



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE PRESSO
LA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER L'UMBRIA

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO
GENERALE DELLA REGIONE UMBRIA
ESERCIZIO FINANZIARIO 2021

**Requisitoria del Procuratore regionale
Rosa Francaviglia**

UDIENZA DEL 22 SETTEMBRE 2022

Presidente f.f. Acheropita Mondera



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE PRESSO
LA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER L'UMBRIA

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO
GENERALE DELLA REGIONE UMBRIA
ESERCIZIO FINANZIARIO 2021

**Requisitoria del Procuratore regionale
Rosa Francaviglia**

UDIENZA DEL 22 SETTEMBRE 2022
Presidente f.f. Acheropita Mondera



CORTE DEI CONTI

Sommario

Introduzione	pag. 1
1. Risultato di amministrazione al 31.12.2021.....	pag. 6
1.1. Composizione del risultato di amm.ne: la parte accantonata	pag. 10
2. Stato patrimoniale.....	pag. 15
Il Patrimonio immobiliare e le partecipazioni regionali.	
3. Conto economico	pag. 20
4. Indebitamento e strumenti derivati della Regione.....	pag. 23
5. Misure di contenimento della spesa.....	pag. 28
6. Spesa del personale - Incarichi esterni	pag. 31
7. I controlli interni	pag. 36
8. Spesa sanitaria	pag. 40
9. Società partecipate.....	pag. 48

Introduzione

Il decreto-legge n. 174/2012, convertito con modificazioni nella legge n. 213/2012, ha previsto un rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni, introducendo per esse l'obbligo del giudizio di parificazione sul rendiconto generale relativo all'esercizio finanziario precedente.

L'art. 1, comma 5, del d.l. n. 174/2012 prevede che *“il rendiconto generale della regione è parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa. La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al Presidente della Giunta regionale e al Consiglio regionale”*.

Il giudizio di parificazione del rendiconto regionale si modella, difatti, sulle medesime disposizioni dettate per la parificazione del rendiconto generale dello Stato, componendosi di due momenti fondamentali, ovvero la “deliberazione”, con cui si dà atto della verifica di conformità dei risultati del rendiconto con le leggi di

bilancio e con i dati contabili e la “relazione”, con cui vengono espone le osservazioni sulla conformità delle gestioni all’ordinamento.

La Sezione regionale di controllo, alla quale è affidata la parifica del rendiconto della Regione, provvede ad acquisire i dati ed i documenti contabili necessari al riscontro contabile (i quali sono messi a disposizione della Procura nell’ottica di un costruttivo raccordo), nonché si avvale della presenza del Procuratore Regionale, organo chiamato ad agire a garanzia dell’ordinamento.

Con riferimento alle principali deliberazioni interpretative e di orientamento circa i profili processuali del giudizio di parifica (delib. Sezione delle autonomie n. 9/SEZAUT/2013/INPR, delib. Sezioni Riunite in sede di controllo n. 7/SSRRCC/QMIG/13, delib. Sezione delle autonomie n. 14/SEZAUT/2014/INPR) si ricorda come esso venga inquadrato *“quale tipologia di controllo nell’ottica della funzione ausiliaria di controllo (ex art.3, commi 4 e ss., l. n. 20 del 1994) rispetto all’organo legislativo, anche se la “delibera”, atto conclusivo del procedimento di parifica, viene resa, ai sensi dell’art. 40 del r.d. n. 1214 del 1934, nella formalità della giurisdizione contenziosa”*.

Le SS.RR. in sede giurisdizionale in speciale composizione, nella sentenza n. 44/2017/EL, richiamati e fatti propri i principi espressi dalla deliberazione n. 7/SSRRCC/2013/QMIG, hanno affermato che *“il giudizio di parifica rientra nell’ambito delle funzioni di controllo intestate*

alla Corte dei conti. La natura sostanziale di controllo non viene meno per effetto della celebrazione della fase conclusiva con le forme contenziose”.

Da ultimo, le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, cui il Presidente ha deferito, con l’ordinanza n. 6 del 21/03/2022, l’esame e la pronuncia sulle questioni di massima sollevati dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti per la Regione Siciliana con l’ordinanza n. 1/2022/QMIG, nella delibera n. 5/SSRRCO/QMIG/22 del 14 aprile 2022 hanno statuito che *“la parificazione del rendiconto generale ha natura di controllo, si svolge con le formalità della giurisdizione contenziosa della Corte dei conti nei termini precisati in motivazione ed è disciplinata dalle disposizioni di cui agli artt. 39, 40 e 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214”.*

Nella presente relazione verranno analizzati diversi aspetti, esposti nel rendiconto generale dell’Umbria per l’esercizio finanziario 2021, ritenuti utili ai fini dell’illustrazione della situazione finanziaria della Regione (situazione amministrativa, stato patrimoniale, patrimonio immobiliare, rapporto con gli enti partecipati ecc.). Ma, nondimeno, una serie di ulteriori approfondimenti saranno dedicati ad altri elementi (spesa del personale, spesa sanitaria, controlli interni ecc.), che sono altrettanti indicativi della reale situazione dell’ente.

Con riferimento al bilancio 2021 si rileva che:

- con deliberazione dell'Assemblea Legislativa n. 90 del 28 dicembre 2020 è stato approvato il "Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) 2021/2023 della Regione Umbria";

- con l.r. n. 3 dell'8 marzo 2021 sono state approvate le "Disposizioni collegate alla Legge di stabilità 2021 - 2023 della Regione Umbria";

- con l.r. n. 4 dell'8 marzo 2021 è stata approvata la "Legge di stabilità regionale 2021" contenente le "Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2021 - 2023 della Regione Umbria";

- con l.r. n. 5 dell'8 marzo 2021 è stato approvato il "Bilancio di previsione della Regione Umbria 2021 - 2023";

- con l.r. n. 12 del 2 agosto 2021 è stato approvato l'"Assestamento del bilancio di previsione della Regione Umbria 2021-2023".

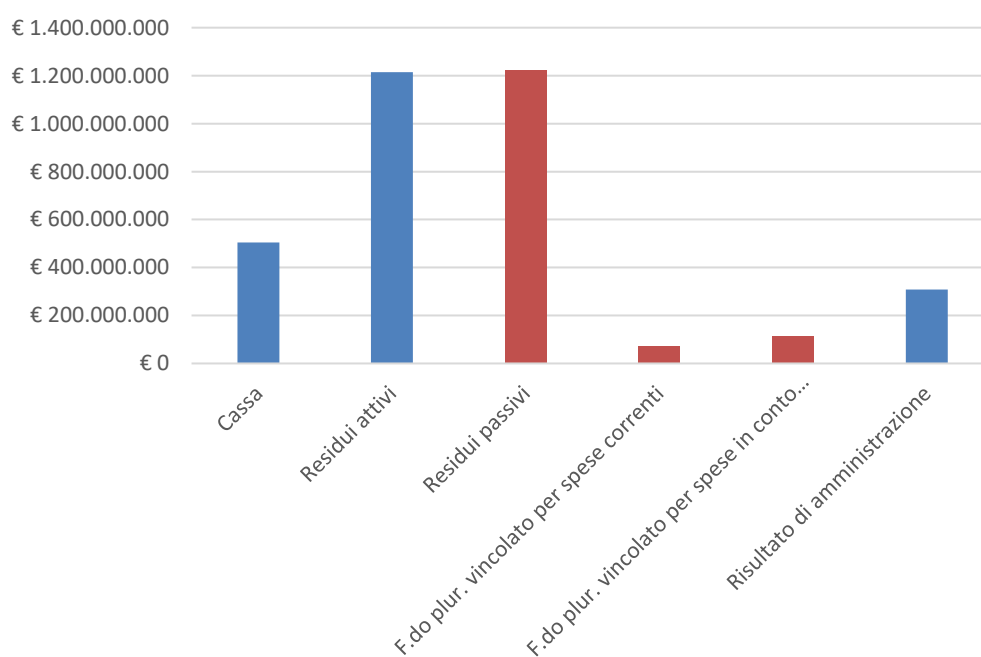
Per ciò che concerne il presente Giudizio di parificazione si prende atto che, nella seduta del 29 aprile 2022, con deliberazione n. 390 della Giunta Regionale, è stato approvato il disegno di legge avente per oggetto il "Rendiconto generale dell'Amministrazione regionale per l'esercizio finanziario 2021".

Infine, in data 14 settembre 2022 si è tenuta apposita camera di consiglio con i rappresentanti della Regione e la presenza del Pubblico Ministero, convocati dalla Sezione regionale di controllo.

