



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE UMBRIA

2021

RELAZIONE ORALE

UDIENZA DEL 22 SETTEMBRE 2022

Presidente f.f. Acheropita Mondera



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE UMBRIA 2021

RELAZIONE ORALE

UDIENZA DEL 22 SETTEMBRE 2022

Presidente f.f. Acheropita Mondera



CORTE DEI CONTI

Magistrati Relatori:

Presidente f.f. Acheropita Mondera

Premessa introduttiva

Capitolo I La programmazione e il contesto macroeconomico

Referendario Annalaura Leoni

Capitolo II I risultati della gestione

Capitolo III L'indebitamento regionale

Capitolo IV La gestione dell'entrata e della spesa

Capitolo V L'organizzazione dell'Amministrazione regionale ed
il personale

Capitolo VI Il Servizio Sanitario Regionale

Capitolo VII Il Conto Economico e lo Stato Patrimoniale

Consigliere Paola Basilone

Capitolo VIII Le partecipazioni regionali

Capitolo IX Il trasporto pubblico regionale e locale

Capitolo X La gestione fondi eventi sismici

Capitolo XI Le leggi regionali di spesa

Collaboratori incaricati:

Dott.ssa Antonella Castellani

Rag. Rossella Salustri

Dott.ssa Chiara Federici

Dott.ssa Assunta D'Anna

Dott.ssa Serena Ricci

RELAZIONE INTRODUTTIVA

Un saluto a tutte le Autorità intervenute, alla Presidente della Regione, al Procuratore regionale, ai Colleghi della Sezione giurisdizionale e della Procura regionale.

Un ringraziamento al Comandante della Scuola di Lingue Estere dell'Esercito, che ci ospita in questa accogliente struttura.

Esprimo stima e gratitudine nei confronti delle Colleghe Paola Basilone ed Annalaura Leoni, colonne portanti di questa Sezione, la cui competenza e dedizione ha consentito all'Ufficio di svolgere il proprio compito, pur in presenza di situazioni di criticità.

Un grazie sincero ed affettuoso al personale della Sezione - di cui ho potuto apprezzare le notevoli doti umane, la professionalità e lo spirito di servizio - che, con particolare riguardo allo svolgimento delle attività connesse al presente giudizio, si è profuso ben oltre le ordinarie esigenze, dimostrando qualificate competenze, abnegazione e dedizione al lavoro.

Prima di dare inizio al giudizio di parificazione, rivolgo un pensiero commosso al Presidente Massimo Di Stefano, che ci ha lasciati prematuramente.

La parifica del rendiconto, che costituisce la più antica attività che l'ordinamento riserva alla Corte dei conti, quale giudice terzo ed imparziale, a tutela dell'erario ed a garanzia di una corretta gestione

dell'Amministrazione Pubblica, rappresenta un momento di sintesi delle funzioni di controllo e giurisdizionali intestate alla Corte.

Nel 2012, il giudizio di parificazione del rendiconto dello Stato è stato esteso a quello regionale con il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, art. 1, comma 5, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

In questi dieci anni, la verificata esercitata dalle Sezioni regionali di controllo sulle scritture contabili delle Regioni è cambiata e si è evoluta, passando da un'analisi meramente formale ad una più incisiva.

Detta maggiore incisività rappresenta una opportunità per la Regione che, attraverso la pronuncia della competente Sezione regionale di controllo, acquisisce elementi giuridici utilizzabili per garantire l'equilibrio di bilancio e la correttezza dei risultati di amministrazione.

Il documento su cui si incentra, nel giudizio di parifica, l'esame della Sezione regionale di controllo è il rendiconto, che è l'atto con cui la Giunta illustra e certifica le spese e le entrate effettivamente sostenute per la gestione dell'Ente regionale, sottoposto all'approvazione del Consiglio.

Il rendiconto regionale costituisce il momento più alto della democrazia rappresentativa, quello in cui coloro che sono stati eletti per amministrare una collettività, rendono agli elettori il conto del proprio operato e lo fanno nel modo più importante e plastico, ossia documentando come hanno speso i soldi pubblici.

La sostanziale importanza del bilancio è intuibile se si riflette su questi tre concetti fondamentali: le risorse finanziarie sono insufficienti rispetto ai bisogni; l'individuazione dei bisogni da soddisfare e la misura degli stessi è frutto di una scelta politica degli Amministratori; i soldi pubblici, cioè le

risorse usate per garantire servizi e risposte alle esigenze della collettività, derivano dalla contribuzione obbligatoria, ossia dalle tasse.

Da tali considerazioni emerge che il bilancio preventivo ed il rendiconto consuntivo non sono solo un'arida esposizione di cifre ma, come affermato dalla Corte costituzionale (sent. n. 49 del 2018), costituiscono un vero e proprio bene pubblico.

È incontestabile, infatti, che l'amministrazione di una collettività, nazionale o regionale, è strettamente collegata alle risorse e, quindi, al bilancio.

Una spesa legittima ed utile ed una programmazione seria e ponderata sono alla base di una regolare e proficua gestione della cosa pubblica, il cui controllo è affidato dal legislatore alla Corte dei conti, chiamata a “... *verificare che le scelte gestionali, sottese alle spese ed alle entrate, siano coerenti con il mantenimento dell'equilibrio finanziario dei conti, al fine di recuperare più significativi livelli di crescita e di garantire il rispetto del patto inter-generazionale nella ripartizione degli oneri*” (Sezioni Riunite in sede di controllo, 26 giugno 2019).

Un aspetto di rilievo della parifica è costituito dalla partecipazione del Procuratore regionale, che garantisce rappresentanza e tutela allo Stato-Comunità, in un procedimento che è un “giudizio”, non solo in senso formale, ma anche sostanziale, come si rileva dalla circostanza che la decisione sulla parifica del rendiconto è assunta dalla Sezione regionale di controllo “In nome del Popolo Italiano”.

La stessa terminologia (“rendiconto”), indica il momento in cui chi è chiamato ad amministrare una comunità doverosamente “rende il conto” della gestione perché, alla base dell'attività di ogni Ente, vi è il bilancio, che

non è solo un insieme di dati contabili e finanziari, ma costituisce la rappresentazione plastica di una buona o cattiva gestione.

Da decenni (Corte Costituzionale sentenza n. 226 del 1976) è stata riconosciuta alla Corte dei conti, in ragione della sua particolare posizione istituzionale e della natura delle sue attribuzioni di controllo, la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale delle norme, estendendola negli anni alle varie attribuzioni, dal giudizio di parifica dei rendiconti regionali ai piani di riequilibrio degli Enti locali.

Con la pronuncia n. 80 del maggio 2021, il Giudice delle leggi, nell'accogliere la questione di legittimità costituzionale sollevata da una Sezione regionale di controllo, nei confronti dell'art. 39 *ter*, commi 2 e 3, del decreto-legge n. 162 del 2019, convertito nella legge n. 8 del 2020, in materia di FAL, ha ribadito che la Corte dei conti è composta da *"magistrati, dotati delle più ampie garanzie di indipendenza (art. 100, comma 2, Cost.)"*, e che è l'*"unico organo di controllo che goda di una diretta garanzia in sede costituzionale"*.

È in questa veste che la Sezione sottopone a verifica il rendiconto regionale, al fine di procedere alla parificazione dello stesso, in presenza delle condizioni di legge.

Con la previsione di tale istituto, il legislatore ha inteso offrire alla Regione uno strumento di conoscenza ed approfondimento delle problematiche economiche e finanziarie regionali, attraverso la trasmissione del giudizio di parifica al Consiglio regionale, per consentire il controllo politico che il potere legislativo esercita sul potere esecutivo, gestore delle pubbliche risorse.

Il rispetto dei principi sottesi ad un corretto bilancio ed un corretto rendiconto, costituiscono il presupposto imprescindibile di una buona amministrazione, attuale e futura.

In questo particolare e difficile momento storico, è forte il bisogno e la speranza di una rinascita collettiva, in ambito sociale, economico, culturale.

Proprio l'Umbria, può simboleggiare questa Rinascita: è una terra unica al mondo; fin dall'antichità è stata un crocevia di popoli (Romani, Longobardi, Etruschi); ha dato i natali ad artisti di elevata caratura come il Perugino, il Pinturicchio, Jacopone da Todi; qui è nato San Francesco d'Assisi che, oltre ad essere una colonna della spiritualità mondiale, ha scritto Il Cantico delle creature, il primo documento letterario della lingua italiana.

Si sente spesso dire che, dopo questa pandemia, nulla sarà come prima e può darsi che sia davvero così, ma mi piace intendere questa affermazione nel senso che il mondo sarà più coeso e più giusto, che la correttezza ed il rigore saranno il faro dell'azione amministrativa e che le ingenti risorse europee verranno spese con economicità, efficienza ed efficacia.

Solo così trarremo forza da questa debolezza, che ha colpito il mondo intero, e guarderemo al futuro con fiducia e speranza.

CAPITOLO I

La Programmazione e il contesto macroeconomico

Il Documento di economia e finanza regionale 2021-2023 (DEFR), approvato nel dicembre 2020, oltre che rappresentare gli scenari economico – finanziari internazionali, nazionali e regionali, mostra le conseguenze della diffusione epidemiologica da Covid -19.

L'anno 2020, come già evidenziato nella Relazione di questa Corte del precedente esercizio, ha visto importanti riflessi negativi in termini di PIL globale e non sono mancati effetti a livello regionale.

Le prospettive di espansione per l'anno 2021 sono state confermate da una crescita del PIL nazionale pari al 4% e da una crescita dell'economia regionale, secondo l'indicatore trimestrale fornito dalla Banca d'Italia, del 6,5%.

Il Documento di programmazione declina, nel contesto economico regionale, le linee trasversali di intervento necessarie per contribuire alla ripresa economica nel triennio 2021-2023.

In particolare, tali misure sono orientate su tre principali linee di attuazione: sostegno alle imprese, rilancio del settore turistico e riposizionamento dell'offerta turistica del brand umbro, ripresa delle attività sportive regionali. Le dinamiche economiche, entro cui si muove la programmazione 2021-2023, s'inseriscono, tuttavia, in un eterogeneo quadro nazionale contraddistinto dall'avvio della programmazione del "Piano nazionale di ripresa e resilienza umbra 2021-2026", la "Riprogrammazione delle risorse comunitarie 2014 - 2020" e la "Nuova programmazione comunitaria 2021-2027".

Giova sottolineare che auspicio per lo sviluppo regionale è l'attuazione di

politiche integrate e sinergiche proiettate alla massima funzionalizzazione delle risorse disponibili. In tal senso la Regione ha sollecitato il Governo centrale ad un coinvolgimento attivo delle amministrazioni territoriali al fine di consentire una concreta e diretta attuazione dei diversi progetti.

In tale contesto sarà determinante la programmazione delle risorse provenienti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Il Piano è ambizioso e ricomprende nel contesto regionale 45 proposte per un fabbisogno finanziario di circa 3 miliardi di euro. Non marginale sarà l'attenzione posta sugli interventi per le aree del sisma 2016 che necessitano di un'accelerazione per la fase di ripresa.

Complementare al DEFR è la "Relazione sullo stato di attuazione del programma di governo e sull'amministrazione regionale 2021".

Oltre che la verifica degli obiettivi della programmazione regionale perseguiti nel corso dell'anno 2021, l'atto ripercorre l'utilizzo delle risorse connesse ai programmi POR FESR, FSE, FEASR e programmazione comunitaria 2021-2027, anche alla luce degli strumenti connessi al PNRR.

Nel corso del 2021, il Programma POR FSE 2014-2020 è stato oggetto di una modifica finalizzata alla rimodulazione di interventi già previsti e realizzati all'interno del Programma per fronteggiare il perdurare dell'emergenza sanitaria.

