esercizio.

Pertanto, partendo dal risultato 2013 ed aggiungendo/sottraendo le variazioni, per le varie gestioni del conto economico, tra i risultati dell'esercizio corrente e quello dello scorso esercizio, avremo:

Risultato conto economico 2013	+	circa 149 milioni di euro
Risultato della gestione propria 2014 (A – B) rispetto al 2013	+	circa 7 milioni di euro
Risultato della gestione vincolata 2014 (C – D) rispetto al 2013	-	circa 348 milioni di euro
Totale proventi ed oneri finanziari (E) 2014 rispetto al 2013	+	circa 2 milioni di euro
Totale partite straordinarie (F) 2014 rispetto al 2013	-	circa 29 milioni di euro
<u>Risultato conto economico 2014</u>	-	circa 219 milioni di euro

Addentrando nella valutazione delle singole aree della gestione è possibile constatare, con riferimento ai “Proventi della gestione”, un incremento complessivo, rispetto al 2013, di circa 41 milioni di euro (+ 2,17%), dovuto in larga parte all'aumento per circa 61 milioni di euro dei proventi da trasferimenti erariali (compartecipazione gettito iva e fondo perequativo nazionale), in parte compensato dalla diminuzione per circa 23 milioni di euro dei proventi tributari.

La maggior parte di queste entrate (sia da compartecipazione che tributarie) sono vincolate al finanziamento del fabbisogno della sanità. Più in

particolare, circa l'89% di queste entrate risulta vincolata, il che evidenzia la rigidità gestionale di quelle entrate definite "proprie".

Dal lato dei "Costi della gestione", aumentati rispetto al 2013 di circa 34 milioni di euro (+ 1,87%), è da rimarcare, soprattutto, l'aumento per circa 28 milioni di euro della voce contributi e trasferimenti, nonché la contabilizzazione di un accantonamento per rischi ed oneri particolarmente consistente (13,5 milioni di euro), di cui abbiamo già in precedenza parlato con riferimento al Fondo rischi ed oneri.

Proseguendo l'analisi con riferimento alla gestione vincolata, dal lato dei "Proventi" si evidenzia una riduzione complessiva, tra il 2013 ed il 2014, di circa 195 milioni di euro (-40,7%), a seguito della forte diminuzione dei trasferimenti sia dello Stato che dell'Unione Europea. Ciò, come abbiamo in precedenza già visto, ha contribuito a peggiorare, rispetto al 2013, il risultato della gestione vincolata ed, a cascata, il risultato economico dell'esercizio 2014.

Nondimeno, a tale risultato negativo ha contribuito in misura significativa anche l'aumento dal 2013 al 2014, tra i "Costi" della gestione vincolata, dei contributi e trasferimenti effettuati dalla Regione a favore degli Enti locali e degli Enti dipendenti dalla Regione, in particolare quelli del Servizio sanitario in applicazione delle nuove regole contabili definite nel D. L.vo n. 118/2011 Titolo II. Tale aumento risulta pari a circa 166 milioni di euro (+ 56,32%).

Nella tabella riepilogativa delle variazioni intervenute tra il conto economico del 2014 e quello dell'esercizio precedente è stato già evidenziato come la gestione finanziaria abbia subito un leggero miglioramento. Ciò è dovuto alla diminuzione degli oneri finanziari (passati da circa 41 milioni di euro del 2013 a circa 39 milioni di euro del 2014), determinata sia dalla riduzione dello

stock del debito sia dalla congiuntura di mercato, che avendo spinto ulteriormente al ribasso il livello dei tassi di interesse, ha contribuito a ridurre il costo degli oneri per il servizio del debito. E' da rilevare, inoltre, che in riferimento al nuovo mutuo di 132,7 milioni di euro stipulato dalla Regione, nel corso del corrente esercizio non sono stati contabilizzati oneri finanziari, in quanto essi decorreranno a partire dall'esercizio 2015.

Infine, con riferimento al saldo delle partite straordinarie, negativo per circa 29 milioni di euro, notiamo:

- dal lato dei proventi Insussistenze del passivo per circa 11 milioni di euro, Sopravvenienze attive per circa 7 milioni di euro e Plusvalenze patrimoniali per circa 3 milioni di euro (totale 21 milioni di euro);

- dal lato degli oneri Insussistenze dell'attivo per circa 44 milioni di euro e Minusvalenze patrimoniali per circa 6 milioni di euro (totale circa 50 milioni di euro). In particolare, le Insussistenze dell'attivo sono quasi interamente riferite all'eliminazione di residui attivi (per l'esattezza € 42.810.261,75).

