



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2021

INTERVENTO DEL PRESIDENTE

Massimo Di Stefano

PERUGIA, 26 FEBBRAIO 2021



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2021

INTERVENTO DEL PRESIDENTE

Massimo Di Stefano

PERUGIA, 26 FEBBRAIO 2021



CORTE DEI CONTI

Ringrazio la Presidente della Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per l'Umbria, e raccolgo volentieri il suo invito a svolgere, come di consuetudine, in occasione dell'apertura dell'anno giudiziario 2021, la relazione sull'attività svolta nell'anno 2020 dalla Sezione Regionale del Controllo della Corte dei conti per l'Umbria che ho l'onore di presiedere.

Prima di farlo, però, sento il dovere di rivolgere un grato pensiero ai presidenti miei predecessori, che si sono avvicinati nella funzione nell'anno 2020, Presidente Antonio Marco Canu e Presidente Stefano Siragusa e, al lavoro dei quali la presente relazione è riferibile.

oooooo

Le attività di controllo e giurisdizionali della Corte dei conti, per aspetti diversi, concorrono entrambe ad una funzione unitaria di tutela dell'integrità della finanza pubblica ai sensi degli articoli 100 e 103 della Costituzione.

Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, in armonia con l'assetto istituzionale delineato dalla riforma del titolo quinto della Costituzione, riproducono, in ambito regionale, la funzione ausiliaria tipica delle istituzioni superiori di controllo esistenti negli ordinamenti degli stati democratici caratterizzati dal controllo politico delle assemblee elettive sull'esecutivo. Funzione che trova la sua naturale espressione nel riferire sull'esito del controllo alle assemblee degli enti territoriali rappresentative delle rispettive collettività, che in tal modo sono informate delle valutazioni di un organo di controllo la cui posizione di indipendenza, insieme a quella dei suoi componenti, è garantita dalla Costituzione, e che si caratterizza per la neutralità della funzione, svolta nell'interesse obiettivo dell'ordinamento e della collettività.

oooooo

Nel corso del 2020 la Sezione Regionale di controllo per la Regione Umbria ha espresso **il giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione per l'anno 2019 (ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio**

decreto 12 luglio 1934, n. 1214), con decisione adottata in seguito all'adunanza pubblica del 16 novembre 2020.

Alla decisione di parifica è allegata la relazione nella quale la sezione ha formulato le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione dell'amministrazione regionale. Secondo la legge, in quella sede la Corte propone le misure di correzione e gli interventi di riforma finalizzati ad assicurare l'equilibrio del bilancio e a migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa.

Nello specifico, nella relazione allegata alla decisione di parificazione, la sezione ha rilevato la necessità che siano maggiormente rispettati, nei documenti della manovra di bilancio, come in genere nelle leggi di spesa, gli obblighi di quantificazione degli oneri finanziari, e che i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione analitica degli oneri trovino specifica rappresentazione nella relazione tecnica posta a corredo delle proposte emendative.

Circa il modo di determinazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità e del Fondo pluriennale vincolato, la sezione ha rilevato asimmetrie e disallineamenti tra le scritture contabili della Regione e quelle degli altri enti territoriali e/o delle società partecipate, nei rispettivi rapporti di debito-credito: asimmetrie e disallineamenti che è necessario siano affrontati e risolti ai fini della coerenza della contabilità generale e della rappresentazione veritiera dei dati contabili.

Quanto agli aspetti dell'organizzazione regionale, si è rilevato il permanere di eccessivi "costi della politica", legati agli incarichi relativi alle "strutture di supporto" degli organi politico-amministrativi; la non adeguata proporzione tra le posizioni organizzative presenti e il numero del personale in servizio; il perdurare di criticità nel sistema dei controlli interni. In relazione a quest'ultimo tema si è preso atto dell'adozione, da parte della Regione, di specifiche azioni, con riserva di valutarne l'efficacia in occasione del prossimo giudizio di parificazione.