Il Programma di Sviluppo Rurale (PSR) 2014 - 2020 è stato prorogato per le annualità 2021 - 2022 e la sua dotazione ha visto nel corso dell'anno 2021 un incremento di 286 mln di euro. È stata confermata l'efficacia di attuazione del Piano sia in termini di contributi erogati che di realizzazione dell'intero programma. La Regione ha raggiunto l'obiettivo prefissato nel mese di novembre dell'anno 2021.

Riguardo al Fondo di Coesione e Sviluppo 2014 -2020, nel corso del 2021 è stato approvato il nuovo Piano per un valore complessivo di 541 milioni di euro.

Determinante per l'economia regionale dei prossimi anni sarà la "Nuova programmazione comunitaria 2021 - 2027". I lavori preparatori per l'accordo sono stati avviati nel corso del 2019. Nella seconda metà dell'anno 2021 l'amministrazione regionale ha concentrato la propria attività nell'individuazione degli obiettivi di policy su cui far convergere le risorse per i prossimi sette anni.

Nel corso di tali attività sono emerse valutazioni in merito alle direttrici su cui focalizzare il processo decisionale. In particolare, incrementare le azioni a favore delle PMI per contrastare gli effetti della pandemia; agevolare la presentazione di progetti di innovazione; supportare interventi che incrementino il ricorso a tecnologie informatiche; privilegiare gli investimenti di prevenzione sismica.

Nel complesso ed eterogeneo quadro finanziario rappresentato, la Regione Umbria si è impegnata a garantire il rispetto dei vincoli finanziari grazie ad una politica di bilancio finalizzata a garantire lo sviluppo economico e i servizi essenziali sull'intero territorio regionale. In particolare, l'intera manovra di bilancio per il triennio 2021-2023 ha fronteggiato sia gli effetti dell'emergenza sanitaria sia la possibilità di creare le condizioni per la ripartenza economica e sociale della Regione.

L'amministrazione regionale, in particolare, ha avuto in considerazione i seguenti aspetti: mantenimento del livello di pressione fiscale, salvaguardia degli equilibri di bilancio, forte sostegno agli investimenti, attuazione e ottimizzazione delle risorse comunitarie, rafforzamento delle azioni per

favorire la ripresa delle attività economiche maggiormente colpite dalla crisi sanitaria.

CAPITOLO II

I risultati della gestione

Le verifiche condotte hanno evidenziato la permanenza degli equilibri di bilancio sia in sede di previsioni iniziali sia in fase di assestamento.

L'esercizio si è chiuso con un Risultato di competenza positivo e pari ad € 46.238.091,65, determinato dal risultato positivo della gestione corrente (€ 56.329.971,18) solo parzialmente assorbito dal risultato negativo della gestione in conto capitale (- € 10.091.879,53). Le risorse assorbite dagli accantonamenti previsti dalle vigenti leggi e dai principi contabili e il rispetto dei vincoli specifici di destinazione, hanno, invece, determinato la negatività degli ulteriori saldi dell'Equilibrio di bilancio e dell'Equilibrio complessivo, pari, rispettivamente, a - € 15.683.974,93 e a - € 28.693.863,30.

Relativamente alla massa dei residui attivi, si evidenzia che, dalla riconciliazione delle partite di debito/credito con le società partecipate e gli enti, risultano "minori crediti" della Regione rispetto ai debiti dichiarati da tali organismi per € 930.159,00, relativi ad anticipi erogati dalla Regione a Sviluppumbria S.p.A. e a Umbria Digitale S.c. a r.l. per la realizzazione di progetti non ancora completati che saranno contabilizzati dalla Regione a seguito della presentazione della relativa rendicontazione.

Con riferimento all'attività di conciliazione dei reciproci rapporti finanziari tra la Regione e gli Enti del territorio umbro, pur valutandosi positivamente il percorso intrapreso recentemente dall'Amministrazione regionale, a partire dalla seconda metà dell'esercizio 2021, caratterizzato dall'interlocuzione diretta con gli Enti stessi, va comunque evidenziato che l'attività svolta ad oggi consente di superare solo in minima parte le criticità

segnalate nella relazione allegata alla decisione di parificazione del rendiconto 2020.

Emerge, infatti, che le verifiche finalizzate alla conciliazione sono ancora parziali e che risultano, comunque, numerose poste contabili ancora non verificate, non conciliate o conciliate con diversa esigibilità, a fronte del reciproco controllo dei dati riferito ad un esiguo numero di enti.

La Sezione, nel prendere atto degli impegni rinnovati dall'Amministrazione regionale in occasione del contraddittorio orale, auspica che la definitiva conciliazione dei rapporti finanziari si concluda in tempi brevi, anche al fine di determinare la necessaria aderenza delle scritture contabili regionali ai principi di cui all'All. 4/2 del d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i. nonché a garanzia della correttezza alle operazioni di riaccertamento ordinario, ex art. 3, c. 4, del medesimo decreto legislativo.

Con riguardo alle funzioni regionali riallocate alle Province con l.r. n. 10/2015, la Sezione rileva gli scarsi progressi compiuti al fine di giungere ad una definizione della controversia con le due Amministrazioni provinciali - in particolare quella di Perugia - in ordine al finanziamento delle spese da queste già sostenute sino ad oggi, nonché per quelle riferite alle future annualità, e con particolare riferimento a quelle inerenti alla viabilità regionale. Non risulta, infatti, ancora raggiunto alcun accordo formale al riguardo, nonostante gli impegni assunti nel tempo dall'Amministrazione regionale, ad esito delle reiterate sollecitazioni della Sezione. Sul punto, il Collegio prende atto dell'intento da ultimo manifestato dalla Regione di sottoscrivere un accordo con la provincia di Perugia entro la fine del 2022.

Si prende, altresì, atto dell'accantonamento di risorse previsto nel risultato di amministrazione 2021 al fondo passività potenziali, sul quale la

Sezione non può esprimere valutazioni di adeguatezza, stanti la mancanza di una effettiva definizione di tutti i reciproci rapporti finanziari e la genericità delle informazioni fornite sul punto dall'Amministrazione.

Si ribadisce conclusivamente l'esigenza di una più stretta e fattiva collaborazione tra Amministrazioni regionale e provinciali, per addivenire ad una definitiva soluzione della questione in tempi brevi, alla quale si accompagna quella di garanzia, da parte della Regione, di risorse sufficienti a consentire alle Province il pieno svolgimento delle suddette funzioni, a vantaggio di tutta la collettività.

CAPITOLO III

L'indebitamento regionale

L'indebitamento regionale al 31.12.2021 ammonta a 505.501 migliaia di euro, in riduzione di 15.779 migliaia di euro rispetto all'esercizio precedente.

Nel corso del 2021 l'Amministrazione non ha contratto il nuovo debito programmato a copertura degli investimenti, a fronte dei quali sono stati registrati impegni per complessivi € 21.888.873,08, di cui € 183.091,95 costituenti economia ed € 7.315.866,59 reimputati agli esercizi 2022 (€ 7.175.866,59) e 2023 (€ 140.000,00), con contestuale incremento, per pari importo, dei mutui autorizzati e non contratti dei relativi esercizi. Pertanto, dopo l'operazione di riaccertamento ordinario al 31.12.2021, l'ammontare degli impegni in parola imputati all'esercizio 2021 è risultato pari ad € 14.389.914,54, con generazione di ulteriore disavanzo da mutui autorizzati e non contratti per € 14.331.733,24.

Riguardo agli oneri di servizio del debito, nell'esercizio 2021 è iniziato il recupero delle quote capitale ridotte nel 2020 per effetto dell'operazione di rinegoziazione effettuata in tale esercizio per rendere disponibili risorse destinate ad interventi di ristoro per le categorie danneggiate dalle restrizioni connesse all'emergenza epidemiologica Covid-19.

La Regione ha rispettato i limiti alla "Capacità di indebitamento" di cui all'art. 62, comma 6, del d.lgs. n. 118/2011. In particolare, il margine disponibile per l'assunzione di nuovo indebitamento (€ 32.238.148,93) risulta aumentato rispetto alle previsioni iniziali (€ 28.920.537,98) in seguito alla riduzione del disavanzo da mutui autorizzati e non contratti per effetto degli avanzi di

gestione conseguiti e della correlata riduzione delle autorizzazioni a contrarre i relativi mutui a pareggio.

Nel corso dell'esercizio l'Amministrazione si è avvalsa della facoltà concessa dall'art. 1, comma 597, della legge n. 234/2021, procedendo alla rinegoziazione dell'anticipazione di liquidità di originari € 17.222.000,00 contratta nel 2013, ad un tasso fisso del 3,059% (e pertanto superiore alla soglia del 3% indicata dalla richiamata normativa), con prolungamento del periodo di ammortamento dal 30 giugno 2043 al 30 giugno 2051. Dalle prospettazioni offerte risulta che in esito a tale operazione l'Amministrazione conseguirà un beneficio in termini di oneri finanziari di complessivi € 826.445,46.

Relativamente alle operazioni in derivati, anche nel 2021 il differenziale complessivo è risultato negativo - seppur in progressiva riduzione - confermando la tendenza registrata nei precedenti esercizi. Riguardo al valore globale delle operazioni in essere indicato nella Relazione sulla gestione al Rendiconto 2021 - positivo e pari ad € 92.100.676,70 - anche per tale anno occorre evidenziare l'incidenza del Fondo di accantonamento (*Sinking Found*) e swap di ammortamento costituito a fronte del prestito obbligazionario con ammortamento "*bullet*", mentre le operazioni IRS presentano un valore stimato negativo.

CAPITOLO IV

La gestione dell'entrata e della spesa

Per quanto concerne la gestione dell'entrata e della spesa, occorre rilevare che le previsioni definitive delle entrate di competenza ammontano a 4.432.429.702,36 euro, di cui 157.093.781,64 euro riferite al Fondo pluriennale vincolato e 81.028.124,97euro ad Utilizzo avanzo di amministrazione. Gli accertamenti in conto competenza dell'esercizio sono pari a € 2.924.012.963,15 (65,97% delle previsioni) e sono stati riscossi € 2.409.176.088,75 (82,39% dell'accertato), con la conseguente formazione di residui attivi per € 514.836.874,40; il 47,92% dei residui attivi formatisi per effetto della gestione proviene dalle entrate del Titolo I (entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa) ed è riferibile prevalentemente ai trasferimenti derivanti dalle regolazioni delle operazioni afferenti alle anticipazioni per il fabbisogno sanitario.

Relativamente alle spese si rileva che le previsioni definitive di competenza ammontano a € 4.432.429.702,36, di cui € 2.902.474.058,41 (65,48%) impegnate, € 1.288.756.538,91 (29,08%) relative ad economie (determinate, principalmente, da servizi per conto terzi e partite di giro) ed € 185.722.745,65 (4,19%) relative a FPV. I pagamenti ammontano a € 2.339.778.049,96, pari all'80,61% degli impegni assunti, con conseguente formazione di residui passivi per € 562.696.008,45.

In relazione alla gestione delle entrate e delle spese nel 2021, la Sezione ritiene di richiamare ancora una volta l'attenzione della Regione sulla necessità di distinguere, nell'ambito delle spese per "relazioni pubbliche, mostre, convegni e pubblicità", quelle riferibili ai "costi degli apparati amministrativi",

ex art. 6, comma 8, del decreto-legge n. 78/2010, dalle altre, inserite in programmi di sviluppo socio-economico per la comunità ed il territorio umbro, peraltro notevolmente aumentate nell'esercizio 2021 rispetto a quanto registrato nei due esercizi precedenti. Ciò con riferimento alla distinzione operata in proposito anche dalla Regione, nell'individuare la spesa esclusa dai già menzionati limiti.