Ciò conferma la necessità di una verifica puntuale dei residui attivi da mantenere in bilancio, al fine di non alterare la reale rappresentazione finanziaria dell'Ente.

#### **4. Strumenti derivati della Regione**

Ai sensi dell'art. 62, comma 8, del D.L. 112/2008 (convertito nella L. 133/2008 e successive modificazioni), "gli enti di cui al comma 2 allegano al bilancio di previsione e al bilancio consuntivo una nota informativa che evidenzia gli oneri e gli impegni finanziari, rispettivamente stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che

includono una componente derivata”. Ciò testimonia la necessità di prestare la massima attenzione all'andamento dei derivati a suo tempo acquisiti, strumenti che, tra l'altro, sono stati e sono, ancora, al centro del dibattito economico per i riflessi potenzialmente esplosivi che potrebbero avere sui bilanci degli Enti.

Tra gli Enti di cui al comma 2 rientrano anche le Regioni. Pertanto, nella propria Relazione, la Giunta Regionale ha allegato la suddetta nota informativa, specificando che gli strumenti finanziari utilizzati dalla Regione “consistono in tre operazioni di swap di copertura dal rischio di tasso dei mutui o prestiti sottostanti contratti a tassi variabili e di un amortising swap di un prestito bullet stipulato a giugno 2007”.

Peraltro, prima di analizzare i dati contenuti nella suddetta nota informativa deve rilevarsi che la stessa, sebbene integrata rispetto agli anni precedenti, non è ancora idonea ad offrire una prospettazione esaustiva degli effetti delle operazioni intraprese sui conti dell'Amministrazione. Essa, infatti, consente solo di rilevare le conseguenze prodotte nel bilancio annuale in termini di differenziali, senza riferimento alcuno al valore stimato di estinzione delle stesse al momento della redazione del bilancio (ovvero il mark to market).

L'integrazione effettuata nella Relazione al Rendiconto generale 2014 della Giunta Regionale attiene ad aspetti sulle caratteristiche di queste operazioni, e non fornisce quelle informazioni, sopra indicate, che rappresenterebbero l'unico strumento efficace per rilevare le implicazioni future potenzialmente dannose per i conti dell'Ente.

All'esito della camera di consiglio appositamente convocata dalla Sezione regionale di controllo, i rappresentanti della Regione hanno ampiamente argomentato in merito alle suddette osservazioni. In particolare hanno giustificato



la mancata indicazione nella nota informativa del c.d. mark to market ritenendo lo stesso poco significativo ed attendibile (in quanto in continua evoluzione).

Al riguardo, la Procura regionale, pur prendendo atto delle osservazioni della Regione, si riserva gli opportuni approfondimenti.

Gli swap di tasso, stipulati negli anni 2001 e 2003, “finalizzati ad assicurare alle sottostanti passività finanziarie a tasso variabile la copertura dal rischio di eventuale rialzo dei tassi di interesse” prevedono la stessa scadenza delle sottostanti passività “ed i flussi ricevuti dalla Regione sono uguali a quelli pagati sul prestito a cui si riferiscono”.

I flussi delle operazioni di swap nel corso dell’esercizio 2014 sono stati così contabilizzati. Per ciò che concerne l’entrata, sono stati accertati e riscossi di competenza dell’anno complessivamente € 16.970.108,06 (nel corso del 2013 € 17.070.874,25), mentre per quanto riguarda la spesa sono stati impegnati e pagati di competenza dell’anno € 18.595.143,12 (nel corso del 2013 € 18.973.345,66). Dal lato dell’entrata, pertanto, l’importo del 2014 è diminuito di poco rispetto all’esercizio precedente (circa 100 mila euro), mentre dal lato della spesa si è registrato un calo più consistente (circa 400 mila euro).

Per quanto riguarda lo swap di ammortamento del prestito bullet, è stato impegnato e pagato l’onere relativo all’accantonamento della quota capitale annua nel fondo ammortamento del prestito per circa 7 milioni di euro.