In ordine al settore della spesa sanitaria, che costituisce, com'è noto, la porzione più consistente del bilancio della Regione, la sezione ha rilevato che sono stati

mantenuti gli equilibri di bilancio (nel 2019 sia la Gestione Sanitaria Accentrata della Regione sia le Aziende sanitarie dell'Umbria hanno assicurato l'equilibrio economico della gestione sanitaria). Tuttavia, nelle diverse aree di intervento esaminate sono stati rilevati profili di inadeguatezza, in buona parte già segnalati in occasione dei giudizi di parificazione degli anni precedenti, in tema di programmazione, di investimenti in edilizia sanitaria, di superamento dei limiti della spesa farmaceutica per acquisti diretti, di superamento del limite di spesa per il costo del lavoro a tempo determinato, di perdurante inadeguatezza del sistema di valutazione dei dirigenti e, in generale, del sistema dei controlli sulla gestione sanitaria.

Riguardo alle partecipazioni regionali in enti e società, sono state rilevate criticità circa la riconciliazione dei rispettivi rapporti credito debitori (con i conseguenti riflessi sulla veridicità della situazione patrimoniale regionale e di quella consolidata del Gruppo Amministrazione Pubblica della Regione) e nel sistema dei controlli/rapporti con gli enti partecipati, nonché profili di inadeguatezza dei piani di razionalizzazione approvati in sede di revisione ordinaria ex art. 20 del TUSP.

Analoghe criticità riguardano la rappresentazione contabile delle voci relative ai rapporti creditori debitori della regione con gli enti territoriali e, per quanto riguarda in particolare le province, circa le spese sostenute per l'esercizio delle funzioni conferite a tali enti. Questo tema formerà oggetto di esame della sezione anche nel corrente anno nell'esercizio del controllo su tutti gli enti interessati.

Quanto al trasporto pubblico locale, la sezione ha rilevato: il permanere dello squilibrio economico-finanziario nella gestione del servizio, il ritardo nell'esperimento della gara ad evidenza pubblica per il trasporto pubblico regionale e locale su gomma; difficoltà nell'attivazione dell'Agenzia Unica per la mobilità e il trasporto pubblico regionale e locale; criticità nell'attuazione degli investimenti infrastrutturali (risorse delibera CIPE n. 54/2016 - FSC programmazione 2014-2020) e in quelli a carico di Trenitalia.

Quanto alla gestione fondi eventi sismici, la sezione ha evidenziato che, mentre la fase dell'emergenza si sta avviando a conclusione con interventi pressoché completati, nonostante le difficoltà riscontrate nel tempo, la fase della ricostruzione stenta tuttora ad avviarsi in maniera efficiente. I rallentamenti nell'avvio degli interventi di ricostruzione pubblica e privata e, in particolare, delle strutture sanitarie, continuano a determinare nella collettività condizioni di estrema difficoltà rese ancora più gravi dall'attuale emergenza sanitaria.

ooooo

Nell'esercizio del controllo finalizzato alla **valutazione del rispetto dei principi costituzionali in tema di copertura finanziaria delle leggi di spesa**, e in particolare sulle modalità della copertura finanziaria dalle leggi regionali promulgate nel 2019 e sulle tecniche di quantificazione degli oneri finanziari, la sezione, con deliberazione n. 115/2020/RQ, ha rilevato la frequente mancanza di motivazioni a supporto della ritenuta assenza di oneri finanziari, spesso enunciata senza motivazioni nella relazione tecnica, ovvero la presenza di clausole di copertura che indicano genericamente riduzioni di apposite voci del bilancio di previsione, destinate a finanziare una pluralità di spese, senza adeguata dimostrazione analitica della capienza rispetto all'onere aggiuntivo indotto dalla nuova legge, o, ancora, la formulazione indeterminata ed equivoca del testo di legge. La sezione ha preso atto dell'intenzione dell'amministrazione regionale di adoperarsi per superare le rilevate criticità e rivedere la legge regionale di contabilità per regolamentare tutti gli aspetti procedurali e sostanziali riguardanti la quantificazione degli oneri delle leggi regionali.

ooooo

Il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari dell'Assemblea Legislativa dell'Umbria ha dato luogo all'emanazione nel 2020 di 16 deliberazioni che ne hanno dichiarato la regolarità.

ooooo

Nell'esercizio del **controllo sugli enti del Servizio Sanitario Regionale**, nel corso dell'anno 2020, la sezione ha emanato due deliberazioni riferite al

controllo di regolarità contabile rilevando, come già esposto sopra, il superamento del tetto della spesa farmaceutica ospedaliera e territoriale e il mancato rispetto dei limiti di spesa per lavoro a tempo determinato fissato dalla legislazione.

ooooo

La sezione ha emanato, nel corso del 2020, **55 deliberazioni** in esito al **controllo sulla regolarità contabile dei rendiconti degli enti locali** relativi agli esercizi 2016, 2017 e 2018, con analisi estesa in taluni casi alla documentazione del ciclo di bilancio dell'esercizio 2019. Tale controllo è finalizzato a verificare il rispetto del principio di equilibrio dei bilanci, dei limiti di indebitamento per spese d'investimento e in generale dei principi di sana gestione finanziaria e di buon andamento della pubblica amministrazione.