Di fatti, come già evidenziato da questa Sezione nelle Relazioni allegate alle decisioni di parificazione dei rendiconti degli ultimi esercizi, il punto centrale del discrimine è costituito "dalla finalizzazione della spesa alle concrete esigenze di sviluppo della predetta comunità e/o del relativo territorio, piuttosto che ad episodiche e sporadiche forme di spesa per mostre convegni ecc., riferite al personale proprio della Regione e/o comunque rapportabili agli apparati della Regione medesima". Trattasi di un aspetto che, nel suo concreto apprezzamento, è rimesso alle responsabili determinazioni della Regione, la quale, peraltro in sede di contraddittorio orale – in linea con gli impegni già assunti in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto 2020 –, ha riferito l'intenzione della Giunta regionale di intervenire anche in via regolamentare per disciplinare gli aspetti contestati e definire la distinzione richiesta.

Deve, poi, rilevarsi la non conformità del mancato riversamento nel bilancio regionale dell'avanzo di amministrazione formatosi a termine d'esercizio 2020 nella gestione dell'Assemblea legislativa a quanto disposto dal citato art. 47, comma 2, dello Statuto regionale – che richiede che le risultanze finali del conto consuntivo dell'Assemblea legislativa siano incluse nel rendiconto generale della Regione – e ai principî generali dell'unità del bilancio e dell'universalità. In merito, la Regione, in sede di contraddittorio orale, ha

segnalato lo svolgimento di approfondimenti volti ad individuare una soluzione definitiva alla questione sollevata.

CAPITOLO V

L'organizzazione dell'Amministrazione regionale ed il personale

La Sezione ha esaminato gli assetti organizzativi dell'Amministrazione regionale, in particolare analizzando gli atti di programmazione relativi al personale, la conformità di questi alla normativa nazionale e regionale e la relativa attuazione nell'esercizio finanziario 2021.

È stata, in particolare, esaminata la struttura organizzativa della Regione, sia in relazione al quadro normativo regionale di riferimento, sia con specifico riferimento agli aggiornamenti intervenuti nell'esercizio 2021 ed incidenti sull'articolazione della struttura stessa. Questa, infatti, ha trovato definizione nella l.r. n. 2/2005 (integrata e modificata nel corso del tempo e, da ultimo, con l.r. n. 3/2021), attuativa, altresì, dello Statuto regionale, di cui alla l. r. n. 21/2005 e s.m.i. Al riguardo, in particolare, è emerso che, ai sensi dell'art. 33, c. 2 dello Statuto, la dotazione organica del personale regionale deve essere adeguata allo svolgimento delle funzioni spettanti alla Regione e che l'art. 2 della l.r. n. 2/2015, nell'individuare i principi generali ai quali si ispira la disciplina dell'organizzazione degli uffici e della dirigenza, fa riferimento al miglioramento dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa regionale ed all'incremento della sua capacità di rispondere alle esigenze ed ai bisogni della comunità amministrata, anche attraverso la flessibilità nell'organizzazione e nella gestione delle risorse.

Il Legislatore regionale ha previsto (art. 4, c. 1 e art. 17 della l.r. n. 2/2005 e s.m.i.) che la Giunta approvi il piano triennale dei fabbisogni di personale secondo gli indirizzi della programmazione regionale e proceda periodicamente alla verifica della struttura organizzativa, tenendo conto, in

particolare, delle esigenze correlate all'evoluzione istituzionale e funzionale della Regione e della domanda dei servizi, del conferimento di funzioni agli enti locali e della verifica dei fabbisogni delle varie direzioni regionali.

Al riguardo, dall'analisi effettuata dalla Sezione, è emersa l'esigenza di adeguamento della regolamentazione regionale in materia; necessità rilevata nello stesso piano triennale dei fabbisogni del personale 2021-2023, che ha qualificato tale aggiornamento quale condizione preliminare all'attuazione delle azioni programmate, così realizzabili con maggiore aderenza ai principi generali sopra elencati. Sono stati, pertanto, adottati molteplici interventi di modifica regolamentare e di riorganizzazione delle strutture regionali di comparto e della dirigenza.

Oltre ai provvedimenti di adozione e di rimodulazione del piano triennale dei fabbisogni di personale, risultano adottati anche atti di programmazione relativi alle procedure concorsuali pubbliche, alle procedure di sviluppo professionale del personale interno, a quelle di stabilizzazione ed a quelle di affidamento delle diverse tipologie di incarichi esterni. Tutte le suddette procedure sono state programmate dall'Amministrazione regionale in funzione delle esigenze dalla stessa già rilevate. Con particolare riferimento alla dirigenza, negli atti di organizzazione esaminati è stato possibile riscontrare la presenza di un elevato numero di strutture assegnate ad interim – ricondotta dalla Regione all'impossibilità di coprire tutte le strutture esistenti con l'organico – fino alla realizzazione delle misure programmate nel piano triennale 2021-2023. Quanto, poi, al personale del comparto, l'Amministrazione regionale ha manifestato una *“particolare sofferenza organizzativa”* per tutti i Servizi regionali, ricondotta dalla stessa al perdurare dell'emergenza sanitaria in atto, nonché ad esigenze di continuità

nell'avanzamento dei piani e dei programmi in corso, con particolare riferimento alle attività riconducibili alla chiusura della programmazione comunitaria 2014-2020, all'apertura della nuova programmazione 2021-2027 ed all'avvio dell'attuazione del PNRR, in considerazione degli obiettivi e priorità da questo imposti e delle relative tempistiche.

D'altronde, l'Amministrazione regionale aveva manifestato la *“necessità [di] rafforzamenti del personale in servizio al fine di pervenire al risultato di una ottimale gestione delle attività svolte”* già in sede di redazione del piano triennale dei fabbisogni di personale 2021-2023, approvato a luglio 2021, *“anche sulla base dei dati finanziari, avendo cioè in conto che l'ente rispetta il tetto alla spesa del personale”*, rientrando nelle condizioni previste nella normativa nazionale.

La composizione della dotazione organica regionale ha registrato una costante diminuzione nel triennio 2019-2021, soprattutto con riferimento al personale di categoria D: situazione indotta dal progressivo turn over del personale, come segnalato dalla stessa Amministrazione regionale nei propri provvedimenti. Al riguardo, l'analisi delle misure adottate dalla Regione nella programmazione dei fabbisogni triennali ha mostrato come l'Amministrazione abbia previsto procedure, sia di sviluppo professionale verticale che concorsuali pubbliche, prediligendo proprio la categoria professionale D, maggiormente incisa dal turn over nell'ultimo triennio, oltre alle procedure selettive per la dirigenza, finalizzate ad ottimizzare la funzionalità delle strutture organizzative, anche di nuova istituzione.

Al riguardo, la Sezione osserva come il concretizzarsi delle politiche assunzionali pianificate appaia rilevante in ordine ad attività e funzioni che la Regione è chiamata a svolgere, tanto più in un momento storico caratterizzato ancora dagli effetti della pandemia e dalla spinta del Legislatore nazionale al

potenziamento degli organici, anche al fine di consentire l'accelerazione degli investimenti pubblici, secondo l'esigenza manifestata in occasione dell'approvazione delle misure urgenti di crescita economica.

Dette politiche, volte alla effettiva sostituzione del personale cessato o in cessazione nel triennio, non hanno sostanzialmente tenuto conto della facoltà di cui all'art. 33, d.l. n. 34/2019, nonostante la Regione Umbria rientri nei parametri previsti dalla norma. L'Amministrazione regionale, interpellata in merito, ha riferito che è intento della Giunta mantenere tendenzialmente invariata la spesa e di contenere il programma assunzionale entro il valore delle cessazioni, rispondendo *“ad un criterio di contenimento della spesa in relazione agli stanziamenti del bilancio 2021-2023, prevedendo che a regime, dal 2023 lo scostamento in incremento [dato dal differenziale tra la disponibilità finanziaria e la spesa per le nuove assunzioni programmate] determinerà un incremento della spesa consolidata non superiore al 0,50%, con ciò presumendo che potrà essere assicurato altresì il contenimento della spesa al di sotto del valore soglia, senza significativi scostamenti rispetto ai valori registrati”*. Al riguardo, la Sezione ha preso atto dell'intento dell'Amministrazione regionale di circoscrivere la facoltà di cui al menzionato art. 33, d.l. 34/2019 entro limiti notevolmente più stringenti rispetto a quelli potenziali, in considerazione del valore soglia effettivo calcolato per la Regione Umbria nell'8,9% rispetto al limite potenziale dell'11,5% previsto dal Legislatore per la fascia demografica regionale di riferimento.

CAPITOLO VI

Il Servizio Sanitario Regionale

Anche nell'anno 2021, come nel precedente, la programmazione e le attività del Servizio Sanitario Regionale sono state condizionate dalla pandemia da Covid-19 che ha comportato il perdurare dello stato di emergenza dichiarato in data 11 marzo 2020 e prorogato, da ultimo, fino al 31 marzo 2022.

In dettaglio, con riferimento all'anno 2021 il finanziamento delle spese connesse all'emergenza Covid-19 per la Regione Umbria, disposto dai decreti emergenziali, è ammontato a complessivi € 28.019.607,43, di cui € 27.944.390,29 assegnati nel 2021 ed € 75.217,20 definiti nel 2022, ma a valere sul finanziamento 2021. Tali risorse sono state assegnate alle Aziende del S.S.R. per € 26.327.819,83 e accantonate in GSA per € 844.071,20.

L'art. 16, comma 8-septies, del d.l. n. 146/2021 ha previsto l'assegnazione di ulteriori risorse, quale contributo statale a titolo definitivo alle ulteriori spese sanitarie collegate all'emergenza, determinate per la Regione Umbria in complessivi € 20.368.797,00 che, pur assegnate nel 2022 e registrate nel bilancio di previsione 2022, hanno concorso alla valutazione dell'equilibrio finanziario per l'anno 2021, come espressamente previsto dalla richiamata disposizione.

Per le finalità in esame sono state, altresì, destinate dalla Regione alle Aziende del SSR risorse per circa 12,9 milioni di euro, di cui 11,3 milioni di euro derivanti dalla riprogrammazione dei fondi europei POR-FESR 2014-2020.

Secondo quanto riferito, le risorse assegnate per l'anno 2021, unitamente alle economie provenienti dall'anno 2020 e accantonate al termine del precedente esercizio (24,3 milioni di euro), sono state interamente utilizzate nel corso

dell'anno 2021, sia per le specifiche finalità individuate dalla normativa emergenziale, sia per il finanziamento degli ulteriori costi connessi all'emergenza, stanti la facoltà d'utilizzo flessibile delle risorse in parola prevista dal legislatore anche per l'anno 2021 e il parere positivo del Ministero della Salute in ordine alla specifica relazione presentata in proposito dalla Regione Umbria.

Relativamente allo stato di attuazione degli interventi, le informazioni trasmesse dall'Amministrazione sono riferite, sostanzialmente, alle complessive attività realizzate a livello di sistema sanitario regionale, senza specificazioni in merito alla azienda di riferimento e alla dimensione economico-finanziaria degli interventi attuati. Riguardo, in particolare, alle economie accantonate al 31 dicembre 2020, si rappresenta che dall'analisi della movimentazione delle stesse nel bilancio regionale emerge l'invarianza dei residui passivi da riportare all'esercizio 2022, dalla quale si desume la mancata erogazione da parte della Regione di ulteriori risorse alle Aziende del SSR e la correlata mancata rendicontazione dei sottostanti interventi. In sede di contraddittorio orale la rilevata stasi è stata riferita alla circostanza che nel 2021 la Regione, anche a causa dell'incertezza dell'utilizzo flessibile delle risorse, ha subordinato le erogazioni – ad oggi in corso – alla rendicontazione degli interventi da parte delle Aziende; l'Amministrazione, nella medesima occasione, ha segnalato l'avvenuta approvazione e ha conseguentemente trasmesso alla Sezione il bilancio consolidato del SSR, contenente una dettagliata informativa sugli interventi, della quale la Sezione prende atto.