## **5. Misure di contenimento della spesa**

Nel corso degli ultimi anni numerosi sono stati gli interventi legislativi finalizzati alla riduzione della spesa pubblica. Infatti, in una situazione economica di grave crisi, come quella che ha colpito l’economia mondiale negli ultimi anni,

le ripercussioni per le finanze pubbliche sono state molto pesanti, colpendo ancor di più Paesi alle prese con livelli di debito pubblico particolarmente elevati, come nel caso dell'Italia.

Infatti, il mix di bassa crescita economica o, addirittura, di decrescita ed un livello della spesa pubblica ancora elevato, ha peggiorato una situazione già difficile per le nostre finanze pubbliche. Pertanto, i vari Governi che si sono succeduti negli ultimi anni hanno dovuto intraprendere una serie di azioni finalizzate alla correzione del disavanzo, andando anche incontro alle richieste dell'Unione Europea, che a più riprese ha rimarcato l'esigenza di ripristinare il controllo sui saldi di finanza pubblica per garantire la sostenibilità del debito.

I provvedimenti intrapresi sono stati quasi tutti orientati alla riduzione della spesa pubblica. A tal proposito è opportuno sottolineare che, nella maggior parte dei casi, si è trattato di manovre di tagli orizzontali, orientati ad una riduzione indiscriminata delle risorse, ovvero effettuata senza una valutazione "qualitativa" della spesa da "tagliare".

Tali provvedimenti, naturalmente, hanno impattato sui bilanci delle singole Regioni e degli Enti locali, che si sono visti ridurre le risorse ed i trasferimenti dallo Stato, dovendo conseguentemente rimodulare l'allocazione della spesa, con conseguente ridimensionamento di taluni servizi.

### **5.1 Costo degli apparati amministrativi**

Alcuni dei provvedimenti di riduzione della spesa pubblica sono stati finalizzati a voci di spesa ben specifiche, quali quelle per le consulenze, per le autovetture di servizio, per le sponsorizzazioni, per le attività di rappresentanza, per le mostre e per la pubblicità, per i convegni, per la determinazione dei

compensi ai componenti degli organi delle società partecipate ecc., coinvolgendo quindi tutto ciò che riguarda il costo degli apparati amministrativi delle Regioni, degli Enti locali e delle Società partecipate.

Con riferimento a queste ultime si sottolinea che, in molti casi, a causa delle perdite realizzate, esse hanno contribuito a peggiorare le risultanze contabili degli Enti partecipanti.

Senza fare un elenco esaustivo dei vari provvedimenti adottati, che nella maggior parte dei casi hanno assunto i caratteri della decretazione d'urgenza, si evidenzia l'art. 6 del D.L. n. 78/2010, convertito con modificazioni nella L. n. 122/2010, che ha introdotto delle specifiche norme tese a garantire il rispetto di determinati limiti di spesa (per "Studi e Consulenze", "Spese di rappresentanza", ecc.), così come il D.L. n. 95/2012, convertito con modificazioni nella L. n. 135/2012, che ha introdotto disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica o ancora il D.L. n. 66/2014, convertito nella L. n. 89/2014, intervenuto sempre nell'ottica della razionalizzazione della spesa pubblica per beni e servizi.

Con riferimento alle norme del D.L. 78/2010, con deliberazione n. 1268 del 28.10.2011 la Giunta Regionale dell'Umbria ha approvato un atto di indirizzo per l'applicazione delle misure di riduzione dei costi degli apparati amministrativi.

Occorre precisare che le disposizioni dell'art. 6 del D.L. 78/2010 (e successive modificazioni) non sono direttamente applicabili alle Regioni, in quanto, ai sensi del comma 20 del predetto articolo "Le disposizioni del presente articolo non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica.....Il rispetto del parametro è considerato al fine della definizione, da parte della regione, della

puntuale applicazione della disposizione recata in termini di principio dal comma 28 dell'articolo 9 del presente decreto”.