Tra le criticità più frequentemente emerse si è rilevata, in particolare, l'errata determinazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità, anche in relazione alla conseguente applicazione con riferimento al risultato di amministrazione al 31.12.2019, dell'istituto di cui all'art. 39-quater del d.l. n. 162/2019, che disciplina il ripiano dell'eventuale maggiore disavanzo determinato dal passaggio al metodo di calcolo ordinario di tale fondo. Inoltre, con riguardo alle poste escluse dal calcolo, è stata reiteratamente contestata la mancata inclusione dei residui relativi a rapporti con le società di gestione dei servizi pubblici integrati in quanto motivata esclusivamente sulla non condivisibile qualificazione delle stesse come pubbliche amministrazioni.

La non corretta determinazione del FCDE e, in alcuni casi anche del Fondo pluriennale vincolato, dovuta ad una non adeguata valutazione dell'esigibilità delle entrate e delle spese (inadeguatezza dei programmi di spesa), ha talvolta comportato l'errata determinazione della parte disponibile del risultato di amministrazione, con conseguenze nel recupero delle quote di disavanzo.

Si è focalizzata l'attenzione sulla valutazione dell'incidenza delle entrate a carattere non ripetitivo impiegate per il finanziamento di spese non aventi la medesima natura sul mantenimento degli equilibri di bilancio.

Di frequente, il controllo espletato ha evidenziato la presenza di squilibri nella gestione di cassa e il ripetuto utilizzo delle anticipazioni di tesoreria ex art. 222 TUEL - nonché, in taluni casi, la loro mancata restituzione al termine dell'esercizio, talvolta per più esercizi consecutivi, rendendosi necessaria la segnalazione dell'ipotesi di violazione del divieto d'indebitamento per spese non d'investimento (art. 119 Cost.) - e delle entrate vincolate per il pagamento di spese correnti ex art. 195 TUEL, anch'esse a volte non reintegrate al termine dell'esercizio.

Nella quasi totalità delle gestioni si sono rilevate difficoltà nella realizzazione delle entrate, in particolare di quelle tributarie, sia in conto residui sia in conto competenza e un non adeguato recupero dell'evasione tributaria e delle sanzioni per violazioni del codice della strada. Per queste ultime, in un caso, si è rilevata l'intervenuta prescrizione dei termini, con conseguente segnalazione alla Procura regionale.

Le difficoltà nella gestione della liquidità hanno comportato in numerosi casi il mancato rispetto dei termini relativi alla tempestività dei pagamenti e, per alcuni enti, si è rilevata la mancata adozione delle misure necessarie per ricondurre i tempi di pagamento entro i termini previsti dalla legge.

Anche in sede di controllo sui rendiconti degli enti locali sono emerse le stesse criticità rilevate nel giudizio di parifica circa la conciliazione dei rapporti di debito/credito degli enti con i propri organismi partecipati. Si è spesso rilevata la mancanza della doppia asseverazione da parte degli organi di revisione dei prospetti dimostrativi dei debiti e crediti reciproci.

La sezione si è pronunciata in tema di contratto di partenariato pubblico privato, osservando che la spesa per la realizzazione dell'opera (nella specie trattavasi di un impianto di illuminazione) resta a totale carico dell'operatore privato, e pertanto non va contabilizzata nel bilancio dell'ente concedente, né costituisce indebitamento per quest'ultimo. Inoltre il canone di utilizzazione non può essere fatto decorrere convenzionalmente da data anteriore a quella in cui il concedente abbia potuto verificare la qualità degli impianti, il risparmio

energetico e la qualità e la quantità della fornitura, verificandosi altrimenti un indebito trasferimento del rischio in capo all'amministrazione concedente (delibera 2 dicembre 2020, n. 122/2020/PRSE Comune di Campello sul Clitunno (PG)).