Tanto premesso in ordine alla gestione dell'emergenza Covid-19, le disponibilità finanziarie complessive destinate al finanziamento del S.S.R. per l'anno 2021 ammontano ad € 1.828.243.466, delle quali € 1.774.426.067

assegnate alle Aziende ed € 53.817.398 trattenute in GSA, di cui € 5.810.184 relative a risorse vincolate non ancora assegnate alle Aziende del SSR ed € 48.007.214 relative a risorse destinate alle spese direttamente gestite dalla Regione, tra le quali € 14.213.516,19 destinate al finanziamento annuale dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente (ARPA) ed € 20.000.000,00 all'accantonamento di risorse per il sistema di autoritenzione del rischio sanitario.

Riguardo alle risorse trattenute in GSA, si evidenzia che la Regione ha fornito riscontro alla richiesta formulata dal Magistrato istruttore finalizzata ad acquisire il dettaglio delle stesse al 31 dicembre 2021 (distinte per anno di provenienza, con indicazione degli impegni assunti a valere sulle stesse, del relativo capitolo e dell'ammontare dei corrispondenti residui conservati al termine dell'esercizio, con specificazione delle sottostanti finalità), solo con la nota controdeduttiva del 6 settembre 2022, in tempi non adeguati per una compiuta valutazione degli elementi forniti.

L'analisi dei capitoli ricompresi nel "perimetro sanità" ex art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 e, in particolare, delle movimentazioni degli accertamenti e degli impegni per servizi per conto terzi riferiti alle anticipazioni mensili sul Fondo Sanitario Nazionale, ha evidenziato la mancata corrispondenza tra i residui passivi del capitolo 09903_S "Estinzione delle anticipazioni mensili sul Fondo Sanitario Nazionale" e i residui attivi delle entrate del titolo I destinate al finanziamento della sanità - con particolare riferimento all'esercizio 2020, per il quale la discordanza riguarda oltre 6 milioni di euro -, contrariamente a quanto indicato in proposito nella Relazione della Giunta al Rendiconto, nella quale è stato rappresentato che i residui passivi in parola risultano conservati a fronte dei residui attivi delle entrate per le quali "devono essere disposte le

regolarizzazioni contabili da parte del Ministero". La Sezione, a tale proposito, prende atto delle giustificazioni addotte dalla Regione in sede di contraddittorio orale; i dati contabili alle stesse sottesi potranno, però, essere compiutamente esaminati solo al termine dell'esercizio 2022, a seguito della trasmissione da parte dell'Amministrazione della relativa documentazione.

Inoltre, relativamente alla mancata chiusura delle anticipazioni relative alle annualità 2012, 2014, 2017 e 2018 (per le quali risulta, invece, garantita la corrispondenza tra i residui di cui sopra), dovuta – secondo quanto riferito – alla mancata disponibilità dei relativi decreti, nel prendere atto di quanto riferito dall'Amministrazione circa l'avvio dei contatti con il MEF-RGS al fine di reperire i decreti definitivi necessari per procedere alle relative regolarizzazioni contabili, si osserva che la Regione non ha tuttavia fornito alcun chiarimento in merito alle ragioni che hanno determinato i rilevati ritardi.

In merito al risultato economico del S.S.R., dal CE consolidato IV trimestre 2021 emerge un risultato positivo di € 205.238,88.

A tale proposito occorre evidenziare che il predetto equilibrio complessivo è stato raggiunto dalla Regione in esito ad un percorso avviato con il Tavolo di verifica degli adempimenti dal mese di aprile 2022 (in seguito alla rilevazione di un disavanzo di 23,1 milioni di euro che aveva indotto il Tavolo a rilevare la sussistenza dei presupposti per l'avvio della procedura di diffida a provvedere al relativo piano di rientro) e proseguito poi con successive valutazioni da parte dello stesso, anche in seguito alla disponibilità ai fini dell'equilibrio 2021 di ulteriori risorse assegnate dalla Regione agli Enti del SSR.

In seguito a tali verifiche, rilevato il raggiungimento dell'equilibrio, il Tavolo ha dato atto del venir meno dei presupposti per la procedura di diffida. Al

contempo, tuttavia, nel sottolineare il *“rilevante livello di costi incrementali registrato nel 2021, anche rispetto al 2019”* il Tavolo ha invitato la Regione ad *“un approfondimento sulla sostenibilità strutturale degli stessi, anche con riferimento all’offerta ospedaliera, al fine di garantire, in condizioni di efficienza e appropriatezza nell’erogazione dei LEA, l’equilibrio del SSR nel tempo, stante anche la non strutturalità di talune entrate registrate nell’ultimo biennio”* (v. verbale 7 giugno 2022).

A tale riguardo, affinché anche nei prossimi esercizi possa essere garantita la salvaguardia dell’equilibrio con le risorse disponibili a legislazione vigente, nel perseguimento della preminente finalità propria di ciascun sistema sanitario di erogazione dei LEA in condizioni di efficienza e appropriatezza, si ritiene del tutto condivisibile quanto osservato e raccomandato dal Tavolo stesso in merito alla necessità di una approfondita riflessione sulla gestione strutturale del SSR, anche in considerazione del rilevante contributo delle partite di natura straordinaria al raggiungimento dell’equilibrio economico, peraltro in parte ancora soggette a valutazione da parte del Tavolo in esito alle attestazioni che dovranno pervenire dai Collegi Sindacali e/o ai chiarimenti chiesti all’Amministrazione.

Sul punto, si prende atto di quanto riferito in sede di controdeduzioni circa la richiesta formulata dalla Regione alle Aziende di una relazione dettagliata sulle partite straordinarie che hanno concorso al raggiungimento dell’equilibrio economico; si prende, altresì, atto di quanto riferito in sede di contraddittorio orale in merito alla progressiva riqualificazione del sistema di tutela della salute, alla quale la Regione sta procedendo, con interventi finalizzati a garantire una maggiore appropriatezza del sistema stesso – da effettuare anche nell’ambito del PNRR – che consentiranno, unitamente alle

misure individuate in proposito dalla Cabina di regia costituita nel 2021, di contenere la spesa farmaceutica ospedaliera (c.d. per acquisti diretti).

Relativamente agli altri profili che hanno caratterizzato il settore della sanità, anche per il 2021 deve rilevarsi il permanere delle criticità già segnalate nei precedenti esercizi e, in particolare, la sostanziale stasi nel settore degli investimenti, il reiterato sfioramento della spesa farmaceutica per acquisti diretti, il superamento del limite di spesa per il costo del lavoro a tempo determinato e la perdurante inadeguatezza del sistema di valutazione dei dirigenti.

In particolare, per quanto riguarda gli investimenti in edilizia sanitaria, considerato lo slittamento in avanti di quasi tutti i termini previsti e comunicati in sede di parificazione dei rendiconti precedenti – pur prendendo positivamente atto dell'avanzamento dei lavori per la ricostruzione degli Ospedali di Norcia e Cascia – continuano, tuttavia, ad emergere criticità e rallentamenti nell'attuazione dei programmi di spesa ammessi a contributo da più anni.

A tale proposito si evidenzia che la Regione, nonostante l'impegno assunto in sede di parificazione del rendiconto 2019 di acquisire sul punto ulteriori approfondimenti e informazioni, fatta eccezione per i sopracitati interventi degli Ospedali di Norcia e Cascia, non ha offerto nel corso dell'istruttoria alcuna ulteriore indicazione, con particolare riguardo agli investimenti finanziati con contributi in conto esercizio. Informazioni integrative sono state fornite solo in sede di controdeduzioni e, comunque, limitate alla situazione degli investimenti in parola a tutto il 2020.

Con riguardo alla spesa sanitaria e, in particolare, agli interventi che la Regione ha riferito di aver adottato per il contenimento della stessa, fatta

eccezione per gli acquisti centralizzati, la mancata esaustiva specificazione della dimensione finanziaria di ciascun intervento - in termini di programmazione e di successiva consuntivazione - non ha consentito, anche con riferimento all'esercizio in esame, di esprimere valutazioni adeguate in merito al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Relativamente alla spesa farmaceutica, per la quale è stato riscontrato il superamento del tetto di spesa fissato per gli "Acquisti diretti", l'Amministrazione ha riferito l'avvenuta costituzione nel corso dell'anno della "Cabina di regia regionale per il governo della spesa farmaceutica" finalizzata alla realizzazione di un *"coordinamento regionale per sviluppare un piano di azioni sinergiche volte al governo della spesa farmaceutica, in grado di garantire ai cittadini i Livelli Essenziali di Assistenza nel rispetto dei tetti di spesa fissati sia per la farmaceutica convenzionata [sia per la farmaceutica relativa agli acquisti diretti]"*.

In merito alla assegnazione degli obiettivi ai Direttori Generali, nel rilevare una maggiore tempestività rispetto all'anno precedente (per il quale l'assegnazione era stata approvata dalla Giunta regionale in data 27 ottobre 2021), anche per l'anno 2021 si conferma il miglioramento nella specificazione degli stessi, già rilevato nell'esercizio passato, con indicazione delle "azioni previste", degli "indicatori", dei "tempi di attuazione", del "risultato atteso" e del relativo "peso".

Sul punto, si invita l'Amministrazione regionale a proseguire nel percorso avviato al fine di ricondurre la tempistica di assegnazione degli obiettivi a quanto previsto dall'articolo 2, comma 2, del d.lgs. n. 171/2016, a mente del quale *"all'atto della nomina di ciascun direttore generale, le regioni definiscono e assegnano, aggiornandoli periodicamente, gli obiettivi di salute e di funzionamento dei servizi con riferimento alle relative risorse, gli obiettivi di trasparenza, finalizzati a*

rendere i dati pubblicati di immediata comprensione e consultazione per il cittadino, con particolare riferimento ai dati di bilancio sulle spese e ai costi del personale, da indicare sia in modo aggregato che analitico, tenendo conto dei canoni valutativi di cui al comma 3, e ferma restando la piena autonomia gestionale dei direttori stessi”.

Ciò nonostante, il sistema di assegnazione degli obiettivi ai Direttori generali e, a seguire, a tutto il personale inquadrato nella dirigenza, ripropone in parte le criticità già rilevate dalla Sezione negli anni passati, di seguito riepilogate:

- la non contestuale definizione e assegnazione degli obiettivi, che, se effettuata ad anno inoltrato, si risolve nella formalizzazione di attività già realizzate;
- la prassi di stabilire a posteriori (entro il limite massimo del 20% previsto dalle vigenti disposizioni), anziché preventivamente, l'incremento del trattamento economico di spettanza, motivato dal conseguimento degli obiettivi assegnati, che concorre al depotenziamento del sistema incentivante. Peraltro, occorre osservare che tale modalità è stata riproposta anche nell'ultimo schema di contratto approvato con la D.G.R. n. 1312 del 31.12.2020;
- il sistema incentivante adottato dalla Regione, che omette di enucleare le conseguenze connesse alla realizzazione parziale degli obiettivi.

