

oooooo

Con riguardo alla attività svolta dalla Sezione nello scorso anno, si espone di seguito una breve rassegna evidenziando le principali criticità rilevate.

La Sezione ha espresso il **giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Umbria dell'esercizio 2021 (Decisione n. 68/2022/PARI, adottata nella camera di consiglio del 22 settembre 2022)**. La relazione allegata ha rilevato criticità così riassumibili:

- in merito alla conciliazione contabile dei reciproci rapporti finanziari tra la Regione e gli Enti del territorio umbro è stato accertato il superamento, solo parziale, delle criticità segnalate nella relazione allegata alla decisione di parificazione del rendiconto 2020. La Sezione ha preso atto degli impegni rinnovati dall'Amministrazione regionale in occasione del contraddittorio orale, auspicando la conclusione in tempi brevi della definitiva conciliazione dei rapporti finanziari;
- anche riguardo alle funzioni regionali riallocate alle Province con l.r. n. 10/2015 - nonostante gli impegni assunti dall'Amministrazione ad esito delle reiterate sollecitazioni della Sezione - sono stati rilevati scarsi progressi nel percorso di definizione della controversia con le due Amministrazioni provinciali - in particolare con quella di Perugia - in ordine al finanziamento delle spese da queste già sostenute, nonché per quelle riferite alle future annualità e con particolare riferimento a quelle inerenti alla viabilità regionale;
- il permanere del mancato riversamento dell'avanzo di esercizio dell'Assemblea legislativa nel bilancio regionale, in contrasto con i principi generali dell'unità e dell'universalità del bilancio;
- riguardo al sistema sanitario regionale è stato osservato che:
 - l'equilibrio complessivo al IV trimestre 2021, conseguito con un risultato economico di € 205.238,88, è stato raggiunto 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 del Tavolo stesso, anche in conseguenza della disponibilità, ai fini dell'equilibrio 2021, di ulteriori risorse assegnate dalla Regione agli Enti del S.S.R.. A tale riguardo, tenuto, altresì, conto della rilevanza delle partite di natura straordinaria nel raggiungimento dell'equilibrio economico, la Sezione ha ritenuto del tutto condivisibile quanto osservato e raccomandato dal precitato Tavolo in merito alla necessità di una approfondita riflessione sulla gestione strutturale del S.S.R., al fine di garantire, nei prossimi esercizi, 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;

- in merito agli interventi previsti dalla normativa emergenziale Covid-19, l'indisponibilità di informazioni dettagliate (sia con riguardo alla azienda di riferimento, sia alla dimensione economico-finanziaria degli interventi attuati) non ha consentito una compiuta analisi sull'attuazione degli stessi. Nel contempo, la rilevata invarianza dei residui passivi da riportare all'esercizio 2022, ha evidenziato la mancata erogazione di ulteriori risorse da parte della Regione alle Aziende del S.S.R. e la correlata mancata rendicontazione dei sottostanti interventi;
- in merito agli investimenti in edilizia sanitaria, pur prendendo positivamente atto dell'avanzamento dei lavori di ricostruzione degli Ospedali di Norcia e Cascia, il rilevato slittamento in avanti di quasi tutti i termini previsti per il completamento degli altri interventi come comunicati in sede di parificazione dei rendiconti precedenti, ha

evidenziato il permanere delle criticità e dei rallentamenti nell'attuazione dei programmi di spesa ammessi a contributo da più anni;

- con riguardo alla spesa sanitaria e, in particolare, alle misure 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 di esprimere valutazioni adeguate in merito al raggiungimento degli obiettivi prefissati, come già rilevato per i precedenti anni;
- relativamente al sistema di valutazione dei dirigenti anche per l'anno 2021 è stata evidenziata la perdurante inadeguatezza dello stesso, nonché - come segnalato anche dall'Organismo Interno di Valutazione - l'eccessivo protrarsi delle procedure di valutazione, che rende difficoltose anche le sottese attività di verifica degli organi preposti;
- ulteriori segnalazioni hanno riguardato la mancata, tempestiva, trasmissione dei dati analitici relativi alla quota delle disponibilità finanziarie trattenute dalla Gestione Sanitaria Accentrata (G.S.A.), la contabilizzazione e la chiusura delle anticipazioni mensili sul Fondo Sanitario Nazionale e il superamento del tetto della spesa farmaceutica per "Acquisti diretti" in ordine al quale si è preso atto dell'avvenuta costituzione, nel corso dell'anno 2021, della "Cabina di regia regionale per il governo della spesa farmaceutica";
- in merito alle partecipazioni regionali, le criticità hanno riguardato:
 - la riconciliazione dei rapporti di debito/credito con gli organismi partecipati, con conseguenti riflessi sulla corretta rappresentazione della situazione patrimoniale regionale nonché di quella consolidata del Gruppo Amministrazione Pubblica della Regione;
 - l'individuazione del perimetro di consolidamento;