Orbene, andando nel dettaglio degli impegni di spesa per l'anno 2014 per Studi e consulenze, Spese di rappresentanza, Missioni, Formazione ecc. l'Amministrazione regionale, nella propria relazione sul Rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2014, ha rappresentato di essersi attivata per l'attuazione delle misure di contenimento della spesa, allegando a tal fine la seguente tabella:

### SPESE SOGGETTE A LIMITI

Verifica del rispetto per l'anno 2014 (Impegni)

Importi in euro

	Studi e Consulenze	Relazioni pubbl., Mostre, Convegni e Pubblicità	Spese di rappresentanza	Missioni	Formazione	Autovetture
Limite di spesa a decorrere dal 2014	157.806,42	292.629,19	20.000,00	250.000,00	326.852,53	159.720,30
Spese effettuate nel 2014	69.084,88	128.717,89	10.208,34	241.886,70	213.377,25	159.390,35

In ottemperanza alle disposizioni dell'art. 1, comma 173, della L. n. 266/2005, la Regione ha trasmesso alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Umbria copia degli atti riguardanti spese per relazioni pubbliche e di rappresentanza, convegni, mostre e pubblicità, sostenute nel 2014, eccedenti i 5.000 euro.

Sebbene i dati evidenzino una contrazione di questo aggregato di spesa (pari a € 1.384.134,94) rispetto al precedente esercizio, lo stesso risulta eccessivo

rispetto ai livelli stabiliti dal D.L. n. 78/2010 che, ancorché non direttamente applicabili alle Regioni, costituiscono comunque per le stesse disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica, al cui rispetto è stata altresì collegata l'erogazione di un'ulteriore quota pari al 10% dei trasferimenti erariali. Inoltre, l'importo non è in linea con quanto dichiarato dalla Giunta Regionale nella tabella sopra rappresentata.

Anche su questo aspetto la Procura regionale si riserva le opportune valutazioni.

Relativamente, invece, alle spese per “Studi e consulenze” l'importo indicato dalla Regione di una spesa pari a 69.085 euro non corrisponde a quello risultante dall'elenco degli “Incarichi professionali e/o consulenza” trasmesso dalla Regione alla Sezione regionale di controllo in risposta a questionario istruttorio, in cui per tale spesa risultano impegni per € 75.318,24 euro.

Un'ultima considerazione concerne la riduzione dei cosiddetti “costi della politica” della Regione.

In particolare si fa riferimento alle disposizioni dell'art. 1, comma 10, del D.L. n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 213/2012, per il quale i rendiconti di esercizio annuali presentati da ciascun Gruppo consiliare dei Consigli regionali devono essere assoggettati al controllo delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Con riferimento all'esercizio 2014, la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Umbria ha verificato i rendiconti di nove Gruppi consiliari, concludendo per la non regolarità dei rendiconti presentati da due gruppi consiliari.

Nel dettaglio delle contestazioni mosse dalla Sezione si rileva:

- per un Gruppo l'utilizzo di contributi sebbene lo stesso fosse costituito da un solo componente, contrariamente a quanto prescritto dalla normativa regionale (L. R. n. 28/2012) che esclude la contribuzione per le attività istituzionali di Gruppi composti da un solo consigliere;

- per un altro Gruppo, invece, è stato rilevato l'utilizzo di personale in misura superiore rispetto alla dotazione organica massima consentita.

A corredo si segnala che i rilievi di questa attività di verifica svolta dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti dell'Umbria sono stati inviati alla Procura regionale per le opportune valutazioni.

## **5.2 Spesa del personale – Incarichi esterni**

Anche la spesa per il personale, nel corso degli ultimi anni, è stata interessata da diversi provvedimenti orientati alla riduzione della spesa, quali il blocco del turn over, il blocco degli adeguamenti stipendiali ecc.. Questi provvedimenti sono stati adottati ancora prima di quelli relativi alla riduzione delle spese oggetto dell'analisi appena effettuata. Basti pensare, ad esempio, all'art. 1, comma 557, della L. 296/2006, che così dispone: "Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento:

a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile;

b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico;

c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali”.

Ancora, ai sensi del comma 557-quater “Ai fini dell’applicazione del comma 557, a decorrere dall’anno 2014 gli enti assicurano, nell’ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione”.

Le Regioni, quindi, si sono dovute adeguare a tali disposizioni, pena l’applicazione di una serie di divieti, e ciò ha determinato una progressiva riduzione della spesa di personale e del numero di dipendenti.

Con riferimento all’esercizio in esame, la Regione ha attestato di aver rispettato i vincoli di virtuosità della spesa del personale in relazione al disposto normativo sopra indicato, riducendo complessivamente la spesa di circa 2,1 milioni di euro rispetto a quella del 2013, passando dai 60,6 milioni del 2013 ai 58,5 milioni del 2014.

