CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE PRESSO

LA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER L'UMBRIA

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE UMBRIA ESERCIZIO FINANZIARIO 2019

Requisitoria orale del Procuratore Regionale
Rosa Francaviglia

UDIENZA DEL 16 NOVEMBRE 2020

PRESIDENTE STEFANO SIRAGUSA

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 2019

Requisitoria orale del Procuratore Regionale
Rosa Francaviglia

Perugia, 16 novembre 2020

REQUISITORIA ORALE PARIFICA REGIONE UMBRIA

ESERCIZIO 2019

Il decreto legge n. 174/2012, convertito con modificazioni nella legge n. 213/2012, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, ha previsto un rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni.

Infatti, al fine di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, nonchè di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, il suddetto decreto ha introdotto, per la prima volta, l'obbligo del giudizio di parificazione sul rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario precedente.

L'art. 1, comma 5, 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".

Nella presente relazione verranno analizzati diversi aspetti, esposti nel rendiconto generale dell'Umbria per l'esercizio finanziario 2019, 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 2019:

- con deliberazione dell'Assemblea Legislativa n. 288 del 13 dicembre 2018 è stato approvato il "Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) 2019/2021";

- con l.r. n. 12 del 27 dicembre 2018 è stata approvata la "Legge di stabilità regionale 2019" contenente le "Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2019 – 2021 della Regione Umbria";

- con l.r. n. 13 del 27 dicembre 2018 è stato approvato il "Bilancio di previsione della Regione Umbria 2019 – 2021";

- con l.r. n. 6 del 1 agosto 2019 è stato approvato l'"Assestamento del bilancio di previsione 2019-2021 – Ulteriori modificazioni a leggi regionali".

Per ciò che concerne il presente Giudizio di parificazione si prende atto che, nella seduta del 29 giugno 2020, con deliberazione n. 518 della Giunta Regionale, è stato approvato il disegno di legge avente per oggetto il "Rendiconto generale dell'Amministrazione regionale per l'esercizio finanziario 2019".

Infine, in data 9 novembre 2020 si è tenuta apposita camera di consiglio con i rappresentanti della Regione e la presenza del Pubblico Ministero, convocati dalla Sezione regionale di controllo.

Il **rendiconto generale dell'esercizio 2019** della Regione Umbria evidenzia un risultato di amministrazione di circa 362 milioni di euro (circa 284 milioni di euro al 31.12.2018), dovuto ad una giacenza di cassa pari a circa 356 milioni di euro (al 01.01.2019 la giacenza di cassa era pari a circa 307 milioni di euro), residui attivi pari a circa 1.363 milioni di euro (circa 1.232 milioni di euro al 31.12.2018), residui passivi pari a circa 1.223 milioni di euro (circa 1.114 milioni di euro al 31.12.2018), un fondo pluriennale vincolato per spese correnti pari a circa 43 milioni di euro ed un fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale pari a circa 90 milioni di euro.

L'applicazione al risultato di amministrazione delle quote accantonate, pari a circa 202 milioni di euro, e delle quote vincolate, pari a circa 251 milioni di euro, determina un disavanzo effettivo pari a circa 91 milioni di euro, in miglioramento costante rispetto a quello degli ultimi

due esercizi (disavanzo effettivo al 31.12.2017 pari a circa 112 milioni di euro, mentre al 31.12.2018 pari a circa 100 milioni di euro).

Alla chiusura dell'esercizio 2019, gli accertamenti di competenza sono pari a euro 2.769.495.276,15 (al netto delle partite di giro euro 2.491.478.792,56), mentre gli impegni di competenza sono pari a euro 2.713.057.926,64 (al netto delle partite di giro euro 2.435.041.443,05), sicché il risultato della gestione di competenza presenta un risultato positivo pari a circa 56 milioni di euro.

I residui attivi risultano pari a circa 1.363 milioni di euro (al 31.12.2018 circa 1.232 milioni di euro), di cui circa 498 milioni di euro di competenza dell'esercizio e circa 864 milioni di euro di competenza degli esercizi precedenti.

I residui passivi, invece, risultano pari a circa 1.223 milioni di euro (al 31.12.2018 erano pari a circa 1.114 milioni di euro), di cui circa 393 milioni di euro di competenza dell'esercizio e circa 830 milioni di euro di competenza degli esercizi precedenti.

In riferimento alla parte accantonata, si sottolinea:

- un accantonamento, per 12.055.000,00 euro, al ***Fondo per passività potenziali derivanti dalla gestione di società partecipate*** (nel precedente esercizio 11,7 milioni di euro).

Come evincibile dalla Relazione sulla gestione dell'Organo esecutivo, tale accantonamento, operato a titolo cautelativo, si riferisce

esclusivamente a passività potenziali che potrebbero sorgere dall'indennizzo dovuto alla società Gepafin in riferimento alla partecipazione al Fondo immobiliare chiuso – Comparto Monteluce a seguito della liquidazione del fondo (o nel caso di vendita coattiva).

Orbene, con riferimento al suddetto Fondo immobiliare occorre evidenziare che, soprattutto nell'ultimo periodo, diverse notizie di stampa riportano un'evidente difficoltà, da parte dei soggetti titolari delle quote del fondo (tra cui la Regione), di poter rientrare dall'investimento effettuato.

Pertanto, in considerazione di condotte che potrebbero evidenziare la sussistenza di un danno erariale, questa Procura resterà vigile sull'evoluzione del suddetto fondo;

- un accantonamento ad un ***Fondo per passività potenziali*** per un importo pari a 35.519.451,60 euro.

Si tratta di un accantonamento per passività pregresse che, così come viene specificato nella Relazione sulla gestione dell'organo esecutivo, è sorto in relazione alla gestione dei servizi di trasporto regionale al 31/12/2019.