- il piano di razionalizzazione approvato in sede di revisione periodica *ex art. 20 del TUSP*, in merito al quale è stato rilevato il permanere delle criticità già evidenziate nell'ambito delle precedenti decisioni di parifica e riferite, principalmente, alla razionalizzazione dei costi di funzionamento, all'adeguamento degli Statuti societari e dell'operato delle partecipate alle prescrizioni del TUSP e ai procedimenti di liquidazione delle partecipate in atto, in merito alle quali è stata ribadita la necessità, ormai improcrastinabile, dell'adozione di opportune iniziative per il superamento delle stesse;
- relativamente al Trasporto Pubblico Locale, la Sezione ha rilevato il permanere del ritardo nell'attuazione degli investimenti infrastrutturali a carico di Trenitalia, nonché degli ulteriori slittamenti rispetto alla tempistica prevista per le attività propedeutiche allo svolgimento della nuova gara ad evidenza pubblica, per l'affidamento dei servizi del TPL su gomma. È stato inoltre evidenziato come il rinnovamento dell'intera flotta, attualmente circolante nell'intero territorio regionale, rappresenti una forte priorità del settore, considerata la vetustà piuttosto elevata dei mezzi e della forte incidenza di quelli maggiormente inquinanti;
 - per la "Gestione Fondi Eventi sismici", la Sezione, anche in considerazione delle ulteriori risorse disponibili a valere sul Fondo complementare al PNRR-Aree sisma Centro Italia 2009-2016, ha raccomandato un costante monitoraggio sull'attuazione degli interventi previsti al fine di garantirne la regolare e sollecita esecuzione, auspicando altresì una celere conclusione degli interventi stessi, 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.

Nell'esercizio del **controllo sulla tipologia delle coperture finanziarie delle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri** la relazione (approvata con deliberazione 65/2022/RQ) ha evidenziato il permanere delle diffuse carenze

ed omissioni già riscontrate nella produzione legislativa degli anni precedenti, sia nella regolamentazione delle attività preordinate all'emanazione delle leggi, sia nel testo e nelle relazioni tecniche delle leggi esaminate.

Le verifiche effettuate in tema di **controlli sui rendiconti delle spese dei gruppi consiliari** hanno evidenziato la regolarità dei rendiconti dell'esercizio 2021 presentati dagli otto gruppi dell'Assemblea consiliare della Regione Umbria, dichiarata nelle relative deliberazioni adottate dalla Sezione.

Nell'ambito del sindacato di **legittimità-regolarità dei rendiconti degli enti locali**, sono state adottate quattordici deliberazioni. Le verifiche hanno evidenziato criticità riguardanti:

1. l'errata quantificazione dei vincoli sul risultato di amministrazione in relazione ai fondi Covid-19 per Fondo Funzioni Fondamentali e ristori specifici di entrata e di spesa, non utilizzati al termine dell'esercizio 2020;
2. l'errata certificazione fondi Covid-19;
3. la determinazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità;
4. la determinazione del Fondo contenzioso;
5. la rilevazione di squilibri di cassa, anche per effetto della mancata ricostituzione di somme vincolate utilizzate per esigenze di cassa *ex art. 195 TUEL*;
6. il ripetuto utilizzo delle anticipazioni di tesoreria *ex art. 222 TUEL*, nonché, in taluni casi, la mancata restituzione delle stesse al termine dell'esercizio, anche per più esercizi consecutivi, con conseguente possibile violazione dell'art. 119 Cost.;
7. la scarsa riscossione delle entrate (soprattutto tributarie), in conto residui e in conto competenza e l'insufficiente attività di recupero dell'evasione tributaria;
8. il mancato rispetto dei termini di pagamento;
9. la conservazione di una cospicua mole di crediti non riscossi, la quale, comportando la necessità di accantonare risorse al Fondo crediti di dubbia

esigibilità, irrigidisce la capacità di spesa dell'Ente, riducendo le risorse da destinare al perseguimento delle finalità istituzionali e delle funzioni fondamentali;