1. Risultato di amministrazione al 31.12.2021

Il rendiconto generale dell'esercizio 2021 della Regione Umbria evidenzia un risultato di amministrazione di circa 308 milioni di euro (circa 305 milioni di euro al 31.12.2020), dovuto ad una giacenza di cassa pari a circa 505 milioni di euro (al 01.01.2021 la giacenza di cassa era pari a circa 391 milioni di euro), residui attivi pari a circa 1.214 milioni di euro (circa 1.357 milioni di euro al 31.12.2020), residui passivi pari a circa 1.225 milioni di euro (circa 1.286 milioni di euro al 31.12.2020), un fondo pluriennale vincolato per spese correnti pari a circa 73 milioni di euro ed un fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale pari a circa 113 milioni di euro.

Prospetto dimostrativo del
Risultato di amministrazione 2021



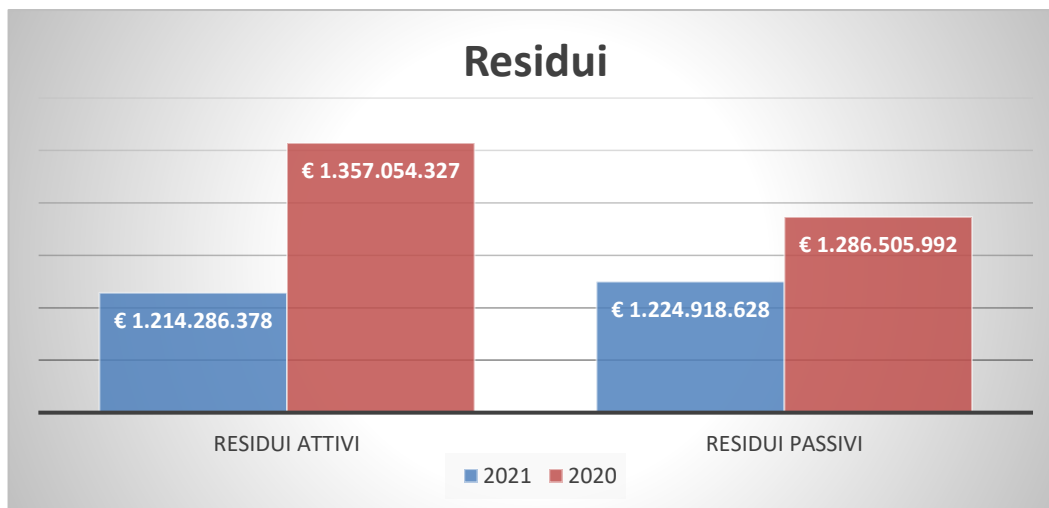
L'applicazione al risultato di amministrazione delle quote accantonate, pari a circa 204 milioni di euro, e delle quote vincolate, pari a circa 201 milioni di euro, determina un disavanzo effettivo pari a circa 97 milioni di euro (circa 83 milioni di euro al 31/12/2020).

Ritornando ai predetti dati di bilancio che hanno determinato il Risultato di amministrazione al 31.12.2021, si rileva una consistenza di cassa pari a circa 505 milioni di euro.

Alla chiusura dell'esercizio 2021, gli accertamenti di competenza sono pari a euro 2.924.012.963,15 (al netto delle partite di giro euro 2.644.155.495,07), mentre gli impegni di competenza sono pari a euro 2.902.474.058,41 (al netto delle partite di giro euro 2.622.616.590,33), sicché il risultato della gestione di competenza presenta un risultato positivo pari a circa 21 milioni di euro.

I residui attivi risultano pari a circa 1.214 milioni di euro, di cui circa 515 milioni di euro di competenza dell'esercizio e circa 699 milioni di euro di competenza degli esercizi precedenti.

I residui passivi, invece, risultano pari a circa 1.225 milioni di euro, di cui circa 563 milioni di euro di competenza dell'esercizio e circa 662 milioni di euro di competenza degli esercizi precedenti.



I valori al 31 dicembre 2021 dei suddetti residui sono stati approvati dalla Giunta Regionale con la D.G.R. n. 383/2022.

La ricognizione annuale è diretta a verificare l'esistenza di una serie di elementi quali, ad esempio, la fondatezza giuridica dei crediti accertati, l'esigibilità del credito, l'effettiva esistenza di posizioni debitorie in correlazione agli impegni assunti, ecc. Tale verifica consente di individuare anche l'esistenza di crediti difficilmente riscuotibili o assolutamente inesigibili o insussistenti per intervenuta prescrizione e, parimenti, dal lato dei residui passivi, la presenza di debiti insussistenti o prescritti, ecc.

L'importo dei residui attivi e di quelli passivi, ancora alquanto considerevole, risulta in diminuzione rispetto alla consistenza finale del precedente esercizio, in misura più marcata per quelli attivi. Per entrambi, trattandosi di un aggregato con un impatto consistente sul rendiconto, è costantemente richiesta una verifica puntuale in ordine alla sussistenza dei requisiti giuridici per il loro mantenimento.

Con specifico riferimento all'attività di conciliazione dei reciproci rapporti finanziari tra la Regione ed i propri Enti territoriali, si segnala quanto indicato dalla Sezione regionale di controllo, secondo cui *“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 di reciproco controllo dei dati riferito ad un esiguo numero di enti”*.

La Sezione, pertanto, *“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.”*

1.1. Composizione del risultato di amministrazione: la parte accantonata

Le quote accantonate, pari a circa 204 milioni di euro, sono così articolate:

- Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2021	€.	76.761.791,11
- Accantonamento residui perenti al 31/12/2020	€.	1.737.341,13
- Fondo Acc. rischio di soccomb. canoni conc. idroel.	€.	23.697.200,43
- Fondo contenzioso	€.	36.843.854,04
- Fondo accantonamento manovre regionali	€.	3.000.000,00
- Fondo Acc. rischi derivanti da concess. moratorie	€.	18.466,24
- Fondo Acc. per perdite società partecipate	€.	2.242.233,84
- Fondo Acc. pass. potenziali gestione società partec.	€.	12.055.000,00
- Fondo anticip. di liquidità D.L. n. 35/2013 e s.m.i.	€.	27.699.974,05
- Fondo passività potenziali per spese correnti	€.	19.242.218,61
- Fondo per rinnovi contr. personale Giunta Region.	€.	1.159.110,10

Per quanto attiene, invece, alla parte vincolata (pari a circa 201 milioni di euro), trattasi di:

- Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	€.	17.390.560,17
- Vincoli derivanti da trasferimenti	€.	182.011.967,90
- Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	€.	1.634.649,10
- Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	€.	275.400,23

In riferimento alla parte accantonata si sottolineano, di seguito, le principali variazioni intervenute rispetto allo scorso esercizio:

- un incremento dell'importo accantonato al Fondo contenzioso di circa 2,3 milioni di euro (nello scorso esercizio vi era stato, altresì, un incremento di circa 2,4 milioni di euro), attestandosi su un valore pari a circa 36,8 milioni di euro.

Tale accantonamento, come evincibile dalla Relazione sulla gestione dell'Organo esecutivo, è stato definito sulla base delle informazioni fornite dal Servizio Avvocatura della Regione.

Oltre a constatare come vi sia stato, negli ultimi esercizi finanziari, un incremento costante delle quote accantonate a tale Fondo, occorre altresì rilevare che, nella Relazione sulla gestione dello scorso esercizio, si affermava che la somma accantonata assicurava, per circa 4,3 milioni di euro, le controversie il cui rischio di soccombenza risultava basso (a sua volta, nel 2019 l'accantonamento ritenuto congruo per assicurare un rischio basso era stato pari a circa 7,7 milioni di euro), mentre la restante parte, pari a 30,2 milioni di euro, assicurava totalmente la copertura degli oneri di soccombenza stimati dal Servizio Avvocatura per le cause con valutazioni di rischio medio ed alto (nel 2019 l'accantonamento ritenuto congruo per assicurare un rischio medio e alto era stato pari a circa 24,4 milioni di euro).

Orbene, nella Relazione sulla gestione di questo esercizio si afferma che, rispetto al totale accantonato, come detto, pari a circa 36,8 milioni di euro, circa 34,2 milioni di euro sono destinati ad assicurare totalmente gli importi stimati dal Servizio Avvocatura per le cause con rischio medio ed alto e circa 2,6 milioni di euro per le cause con rischio basso.

Alla luce di ciò si rileva come, nel corso degli anni, oltre ad un incremento della somma accantonata al fondo, l'importo complessivo è sempre più rivolto ad assicurare contenziosi con rischio medio e alto, diminuendo via via l'accantonamento necessario a fronteggiare quelli a basso rischio.