Ciò detto, nell’analizzare la spesa del personale regionale, si rileva che la dinamica retributiva distinta per comparti (direttori generali, dirigenti, categorie ed altro), in particolare per i Dirigenti, Direttori e Coordinatori non coincide con i

dati esposti nel sito istituzionale dell'Ente, al link "Amministrazione trasparente", con le evidenti conseguenze sull'attendibilità delle informazioni in esso riportate.

Ancora, sulla base dei dati riportati sul sito istituzionale della Regione, per l'anno 2013 il trattamento economico annuo lordo dei Direttori e dei Coordinatori regionali è risultato superiore al limite di cui alla L.R. n. 28/2012 in tre casi, mentre per il 2014 detto limite parrebbe sostanzialmente rispettato, atteso che, nei medesimi tre casi, è stato superato di soli 82,00 euro.

In realtà, considerando le effettive retribuzioni, il predetto limite sembrerebbe superiore per importi ben più considerevoli per entrambi gli anni.

Rispetto a quanto ora rappresentato, la Procura regionale si riserva le opportune valutazioni.

Un'ultima annotazione, riguardo la spesa del personale, attiene al numero delle posizioni organizzative di secondo livello (sia quello attuale, pari a 277 unità, sia quello che la Giunta ha intenzione di conseguire entro il 31.12.2015, pari a 260 unità), che risulta elevato; difatti i dipendenti che beneficiano della posizione organizzativa (277) sono quasi la metà dei dipendenti in possesso dei requisiti per accedervi (590), e ciò determina la presenza di 1 posizione organizzativa ogni 2,9 unità di personale.

Nella camera di consiglio appositamente convocata dalla Sezione regionale di controllo, i rappresentanti della Regione hanno ampiamente illustrato le scelte gestionali tese alla riduzione delle posizioni organizzative. Al riguardo, la Procura nel prendere atto dei chiarimenti forniti, ritiene necessario che la Giunta Regionale prosegua nella adozione di adeguate iniziative al fine di pervenire ad un consistente ridimensionamento di tali posizioni organizzative.



Con riferimento, invece alla disciplina per il conferimento di incarichi professionali esterni, si rileva, preliminarmente, che con D.G.R. n. 872 del 14 luglio 2014 la Regione ha approvato la nuova “Disciplina per il conferimento di incarichi professionali esterni”, in sostituzione della precedente D.G.R. n. 1761 del 06/12/2010, che era stata oggetto di rilievi sia da parte della Sezione regionale di controllo che di questa Procura nella Relazione e nel Giudizio di parifica sul Rendiconto 2013. In particolare, è stata eliminata la norma che consentiva l'utilizzo delle graduatorie dei pubblici concorsi, eventualmente disponibili, per il conferimento dell'incarico.

Pertanto, tale modifica normativa non ha avuto effetti sugli incarichi conferiti nel corso del 2014, che risultano essere stati attribuiti sulla base della vecchia normativa.

In applicazione delle disposizioni dell'art. 1, comma 176, L. n. 266/2005, la Regione ha trasmesso alla Sezione regionale di controllo i provvedimenti adottati per il conferimento degli incarichi esterni superiori a 5.000 euro.

Nel corso del 2014 deve evidenziarsi, per i singoli incarichi, l'assenza di documenti comprovanti l'avvenuta ricognizione circa l'accertamento dell'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane proprie. Inoltre, solo per gli incarichi diversi da quelli conferiti per gli uffici di supporto agli organi politici, risulterebbero rispettate le disposizioni di cui al D. L.vo n. 165/2001.

Ancora, deve rilevarsi che, in base alla L.R. n. 26 del 23/03/2000 (per la struttura di supporto al Presidente della Giunta Regionale) e del Regolamento di cui alla D.G.R. n. 770 del 24/05/2010 (per le strutture di supporto al Vice Presidente ed agli Assessori), sia sostanzialmente consentito l'utilizzo di consulenti ed incarichi con assoluta discrezionalità (salvo il limite finanziario ex

art. 3 L. R. n. 26/2000 per la struttura di supporto al Presidente della Giunta), senza osservare le disposizioni di cui al D. lgs. n. 165/2001 e senza alcun criterio selettivo ulteriore.