10. la carenza informativa della Relazione al rendiconto in merito alle ragioni del mantenimento dei residui con anzianità superiore ai cinque anni e di maggiore consistenza;
11. la mancata conciliazione dei rapporti creditori/debitori tra Ente e società partecipate e la carenza del sistema informativo nella rilevazione dei reciproci rapporti finanziari, economici e patrimoniali;
12. la tardiva approvazione del rendiconto della gestione.

Le **verifiche sul funzionamento dei controlli interni** hanno riguardato quattro enti territoriali superiori a 15.000 abitanti del territorio dell'Umbria, rilevando criticità riferite al monitoraggio sugli organismi partecipati, alla valutazione della qualità dei servizi e alla organizzazione del controllo di gestione.

La Sezione ha esaminato nell'anno 2022 la **procedura di riequilibrio finanziario** (art. 243-bis e 243-quater del TUEL) del Comune di Montefalco, con adozione di due pronunce, la prima riferita ad ordinanza istruttoria e la seconda riferita all'esame ed approvazione, con prescrizioni, del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) presentato dall'Ente. In particolare, accertata la corretta determinazione della massa passiva, la Sezione ha rilevato criticità con riferimento ad alcune delle misure di risanamento individuate dall'Amministrazione, come di seguito illustrato:

a) riguardo all'accesso al Fondo di rotazione *ex art. 243 ter del TUEL*, per il quale l'Amministrazione ha confermato l'avvenuta contabilizzazione in termini di competenza "*ai sensi dell'art. 43 del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133*", pur prendendo atto delle motivazioni addotte, alla luce della consolidata giurisprudenza della Corte dei conti, è stato ritenuto che tale strumento sia da considerare alla stregua di una anticipazione di liquidità da contabilizzare secondo

le indicazioni fornite dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 14/SEZAUT/2013/QMIG, per le ragioni e con le modalità illustrate in parte motiva;

b) relativamente alle altre misure di risanamento, l'analisi effettuata ha evidenziato criticità nella realizzazione delle entrate tributarie, con particolare riguardo alle entrate da recupero evasione, per le quali i dati al 31 dicembre 2021 non sono apparsi, al momento, tali da supportare adeguatamente le previsioni contenute nel Piano. In proposito, nel prendere atto delle riferite difficoltà di funzionamento dell'ufficio tributi nel corso dell'anno 2021, determinate da contingenti circostanze che hanno interessato il personale, la Sezione ha ritenuto che le criticità constatate con riferimento a tale esercizio non possono considerarsi inequivocabilmente probanti l'inadeguatezza delle misure individuate dall'Ente, quale incapacità dello stesso di conseguire i risultati attesi in termini di entrate, con conseguente necessità di specifica verifica in merito in sede di monitoraggio sullo stato di attuazione del Piano e sul conseguimento degli obiettivi intermedi. Inoltre, gli ulteriori risparmi di gestione conseguiti nel 2021 rispetto a quelli attesi, nonostante le difficoltà nella gestione delle entrate di cui sopra, nonché l'entità complessiva delle misure di risanamento individuate dall'Ente - che, stimata in oltre 13 milioni di euro, secondo quanto indicato nel Piano, è da considerarsi incrementata di circa 2,5 milioni di euro secondo i chiarimenti sulle economie nella spesa del personale forniti dall'Amministrazione - evidenziano la potenziale capacità dell'Ente di realizzare efficacemente il percorso di ripiano, pur con le correzioni derivanti dalle prescrizioni in materia di contabilizzazione del Fondo di rotazione.