Inoltre, si sottolinea che per tale posta contabile - ma la stessa considerazione può essere fatta anche per altre voci - la Relazione sulla gestione dell'organo esecutivo, avrebbe dovuto fornire informazioni più esaustive e puntuali;

- un incremento della consistenza del Fondo passività potenziali per spese correnti per 8.000.000 di euro per cui, rispetto al saldo 2020 pari a 11.242.218,61 euro, si giunge ad un valore di 19.242.218,61 euro.

Con riferimento al saldo iniziale del suddetto Fondo, nella Relazione sulla gestione dell'organo esecutivo si conferma quanto già indicato nel precedente esercizio, ovvero che trattasi di passività

pregresse fuori bilancio generatesi per l'espletamento dei servizi minimi essenziali in tema di TPL, quali *"somme non al momento da corrispondere salvi i futuri provvedimenti giudiziari che saranno in proposito adottati"*, per cui esiste la possibilità che possano essere emessi provvedimenti giudiziari che *"rendono esecutivi i Decreti ingiuntivi"* e che *"si debba provvedere al relativo pagamento"*.

Per quanto riguarda, invece, l'accantonamento, nel corso dell'esercizio, dell'ulteriore somma di 8.000.000 di euro, nella medesima Relazione sulla gestione si riferisce che è stato effettuato *"per far fronte alle passività pregresse che stanno emergendo in sede di riconciliazione dei debiti e crediti con le Province, in attesa della definizione dell'importo preciso"*. Tale affermazione, senza ulteriori specifiche sulla natura o le annualità cui si riferiscono le suddette passività – per cui si ripropone quanto in precedenza affermato circa la necessità di fornire un'informativa più dettagliata – evidenzia la necessità, da parte della Regione, di intraprendere iniziative sempre più efficaci nei confronti degli altri Enti, affinché si giunga ad una precisa e definitiva conciliazione delle diverse poste contabili presenti nel rendiconto regionale.

Anche la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Umbria, nei giudizi di parifica degli ultimi esercizi, a tal proposito aveva richiesto una maggiore interlocuzione della Regione con gli

Enti, affinché venissero definitivamente risolte problematiche con evidenti riflessi sul rendiconto regionale.

Per ciò che concerne la consistenza del Fondo accantonamento per passività potenziali derivanti dalla gestione di società partecipate, pari a 12.055.000,00 euro, nella Relazione sulla gestione dell'Organo esecutivo si ribadisce, come d'altronde in quelle degli esercizi precedenti, che il suddetto accantonamento è operato a titolo cautelativo e si riferisce esclusivamente a passività potenziali che potrebbero sorgere dall'indennizzo dovuto alla società Gepafin in riferimento alla partecipazione al Fondo immobiliare chiuso - Comparto Monteluca a seguito della liquidazione del fondo (o nel caso di vendita coattiva). L'importo è stato calcolato sulla base del valore aggiornato delle quote.

Orbene, con riferimento al suddetto Fondo immobiliare, si segnala che continuano a susseguirsi notizie di stampa che riportano un'evidente difficoltà, da parte dei soggetti titolari delle quote del fondo (tra cui la Regione), di rientrare dall'investimento effettuato.

2. Stato patrimoniale.

Il patrimonio immobiliare e le partecipazioni regionali.

Lo stato patrimoniale, che consente la rappresentazione degli elementi attivi e passivi nonché, per differenza algebrica, del patrimonio netto, registra, al 31.12.2021, un valore del totale dell'attivo e, corrispondentemente, del passivo pari a euro 2.729.537.146,51, pressoché in linea con il valore rilevato al 31.12.2020, pari a euro 2.733.069.523,17.

Il patrimonio netto, pari a 481.852.709,37 euro, risulta in diminuzione di 9.632.592,32 euro rispetto al 2020; tale decremento è dovuto, per la gran parte, al risultato economico dell'esercizio, negativo per circa 11,4 milioni di euro.

Dal lato dell'attivo patrimoniale si registra una consistenza delle immobilizzazioni in linea con i valori esposti nell'esercizio precedente.

Sulla base delle informazioni riportate nella Nota integrativa al Conto economico e Stato patrimoniale per il 2021 *“il valore esposto in bilancio corrisponde alle consistenze finali al 31 dicembre dei diversi cespiti inventariati dal Servizio Demanio, Patrimonio e Logistica e dal Servizio Provveditorato, Gare e Contratti al netto dei relativi fondi di ammortamento”*.

Con particolare riferimento al Patrimonio immobiliare dell'ente, si ritiene opportuno fornire una sintetica esposizione della redditività rinveniente dagli immobili dati in concessione. Nel dettaglio, per i beni a qualunque titolo dati in uso, sono stati riscossi fitti attivi, canoni ecc. per un totale pari a 3.347.875,86 euro, con un incremento di circa il 13,6% rispetto all'entrata contabilizzata nel corso del precedente esercizio (nel corso degli ultimi anni euro 3.111.944,35 nel 2016, euro 3.027.620,38 nel 2017, euro 2.895.171,41 nel 2018, euro 3.343.908,25 nel 2019 e, infine, euro 2.946.796,36 nel 2020).

In particolare, si rilevano:

- 810.518,85 euro (in aumento rispetto ai 531.154,88 euro del 2020) per il canone derivante dall'Agenzia Forestale regionale;
- 1.526.383,02 euro per il canone derivante da "Concessione su acque minerali e su acque ad uso termale";
- 61.807,14 euro per il canone derivante dalla "Concessione di cave e miniere";
- 79.180,13 euro per un canone pagato dall'Unione dei Comuni (ex Provincia di Perugia);
- 108.691,84 euro per il canone derivante da "Concessione di beni immobili utilizzati per l'esercizio ferroviario" (in decremento rispetto ai 180.726,65 euro del 2020);

- 710.855,90 euro (in aumento rispetto ai 560.000,00 euro del 2020) per un “Canone derivante da concessioni ed autorizzazioni su strade regionali”;

- “Fitti attivi” di fabbricati/terreni per 42.271,11 euro;

- Canoni derivanti da Sviluppumbria per concessioni su beni immobili Aree Industriali per 8.167,87 euro.

Anche per l’esercizio corrente si segnala, come già fatto nelle Requisitorie sul Giudizio di Parifica degli ultimi anni, che la Regione non ha percepito canoni dall’Azienda vivaistica regionale Umbraflor. Trattasi, infatti, di vivai oggetto di concessione a titolo gratuito.

Passando alla composizione, tra le Immobilizzazioni finanziarie, dell’aggregato “Partecipazioni”, sia azionarie che non azionarie in società, enti ed organismi controllati, nella Relazione sulla gestione dell’organo esecutivo, la Giunta chiarisce che, per quanto riguarda quelle azionarie, la loro contabilizzazione è stata effettuata secondo il criterio del costo d’acquisto, rettificato delle perdite durevoli di valore, mentre, per le partecipazioni non azionarie in società ed enti partecipati/controllati, la valutazione è stata operata sulla base del metodo del patrimonio netto.

Al riguardo, si segnala che il patrimonio netto delle varie società/organismi/enti preso in considerazione è quello risultante

dai bilanci disponibili alla data in cui è stata redatta la Nota integrativa allegata alla presente Relazione, ovvero al 31.12.2020.

Rispetto allo scorso esercizio si segnalano, oltre all'acquisizione di una partecipazione nella Fondazione Umbria Film Commission per 30.000,00 euro (pari al 60% del fondo di dotazione iniziale), l'iscrizione a bilancio di una svalutazione per circa 21 milioni di euro della partecipazione in Ater e, dal lato delle rivalutazioni, un incremento della partecipazione in Arpal per circa 1 milione di euro.

Per la svalutazione in Ater, nella Nota integrativa al Conto economico ed allo Stato patrimoniale si evidenzia che essa non è dovuta ad un risultato economico negativo ottenuto dalla società, ma ad un'operazione straordinaria effettuata sul patrimonio immobiliare che ha determinato, da una parte, una riduzione delle attività per circa 180 milioni di euro e, dall'altro, una rivalutazione di taluni immobili (in particolare le unità abitative più vetuste) per un valore pari a circa 160 milioni di euro.

Trattandosi di una svalutazione per un importo particolarmente rilevante, tra l'altro relativa alla partecipazione della Regione in un ente che, tra tutte le partecipazioni detenute dalla Regione, finanziariamente risulta di gran lunga la più consistente, si ritiene che un'informativa maggiormente esaustiva sarebbe risultata utile.