Tale situazione ha consentito, in alcuni casi, il conferimento di incarichi per gli uffici di supporto agli organi politici, slegati da qualsiasi requisito di professionalità o idoneità del soggetto prescelto.

Nel corso della camera di consiglio sopra richiamata, i rappresentanti della Regione hanno confermato che prima del conferimento degli incarichi esterni è sempre stata effettuata la verifica della insussistenza di professionalità all'interno dell'Ente idonee allo svolgimento degli incarichi in questione.

Dal punto di vista strettamente economico la spesa sostenuta nel 2014 è cresciuta da € 1.294.318,00 del 2013 a € 1.475.307,00 del 2014; l'incremento è stato determinato da un maggiore utilizzo dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa, mentre risulta diminuita la spesa per incarichi di studio, ricerca e consulenza. Al riguardo, i rappresentanti della Regione nel corso della camera di consiglio hanno segnalato che detto incremento di costo ha gravato solo per il 27% su risorse proprie regionali, mentre per il restante 73% sono stati utilizzati fondi vincolati esterni (Stato-U.E.).

Anche in questo caso la Procura regionale, nel prendere atto dei chiarimenti forniti, si riserva comunque gli approfondimenti che si ritenessero necessari.

### **5.3 Patto di stabilità interno**

Altro elemento utilizzato ai fini del contenimento della spesa pubblica è il c.d. patto di stabilità interno, ovvero quel meccanismo per cui vengono predeterminati i livelli di spesa, che non possono essere superati.

Pertanto, anche per l'anno in corso, come avvenuto nel corso degli esercizi precedenti, la Regione ha dovuto dar seguito alle previsioni contenute nella normativa relativa al Patto di stabilità interno delle Regioni a statuto ordinario. Tale Patto, occorre rimarcarlo, non solo subisce variazioni tra i vari esercizi, ma nel corso dello stesso anno è assoggettato a modifiche, sulla base di nuove previsioni e limiti, frutto di interventi legislativi, per cui le Regioni vengono chiamate a contribuire al risanamento dei saldi di finanza pubblica.

Orbene, l'obiettivo programmatico in termini di competenza eurocompatibile della Regione Umbria per l'anno 2014 era inizialmente pari a circa 548 milioni di euro. Nel corso dell'anno, la Regione ha dato applicazione al patto verticale regionale incentivato e al patto verticale regionale, cedendo spazi finanziari a favore degli Enti locali complessivamente per circa 61 milioni di euro a valere sul proprio obiettivo programmatico di spesa.

Se a ciò aggiungiamo:

- un'ulteriore rimodulazione degli obiettivi delle Regioni, a seguito di quanto disposto dalla Conferenza Stato – Regioni, per cui l'Umbria ha ceduto alla Regione Calabria “spazi finanziari nell'ambito del patto di stabilità interno ad invarianza del totale dell'obiettivo di comparto delle regioni a statuto ordinario” per 7,740 milioni di euro;

- un'ulteriore riduzione, per la Regione Umbria, di trasferimenti erariali per 1,37 milioni di euro a seguito di quanto disposto dall'art. 42 del D.L.

133/2014 per cui le Regioni si sono visti richiedere un contributo ai fini dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica;

l'obiettivo annuale è stato rideterminato in circa 478 milioni di euro.

I dati a consuntivo mostrano che il risultato annuale è stato pari a circa 474 milioni di euro, per cui la Regione Umbria ha rispettato il Patto di stabilità interno 2014 inviandone certificazione al Ministero dell'Economia e delle Finanze in data 26.03.2015, ovvero entro i termini di legge (31 marzo) previsti dall'art. 1, comma 461, della L. 228/2012, come modificato dall'art. 1, comma 502, della l. 147/2013.

## **6. La spesa sanitaria**

E' stato già segnalato come molti provvedimenti, alcuni dei quali adottati con decretazione d'urgenza, sono stati attuati per mantenere in equilibrio i saldi di finanza pubblica.

In funzione dell'enorme rilevanza, soprattutto a livello regionale, della spesa sanitaria, il suddetto equilibrio non può prescindere da una attenta valutazione di questa voce di spesa. La Regione, a tal fine, anche per l'anno 2014, ha impartito alle Aziende del sistema sanitario regionale direttive improntate all'adozione di misure necessarie al contenimento della spesa sanitaria, compatibilmente con la necessità di salvaguardare l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA).