Pertanto, nonostante le criticità emerse, la Sezione - anche in considerazione delle risorse assegnate all'Ente per le annualità 2022 e 2023 *ex art. 1, comma 565, della legge n. 234/2021*, pari complessivamente ad € 383.505,93, e destinate in via prioritaria alla riduzione del disavanzo di amministrazione - ha ritenuto che *“non si può escludere che il Piano adottato dal Comune di Montefalco possa rivelarsi congruo alle finalità di riequilibrio perseguite; effettiva idoneità che la Sezione verificherà in sede di*

periodici controlli sullo stato di attuazione del piano e sul conseguimento degli obiettivi intermedi” e, a tali fini, ha fissato il primo monitoraggio semestrale alla data del 31 dicembre 2022.

Nello svolgimento **dell’attività consultiva** sono state emanate le deliberazioni seguenti:

- n. 64/2022/PAR, con la quale la Sezione si è espressa sulla richiesta pervenuta dal Comune di Perugia circa la possibilità di addivenire, nel fermo rispetto degli ulteriori requisiti oggettivi, alla stipula di un accordo *ex artt. 182 bis e 182 ter*, del r.d. 16 marzo 1942, n. 267 (legge fallimentare), in merito a crediti per IMU vantati nei confronti di una società di costruzioni a responsabilità limitata in liquidazione, affermando che:
 - per i crediti tributari gestiti autonomamente da un Comune, non è applicabile la disciplina della transazione fiscale, derogatoria rispetto al principio dell’indisponibilità dell’obbligazione tributaria, e riferita alle fattispecie tassativamente previste dall’art. 182 ter del R.D. n. 267/1942, ossia ai soli tributi amministrati dalle Agenzie fiscali;
 - è possibile per un Comune dare il proprio assenso ad un accordo, avente ad oggetto crediti tributari, con un imprenditore in crisi per la ristrutturazione dei debiti, ai sensi dell’art. 182 bis, del R.D. 16 marzo 1942, n. 267.
- n. 71/2022/PAR, con la quale la Sezione si è pronunciata sulla richiesta pervenuta dal Comune di Massa Martana in merito alla legittimità della disapplicazione del limite posto dall’art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, secondo cui, *“a decorrere dal 1° gennaio 2017 l’ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale [...] non può superare il corrispondente importo determinato per l’anno 2016”*, in relazione alle disposizioni dell’articolo 11-bis del d.l. 14 dicembre 2018, n. 135. Con il parere reso, la Sezione ha affermato che la deroga di legge circostanziata dall’art. 11 bis del d.l. n. 135/2018 non può operare in riferimento a posizioni organizzative istituite oltre il termine del 20 maggio 2019, in quanto tale ultima norma è limitata

specificamente a disciplinare il regime transitorio del sistema di pesatura delle posizioni organizzative a seguito della sottoscrizione del CCNL comparto Enti locali 2016-2018;

- n. 72/2022/PAR con la quale la Sezione ha dichiarato inammissibile, sotto il profilo oggettivo, la richiesta del Comune di Monteleone di Spoleto in merito alla legittimità del pagamento, da parte dell'Ente, delle spese legali relative agli ulteriori gradi di giudizio per dipendenti pubblici condannati in primo grado all'esito di giudizio penale, per fatti connessi all'espletamento di funzioni proprie dell'ufficio di appartenenza. A tale riguardo la Sezione ha dichiarato l'inammissibilità sia per l'estraneità della richiesta alla materia della contabilità pubblica, sia in ragione del divieto di interferenza con la funzione giurisdizionale, con l'ulteriore precisazione che l'attività consultiva non può risolversi in una valutazione di atti gestionali specifici, tale da determinare una compartecipazione all'amministrazione attiva.

Nell'ambito della recente attribuzione riferita **all'esame degli atti di costituzione di società o di acquisto di partecipazioni** ex art. 5, comma 3, del t.u. sulle società partecipate (TUSP), sono state adottate le seguenti deliberazioni:

- n. 79/2022/PASP con la quale, riguardo alla fattispecie all'esame relativa all'acquisto da parte del Comune di Marsciano di una ulteriore quota del capitale della S.I.A. S.p.A., già partecipata dallo stesso per il 53,24% - è stato ritenuto che debba escludersi che vi sia competenza del Collegio a conoscere in sede di controllo ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del TUSP, in quanto l'operazione in parola non comporta, da parte dell'Ente, l'assunzione *ex novo* della qualità di socio. Pertanto, ferma ogni altra valutazione da rendersi nell'esercizio delle funzioni di controllo di cui art. 1, comma 166, della legge n. 266/2005, dell'art. 148 bis, comma 2, del d. lgs. n. 267/2000 e di cui all'art. 20 dello stesso TUSP, la Sezione ha dichiarato, nei limiti di cui in motivazione, il non luogo a deliberare ai sensi del precitato art. 5, commi 3 e 4, del TUSP;