A conferma di ciò deve anche rilevarsi che, sempre in riferimento all'aggregato Immobilizzazioni finanziarie (e, in particolare, ai "Crediti" immobilizzati, iscritti nello Stato patrimoniale al netto dei relativi fondi di svalutazione), non si fa menzione alcuna dello stato della riscossione del credito concesso a suo tempo dalla Regione Umbria a Umbria TPL e Mobilità S.p.A. ed oggetto di rateizzazione sino al mese di ottobre 2028.

Orbene, come già evidenziato in precedenza in merito a talune indicazioni fornite nella Relazione sulla gestione dell'Organo esecutivo, è palese che una maggiore chiarezza espositiva sulle movimentazioni contabili di alcune voci sia indispensabile affinché si possa disporre di un quadro più dettagliato sull'andamento della gestione finanziaria, patrimoniale ed economica della Regione.

3. Conto economico

Il conto economico, che fornisce la rappresentazione delle operazioni di gestione dell'esercizio mediante una sintesi dei componenti positivi (proventi e ricavi) e negativi (costi ed oneri), con conseguenti riflessi sulle variazioni del patrimonio netto, presenta per l'esercizio 2021 un risultato economico negativo per circa 11 milioni di euro (positivo per circa 26 milioni di euro al 31.12.2020).

Tale importo è il frutto dei risultati conseguiti dalle varie "aree" costituenti il Conto economico.

Infatti, la cosiddetta "Gestione caratteristica (A-B)", ovvero la differenza tra i Componenti positivi ed i Componenti negativi della gestione, presenta un risultato positivo pari a circa 15 milioni di euro, in linea con il precedente esercizio

Anche la "Gestione finanziaria (C)", che espone un risultato negativo pari a circa 19 milioni di euro, risulta del tutto sovrapponibile a quella del 2020.

Le differenze si riscontrano per le "Rettifiche di valore di attività finanziarie (D)", che mostrano un saldo negativo pari a circa 22 milioni di euro (positivo per circa 2 milioni di euro nel 2020) e, altresì, per la "Gestione straordinaria (E)", che presenta un saldo positivo pari a circa 18 milioni di euro, con un consistente decremento

rispetto all'esercizio precedente, in cui tale aggregato aveva mostrato un risultato positivo pari a circa 32 milioni di euro.

È possibile compendiare il "Risultato prima delle imposte", negativo per circa 8 milioni di euro, nel prospetto di seguito riportato:

Differenza fra Componenti positivi e negativi della gestione (A - B)	+	circa €. 15 mil.
Risultato della gestione finanziaria (C)	-	circa €. 19 mil.
Totale Rettifiche di valore di attività finanziarie (D)	-	circa €. 22 mil.
Totale proventi ed oneri straordinarie (E)	+	circa €. 18 mil.
<u>Risultato prima delle imposte (A - B) ± C ± D ± E</u>	-	circa €. 8 mil.

Se a tale somma si aggiunge l'impatto delle imposte, che comprende l'Irap a carico dell'Ente, pari a circa 3 milioni di euro, si ottiene il Risultato dell'esercizio che, come dianzi evidenziato, presenta una perdita pari a circa 11 milioni di euro. Quest'ultima è imputabile, principalmente, all'area delle "Rettifiche di valore di attività finanziarie", che risulta pesantemente influenzata dalla svalutazione della partecipazione in Ater, già menzionata in precedenza (svalutazione degli immobili che, al netto della rivalutazione di altri immobili, ha determinato un saldo negativo pari a circa 21 milioni di euro).

Nel raffronto con lo scorso esercizio (in cui è stato conseguito un utile pari a circa 26 milioni di euro) si sottolinea che, oltre alla citata svalutazione, la differenza del risultato è stata anche determinata dal conseguimento, nel corrente esercizio, di un risultato positivo per l'aggregato "Gestione straordinaria" inferiore, rispetto a quello realizzato nel 2020, di circa 14 milioni di euro. La causa principale è da ricercare nell'eliminazione, nel corso del 2021, di residui attivi (che comportano, in contabilità economica, la rilevazione di sopravvenienze passive) per un importo superiore, rispetto al precedente esercizio, di circa 11 milioni di euro.

Per ciò che concerne il risultato della gestione ordinaria (A - B) che, come già rilevato, ha registrato un risultato per il 2021 pressoché identico a quello dello scorso esercizio, si segnala che, se da un lato vi è stato un incremento dei componenti positivi per circa 18,7 milioni di euro, dall'altro sono stati contabilizzati maggiori costi per circa 18,5 milioni di euro, di cui circa 8 milioni in più riguardano la voce "Accantonamento per rischi".

4.Indebitamento e strumenti derivati della Regione

Analizzando l'indebitamento, si rilevano debiti per mutui e prestiti con oneri a carico del bilancio regionale (escludendo, quindi, quelli con oneri a carico dello Stato) per circa 429 milioni di euro (al netto del *Sinking Fund* di 103.056.333,43 euro su un prestito obbligazionario con ammortamento "*bullet*"), e segnatamente:

- circa 166 milioni di euro di prestiti obbligazionari;
- circa 235 milioni di finanziamenti a medio - lungo termine con la Cassa depositi e Prestiti S.p.A.

A ciò aggiungasi il debito residuo di circa 28 milioni di euro relativo a due contratti di prestito stipulati con il M.E.F. aventi ad oggetto anticipazioni di liquidità di cui all'art. 3 del decreto-legge n. 35/2013, convertito nella legge n. 64/2013.

I debiti appena descritti sono stati classificati, nello Stato patrimoniale, tra i "Debiti di finanziamento". A tal proposito si evidenzia che, relativamente ai prestiti obbligazionari, il debito relativo ad un'emissione obbligazionaria *bullet*, su cui è stato stipulato uno *swap* a tasso fisso con la costituzione di un *Sinking Fund* per l'accantonamento delle quote capitali, risulta iscritto al valore di emissione, ovvero al lordo del fondo accantonato; quest'ultimo, infatti, in bilancio viene rappresentato tra i "Crediti vs altri soggetti".

L'importo del disavanzo da mutui autorizzati e non contratti ammonta, al 31/12/2021, a 69.805.351,77, con un incremento, rispetto al saldo dell'esercizio precedente (pari a 55.476.359,39 euro), di circa 14 milioni di euro. Quest'ultimo importo rappresenta la quota parte del mutuo autorizzato e non contratto dell'esercizio 2021 per il finanziamento di spese di investimento impegnate nell'esercizio.

Con riferimento agli strumenti derivati utilizzati dalla Regione, la Giunta, nella Relazione sulla gestione dell'organo esecutivo, ha rappresentato, in apposito capitolo, la struttura dell'indebitamento della Regione, nonché gli oneri e gli impegni finanziari derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati.

L'art. 62, comma 8, del decreto-legge n. 112/2008 (convertito nella legge n. 133/2008 e successive modificazioni) a tal fine prevede che *“gli enti di cui al comma 2 allegano al bilancio di previsione e al bilancio consuntivo una nota informativa che evidenzi gli oneri e gli impegni finanziari, rispettivamente stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che includono una componente derivata”*.

Orbene, nella Relazione sopra indicata, è stato specificato che gli strumenti finanziari utilizzati dalla Regione *“consistono in due operazioni di swap di copertura dal rischio di tasso dei prestiti sottostanti,*

contratti a tasso variabile, e di un amortizing swap di un prestito bullet, stipulato a giugno 2007”.

Alla data del 31/12/2021 i contratti derivati della Regione Umbria presentano un *mark to market* (MTM) complessivamente positivo per euro 92.100.676,70 euro (euro 96.129.839,47 al 31/12/2020). In particolare:

- il MTM dell’operazione in derivato con *Bank of America Merrill Lynch* presenta un valore negativo per circa 13 milioni di euro, in miglioramento rispetto al dato del 31/12/2020 (negativo per circa 17 milioni di euro);
- il MTM dell’operazione in derivato con *Nomura International* presenta un valore positivo pari a circa 96,5 milioni di euro, inferiore rispetto al dato al 31/12/2020, che risultava pari a circa 104 milioni di euro;
- il MTM dell’operazione in derivato con *Dexia Crediop S.p.A.* presenta un valore positivo pari a circa 8,4 milioni di euro, in linea con il valore al 31/12/2020;
- il MTM dell’operazione in derivato con *JP Morgan Chase Bank IRS* presenta un valore negativo per 4.780,16 euro (positivo di 83.077,53 euro al 31/12/2020).