E' da sottolineare che, dal 2013, in attuazione del D. Lgs. n. 68/2011 in materia di federalismo fiscale, la Regione Umbria ha applicato la metodologia dei costi standard nella definizione del fabbisogno sanitario, per cui quest'ultimo viene determinato "applicando a tutte le Regioni i valori di costo rilevati nelle tre

Regioni di riferimento (c.d. benchmark), scelte tra le cinque migliori Regioni sia per equilibrio economico che per qualità dei servizi erogati”.

Ancora, in riferimento alle ultime disposizioni legislative in materia di riduzione dei tempi di pagamento dei fornitori del Servizio sanitario regionale, per i quali è fissato il termine di 60 giorni, si sottolinea che anche nel 2014 la Regione Umbria ha effettuato alle Aziende sanitarie apposite erogazioni straordinarie in base alle diverse situazioni finanziarie di ciascuna di esse. Sulla base di tali azioni, nel corso dell'esercizio tre Aziende su quattro hanno registrato tempi medi di pagamento entro i parametri previsti dalla norma vigente.

Con riferimento, invece, alla spesa farmaceutica, seppur evidenziando, da un lato, che i farmaci biotecnologici ed innovativi, proprio per questa loro caratteristica, hanno un prezzo molto più alto rispetto ai medicinali da tempo in commercio, determinando quindi un aumento della suddetta spesa, dall'altro lato si rileva che la Regione ha adottato misure volte a favorire la prescrizione di medicinali a brevetto scaduto, come tali meno costosi rispetto a quelli equivalenti coperti da brevetto.

Individuate le suddette linee d'azione perseguite dall'Ente ed i risultati conseguiti, si sottolinea che anche nel corso del 2014 la Procura è stata destinataria di segnalazioni inviate dalla Sezione Regionale di controllo dell'Umbria circa presunte irregolarità riscontrate nei bilanci di alcune Asl/Aziende ospedaliere.

Tali delibere della Sezione di controllo, che sono riferite ai bilanci dell'esercizio 2012, evidenziano una certa “continuità” delle presunte irregolarità, nel senso che esse si riscontrano anche nelle delibere riferite ad esercizi precedenti.

Senza entrare nel dettaglio dei rilievi mossi dalla Sezione di Controllo, si segnalano alcune criticità evidenziate, che in alcuni casi sono comuni tra le varie Aziende:

✓ scarso ricorso alle centrali di committenza per l'acquisizione di beni e servizi. A tal fine le Aziende, in più occasioni, sono state invitate al costante rispetto delle regole che disciplinano lo svolgimento delle relative procedure.

In diversi casi, altresì, sono state rilevate irregolarità per ritardi nell'indizione di gare per l'aggiudicazione di servizi o l'acquisto di beni, con conseguente proroga dei contratti scaduti;

✓ ripetuta proroga dei contratti di lavoro a tempo determinato, contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nonché spesa per incarichi esterni ancora consistente. Con riferimento a quest'ultima, in alcuni casi non sono state adottate le misure necessarie a pervenire ad una loro significativa razionalizzazione;

✓ mancato rispetto dei limiti previsti per la spesa farmaceutica. A tal fine, in un'istruttoria aperta dalla Sezione Regionale di Controllo con le varie Aziende sanitarie e con la Regione, la Direzione Regionale Salute e Coesione ha evidenziato che il superamento del tetto di spesa per l'assistenza farmaceutica ospedaliera è comune a tutte le Regioni a Statuto ordinario e che solo in piccola parte è ascrivibile alla loro responsabilità, in quanto è l'Agenzia Italiana del Farmaco ad autorizzare l'immissione in commercio di nuovi farmaci ed a fissarne il prezzo di acquisto.

Inoltre, è stato precisato che il tetto della suddetta spesa è calcolato solo in ragione della spesa sostenuta dalle strutture pubbliche per l'acquisto dei farmaci ospedalieri mentre non concorre alla sua determinazione la spesa per l'acquisto

dei farmaci ospedalieri erogati dalle strutture private accreditate e convenzionate. Pertanto, la scelta della Regione Umbria di privilegiare l'offerta ospedaliera pubblica "è fortemente penalizzante rispetto a quella di altre Regioni che hanno privilegiato l'offerta ospedaliera privata accreditata";

✓ carenze in merito all'effettivo controllo dell'attività intramoenia e sulle prestazioni erogate dalle strutture private convenzionate.