Anche per il 2021 le considerazioni esposte, benché riferite agli obiettivi assegnati ai Dirigenti generali, rilevano e offrono elementi utili per valutare l'adequatezza del sistema di programmazione e di incentivazione in riferimento alla generalità dei dipendenti destinatari dei premi, la cui efficacia fa perno proprio sulla responsabilizzazione dei vertici dell'Amministrazione. Su tali aspetti, l'Amministrazione in sede di controdeduzioni ha evidenziato che *“se si confrontano da ultimo gli obiettivi assegnati ai Direttori generali per il 2022,*

si evidenzia la loro natura sfidante e non a consuntivo di attività. Come precedentemente illustrato ed indicato nella d.g.r. n. 857/2022, questi obiettivi sono frutto di direttive regionali, di incontri con i Direttori per attuare la governance, di esito rispetto alle cabine di regia attivate, il tutto finalizzato alla tenuta del SSR in questo contesto particolarmente difficile in cui si va ad inserire la nuova programmazione derivante dal PNRR e dal Piano Sanitario regionale” e, in merito alla non determinabilità della quota premiale, ha richiamato la griglia dei punteggi associata al corrispettivo in percentuale della quota stessa, mettendo altresì in evidenza le eventuali decurtazioni correlate al mancato rispetto da parte dei Direttori generali della normativa in materia di appalti, di contenimento della spesa per beni e servizi e di contenimento dei tempi di pagamento.

Inoltre, in considerazione di quanto rilevato anche dall'OIV, si osserva che le procedure di valutazione continuano a protrarsi per lungo tempo rendendo difficoltose le sottese attività di verifica degli organi preposti. A tale riguardo, nel prendere atto di quanto riferito dall'Amministrazione circa il fatto che *“sono in corso le procedure per allineare le valutazioni rispetto ad una tempistica fisiologica”*, si richiama altresì l'attenzione sulla necessità di rendere tali procedure il più possibile prossime ai relativi periodi di riferimento in modo da consentire una più efficace valutazione sull'effettivo raggiungimento degli obiettivi assegnati, anche in relazione alla successiva riprogrammazione degli stessi. In particolare, si auspica che le attività inerenti ai procedimenti di valutazione degli anni 2019, 2020 e 2021 possano effettivamente concludersi in tempi più contenuti rispetto a quanto verificatosi per i precedenti anni.

Con riguardo alla gestione dei finanziamenti sanitari del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), si prende atto dei provvedimenti adottati dalla

Regione in merito alla struttura organizzativa e alla individuazione dei relativi interventi, rinviando, per le valutazioni in ordine alla effettiva attuazione degli stessi, ai successivi specifici controlli in materia.

CAPITOLO VII

Il Conto Economico e lo Stato Patrimoniale

La Sezione evidenzia che l'esame delle risultanze del Conto economico e dello Stato patrimoniale, fatte salve le osservazioni riguardanti la contabilizzazione delle poste di debito e credito con le società e gli organismi partecipati, non ha evidenziato anomalie, a conferma diretta della adeguata strutturazione del sistema di contabilità economico-patrimoniale che accompagna quella finanziaria.

Si riepilogano, a seguire, alcuni aspetti delle risultanze del Conto Economico e dello Stato Patrimoniale:

- il conto economico evidenzia un risultato negativo di € -11.376.939, in netta diminuzione rispetto al 2020 (risultato positivo di € 26.089.179), determinato dal risultato negativo della gestione delle attività finanziarie (generato dalla riduzione del patrimonio netto dell'ATER) non compensato dal risultato positivo della gestione caratteristica dell'Ente;
- gli esiti della gestione patrimoniale 2021 fanno registrare una variazione negativa di € 9.632.592 della consistenza del patrimonio netto al 31.12.2021, rispetto al totale patrimonio netto registrato al 31.12.2020;
- si evidenzia l'andamento decrescente della spesa per locazioni passive € 443.781. La riduzione per l'anno 2021 è dovuta alla riduzione di un canone di locazione;
- con riguardo agli immobili oggetto di detenzione, è ancora in corso la locazione passiva di cui al "Contratto stipulato fra la Fondazione E.N.P.A.M. Previdenza ed Assistenza Medici ed Odontoiatri (proprietario) e la Regione Emilia-Romagna (conduttore) anche in nome e per conto della Regione

Umbria – Immobile sito in Roma, Via Barberini, 11 - Sede di rappresentanza in Roma. Quota percentuale occupata: - 58,36% a carico della R.E.R.; - 41,64% a carico della R.U.”, il cui canone di locazione 2021 a carico della Regione Umbria è stimato in € 67.000. In merito alle perplessità, già rilevate nei precedenti referti, circa la compatibilità di tale spesa con le manovre di spending review individuate per il risanamento dei conti pubblici, l’Amministrazione regionale, nel confermare che l’immobile è utilizzato per finalità istituzionali e con frequenza, ha sottolineato l’adeguatezza dimensionale e l’idoneità della collocazione dello stesso allo svolgimento delle predette funzioni; è stata, altresì, segnalata l’attenzione prestata ai valori di mercato, alla razionalizzazione degli spazi e dei costi di gestione. La Sezione prende atto;

- la redditività del patrimonio immobiliare in affitto e/o in concessione registra un aumento di € 401.080 rispetto al reddito complessivo del 2020.

CAPITOLO VIII

Le partecipazioni regionali

Il valore delle partecipazioni societarie registrate tra le immobilizzazioni finanziarie dello Stato Patrimoniale 2021 ammonta ad € 570.453.760, di cui 522 milioni di euro per partecipazioni in società controllate e 48 milioni di euro in enti e organismi strumentali. Nel corso del 2021 la Regione ha acquisito una nuova partecipazione nella Fondazione Umbria Film Commission pari al 60% del capitale, per un valore di 30 mila euro. Le svalutazioni rilevate nell'anno sono state pari a circa 22 milioni di euro in seguito alla riduzione del patrimonio netto di alcune partecipate tra le quali, Ater-Azienda Territoriale per l'edilizia residenziale, Arpa- Agenzia regionale per la Protezione Ambientale e Aur-Agenzia Umbria Ricerche, mentre si sono registrate rivalutazioni per circa 1,7 milioni di euro per ripristino di valore della partecipazione in Umbraflor- Azienda vivaistica Regionale.

La Regione detiene partecipazioni in Gepafin S.p.A. (48,85% diretta e 6,97% indiretta), Sviluppumbria S.p.A. (92,30%), Consorzio 3A - Parco Tecnologico Agroalimentare S.c. a r.l. (23,23% diretta e 56,89% indiretta), Umbria Digitale S.c. a r.l. (76,92%), Umbria TPL e Mobilità S.p.A. (27,78%) e Umbria Salute e Servizi S.c. a r.l. (20%). Tutte le sei società hanno chiuso l'esercizio 2021 in positivo.

Il fondo accantonato per la copertura delle perdite delle società partecipate, stanziato nel bilancio di previsione 2021 per € 2.242.234, è stato confermato in sede di rendiconto nella parte accantonata del risultato di amministrazione, ed è riferito alle perdite non ripianate di Umbria TPL e Mobilità S.p.A. (€ 1.685.735) e Gepafin S.p.A. (€ 556.499).

Gli impegni per trasferimenti in conto capitale della Regione alle società partecipate, nell'arco temporale 2019-2021 sono risultati in crescita passando da € 18.069.341 del 2019 a € 24.368.898 del 2021. Per gli impegni relativi ai trasferimenti in conto esercizio si è registrato un consistente incremento tra gli esercizi 2019 e 2020 (da € 71.861.682 ad € 98.197.072) e un lieve decremento nell'esercizio 2021, con impegni pari ad € 97.015.017.

Con riguardo al personale delle società controllate, la Regione con la D.G.R. n. 824 del 23 luglio 2018 avente ad oggetto l'“*Assetto complessivo delle partecipazioni regionali. Linee guida di governance*” ha fissato le linee di indirizzo e gli obiettivi di contenimento della spesa del personale, disponendo che “*il rapporto tra il costo del personale (B9) e il Valore della produzione (A) non deve subire incrementi rispetto al valore dell'anno precedente e, qualora subisca un incremento, deve mantenersi all'interno della media registrata da società a partecipazione pubblica ritenute comparabili*”. Tale disposizione è stata poi confermata con la D.G.R. n. 68 del 2 febbraio 2022. A tale riguardo si ritiene che ai fini dell'individuazione degli obiettivi di contenimento in parola, debba essere tenuta in considerazione anche l'incidenza del costo del personale sull'ammontare complessivo dei costi sostenuti.

Relativamente alle altre disposizioni contenute nel richiamato articolo 19 del TUSP in materia di gestione del personale, in particolare, in riferimento all'adozione di un regolamento per il reclutamento del personale e alla pubblicazione dello stesso sul proprio sito istituzionale, le verifiche hanno evidenziato l'adempimento delle stesse da parte di tutte le società ad eccezione di Umbria Fiere S.p.A..

È stato inoltre verificato che la medesima società non ha rispettato le disposizioni di cui all'articolo 15-bis, del d.lgs. n. 33/2013, relative alla

pubblicazione sul sito istituzionale degli incarichi professionali conferiti nell'anno 2021.

Sul punto, nel prendere atto che l'Amministrazione regionale ha sollecitato la società partecipata Umbria Fiere S.p.A. al rispetto della normativa sopra indicata (come riferito con la nota controdeduttiva allegata in Appendice, cfr. pag. 45), la Sezione si riserva di verificarne l'adempimento nell'ambito delle verifiche riferite alla prossima revisione periodica delle partecipazioni.

Con riferimento agli obblighi di pubblicazione dei dati relativi agli enti pubblici, agli enti di diritto privato controllati e alle società partecipate, disposti in capo alla Regione ex articolo 22, del d.lgs. n. 33/2013, le verifiche effettuate dalla Sezione sul sito web della Regione ne hanno evidenziato il regolare adempimento.

Relativamente alla verifica dei debiti e crediti esistenti al 31.12.2021 tra la Regione e le società partecipate dalla nota informativa ex art. 11, comma 6, lett. j), del d.lgs. n. 118/2011, risulta che le relative operazioni sono state asseverate dagli organi di revisione degli organismi partecipati fatta eccezione per il Centro per la Documentazione la Ricerca Antropologica in Valerina e nella Dorsale Appenninica Umbra (CEDRAV), per la Fondazione Umbria Film Commission e per la Gepafin S.p.A..

In esito a tali operazioni si è rilevata la mancata conciliazione tra i residui passivi della Regione e i crediti vantati dalle società per € 1.920.988, sostanzialmente imputabile ai rapporti con la società Sviluppo Umbria S.p.A., riguardo alla quale i residui passivi risultanti dalla contabilità regionale (€ 2.941.534) non trovano riscontro con i crediti iscritti nella contabilità della società, pari ad € 1.112.562. Anche la mancata conciliazione rilevata tra i residui

attivi della Regione e i debiti delle società, per € 930.159, è sostanzialmente riferibile ai rapporti con la precitata Sviluppo Umbria S.p.A., che ha dichiarato debiti verso l'Amministrazione per € 886.145, a fronte dei quali non risulta al 31.12.2021 alcun residuo attivo. Secondo quanto riferito, sui disallineamenti di cui sopra incidono gli anticipi erogati dalla Regione per la realizzazione di progetti non ancora completati, che troveranno adeguata sistemazione contabile nelle scritture finanziarie del bilancio regionale in esito alle relative operazioni di rendicontazione.

La fisiologica divergenza tra le risultanze dello Stato Patrimoniale e i crediti risultanti dal rendiconto finanziario è confermata anche dal principio contabile applicato dell'All. 4/3, punto 6.2., lett. b1), al d.lgs. n. 118/2011, secondo cui *"... in contabilità economico-patrimoniale potrebbero essere iscritti dei crediti che, in ottemperanza al principio della competenza finanziaria potenziata, in contabilità finanziaria, sono imputati nel bilancio di anni successivi a quello a cui lo Stato Patrimoniale si riferisce. Pertanto, mentre in contabilità economico-patrimoniale tali crediti devono essere oggetto di svalutazione mediante l'accantonamento di una specifica quota al fondo svalutazione, in contabilità finanziaria tale accantonamento avverrà solo negli anni successivi..."*.