Il MTM al 31/12/2021 comunicato dalla controparte è stato, per ciascuna operazione in essere, così riassunto:

Controparte/Contratto	MtM al 31/12/2021
<i>Bank of America Merrill Lynch (IRS)</i>	- 12.843.224,14
<i>JP Morgan Chase Bank (IRS)</i>	- 4.780,16
<i>DEXIA CREDIOP S.p.A.- Swap di ammortamento</i>	8.420.566,00
<i>Nomura International plc - Swap di ammortamento</i>	96.528.115,00
Totale complessivo	92.100.676,70

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

I flussi derivanti dalle operazioni di *swap* nel corso dell’esercizio 2021 sono stati così contabilizzati:

Entrata	
Accertati e Riscossi nell’anno	€ 16.228.239,19
Spesa	
Impegnati e Pagati nell’anno	€ 16.626.860,25

Dal lato dell’entrata, l’importo del 2021 è in leggera diminuzione rispetto all’esercizio precedente (decremento di 81.912,59 euro); dal lato della spesa, il dato è in miglioramento rispetto al precedente esercizio, essendosi registrata una diminuzione di 294.526,85 euro.

Per quanto riguarda lo *swap* di ammortamento del prestito *bullet*, è stato contabilizzato l'onere relativo all'accantonamento nel *Sinking fund* (fondo che serve a garantire il rimborso dei debiti regionali) della quota capitale annua per un importo pari a circa 7 milioni di euro.

5. Misure di contenimento della spesa

Nella “Relazione sulla gestione dell’organo esecutivo al rendiconto generale dell’esercizio finanziario 2021” l’Amministrazione regionale ha rappresentato la situazione, a consuntivo, di talune spese soggette a limiti.

A tal fine è stata riportata una tabella che si può così schematizzare:

Importi espressi in euro

	Studi e Consulenze	Relazioni pubbl., Mostre, Convegni e Pubblicità	Spese di rappresent.	Missioni	Formazione	Autovett.
Spese assoggettate al limite sostenute nel 2009 (per le auto l’anno è il 2011)	986.290,15	1.463.145,94	102.423,80	500.000,00	653.705,06	532.400,99
Limite di spesa 2021	197.258,03	292.629,19	20.000,00	250.000,00	326.852,53	159.720,30
Impegni 2021	29.000,00	25.620,00	3.470,50	52.769,27	29.705,50	102.885,07

Rispetto al precedente esercizio, nel corso del 2021 la Regione ha ridotto gli impegni di spesa per le tipologie indicate in tabella per un importo complessivo pari a 247.602,73 euro.

Per quanto riguarda la voce “Relazioni pubbliche, mostre, convegni e pubblicità” occorre precisare quanto segue. La Regione, nel corso del 2021, ha inviato alla Corte dei conti, ai sensi del disposto di cui all’art. 1, comma 173, della legge n. 266/2005, tutti gli atti di impegno. Questi ultimi, nel complesso, sulla base delle indicazioni

fornite dalla Giunta nella “Relazione sulla gestione dell’organo esecutivo”, sono risultati pari a 2.683.101,48 euro (nel 2020 erano stati pari a 1.391.781,63 euro, importo poi ridottosi a consuntivo, per gli impegni con esigibilità 2020, a 1.199.525,44 euro), anche se a consuntivo tale importo, per gli impegni con esigibilità 2021, ammonta a 2.663.743,24 euro.

Come evincibile dalla tabella che precede, utilizzata, come detto, ai fini della verifica del limite massimo che può essere impegnato per talune tipologie di spesa, l’importo inserito per “Relazioni pubbliche, mostre, convegni e pubblicità” risulta nettamente inferiore rispetto a quello di cui agli atti di impegno trasmessi alla Corte dei conti. La Regione, a tal fine, ha segnalato che gli impegni per l’importo di 2.663.743,24 euro sopra indicato fanno riferimento a spese che non sarebbero soggette a limite in quanto finalizzate allo sviluppo socio-economico del territorio. In particolare, le campagne di comunicazione turistica si sarebbero rese necessarie per contrastare le conseguenze della pandemia, incentivando i flussi turistici.

Con riferimento alle spese di missione del personale, invece, è stato precisato che *“sono state escluse le spese sostenute con imputazione a carico di fondi comunitari e con imputazione di spesa finalizzata all’attuazione di piani e di programmi per obiettivi comunitari o nazionali,*

la spesa sostenuta per l'esercizio di funzioni ispettive, di compiti di verifica e di controllo, la spesa per la partecipazione della Regione alle attività del sistema delle Conferenze per i rapporti tra le Regioni, le autonomie locali e lo Stato".

Infine, per le spese della formazione, è stato precisato che le stesse non includono quelle derivanti da obblighi formativi.

Alla luce di quanto esposto, relativamente agli impegni di spesa per relazioni, pubblicità, convegni, rappresentanza ecc. che la Regione dell'Umbria ha assunto nel corso del 2021, risulta, quindi, che soltanto una minima parte rimane assoggettata al limite di spesa, mentre la quasi totalità degli impegni è esente da limiti. Si aggiunga, altresì, che limitatamente alla spesa per "Relazioni pubbliche, mostre, convegni e pubblicità", nel complesso pari a 2.663.743,24 euro, essa risulta notevolmente aumentata rispetto a quella del 2020 (1.199.525,44 euro) e a quella del 2019 (1.311.257,63 euro). Nell'ambito della suddetta spesa la Sezione di controllo ha ritenuto, ancora una volta, di richiamare l'attenzione della Regione sulla necessità di distinguere "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".

6. Spesa del personale – Incarichi esterni

La spesa per il personale, nel corso degli ultimi anni, è stata interessata da diversi provvedimenti normativi volti alla riduzione della spesa, quali il blocco del *turn over*, degli adeguamenti stipendiali ecc., sicchè le Regioni si sono dovute adeguare a tali disposizioni, pena l'applicazione di una serie di divieti. Ciò ha determinato una progressiva riduzione della spesa del personale e del numero dei dipendenti.

Relativamente ai dati di spesa in conto competenza per l'anno 2021, per quanto riguarda il disposto di cui all'art. 1, comma 557, legge n. 296/2006, nella Relazione sulla gestione al rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2021 è stato confermato il *trend* virtuoso sulla spesa di personale dell'Amministrazione della Giunta regionale.

A tal fine, nella medesima Relazione viene segnalato che la consistenza della spesa di personale è passata da circa 51 milioni di euro del 2020 a circa 49,9 milioni di euro del 2021 ; tuttavia, la stessa Giunta ha precisato che nel 2021, così come anche nel 2020, *“la spesa per il personale ex province preposto alle funzioni di cui all'art. 2, comma 1 della L.R. 2 aprile 2015, n. 10, trasferito nei ruoli regionali a decorrere dal 01.12.2015 e pari a complessivi 5,8 milioni di euro, è stata rilevata quale componente esclusa dalla consistenza di cui sopra”*.

La precisazione sulla spesa del personale ex Provincia era stata fatta dalla Giunta anche nelle Relazioni al rendiconto degli anni precedenti (sin dal 2015). Pertanto, analogamente a quanto precisato nel giudizio di parifica del precedente esercizio, anche in questo giudizio si evidenzia tale ulteriore onere.

Il personale dipendente a tempo indeterminato dell'Amministrazione regionale, in servizio alla data del 31/12/2021, è pari a n. 1.050 unità (n. 1.091 unità al 31/12/2020), di cui n. 42 dirigenti (comprese 3 unità del contingente dei "dirigenti in aspettativa per incarico di direttore") - in aumento di 5 unità rispetto al 2020 - e n. 924 unità appartenenti a tutte le altre categorie professionali. Ulteriori 84 unità sono inquadrare come personale con rapporto di lavoro "flessibile" (a tempo determinato, interinale ecc.).

Per le posizioni organizzative di secondo livello - posizioni non dirigenziali vigenti presso le Direzioni regionali - si rileva una consistenza, alla data del 31/12/2021, pari a n. 247 unità (n. 246 al 31.12.2020) così ripartite:

- n. 186 Sezioni,
- n. 61 posizioni organizzative professionali.

Relativamente al numero delle posizioni organizzative di secondo livello, in risposta ad una richiesta istruttoria della Sezione di controllo, la Regione segnala che, con Deliberazione della Giunta

Regionale n. 45 del 25/01/2022, è stata stabilita la riduzione delle posizioni organizzative di n. 17 unità, in modo da giungere ad una dotazione complessiva pari a n. 230 unità.

La Sezione regionale di controllo, in merito alla suddetta tematica, ha rilevato *“che ogni valutazione degli aspetti organizzativi riconducibili al numero, all’incidenza ed alla collocazione nell’organigramma delle posizioni organizzative possa essere espressa in occasione delle analisi che riguarderanno i prossimi esercizi finanziari, anche in relazione ed in funzione dell’attuazione delle previsioni assunzionali e riorganizzative già poste in essere dall’Amministrazione, tra le quali, in particolare, la definizione, pianificata entro l’e.f. 2023, delle assunzioni programmate nel PTFP 2021-2023”*.