- n. 80/2022/PASP con la quale la Sezione si è pronunciata su un atto deliberativo trasmesso dal Comune di Terni, riferito a complessa procedura riguardante la società ASM Terni S.p.A. – dallo stesso partecipata in via totalitaria e controllata *ex artt. 2, comma 1, TUSP e 2359 c.c.* – con il quale l’Ente ha condiviso: (i) l’individuazione da parte di ASM – ad esito di procedura ad evidenza pubblica – di un operatore economico/partner industriale, per il rafforzamento e l’estensione delle proprie linee di sviluppo; (ii) la conseguente sottoscrizione di un aumento di capitale da parte dell’operatore individuato (ACEA S.p.A. e altre società del gruppo ACEA), che ha portato quest’ultimo a detenere una partecipazione compresa tra il 40 e il 49% del capitale di ASM Terni, con correlata equivalente riduzione della quota di partecipazione societaria in capo all’Amministrazione; (iii) il correlato conferimento al capitale sociale di ASM, da parte del gruppo ACEA, di partecipazioni nelle società Ferrocarr S.r.l. (60%), Umbriadue S.c. a r.l. (99,4%) e nella Newco Orvieto (fino a un massimo del 20%), unitamente a liquidità. Il Collegio, ferma ogni altra valutazione della complessiva operazione da rendersi nell’esercizio di diverse funzioni – in particolare ai sensi dell’art. 20 TUSP – ha dichiarato il non luogo a deliberare, ai sensi dell’art. 5, commi 3 e 4, TUSP, in ordine alla più generale operazione che vede l’ingresso nella compagine sociale della società totalmente partecipata dal Comune di un terzo, partner industriale, selezionato a seguito di procedura di evidenza pubblica ed ha espresso le specifiche valutazioni in merito alla medesima deliberazione del Consiglio comunale di Terni, nella parte in cui, condividendo l’accettazione dell’offerta formulata dall’operatore economico individuato, dispone l’acquisizione, da parte del Comune, di partecipazioni indirette nelle tre menzionate società.

Nell’esercizio del controllo preventivo e successivo di legittimità sono stati controllati: n. 7 decreti di accertamento residui (DAR) emessi da amministrazioni varie; n. 100 atti di conferimento di incarico sottoposti al controllo preventivo, dei

quali n. 89 riconducibili ad incarichi dell'Ufficio Scolastico Regionale e n. 11 ad incarichi della Prefettura di Perugia e Terni; n. 3 decreti di approvazione di convenzioni (di cui n. 1 pervenuto nel 2021, ma ammesso al visto e registrato nel 2022); n. 1 decreto di approvazione di contratto per l'affidamento di servizi.

La Sezione ha preso in esame le **relazioni di fine mandato** che comuni e province sono tenuti a redigere ai sensi dell'*art. 4, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149*. Al riguardo sono state adottate sette deliberazioni relative alle elezioni amministrative tenutesi nell'anno 2022. All'esito delle verifiche condotte non sono state rilevate criticità di rilievo, salvo, in taluni casi, la non tempestiva certificazione da parte dell'Organo di revisione, pubblicazione sul sito istituzionale e trasmissione alla Sezione, senza, peraltro, che abbia avuto luogo l'applicazione di sanzioni, stante la sopravvenuta esenzione disposta dell'*art. 3 ter del d.l. n. 25/2021*, introdotto in sede di conversione dalla legge 58/2021.

Infine, è stata effettuata la **verifica sulle spese elettorali sostenute dalle formazioni politiche** presenti alle elezioni amministrative tenutesi nel 2021. In particolare, il Collegio di controllo insediatosi con deliberazione n. 3/2022/DORG del 9 febbraio 2022, ha adottato trentotto deliberazioni di cui due di richiesta istruttoria, trentaquattro di approvazione dei consuntivi presentati dalle formazioni politiche e due di referto ai Consigli comunali.

oooooooo