A tale riguardo, tuttavia, si osserva che i debiti/crediti registrati nella contabilità economico-patrimoniale delle partecipate - ancorché non presenti nelle scritture finanziarie del bilancio regionale in quanto non esigibili - avrebbero dovuto trovare comunque riscontro nelle poste dello Stato patrimoniale regionale dell'esercizio in esame.

Sul punto si segnala che l'Amministrazione regionale ha adottato la D.G.R. n. 1356 del 29 dicembre 2021 avente ad oggetto *"D.lgs. n. 118/2011 – Armonizzazione dei sistemi contabili: linee guida per l'attività di riconciliazione dei*

debiti e crediti reciproci con gli Enti locali, gli Enti strumentali e le Società partecipate e controllate della Regione” divulgata, per il tramite di Anci e del Cal, agli Enti Locali, e direttamente, tramite Pec del Direttore Risorse a tutti gli Enti strumentali e società partecipate della Regione. Inoltre, nel “Riscontro alle osservazioni della Corte dei conti – Sezione Regionale per l’Umbria – contenute nella relazione allegata al giudizio di parificazione del Rendiconto 2020”, trasmesso in allegato alla nota del data 4 aprile 2022 prot. n. 0080487 (assunta al prot. n. 511 del 5.4.2022 di questa Sezione) è stato dichiarato che “... a partire dal 2022 verrà utilizzata un’ulteriore leva legata al piano della performance per tutte le strutture regionali, volta ad attenzionare tutte le questioni inerenti ai rapporti di credito/debito nei confronti degli Enti locali, nel più generale obiettivo di monitoraggio di tutte le situazioni finanziarie tra Regione e il complessivo mondo Enti locali, Enti strumentali e società partecipate”.

Tali mancate conciliazioni rilevano, inoltre, anche nell’ambito del consolidamento del bilancio dell’Ente con quello degli organismi partecipati. Invero, le rilevate discordanze determinano disallineamenti temporali e metodologici nella registrazione degli accadimenti economici che impediscono la riconciliazione delle relative poste contabili e si riflettono conseguentemente sulla congruità delle operazioni di consolidamento e delle relative poste di debito e credito.

Inoltre, sempre con riguardo alle procedure di consolidamento e, in dettaglio, all’individuazione del perimetro di consolidamento, si rappresenta che nella D.G.R. n. 1114/2021 e nella “Relazione e Nota Integrativa al Bilancio consolidato per l’esercizio 2020” – così come già rilevato nella D.G.R n. 1143/2020 e nella “Relazione e Nota integrativa al Bilancio consolidato per l’esercizio 2019” - non sono state indicate le motivazioni del mancato inserimento nel processo di

consolidamento delle società che rientrano nella previsione di cui al secondo periodo del richiamato punto 3.2 del principio contabile applicato n. 4/4 e, in particolare, delle società S.A.S.E. S.p.A. e UMBRIAFIERE S.p.A. partecipate indirettamente - rispettivamente per il 72,15% e per il 46,15% per il tramite di Sviluppumbria S.p.A. .

Sul punto nella nota di controdeduzioni (allegata in Appendice cfr. pag. 48) l'Amministrazione regionale ha riferito che *“ha ottemperato a quanto richiesto dalla Corte in merito [...] nel primo esercizio utile e quindi per il Consolidato 2021...”*.

L'esame del piano di revisione ordinaria delle partecipazioni adottato dall'Amministrazione con la D.G.R. n. 1352 del 29 dicembre 2021 – i cui contenuti sono debitamente illustrati nel testo della Relazione – ha evidenziato il permanere delle criticità già rilevate nell'ambito delle precedenti decisioni di parifica, e la necessità, ormai improcrastinabile, che la Regione adotti ogni iniziativa al fine di:

- razionalizzare i costi di funzionamento nei confronti di tutte indistintamente le società partecipate, in via diretta o indiretta, onde evitare oneri anche prospettici per il bilancio dell'Ente;
- intervenire nelle competenti sedi delle società partecipate o comunque assumere iniziative utili per assicurare l'adeguamento degli statuti e l'operato delle partecipate alle prescrizioni del TUSP. Non appaiono, infatti, direttamente rispondenti alle esigenze sottese alle richiamate previsioni del TUSP, tanto le analisi di bilancio quanto le altre iniziative autonome che non siano portate a conoscenza degli altri Enti partecipanti né si siano tradotte in proposte idonee a coinvolgere l'organo amministrativo della società partecipata;

- vigilare sui procedimenti di liquidazione in atto delle partecipate, avviati da più anni, con l'obiettivo di favorirne il completamento e porre termine al sostenimento di ulteriori costi che, con cadenza annuale, incidono anche indirettamente sul bilancio dell'Ente, con particolare riferimento alle partecipate che abbiano conseguito perdite oppure omesso di presentare i bilanci.

Relativamente alle controdeduzioni dell'Amministrazione regionale sulle osservazioni e sui rilievi in merito alle partecipazioni regionali, trasmesse con nota del 6 settembre 2022 (allegata in Appendice cfr. pag. 43 e segg.), la Sezione, pur prendendo atto di quanto riferito, rileva che le argomentazioni fornite si sono limitate, in sostanza, a riportare quanto già esposto nei relativi paragrafi non consentendo, pertanto, di superare le osservazioni formulate.

Relativamente al modello di governance, si osserva che l'articolato sistema di controlli definito dall'Ente, richiede una messa a punto nei moduli di chiusura degli interventi, affinché le criticità dell'assetto organizzativo e funzionale delle partecipate, unitamente alle difficoltà di gestione dei reciproci rapporti finanziari, possano trovare immediata e oggettiva rappresentazione e soluzione. La Sezione invita, pertanto, la Regione a porre particolare attenzione all'esercizio dei poteri di controllo e di indirizzo, nell'ottica di assicurare una maggiore efficienza della gestione nel perseguimento dei compiti affidati alle società partecipate e, in particolare, nei confronti delle proprie società in house.

Il tema delle partecipazioni societarie, sotto i diversi profili messi a fuoco anche distintamente per ciascuna delle partecipate, verrà ripreso e seguito con attenzione dalla Sezione in occasione dell'esame della prossima revisione ordinaria che sarà deliberata dalla Regione ai sensi dell'art. 20 del TUSP. In tale

sede saranno verificate le iniziative adottate dall'Amministrazione per superare le osservazioni critiche rilevate dalla Sezione, nonché lo stato di attuazione delle misure che la Regione ha riferito di aver già intrapreso, come illustrate in riscontro alle osservazioni contenute nella Relazione allegata al giudizio di parificazione del Rendiconto 2020.

CAPITOLO IX

Il trasporto pubblico regionale e locale

Per quanto concerne la spesa corrente dell'esercizio 2021 relativa al finanziamento dei servizi contrattualizzati del TPL, su gomma e ferroviario - compresa quella riguardante le misure intraprese a seguito dell'emergenza da Covid-19 - risultano definitivamente impegnate somme di complessivi 140,6 milioni di euro, per la quasi totalità delle risorse stanziare di 145,3 milioni di euro, pari al 96,74%. Risultano altresì imputati al Fondo Pluriennale Vincolato somme di complessivi 3,5 milioni di euro, per l'esigibilità individuata nel successivo esercizio. I pagamenti effettuati nell'esercizio 2021 ammontano a 112,8 milioni di euro, pari all'80,27% dell'impegnato.

In merito ai fondi statali straordinari Covid-19 ricevuti dall'Amministrazione regionale per far fronte alle esigenze del settore, che, si ricorda, è stato fortemente colpito dagli effetti dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, si prende atto che nell'esercizio 2021 risultano interamente impegnate e liquidate le risorse rimaste ancora da utilizzare al 31.12.2020 per oltre 1 milione di euro, che sono state destinate a ristorare i mancati ricavi tariffari delle Aziende del TPL.

Rispetto ai 21,7 milioni di euro di fondi straordinari Covid-19 ricevuti dall'Amministrazione regionale nel 2021, risultano impegnate nell'esercizio 2021 somme per oltre 8,6 milioni di euro, di cui 4 milioni di euro destinate al finanziamento dei servizi aggiuntivi e 4,6 milioni di euro destinate al ristoro dei mancati ricavi tariffari. Le somme liquidate nel medesimo esercizio 2021 ammontano a 6,8 milioni di euro. Ulteriori 1,8 milioni di euro risultano liquidati nel mese di febbraio 2022. Risultano altresì impegnate e liquidate, nei

mesi di febbraio e maggio 2022, ulteriori somme per 2,3 milioni di euro destinate ai servizi aggiuntivi. A tutto il mese di maggio 2022, le risorse ancora da utilizzare, in attesa di essere impegnate e liquidate dalla Regione, risultano ammontare a circa 10,7 milioni di euro.

Con riguardo all'Agenzia Unica per la Mobilità ed il Trasporto pubblico regionale e locale, si prende positivamente atto della sua effettiva operatività, concretizzatasi nel mese di novembre 2021, alla quale è stata trasferita da parte della Regione la quasi totalità dei contratti di servizio del TPL in essere. Risulta altresì individuata dalla stessa Regione quale soggetto attuatore dei nuovi di investimenti, per la parte di propria competenza, finalizzati al rinnovo del parco mezzi su gomma.

Relativamente allo stato delle attività propedeutiche allo svolgimento della nuova gara ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi del TPL su gomma - già oggetto di slittamenti rispetto alla tempistica inizialmente prefissata - la Sezione, nel rammentare che i contratti per i servizi attualmente eserciti dalle Aziende si trovano in regime di proroga da oltre dieci anni, auspica vivamente che l'indizione e la pubblicazione del Bando di gara si concretizzino entro il 31 dicembre 2022, come indicato dall'Amministrazione. Preme sul punto evidenziare che il contenuto del Bando dovrà poter garantire, da un lato, una riprogrammazione dei servizi tale da renderli al tempo stesso efficienti, efficaci e socialmente equi e, dall'altro, un rapporto ricavi/costi non inferiore al 35%, ciò al fine di evitare ulteriori decurtazioni a valere sulla quota del Fondo Nazionale Trasporti annualmente attribuita alla Regione. Si auspica, infine, un adeguato stanziamento di risorse da parte della Regione, tendenzialmente in termini strutturali, al fine di garantire la totale copertura finanziaria dei complessivi costi dei servizi che verranno contrattualizzati.

Con riguardo agli investimenti, si prende atto che risultano in gran parte ultimati gli interventi infrastrutturali di adeguamento ed ammodernamento previsti su alcuni tratti della linea ferroviaria ex FCU - finanziati da risorse statali di cui al Piano Infrastrutture Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020, delibera CIPE 54/2026 e relativi *Addendum* - e che la rendicontazione sarà completata dal soggetto attuatore R.F.I. entro la fine del 2022. Nondimeno, si prende altresì atto della conclusione dei lavori inerenti al raddoppio della tratta ferroviaria Perugia-Ponte San Giovanni, e della riapertura dell'esercizio ferroviario.

Aspetto certamente positivo per lo sviluppo e le ricadute sul territorio, anche in termini economici, è rappresentato dalle risorse del PNRR che sono state assegnate alla Regione per complessivi 163 milioni di euro, le quali andranno a finanziare ulteriori interventi di ammodernamento e potenziamento su diversi tratti della linea ferroviaria ex FCU, il cui completamento viene previsto entro il 30 giugno 2026, e che, allo stato attuale, l'Amministrazione ha provveduto ad individuare il soggetto attuatore in capo alla stessa società R.F.I. S.p.A..

Relativamente agli investimenti sul materiale rotabile ferroviario, si deve constatare il permanere del ritardo, in carico al gestore Trenitalia S.p.A., sia nell'attivazione delle procedure per l'immissione in servizio di n.12 nuovi treni entro il 2022 sia per gli interventi di ammodernamento del materiale rotabile in servizio, come garantito nel contratto di servizio vigente. Si richiama pertanto l'attenzione dell'Amministrazione regionale al fine di monitorare lo stato delle suddette attività, anche alla luce degli ulteriori investimenti da realizzare, finanziati dal PNRR con risorse assegnate alla Regione per 21,9 milioni di euro.