Quanto, invece, alla disciplina per il conferimento di incarichi professionali esterni, si rileva, preliminarmente, che la Regione, nel corso del 2014, con D.G.R. n. 872, aveva approvato la nuova “Disciplina per il conferimento di incarichi professionali esterni”, in sostituzione della precedente D.G.R. n. 1761 del 06/12/2010.

Nel corso del 2015 la Giunta, con deliberazione n. 378 del 27 marzo 2015, aveva dettato un’ulteriore disciplina per il conferimento degli incarichi esterni.

In particolare, ha ricondotto in capo al Servizio organizzazione e gestione del personale le competenze in ordine all’adozione degli

atti di affidamento degli incarichi e alla sottoscrizione del contratto di incarico e di tutti gli atti eventualmente modificativi del rapporto contrattuale. Le suddette competenze, precedentemente, erano attribuite al dirigente responsabile della struttura di destinazione del collaboratore esterno al quale continuano, comunque, ad essere assegnati il controllo sull'attuazione e sulle modalità di svolgimento della prestazione e l'adozione dei relativi atti di spesa.

Sempre nel 2015 la Giunta regionale, con D.G.R. n. 768 del 29 giugno 2015, aveva approvato il nuovo Regolamento di organizzazione concernente "Modalità, termini e procedure per la costituzione delle strutture di supporto al Vice Presidente e agli Assessori della Giunta regionale e per l'assegnazione del relativo personale", successivamente modificato, ai fini di una maggiore precisazione, con la D.G.R. n. 820 del 6 luglio 2015.

La Sezione di controllo, nel precedente giudizio di parificazione sull'esercizio finanziario 2020, aveva rilevato, in base alla normativa regionale vigente in materia, che per gli uffici di supporto agli organi di indirizzo politico è consentito l'utilizzo di consulenti ed incaricati con assoluta discrezionalità, al di fuori di ogni riferimento alle disposizioni del decreto legislativo n. 165/2001, e senza indicare alcun diverso criterio selettivo.

Nella documentazione trasmessa in data 4 aprile 2022, in riscontro alle suddette osservazioni, l'Amministrazione regionale ha chiarito che i criteri di selezione sono quelli previsti dal Regolamento di organizzazione, approvato nel 2015, sopra citato, evidenziando che è prevista, espressamente, la preventiva acquisizione del *curriculum formativo e professionale "con indicazione del diploma di laurea atto a comprovare la specializzazione universitaria oppure l'indicazione di una specifica esperienza maturata negli uffici di diretta collaborazione o in uffici di staff di organi politici o in organismi pubblici e privati operanti in ambito politico/istituzionale, al fine di verificare il possesso di adeguata esperienza e competenza in relazione alle attività da assegnare e determinare in modo commisurato i relativi trattamenti economici"*.

7. I controlli interni

In ordine al funzionamento dei controlli interni (controllo di regolarità amministrativo – contabile, controllo su società partecipate, controllo di gestione ecc.), la Regione ha fornito alcune informazioni.

Si rappresenta, innanzitutto, che già nel giudizio di parificazione del rendiconto 2020 era stata segnalata l'adozione di specifiche norme per il potenziamento e l'integrazione del sistema dei controlli attraverso l'elaborazione di una prima bozza del disegno di legge regionale di modifica della l. n. 13/2000 (Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell'ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione dell'Umbria). L'esame della suddetta bozza, trasmessa al Comitato legislativo della Regione, nel corso del 2021 era stata rinviata. Orbene, in relazione al presente giudizio di parificazione, a fronte di una specifica richiesta istruttoria della Sezione di controllo, la Regione sul punto ha specificato che il disegno di legge è stato approvato con Deliberazione di Giunta n. 829 del 08/09/2021 e che esso è all'esame della Commissione consiliare competente prima di essere portato in Assemblea legislativa.

Il nuovo articolato prevede l'introduzione, nel sistema dei controlli interni regionali, del controllo successivo di regolarità amministrativa sugli atti dirigenziali. Trattasi di una forma di controllo che si aggiunge a quelli già esistenti del controllo preventivo

di regolarità amministrativo e contabile, del controllo di gestione, della valutazione del personale e della dirigenza, nonché della valutazione e controllo strategico. Pertanto, accanto al preesistente controllo di regolarità amministrativo e contabile, esercitato in via preventiva dal Servizio Ragioneria e fiscalità regionale (che, traducendosi nell'apposizione o meno del visto di regolarità contabile su tutti gli atti di impegno e liquidazione, è finalizzato a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa), è prevista l'introduzione sia del controllo successivo di regolarità amministrativa sugli atti dirigenziali, sia del controllo successivo di regolarità amministrativa posto in capo al Servizio *Audit* interno e comunitario, quale struttura speciale direttamente collegata al Presidente della Giunta regionale.

Per il controllo sulla gestione dei fondi FESR e FSE, la Regione ha comunicato che la struttura Servizio *Audit* interno e comunitario nel 2021 ha svolto solo controlli sui fondi comunitari, mentre la funzione di *audit* interno non è ancora operativa in quanto si resta in attesa di approvazione della legge regionale istitutiva dello stesso.

Con riferimento al controllo di gestione la Regione rappresenta di aver previsto l'adozione di un "Piano degli indicatori di bilancio" misurabili e riferiti ai programmi e agli altri aggregati di bilancio; a tal proposito sono stati adottati rispettivamente, con D.G.R. n. 262/2021,

il Piano degli indicatori per il bilancio di previsione 2021-2023, nonché, con D.G.R. n. 1097/2021, il piano degli indicatori di bilancio per il rendiconto 2020.

Quanto alla valutazione del personale, l'OIV ha validato, in data 30/06/2021, la Relazione sulla *Performance* 2020 approvata dalla Giunta regionale con D.G.R. n. 579 del 27/06/2021, mentre, in riferimento al Ciclo della *Performance* 2021 - 2023, la medesima Giunta ha approvato, con deliberazione n. 443 del 15/05/2021, il Piano con cui, tra l'altro, sono stati assegnati gli obiettivi operativi ai direttori regionali per l'anno 2021.

In merito ai controlli sugli organismi partecipati, la Sezione di controllo ha evidenziato che la *"Relazione sullo stato di attuazione del programma di governo sull'Amministrazione regionale - anno 2021"* si è limitata ad una *"brevissima descrizione delle azioni di monitoraggio e controllo per la predisposizione dei piani di razionalizzazione e per il contenimento dei costi di funzionamento"*.

La medesima Sezione, altresì, limitatamente al funzionamento del complessivo sistema dei controlli interni dell'Amministrazione regionale, rinvia ad una successiva specifica analisi che sarà effettuata in seguito all'acquisizione della *"Relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno"*.

2021” sulla base delle relative linee guida che saranno approvate dalla
Sezione delle Autonomie.

8. Spesa sanitaria

Attesa la grande rilevanza della spesa sanitaria, la quale, a livello regionale, è assolutamente predominante rispetto a tutti gli altri impegni di spesa, in sede di valutazione degli equilibri complessivi, non si può prescindere da un'attenta disamina della stessa. Si consideri, infatti, che rispetto al totale degli accertamenti riferiti alle entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa contabilizzati dalla Regione nel corso del 2021, ben l'84% riguarda tributi destinati al finanziamento della sanità, mentre, sul totale delle somme impegnate dalla Regione per le spese correnti (titolo 1), ben l'80% riguarda spese destinate al solo finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA.

Se, per il 2021, le risorse finanziarie di parte corrente destinate al finanziamento del S.S.R., come risultanti dalle intese Stato - Regioni, hanno definito per l'Umbria un finanziamento complessivo pari a 1.708.485.181 euro, per l'emergenza pandemica, invece, è stata stanziata (a valere sul finanziamento previsto dai vari decreti emergenziali) una somma complessiva pari a 28.019.607,43 euro.

Il fabbisogno *standard* delle singole Regioni a statuto ordinario è determinato applicando a ciascuna di esse i valori di costo rilevabili in tre Regioni di riferimento. Per la costruzione dei più recenti indicatori, così come rilevato dalla Giunta nella Relazione sulla

gestione dell'organo esecutivo, *“l'Umbria è risultata tra le tre Regioni italiane “benchmark” per la determinazione del fabbisogno del Servizio Sanitario Nazionale con riferimento al riparto degli anni dal 2013 al 2021”*.

Quanto alla proposta di riparto per il 2021, è stato precisato che le Regioni di riferimento sono cinque (indicate dal Ministero della Salute di concerto con il M.E.F.) e tra queste figura anche la Regione Umbria.