Nel corso dell'anno 2020, sono state esaminate le misure correttive comunicate dagli enti a seguito delle pronunce della sezione sui Rendiconti 2015, 2016 e 2017 per un numero complessivo di 13.

La sezione ha emanato nel 2020 5 deliberazioni aventi ad oggetto **la verifica del funzionamento dei controlli interni degli enti locali ai sensi dell'art. 148 del Tuel**, rilevando varie manchevolezze, e, segnalando alla Procura regionale i casi di inadeguatezza complessiva del sistema dei controlli interni, per le valutazioni di competenza e l'applicazione delle sanzioni previste.

La sezione ha esaminato **le relazioni semestrali sull'attuazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale -ex art. 243-quater degli organi di revisione economico-finanziario dei comuni di Costacciaro (Deliberazione n. 19/2020/PRSE) e di San Gemini (Deliberazione n. 99/2020/PRSP).**

Pur prendendo atto del raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di San Gemini, la sezione ha ribadito la preoccupazione per il perdurante mancato passaggio della gestione del servizio rifiuti al sistema a tariffa puntuale, fondamentale per il risanamento finanziario. Tale condizione, oltre ad aver impedito gli auspicati effetti, ha determinato anche l'insorgenza di un contenzioso giudiziale con il gestore, fonte di potenziali ulteriori passività, per cui la sezione ha raccomandato di provvedere ad un adeguato accantonamento nel fondo passività potenziali.

In sede di **esame delle relazioni di fine mandato ex art. 4 d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149**, non sono emersi rilievi di sorta se non di carattere formale.

In tema di **verifica delle spese elettorali**, l'apposito collegio di controllo istituito in seno alla sezione, in relazione alle elezioni amministrative tenutesi nel 2019 nei comuni di Gubbio, Foligno e Perugia, ha concluso la propria attività in data

31 marzo 2020 con l'adozione di n. 49 deliberazioni di approvazione dei consuntivi presentati e di n. 3 deliberazioni di referto ai Consigli comunali.

ooooo

Nell'ambito delle "ulteriori" forme di collaborazione che le regioni e gli enti locali possono richiedere alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa (art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131), la sezione nel 2020 ha deliberato su 11 richieste di **pareri in materia di contabilità pubblica**. In due soli casi la richiesta di parere è stata dichiarata inammissibile (nn. 35/2020/PAR e 111/2020/PAR), o per estraneità dell'oggetto del quesito alla materia della contabilità pubblica o per mancanza dei requisiti di generalità e astrattezza, cioè per essere oggetto del quesito non l'interpretazione o l'applicazione di una norma giuridica bensì valutazioni tipicamente riservate alla discrezionalità amministrativa, oltre a un caso di inammissibilità parziale (n. 124/2020/PAR).

Nello svolgimento di tale attività la sezione ha affermato, in tema di spese per il personale, che non spettano, salvo se espressamente previsti dal contratto collettivo (Deliberazione n. 28/2020/PAR Provincia di Terni), gettoni di presenza ai dipendenti degli enti locali designati quali esperti o rappresentati presso la Conferenza unificata, trattandosi di compiti compresi nel rapporto di lavoro e nel principio di onnicomprensività del trattamento economico; che le cessazioni dal servizio per mobilità non costituiscono risparmio utile per consentire nuove assunzioni, in quanto il personale trasferito per mobilità continua a gravare sulla finanza pubblica (Deliberazione n. 110/2020/PAR Provincia di Perugia); che si applicano i limiti di assunzioni del personale in caso di interscambio contestuale tra enti di personale della medesima posizione economica - giuridica e con lo stesso profilo professionale (Deliberazione n. 117/2020/PAR Comune di Città della Pieve); che sono applicabili le disposizioni finalizzate al superamento del precariato al personale assunto a tempo determinato (Deliberazione n. 124/2020/PAR Provincia di Perugia); che

è esclusa, per i comuni di popolazione inferiore a cinquemila abitanti, la possibilità di ricorso all'avvalimento di personale di altri enti locali (Deliberazione n. 129/2020/PAR - Comune di Narni).

In rema di remunerazioni dei servizi esternalizzati ridotti in conseguenza dell'emergenza pandemica, la sezione, uniformandosi al sopravvenuto d.l. 34/2020, ha espresso il parere che durante il periodo di sospensione dei servizi educativi e scolastici spetta ai gestori privati, oltre al pagamento per l'erogazione del servizio standard effettivamente svolto, un compenso per la copertura delle spese di mantenimento delle strutture interdette, ed eventualmente un'ulteriore quota per spese incomprimibili (Deliberazione n. 103/2020/PAR Comune di Corciano).