Quanto, infine, agli investimenti concernenti l'acquisto di nuovi mezzi su gomma, sino ad ora realizzati, occorre evidenziare come il rinnovamento dell'intera flotta allo stato circolante nel territorio regionale rappresenti una forte priorità del settore, in virtù dell'anzianità piuttosto elevata dei mezzi e, in particolare, della forte incidenza di quelli maggiormente inquinanti, che dovranno essere necessariamente dismessi entro il primo gennaio 2024, come previsto dalla vigente normativa.

La Sezione auspica, pertanto, la piena capacità di spesa delle risorse statali che ad oggi risultano assegnate alla Regione a tale titolo, provenienti dal Fondo investimenti 2018-2019, dal Piano Strategico Nazionale della Mobilità Sostenibile e dal Piano complementare al PNRR, laddove quelli a diretta gestione della Regione ammontano ad oltre 75 milioni di euro e ad oltre 51 milioni di euro quelli a diretta gestione delle Amministrazioni comunali di Perugia e Terni.

Preme sottolineare l'importanza da riservare alla realizzazione dei suddetti investimenti, in quanto rappresentano la chiave per migliorare la sicurezza, la qualità del servizio, la mobilità e la sostenibilità ambientale, senza dimenticare l'influenza positiva che ne deriverà sui costi operativi delle aziende esercenti il servizio, e, pertanto, sui contratti di servizio, che gravano sull'intera collettività.

Conclusivamente, si vuole rimarcare che i complessivi investimenti da realizzare con le diverse risorse disposizione per i settori delle infrastrutture e della mobilità sostenibile rappresentano una grande opportunità ed occasione per lo sviluppo del territorio, con ricadute positive sul tessuto sociale, produttivo ed economico della regione Umbria.

CAPITOLO X

La gestione fondi eventi sismici

In merito agli eventi sismici che hanno interessato il territorio umbro nel 2016 e 2017, l'analisi ha interessato lo stato di avanzamento a tutto il 2021 degli interventi riferiti alle fasi della *"Emergenza"* e della *"Ricostruzione"*, l'impiego delle relative risorse e le connesse rendicontazioni,

Con riguardo alla fase dell' *"Emergenza"*, prorogata da ultimo al 31 dicembre 2022 dalla legge n. 234/2021, i dati hanno evidenziato un consistente impiego delle risorse assegnate, con liquidazioni al 31.12.2021 per complessivi € 294.534.488,41, pari al 96,15% circa delle risorse versate nella contabilità speciale (€ 305.799.304,20).

Le prime cinque voci di spesa, negli anni 2017-2021, sono riferite a: *"Contributi per autonoma sistemazione C.A.S."* (€ 88.443.407,10); *"Soluzioni abitative di emergenza S.A.E."* (€ 44.772.470,53); *"Opere di urbanizzazione per S.A.E., M.A.P.R.E., Scuole, Container ed altre strutture modulari"* (€ 39.206.102,55); *"Misture provvisionali - Interventi di somma urgenza o Amministrazione Diretta"* (€ 23.042.904,63); *"Ripristino della viabilità"* (€ 17.372.043,17).

Si evidenzia che per quanto riguarda la *"gestione integrata delle macerie"* nel corso dell'anno 2021, si è provveduto al differimento del termine contrattuale al 31 dicembre 2022 con la Società Valle Umbra Servizi. Nel corso dell'anno sono state rimosse oltre 24.950 tonnellate e sulla base della stima aggiornata risultano ancora da rimuovere 45.950 tonnellate. Complessivamente risultano rimosse un quantitativo di circa 176.136 tonnellate.

Al termine dell'esercizio 2021 risultano rendicontati fondi per € 229.260.180,17 pari al 74,97% circa delle risorse complessivamente trasferite alla Regione Umbria e al 77,84% circa dei fondi liquidati dalla Regione di € 294.534.488,41.

In merito al controllo dei Rendiconti della contabilità speciale n. 6020 risulta il discarico contabile da parte della Ragioneria Territoriale dello Stato Perugia/Terni dei rendiconti resi per gli esercizi 2019, 2020 e 2021.

Riguardo alla fase della “Ricostruzione”, risulta che dal 1° agosto 2021 è operativo un nuovo assetto dell'Ufficio Speciale per la ricostruzione (U.S.R.), con dotazione organica di complessive n. 87 persone. La nuova organizzazione mira, in particolare, allo snellimento ed all'accelerazione delle procedure al fine di pervenire ad una reale semplificazione amministrativa, con l'introduzione di una nuova sezione denominata “Controlli” dedicata, tra le altre cose, all'attività di estrazione per il controllo a campione e per lo svolgimento dei controlli in corso d'opera o a fine lavori.

Inoltre, in data 18 ottobre 2021, per contrastare il lavoro sommerso e irregolare nelle attività di ricostruzione del patrimonio edilizio pubblico e privato nei territori del sisma del 2016, è stato sottoscritto il protocollo di legalità dal Prefetto di Perugia dal Commissario per la ricostruzione, dalla Presidente della Regione Umbria, dal direttore dell'USR-Umbria, dai sindaci dei Comuni del cratere, dai dirigenti dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro, e altri dirigenti di enti della pubblica amministrazione¹.

Relativamente all'attuazione degli interventi, per la *ricostruzione privata* nel 2021 una consistente accelerazione nonostante i rallentamenti causati

¹ Nel dettaglio dai dirigenti dell'Inps, dell'Inail, dell'Ater Perugia, del Cesf e dell'Ance Umbria nonché dai direttori della Cassa Edile Perugia, della Confapi Aniem Perugia, della Confartigianato Imprese Perugia, della Cna Costruzioni Umbria e dai segretari generali regionali dei sindacati di categoria

dall'emergenza sanitaria da Covid-19 e nonostante l'aumento dei prezzi dei materiali da costruzione causato dall'utilizzo del Superbonus 110%. In particolare, dal 2017 al 2021 risultano inoltrate n. 3.621 istanze per la concessione di contributo di cui n. 2.868 per danni lievi e n. 753 relative ai danni gravi del patrimonio edilizio abitativo e produttivo (censiti n. 5.654 edifici inagibili). Le istanze accolte nell'anno 2021 dall'U.S.R.-Umbria e dai Comuni sono n. 2.025 con emanazione dei relativi decreti di concessione contributiva, mentre n. 570 sono state respinte o archiviate su istanza di parte (con una percentuale di evasione pari al 71,66% del totale) e n. 1.026 risultavano in lavorazione.

Delle n. 1.026 pratiche in lavorazione n. 514 risultano presso l'USR-Umbria ed i Comuni per istruttoria contributiva (pari al 50,10%); n. 389 sono presso i Comuni per il rilascio del titolo abitativo e per il controllo della conformità edilizia/urbanistica (pari al 37,91%); n. 67 sono presso i professionisti per richiesta integrazione documentazione (pari al 6,53%); n. 56 trasmesse tramite il sistema semplificato MUDE (art. 5 O.C. n.108/2020).

Un significativo incremento si è registrato, in particolare, nelle richieste di erogazione degli stati di avanzamento (SAL). Nel dettaglio, l'U.S.R.-Umbria ne ha ricevute n. 1.461 di cui n. 1.126 evase e le restanti in istruttoria.

Nel complesso, l'importo totale dei contributi concessi è pari ad € 417.096.214.

Per le attività produttive alla data del 31 dicembre 2021 sono state presentate n. 168 domande per la liquidazione dei rimborsi per attività delocalizzate, tutte liquidate, per un totale € 7.509.931,19 (di cui € 2.157.730,23 mediante contabilità speciale e € 5.352.201,70 con modalità del credito d'imposta). Alla stessa data si segnala che sono state presentate n. 20 domande

per la liquidazione di rimborsi relativi ai danni beni e scorte (O.C. n. 13/2017) di cui n. 14 autorizzate.

Relativamente, al contributo per le attività produttive, ai sensi dell'art. 20-*bis* del d.l. n. 189/2016 (interventi volti alla ripresa economica delle aree colpite dagli eventi sismici del 2016 costituiti da contributi riconosciuti per il cosiddetto "danno indiretto" da riduzione del fatturato annuo in Umbria dal 2017 al 2021), sono n. 526 le imprese che ne hanno beneficiato e di queste la totalità ha ricevuto anche la liquidazione per un importo complessivo di € 5.005.890,77, rideterminato in seguito alle verifiche formali e sostanziali svolte nel corso del 2021. Al riguardo si deve evidenziare che, alla luce delle modifiche avvenute con il decreto del 6 giugno 2019, nel 2021 è stato approvato un nuovo avviso (le domande potevano essere presentate entro il 31.12.2021), per contributi e risorse pari ad € 4.396.104,95. Le domande complessivamente protocollate al 31 dicembre 2021 sono state n. 251, di cui solo n. 32 relative al nuovo avviso.

In merito ai contributi alle imprese per investimenti produttivi di cui all'art. 20 del d.l. n. 189/2016 (Contributi in conto capitale alle imprese che realizzano, ovvero abbiano realizzato a partire dal 24.8.2016, investimenti produttivi nei territori dei comuni colpiti dal sisma), si evidenzia che la graduatoria definitiva è stata approvata ad ottobre 2020, con la concessione di contributi per € 4.700.558,63 a n. 53 imprese. Nel corso del 2021 alcune imprese hanno richiesto la variazione del proprio progetto di investimento e pertanto al 31 dicembre 2021 il contributo rideterminato è pari ad € 4.692.917.

Per quanto riguarda la delocalizzazione delle attività agricole e zootecniche è stata calcolata una stima complessiva di € 1.730.680 per le spese di rimozione delle strutture emergenziali installate dopo il sisma.

Riguardo alla *Ricostruzione pubblica*, il riepilogo delle opere pubbliche e dei beni culturali finanziati nella Regione Umbria di cui all'ordinanza commissariale n. 48/2018 – ricomprendendo, quindi, pure i piani chiese e i proventi degli sms solidali – consta complessivamente di n. 324 interventi, per un importo complessivo stanziato di € 293.203.647,89 (di cui 216 milioni di euro per opere pubbliche e 72 milioni di euro per beni culturali-chiese e 5 milioni di euro circa per gli interventi finanziati con i proventi degli sms solidali).

Alla data del 31.12.2021, riguardo agli interventi su opere pubbliche (n. 179) e su beni culturali (n. 137) complessivamente finanziati nella Regione Umbria, risulta che per oltre l'80% degli stessi, per complessivi € 262.690.447,89, sono state avviate le procedure previste dalle rispettive ordinanze.

In dettaglio, riguardo ai n. 179 interventi su opere pubbliche (dei quali n. 52 aventi quale soggetto attuatore la Regione e n. 127 i Comuni), dal "*Report sulla ricostruzione 2016-2021*", risulta che sono state avviate le procedure per n. 176, di cui per n. 159 è stato completato l'iter di affidamento della progettazione, con un attivo di n. 72 progetti presentati e sottoposti all'attività istruttoria dell'U.S.R.-Umbria. Alla data del 31 dicembre 2021 ne sono stati approvati n. 34 dei quali n. 4 hanno concluso il cantiere, con una percentuale di realizzazione del 2,27%.

Per quanto concerne le opere culturali, cosiddetto "*piano chiese*", dei n. 137 interventi finanziati, per n. 74 risulta affidata la progettazione, con un attivo di n. 40 progetti già sottoposti all'istruttoria dell'U.S.R. Umbria di cui n. 34 approvati e 6 in fase di integrazione istruttoria. Dei n. 34 progetti approvati, i cantieri conclusi sono n. 21, con pari al 15,32% degli interventi finanziati.