Nell'ambito dell'obiettivo di mantenimento dell'equilibrio economico, la Regione ha fornito specifiche informazioni, desunte dalle “Relazioni informative” adottate dalle Aziende Sanitarie con deliberazione del Direttore Generale, come riferite all'attuazione ed al rispetto delle disposizioni normative per il contenimento della spesa.

Relativamente ai risparmi conseguiti, in linea con quanto segnalato anche nei precedenti esercizi, la Sezione di controllo, nonostante talune precisazioni fornite dalla Regione nella nota controdeduttiva del 6 settembre 2022, ha evidenziato come *“la mancanza di dati a consuntivo esaustivi, nonché di quelli programmati, non consente di esprimere valutazioni in merito al raggiungimento degli obiettivi prefissati”*.

Tra le misure più significative adottate per il contenimento della spesa sanitaria si evidenziano, in particolare, quelle relative agli acquisti di beni e servizi mediante procedure centralizzate di spesa e avvalendosi di tutti gli strumenti di acquisto e negoziazione, anche

telematici, predisposti da Consip S.p.a. Infatti, ai fini del contenimento della spesa sanitaria, risulta determinante il ruolo che possono svolgere le procedure centralizzate.

Al riguardo, andando ad esaminare la percentuale di beni e servizi acquisita dalle Aziende e, in media, dal sistema sanitario regionale mediante le procedure ora menzionate, nel corso del 2021 si può notare un'incidenza sul valore complessivo degli acquisti di beni e servizi pari al 73%, **in aumento** rispetto al 63% del 2020 ed al 67% del 2019.

Per le suddette procedure, la Sezione, nel prendere atto del recupero della flessione registrata nell'anno 2020, auspica *“una sempre più corretta programmazione degli acquisti e un maggiore ricorso alle committenze centralizzate, anche per evitare l'ingiustificato ricorso alle proroghe contrattuali, più volte segnalato da questa Sezione, in sede di esame dei bilanci delle Aziende del S.S.R., in alcuni casi anche su conforme indicazione del Collegio sindacale”*.

Quanto agli obiettivi assegnati ai Direttori generali delle Aziende sanitarie per l'anno 2021, la Sezione di controllo ripropone le criticità già rilevate negli esercizi precedenti, quali *“la non contestuale definizione e assegnazione degli obiettivi, che, se effettuata ad anno inoltrato, si risolve nella formalizzazione di attività già realizzate”* o l'instaurarsi di una procedura che si risolve in un depotenziamento del sistema

incentivante in quanto basato sulla *“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”*.

Pertanto, sempre la Sezione invita l’Amministrazione a *“superare in tempi ristretti le criticità già da tempo rilevate”*, richiamando altresì l’attenzione sulla necessità di rendere le procedure di valutazione *“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”*.

Passando all’analisi della spesa per il personale e per gli incarichi libero professionali in materia sanitaria, la Sezione di controllo, nell’ambito dell’attività di verifica di cui all’art. 1, comma 170, della legge n. 266/2005 sui bilanci 2016 delle singole Aziende sanitarie, aveva rilevato *“il mancato rispetto dei limiti di spesa di cui all’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, evidenziando una sostanziale disarmonia tra la normativa regionale, ex art. 14 della L.R. n. 8/2015 (nel testo vigente fino al 31/12/2016), e quella statale, di cui al precitato art. 9, comma 28...”*.

Per il superamento del predetto limite, la Regione aveva comunicato di aver dato attuazione, nel corso del 2017, all’art. 47 bis

della L. R. n. 11/2015, stabilendo che, per il 2017, le Aziende del Servizio Sanitario Regionale non potevano attivare ulteriori contratti per assunzione di personale a tempo determinato e altre tipologie di lavoro flessibile, ad eccezione di due casi specifici, oltre che prevedere l'obbligo per le Aziende di rendicontare le assunzioni effettuate.

Orbene, la Sezione di controllo, dopo aver sottolineato che “*con D.G.R. n. 614 dell'11/06/2018, la Giunta, nell'esaminare le rendicontazioni in ordine alle assunzioni a tempo determinato e altre tipologie di lavoro flessibile effettuate dalle Aziende nell'anno 2017, aveva dato atto che, sulla base dell'istruttoria effettuata, tutti gli atti assunti dalle Aziende sanitarie regionali risultano rispondenti alle disposizioni contenute nell'articolo 47/bis della l.r. n. 11/2015*”, aveva affermato che “*i dati concernenti il costo delle prestazioni di lavoro esposti al punto n. 14 delle Relazioni-questionario dei Collegi sindacali delle Aziende evidenziano, tuttavia, che anche nell'anno 2017, le Aziende di fatto avevano superato i limiti di cui all'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010*”.

La Sezione sottolineava come la normativa regionale di cui all'art. 47 della L.R. n. 11/2015, pur allineandosi nel primo periodo alla normativa nazionale, nel secondo periodo tiene ferma la possibilità di ricorrere all'assunzione di personale a tempo determinato e ad altre tipologie di rapporti di lavoro flessibili, nella

misura necessaria ad assicurare le attività di urgenza o il mantenimento dei livelli essenziali di assistenza.

In realtà, si ritiene che anche la stipula di questi nuovi contratti non sia ammissibile sulla base della norma richiamata dall'art. 9, comma 28, del decreto legge n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010, *“di talché l'esigenza di assicurare le attività di emergenza e urgenza o il mantenimento dei LEA benché, con formulazione equivoca, sembri introdurre una deroga al disposto del primo periodo, in nessun caso può legittimare il superamento del limite di spesa ribadito al periodo precedente”*.

Anche relativamente agli anni 2018, 2019 e 2020, la Sezione aveva riscontrato l'ennesimo superamento dei predetti limiti di spesa fissati dal richiamato art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010.

In sede di parifica del Rendiconto regionale 2020, la Regione riferì che le Aziende avevano avviato un percorso di rientro della suddetta spesa entro i limiti normativamente fissati, avviando *“una forte politica di rientro all'interno del tetto di spesa fissato per il personale a tempo determinato dalle disposizioni di cui al richiamato art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010, con misure volte alla copertura dei posti vacanti attraverso assunzioni a tempo indeterminato, ricorrendo all'assunzione di personale a tempo determinato, prioritariamente in attesa della conclusione delle procedure di reclutamento, concorsuali e/o di stabilizzazione”*.

Nell'ambito dell'attività istruttoria connessa al giudizio di parificazione per l'esercizio finanziario 2021 la Regione aveva precisato che *“per un più puntuale monitoraggio dell'andamento della suddetta spesa, con nota n. 10646 del 20.01.2022 è stato richiesto a ciascuna Azienda sanitaria regionale di trasmettere una relazione conoscitiva delle azioni intraprese a supporto dei dati di spesa relativi agli anni 2019, 2020 e 2021”*. Con la nota di controdeduzioni trasmessa in data 6 settembre 2022 la Regione, in seguito all'approvazione da parte della Giunta dei bilanci di esercizio 2021 delle Aziende del SSR, ha trasmesso i dati riferiti alla spesa in parola per l'anno 2021 in raffronto con quella dei due anni precedenti.

L'Amministrazione, a tal proposito, ha evidenziato che *“nonostante la situazione di contesto determinata dall'emergenza COVID 19, emerge, per tutte le quattro Aziende un trend positivo di convergenza verso il rispetto del tetto art. 9, comma 28 d.l. n. 78/2010”* ed ha illustrato una sintesi degli elementi emersi dalle relazioni conoscitive sul tema in esame, trasmesse alla stessa dalle Aziende del SSR.

Per quanto concerne le iniziative adottate per il monitoraggio della spesa farmaceutica, l'Amministrazione ha riferito che anche per il 2021 la spesa si è attestata su valori superiori rispetto a quelli programmati. In particolare, la Regione ha rispettato il tetto fissato

per la spesa farmaceutica convenzionata, ma non quello relativo alla spesa farmaceutica per acquisti diretti.

9. Società partecipate

Il rapporto tra l'ente partecipante e le società partecipate rappresenta, ancora oggi, un tema di grande attualità ed importanza, in considerazione soprattutto degli effetti che una gestione in *deficit* delle suddette società può avere sul bilancio dell'ente. Si tratta di una materia particolarmente delicata su cui è intervenuto più volte il legislatore delimitando l'azione delle suddette società. A seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 175/2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), tuttavia, il quadro normativo risulta meglio definito.

Il suddetto decreto, tra l'altro, impone alle Amministrazioni pubbliche di effettuare annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni dirette o indirette, predisponendo, ove ne ricorrano i presupposti, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione.