In tema di bilancio (deliberazione n. 1/2021/PAR Comune di Montefalco) la sezione ha dato un'interpretazione della legge (art. 43 del d.l. 133/2014) conforme al principio di equilibrio dei bilanci degli enti territoriali (art. 119, comma 6 Cost.), affermando che il fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali non può essere utilizzato se non per coprire il disavanzo accertato o debiti fuori bilancio quantificati nel piano di risanamento finanziario pluriennale, ma non per coprire lo squilibrio del bilancio di previsione dovuto all'eccedenza delle spese (al netto del disavanzo applicato e dei debiti fuori bilancio) sulle entrate previste.

ooooo

La Sezione svolge il controllo preventivo di legittimità sugli atti delle amministrazioni periferiche dello Stato aventi sede nel territorio della Regione Umbria.

A questo riguardo deve essere evidenziato che nel corso del 2020 si è dato inizio all'utilizzazione del nuovo applicativo informatico SilEa con la dematerializzazione documentale sia per quanto attiene ai rapporti con le amministrazioni sia all'interno della sezione stessa.

Sono pervenuti n. 83 atti dei quali n. 69 provenienti dall'amministrazione scolastica e n. 14 riguardanti le prefetture di Perugia e di Terni. Si rileva in

proposito una quantità elevata di incarichi di reggenza per le funzioni Viceprefetto o Viceprefetto Aggiunto, a causa della carenza di funzionari dirigenziali.

Circa gli incarichi dei dirigenti scolastici affidati dal Direttore dell'Ufficio scolastico regionale si sono rilevate talvolta carenze formali sanate dall'amministrazione su segnalazione della sezione. Inoltre si è rilevato un aumento di incarichi di reggenza per periodo brevi e ripetuti a causa dell'utilizzo dei permessi correlati all'emergenza pandemica da parte dei titolari degli uffici.

Nell'anno 2020 sono stati ammessi al visto sette decreti di accertamenti dei residui 2019. Non sono state riscontrate irregolarità.

Oltre all'attività di controllo preventivo, nel corso dell'anno è pervenuto un solo provvedimento da sottoporre al controllo successivo di legittimità, ex art. 10, c. 1, D. Lgs. n. 123/2011, a seguito del contrasto insorto tra l'Amministrazione e la Ragioneria territoriale dello Stato circa le modalità della ricostruzione della carriera di un'assistente amministrativa scolastica.

oooooooo

È doveroso rivolgere, e in ciò credo di interpretare anche i sentimenti dei presidenti che mi hanno preceduto e che ho citato all'inizio, il mio vivo ringraziamento ai colleghi della sezione (Consiglieri Vincenzo Busa e Paola Basilone, Referendarie Annalaura Leoni ed Eleonora Lener) che con il loro intenso e professionalmente pregevole apporto hanno reso possibile il raggiungimento dei risultati dell'attività della sezione illustrati sopra.

In secondo luogo, ma soltanto per l'ordine del ruolo delle attività rispettive, va il grato riconoscimento, e in questo credo di interpretare anche il pensiero dei colleghi appena citati, al personale amministrativo tutto della sezione, per il forte attaccamento al servizio dimostrato.

L'attività del personale che collabora nello svolgimento delle istruttorie non si caratterizza tanto sul piano gerarchico, quanto piuttosto per essere un'attività di staff, cioè di collaborazione diretta con i magistrati che dirigono le istruttorie,

recando un apporto fondamentale e di elevata professionalità senza il quale sarebbe pressoché impossibile fronteggiare le numerose funzioni attribuite dalla legge alla sezione.

oooooo

Alla Presidente della Sezione Giurisdizionale regionale della Corte dei conti, alla Procuratrice Regionale, ai colleghi tutti assegnati all'attività giurisdizionale degli uffici della Corte dei conti per l'Umbria, rivolgo, anche a nome della sezione che presiedo, l'augurio più affettuoso, in questo momento così difficile per tutta la comunità nazionale, di un anno giudiziario sereno e proficuo e un augurio di buon lavoro a tutte le Autorità che hanno sede nella Regione Umbria e alla cittadinanza.

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