Si evidenzia, infine, che attraverso le donazioni degli SMS solidali (ordinanza n. 48/2018) la quota attribuita alla Regione Umbria è stata pari ad euro

4.835.296,76, destinata a n. 3 interventi con riguardo ai quali, dalla relazione del Commissario Straordinario Ricostruzione Sisma 2016 risulta che il primo, “Dotazione di apparecchiature per le scuole”, e il terzo, “Restauro dei beni culturali mobili” sono stati conclusi nel corso del 2021, mentre per il secondo intervento, “Centri di Comunità” (centri con finalità di Protezione civile nei comuni che non hanno strutture simili), i lavori saranno conclusi in parte entro l’anno 2022 (nei comuni di Norcia, Vallo di Nera; Monteleone di Spoleto e Cascia) e in parte nel secondo semestre 2023 (nel comune di Preci).

Riguardo alla situazione contabile al 31.12.2021 risultavano assegnati fondi per complessivi € 118.976.885,19, liquidati per € 85.870.007,19 (72%). Nell’anno 2021, oltre ad un consistente incremento delle risorse assegnate, si è registrata anche una notevole crescita dei pagamenti effettuati.

Allo stato degli atti ad oggi pervenuti presso la Sezione, risulta il discarico contabile da parte della Ragioneria Territoriale dello Stato Perugia/Terni (RTS) dei rendiconti resi sulle contabilità speciali 6040 per gli esercizi 2018 e 2019.

Relativamente ai controlli sulla spesa e sugli atti di spesa nel 2021 su n. 680 istanze presentate sono state estratte a campione n. 145 per il controllo preventivo, di cui n. 62 istanze per il controllo sismico; su n. 603 decreti di concessione adottati sono stati sottoposti a controllo n. 64.

Inoltre, sono pervenute n. 104 comunicazioni di fine lavori per le quali risultano estratte n. 11 comunicazioni.

Dai controlli preventivi finalizzati a verificare la presenza dei necessari presupposti per la concessione dei contributi non sono emerse situazioni di inammissibilità delle istanze. Le istanze vagliate sono state tutte decretate.

Dal mese di agosto 2021 è stata introdotta anche la verifica in cantiere sia in corso d’opera che a fine lavori. Alla data del 31 dicembre sono stati effettuati

n. 10 sopralluoghi in corso d'opera di pratiche estratte a campione dopo il decreto di concessione e di n. 9 istanze di cui è pervenuta la comunicazione di fine lavori. Dai controlli non sono emerse situazioni difformi con gli interventi autorizzati.

Ulteriori risorse in materia sono state previste dal Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza Aree sisma Centro Italia 2009-2016. Tali risorse, aggiuntive rispetto a quelle del PNRR nazionale, rappresentano l'unico strumento nell'ambito del PNRR avente destinazione specificamente territoriale, nata dall'esigenza di sostenere lo sviluppo e la ripresa socioeconomica dei territori sconvolti dai terremoti del 2009 e del 2016.

Il Fondo, con una dotazione di 1 miliardo e 780 milioni di euro, ed è gestito dalla Cabina di coordinamento Integrata, composta dai Presidenti delle quattro Regioni interessate dagli eventi sismici (Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria), dai rappresentanti dei Sindaci e dai delegati dalle Anci regionali ed integrata dal Capo Dipartimento Casa Italia, dal Coordinatore della Struttura di missione per il sisma 2009, dal Sindaco dell'Aquila e dal Coordinatore dei Sindaci del cratere 2009, e presieduta dal Commissario Straordinario alla Ricostruzione post sisma 2016.

Questa innovativa governance multilivello ha preso a modello quella ideata per il sisma del Centro Italia e si avvale quindi del potere di ordinanza.

In particolare, per la Regione Umbria, con le ordinanze nn. 1 e 2 del 17 dicembre 2021 e n. 3 del 20 dicembre 2021 sono state approvate le seguenti linee di intervento:

- A4 "Infrastrutture e mobilità" - Linea di intervento 4 "*Investimenti sulla rete stradale statale*" per un importo complessivo di 27 milioni di euro;

- A4 *"Infrastrutture e mobilità"* *"Linea di intervento 3 "Potenziamento e restyling di stazioni ferroviarie"* per una quota di 5 milioni di euro;
- A4 *"Infrastrutture e mobilità"* *Linea di intervento 2 "Adeguamento della tratta Terni-Rieti-l'Aquila-Sulmona e realizzazione dei punti di produzione dell'idrogeno rinnovabile"* per un importo complessivo di 109 milioni di euro.

Con successiva O.C. n. 8 del 30 dicembre 2021 è stata approvata la sub-misura A2 *"Comunità energetiche, recupero e rifunzionalizzazione edifici pubblici e produzione di energia / calore da fonti rinnovabili"*, *Linea di intervento n. 1 "Rifunzionalizzazione, efficientamento energetico e mitigazione vulnerabilità sismiche di edifici pubblici"* per un ammontare di € 20.650.000,00.

Infine, con le OO.CC. n. 6-7-9-11 del 30 dicembre 2021 sono state approvate le seguenti misure:

- A4 *"Infrastrutture e mobilità"* *Linea di intervento 5 per "Investimenti sulla rete stradale comunale"* per un importo di € 5.628.000,00;
- A3 *"Rigenerazione urbana e territoriale"* la *Linea di intervento 1* intitolata *"Progetti di rigenerazione urbana degli spazi aperti pubblici di borghi, parti di essi e di città"* a valere sui fondi PNC per un importo di € 18.760.000,00;
- A3, *"Rigenerazione urbana e territoriale"*, la *Linea di intervento 3* per *"Realizzazione, implementazione e consolidamento di percorsi e cammini culturali, tematici e storici; avvio della rifunzionalizzazione delle Soluzione Abitative di Emergenza (SAE); ammodernamento e messa in sicurezza di impianti sportivi, ricreativi e di risalita"* a valere sul PNC per un importo di 10 milioni di euro;
- A3, *"Rigenerazione urbana e territoriale"* la *Linea di intervento 2* intitolata *"Progetti per la conservazione e fruizione dei beni culturali"* per un importo di € 9.750.000,00 a valere sui fondi PNC.

Tutte le precitate linee di intervento hanno quale soggetto attuatore l'Ufficio del Commissario Straordinario per la Ricostruzione.

La Sezione, prende positivamente atto dei progressi registrati negli interventi di Ricostruzione e, anche in considerazione delle ulteriori risorse disponibili a valere sul Fondo complementare di cui sopra, raccomanda un costante monitoraggio in ordine all'attuazione degli interventi previsti per garantirne la regolare e sollecita esecuzione. Si auspica altresì una celere conclusione degli interventi tale da consentire – come già più volte ricordato – il recupero di condizioni ottimali in cui vivere e operare, con conseguenti positive ricadute sul tessuto sociale ed economico dei territori interessati.

CAPITOLO XI

Le leggi regionali di spesa

Nel corso del 2021 sono state emanate diciassette leggi regionali, di cui:

- dodici di iniziativa della Giunta (leggi nn. 1, 3, 4, 5, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17);
- cinque di iniziativa consiliare (leggi nn. 2, 6, 8, 9, 15).

In sede di analisi finanziaria condotta dalla Sezione su tutte le norme contemplate dalle predette leggi, fatta eccezione delle leggi del ciclo di bilancio (oggetto di specifico esame nell'ambito delle attività connesse al giudizio di parificazione del rendiconto regionale), sono state svolte considerazioni e fornite indicazioni utili ai fini della corretta definizione del sistema normativo regionale concernente le leggi di spesa, nonché della conformazione delle singole leggi portatrici di oneri finanziari e dei relativi atti di accompagnamento al principio di copertura enunciato all'art. 81 della Costituzione, secondo cui *“ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte”*.

L'analisi è stata compendiata nella *“Relazione annuale sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel 2021 dalla Regione Umbria e sulle tecniche di quantificazione degli oneri”*, approvata dalla Sezione con la deliberazione n. 65/2022/RQ adottata in data 6 settembre 2022.

Anche con riguardo alle leggi adottate nell'anno 2021, l'esame condotto dalla Sezione ha evidenziato il permanere delle diffuse carenze ed omissioni già riscontrate con riferimento alla produzione legislativa degli anni precedenti, sia nella regolamentazione delle attività preordinate

all'emanazione delle leggi, sia nel testo e nelle relative relazioni tecniche esaminate.

Nella deliberazione n. 65/2022/RQ del 6 settembre 2022, cui si rinvia, sono riportate in dettaglio le anomalie riscontrate nella copertura finanziaria delle singole leggi emanate nel 2021. In sintesi, è stata rilevata:

- l'assenza di adeguata illustrazione della invarianza finanziaria delle disposizioni di cui agli articoli 5, 20 e 21 della l. reg. n. 11/2021, in ordine alle quali, quanto riferito dall'Assemblea legislativa in risposta alla richiesta istruttoria del 23 febbraio 2022, risulta tuttora generico e non circostanziato alle specifiche misure introdotte dalle stesse e non fornisce, in particolare, alcuna dimostrazione in merito alla effettiva copertura degli oneri connessi nell'ambito del *"complesso delle risorse a disposizione"*;
- l'inadeguatezza delle valutazioni contenute nella relazione tecnico-finanziaria in merito alla *"potenziale"* invarianza finanziaria delle disposizioni di cui alla l. reg. n. 15/2021 - anche in questo caso confermata in esito alle richieste istruttorie - in quanto la copertura finanziaria di un atto di spesa dev'essere adeguatamente e concretamente motivata e non lasciata alla mera *"apparenza"* e valutazione futura.

Permangono, pertanto, le osservazioni già in precedenza mosse da questa Sezione riguardo alla tecnica legislativa adottata dalla Regione. In particolare, rilevano in tal senso anche la disomogeneità dei documenti di corredo degli atti normativi che rende maggiormente difficoltosa la ricostruzione della copertura finanziaria dei singoli provvedimenti normativi, nonché la persistenza della propensione descrittiva, spesso sovrapposta ad elementi di carattere marcatamente finanziari, che non favorisce l'efficace enucleazione degli aspetti oggetto di analisi.

Condizioni queste, che, come già ripetutamente segnalato, rischiano di riflettersi sull'efficacia dell'analisi finanziaria e, in definitiva, sulla corretta attuazione dell'obbligo di copertura.

A tale riguardo, nel prendere atto di quanto comunicato dall'Amministrazione in sede di riscontro delle osservazioni formulate in sede di esame delle leggi approvate nell'anno 2020 circa l'avvio del procedimento di revisione della legge regionale di contabilità (l. reg. n. 13/2000) - del quale l'Amministrazione aveva già riferito l'intento nel corso dell'adunanza predibattimentale del 9 novembre 2020 (riferita al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione 2019) - e che risulta ad oggi non ancora concluso, si invita l'Amministrazione ad attivarsi per una sollecita conclusione dello stesso al fine di pervenire, in via definitiva, al superamento delle rilevate criticità e consentire la valutazione degli aspetti finanziari in termini adeguati, uniformi e sistematici.

CONCLUSIONI

Nel richiamare le osservazioni sugli aspetti della gestione esaminati, riportate a chiusura dei singoli capitoli, la Sezione - considerato che il primo aspetto da valutare nel giudizio di parificazione è la verifica del grado di adattamento alle osservazioni della Corte, anche, e soprattutto, ai fini della salvaguardia del bene-valore degli equilibri dinamici d bilancio - raccomanda sin d'ora all'Amministrazione di dare evidenza, mediante apposita relazione, delle attività che saranno poste in essere per corrispondere alle osservazioni stesse, in tempo utile per consentire la valutazione da parte di questa Corte in previsione del giudizio di parificazione relativo all'esercizio successivo.

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