Sulla base dei suddetti elementi, si ritiene necessario, da un lato, adottare tutti quei provvedimenti che consentano la rimozione delle suddette criticità e, dall'altro, attuare un costante monitoraggio della spesa sanitaria regionale.

Al riguardo, la Procura regionale si riserva le opportune valutazioni.

## **7. Le società partecipate**

Un ultimo elemento di riflessione attiene la valutazione delle società partecipate dalla Regione. Anche in questo caso trattasi di una materia che, nel corso degli ultimi anni, è stata oggetto di continui interventi legislativi (D.L. 223/2006, convertito con modificazioni dalla L. 4 agosto 2006, n. 248, D.L. 78/2010, convertito con modificazioni dalla L. 30 luglio 2010, n. 122, D.L. 95/2012 convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 135, ecc.) tutti orientati a ridurre il peso, in capo agli Enti (regionali, locali ecc.), delle partecipazioni societarie. Infatti, in molti casi, tali società hanno prodotto perdite, a causa delle loro inefficienze, e tutto ciò ha avuto conseguenze negative per le casse degli Enti partecipanti.

Gli interventi normativi, pertanto, da un lato hanno delimitato l'azione delle suddette società, sia dal punto di vista prettamente operativo - basti pensare a quanto previsto dall'art. 13 del D.L. n. 223/2006 per cui veniva fatto divieto di

possedere partecipazioni in altre società o enti, o ancora al divieto di assunzione di nuovo personale, che a seguito dei limiti posti a carico delle Amministrazioni, in molti casi veniva “collocato” negli enti/società partecipati, in cui le norme assunzionali erano meno restrittive – sia dal lato della razionalizzazione del numero delle società presenti attraverso cessioni delle partecipazioni ed accorpamenti.

Occorre sottolineare che questi provvedimenti sono stati spesso tra loro in contrasto, sia con riferimento alle modalità attuative che ai tempi; ne è prova il fatto che, in molti casi, i termini di legge inizialmente previsti per la loro applicazione sono stati prorogati, ed ancora oggi il quadro non risulta ben definito.

Anche la Regione Umbria è stata interessata da procedimenti di aggregazione degli enti/ società partecipate (Comunità Montane, società in house ecc.).

Tuttavia, ai fini di una valutazione di questi processi, soprattutto dal punto di vista economico e degli effetti concreti sul bilancio dell’Ente, la documentazione fornita dalla Regione risulta carente, in quanto alla data di approvazione del presente Rendiconto per l’esercizio 2014 gli allegati delle suddette partecipate fanno riferimento ai dati del 2013. Ciò non consente, come sottolineato anche dal Collegio sindacale, di “valutare tempestivamente le dinamiche economico patrimoniali delle gestioni in corso”; lo stesso raccomanda “di acquisire flussi informativi aggiornati, anche infrannuali.....che consentano di effettuare un monitoraggio costante e puntuale sull’andamento delle gestioni”.

In realtà la stessa L.R. n. 13/2000, che disciplina, tra l’altro, il bilancio e l’ordinamento contabile della Regione, all’art. 84 statuisce che al Rendiconto generale sono allegati i rendiconti degli enti, aziende, organismi e istituti



dipendenti dalla Regione, i quali sono approvati entro il 30 aprile di ogni anno dalla Giunta regionale.

Pertanto, al fine di fornire un quadro complessivo della situazione finanziaria regionale si evidenzia la necessità di intraprendere efficacemente un processo di consolidamento dei conti, che tenga anche conto di quelli degli enti strumentali e delle società partecipate.

\*\*\*

Alla luce delle considerazioni ora svolte, pur rilevando elementi di criticità, che potrebbero incidere sull'andamento della finanza regionale, soprattutto se non tenuti adeguatamente sotto controllo, si ritiene che essi non influiscano negativamente ai fini del giudizio di parificazione.

P.Q.M.

Il sottoscritto Procuratore Regionale della Corte dei conti per la Regione Umbria, concludendo

CHIEDE

che la Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo per la Regione Umbria, deliberi, nel presente giudizio, la parificazione del rendiconto generale della Regione Umbria per l'esercizio finanziario 2014.

IL PROCURATORE REGIONALE  
Antonio Giuseppone

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Antonio Giuseppone', written in a cursive style.