L'art. 21 del decreto (Norme finanziarie sulle società partecipate dalle amministrazioni locali) prevede che *“nel caso in cui società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali comprese nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, presentino un risultato di esercizio negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti, che adottano la contabilità finanziaria,*

accantonano nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione.....". Detta disposizione, al pari di altre, dimostra quanto sia importante effettuare un monitoraggio costante sulle partecipate.

Nella "Relazione sulla gestione dell'organo esecutivo al rendiconto 2021" la Giunta, al fine di ottemperare a quanto disposto dall'art. 11, comma 6, lettera j), del decreto legislativo n. 118/2011 (*"La relazione sulla gestione allegata al rendiconto...illustra gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate. La predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie"*) ha riportato le risultanze dell'attività svolta alla data del 31/12/2021 sui rapporti credito/debito tra la Regione ed alcuni enti/società partecipate.

Prima di evidenziare talune situazioni, si sottolinea che il Collegio dei Revisori dei conti della Regione ha asseverato (verbale n. 115 del 29/04/2022), ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. j) del d. lgs. n.

118/2011, i saldi dei crediti/debiti risultanti alla data del 31/12/2021 così come riscontrati nella contabilità dell'ente.

Orbene, sulla base delle risultanze dell'attività svolta si rileva che:

- la società **Gepafin** non dichiara crediti e non presenta posizioni debitorie verso la Regione; anche quest'ultima non vanta crediti, né ha posizioni debitorie verso Gepafin.

Le operazioni di riconciliazione, alla data di presentazione della Relazione sulla gestione dell'Organo esecutivo (nonché alla data del verbale n. 115 del Collegio dei Revisori dei conti sopra indicato), non sono state asseverate dall'Organo di revisione della Società:

- la società **Sviluppumbria** dichiara verso la Regione:
 - a) crediti per complessivi 1.112.562,40 euro, che non corrispondono ai debiti contabilizzati dall'ente, i quali risultano essere, nel complesso, pari a 2.941.533,87 (differenza pari a 1.828.971,47 euro).

Tale discordanza è la risultante, da un lato, della contabilizzazione tra i "Lavori in corso", da parte di Sviluppumbria, di progetti in corso di rendicontazione e verifica da parte della Regione (che li ha iscritti tra i residui passivi) per circa 170.000 euro e, dall'altro, da somme iscritte dalla società per 1.662.000,00 euro tra i

“Fondi di terzi in amministrazione” che, nel bilancio della Regione, risultano contabilizzati come residui passivi;

b) debiti per un totale di 886.145,26 euro che, invece, non risultano contabilizzati come crediti da parte della Regione.

La somma non riconciliata si riferisce, totalmente, ad anticipi erogati dalla Regione medesima per la realizzazione di progetti ancora non completati da parte di Sviluppo Umbria. Sino ad allora, la società inserisce gli importi ricevuti tra le passività del proprio bilancio, mentre la Regione provvederà all'iscrizione solo a seguito della rendicontazione finale.

Le operazioni di riconciliazione sono state asseverate dall'Organo di revisione della Società;

- la società **Umbria Digitale** dichiara crediti verso la Regione per euro 6.671.696,20, che sono conciliati (come debiti) dalla Regione per il medesimo importo.

Le operazioni di riconciliazione sono state asseverate dall'organo di revisione della società;

- l'**Adisu** (Agenzia per il diritto allo studio universitario) dichiara verso la Regione crediti per euro 15.323.567,08, che corrispondono all'importo a debito riconosciuto dalla Regione.

Le operazioni di riconciliazione sono state asseverate dall'organo di revisione dell'Agenzia;

- la società **Umbria TPL e Mobilità S.p.A.** dichiara debiti verso la Regione per 8.812.311,31 euro, che corrispondono alla somma contabilizzata (come credito) dall'Ente.

Le operazioni di riconciliazione sono state asseverate dall'Organo di revisione della Società;

- l'**Afor** (Agenzia forestale regionale) dichiara verso la Regione crediti per complessivi 3.961.304,42 euro, che risultano contabilizzati (come debiti) dalla Regione per il medesimo importo.

Si prende atto che, anche in questo caso, le operazioni di riconciliazione sono state asseverate dall'organo di revisione dell'Agenzia;

- **Umbraflor** (Azienda vivaistica regionale) dichiara verso la Regione debiti per un totale pari a 1.487.047,14 euro che corrispondono ai crediti contabilizzati nel bilancio regionale.

Anche in questo caso le operazioni di riconciliazione sono state asseverate dall'Organo di revisione aziendale.

Sebbene, in taluni casi, le somme non riconciliate risultino rilevanti, nella "Relazione sulla gestione dell'organo esecutivo" sono state sinteticamente esposte le motivazioni relative alle mancate riconciliazioni. Il più delle volte, ad esempio, si fa riferimento ad anticipi, da parte della Regione, di somme trasferite alla partecipata, la quale, non avendo ancora completato il progetto o non avendo

ancora utilizzato i fondi ricevuti dall'ente regionale (nei cui confronti si è impegnata per la loro gestione), è a debito dell'importo ricevuto. Peraltro, la medesima resterà nella suddetta situazione contabile sino all'ultimazione delle attività per le quali ha ricevuto i contributi regionali.

L'analisi dei rapporti ora descritti tra l'ente e le sue partecipate - in disparte la valutazione sulle singole fattispecie da cui si evince una rilevante erogazione di somme da parte della Regione - conferma la necessità di un costante controllo sulle suddette società. A tal proposito si rileva, positivamente, la presenza per tutte le società/enti partecipanti, ad eccezione della Fondazione Umbria Film Commission, Cedrav e Gepafin, delle asseverazioni delle operazioni di riconciliazione da parte degli Organi di revisione.

Orbene, aggiungasi che, affinché via sia un positivo ed efficace utilizzo dell'informativa rinveniente dal rapporto tra l'ente detentore della partecipazione e le singole partecipate, occorre tenere in debita considerazione una serie di elementi e di dati il più possibile aggiornati, quali l'utilizzo di bilanci riferiti allo stesso esercizio a cui attiene il rendiconto, in modo tale che quest'ultimo possa rappresentare, in modo veritiero, la reale situazione finanziaria dell'ente regionale nel suo complesso.

Ciò induce a rinnovare l'invito ad un monitoraggio costante delle società, enti ed organismi partecipati, che non deve limitarsi ad un aspetto esclusivamente di natura contabile, ma deve essere puntualmente in grado di valutare la gestione delle suddette società, acquisendo informazioni utili e tempestive.

La Sezione di controllo, relativamente al sistema dei controlli/rapporti con gli enti partecipati, ha confermato quanto già evidenziato nelle relazioni allegate ai giudizi di parifica dei precedenti anni circa talune carenze nel sistema di riconciliazione dei reciproci rapporti di debito/credito, le quali *“non consentono di avere piena cognizione sulla veridicità delle consistenze patrimoniali rappresentate nei bilanci della Regione e dei singoli organismi partecipati”*, riflettendosi *“sulla congruità delle operazioni di consolidamento e delle poste di debito e credito”*.

Peraltro, la Procura resterà vigile sull'evoluzione delle diverse poste contabili che concernono i rapporti tra la Regione e le sue partecipate.

In relazione ai suddetti rapporti, la Sezione di controllo ha sottolineato, inoltre, come la Regione non abbia tenuto conto di alcune criticità evidenziate nelle precedenti decisioni di parifica rilevando l'esigenza di *“razionalizzare i costi di funzionamento nei confronti di tutte indistintamente le società partecipate, onde evitare oneri anche prospettici*

per il bilancio dell'Ente", nonché di "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".

Al fine di adeguarsi alle disposizioni di cui all'art. 20 del d. lgs. n. 175/2016, la Regione ha adottato, con la D.G.R. n. 1352 del 29.12.2021, il piano di revisione ordinaria per l'anno 2021 delle partecipazioni societarie. Al riguardo, si segnala l'obbligatorietà della ricognizione (anche per attestare, eventualmente, l'assenza di partecipazioni), ferma restando la discrezionalità degli enti nella scelta dei provvedimenti da adottare, che possono consistere sia nella razionalizzazione della partecipazione che nel suo mantenimento.

Alla luce delle considerazioni svolte, posta l'attenzione su taluni elementi di criticità che, si ritiene, non influiscano negativamente ai fini del giudizio di parificazione

P.Q.M.

il sottoscritto Procuratore Regionale, concludendo,

CHIEDE

che la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Umbria, deliberi, nel presente giudizio, la parificazione del rendiconto generale della Regione Umbria per l'esercizio finanziario 2021.

IL PROCURATORE REGIONALE
Rosa Francaviglia

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