E' di tutta evidenza che l'importo accantonato in questo Fondo (circa 35,5 milioni di euro) sia alquanto rilevante, andando ad incidere direttamente sulla parte disponibile del risultato di amministrazione nel senso che, trattandosi di somme che vengono accantonate, esse vanno a

ridurre la suddetta parte ovvero, nel caso specifico del rendiconto 2019, ad aumentare la consistenza del disavanzo effettivo.

Aggiungasi che l'accantonamento fa riferimento al servizio di TPL che, nelle varie Requisitorie sui Giudizi di parificazione, è stato oggetto di importanti considerazioni relativamente agli effetti negativi che esso ha avuto – ed, evidentemente, continua ad avere sino a tuttora – sui Rendiconti generali della Regione Umbria relativi agli esercizi finanziari degli ultimi anni.

Lo **stato patrimoniale al 31.12.2019** registra un valore del totale dell'attivo e, corrispondentemente, del passivo pari ad euro 2.718.686.709,71.

Tra i crediti si segnala quello di 11.114.791,50 euro verso la società Umbria TPL e Mobilità S.p.A. (12.080.570,45 euro nel 2018, mentre nel 2017 era pari a 12.465.096 euro), residuo dell'anticipazione erogata alla società dalla Regione nel corso del 2013 per 17.000.000 di euro. Questa Procura continua a restare vigile sulla riscossione del suddetto credito da parte della Regione e nuovamente, come già avvenuto nelle Requisitorie sui Giudizi di parificazione del rendiconto di anni precedenti, non può non evidenziare l'esistenza di notevoli criticità in ordine alla riscossione di un finanziamento che, all'atto dell'erogazione (anno 2013), era destinato a sopperire ad esigenze temporanee di liquidità.

Il **risultato economico dell'esercizio 2019** risulta positivo per circa 28 milioni di euro (utile di circa 59 milioni di euro al 31.12.2018).

Analizzando l'**indebitamento della Regione** si rileva che l'ammontare dei debiti per mutui e prestiti con oneri a carico del bilancio regionale (escludendo, quindi, quelli con oneri a carico dello Stato) è pari a circa 530 milioni di euro e segnatamente:

- circa 283 milioni di euro di prestiti obbligazionari;
- circa 247 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.

Nell'importo complessivo è incluso, altresì, un nuovo mutuo stipulato nel corso dell'esercizio con la Cassa Depositi e Prestiti per l'importo di 8.860.000,00 euro (data di stipula 11/04/2019).

Si rileva che l'importo dei mutui autorizzati e non contratti, come rideterminato con L.R. n. 6/2019 (assestamento bilancio di previsione 2019-2021) ammonta a 71.894.514,30 euro.

Alla data del 31/12/2019 i contratti derivati della Regione Umbria presentano un *mark to market* (MTM) complessivamente positivo per euro 66.675.435,51 euro (euro 33.659.619,23 al 31/01/2019).

Un elemento utilizzato ai fini del contenimento della spesa e della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica è quello del **pareggio di bilancio**, a cui le Regioni contribuiscono affinché si dia attuazione all'art. 81, comma 6, della Costituzione.

Con riferimento al pareggio di bilancio per l'anno 2019 (art. 1, comma 466 della legge n. 232/2016, così come stabilito dall'art. 1, comma 841, lett. a) della legge n. 145/2018), la Regione Umbria ha trasmesso, entro il termine perentorio del 31 marzo 2020, il Prospetto per la Certificazione della verifica del rispetto degli obiettivi di saldo 2019, sottoscritto dai Revisori dei conti.

Sulla base delle risultanze trasmesse è stato certificato il conseguimento del saldo di competenza finanziaria tra entrate e spese finali (di cui all'intesa sancita in sede di Conferenza Stato – Regione), essendosi attestato su un livello pari a circa 62 milioni di euro rispetto ai circa 33 milioni di euro che era l'obiettivo di saldo posto a carico della Regione Umbria.

Con riferimento alla **spesa del personale** si evidenzia, innanzitutto, che il personale dipendente a tempo indeterminato dell'Amministrazione regionale, in servizio alla data del 31/12/2019, è pari a n. 1.168 unità (n. 1.213 al 31/12/2018), di cui n. 44 dirigenti (comprese 4 unità del contingente dei "dirigenti in aspettativa per incarico di direttore") e n. 1.025 unità appartenente a tutte le altre categorie professionali. Altre 99

persone sono inquadrate come personale con rapporto di lavoro "flessibile" (a tempo determinato, interinale ecc.).

Per ciò che concerne il numero delle posizioni organizzative di secondo livello, sebbene risulti contenuto entro il limite rideterminato dalla Giunta regionale con la D.G.R. n. 1215/2014, la Sezione regionale di controllo ha rilevato "*la non adeguata proporzione tra le posizioni organizzative presenti in Regione ed il numero del personale in servizio*", evidenziando, altresì, che esse "*rappresentano circa il 27% della dotazione organica del comparto (come nel 2018) ed il 47% delle unità di personale di categoria D a tempo indeterminato (44% nel 2018)*".

Al pari di quanto rilevato nelle Requisitorie al giudizio di parifica dei Rendiconti degli ultimi esercizi, anche per questo esercizio si serbano inalterate le criticità relative al trattamento economico dei componenti l'Ufficio di Gabinetto del Presidente della Giunta regionale.

La Sezione di controllo, infatti, rileva che, in base alla normativa regionale ora in vigore, per gli uffici di supporto agli organi politici 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 evidenziando, al contempo, gli "*eccessivi costi della politica, legati agli incarichi relativi alle strutture di supporto degli organi politico – amministrativi dell'Ente*".

E' palese che il costo sostenuto per l'affidamento dei suddetti incarichi incide in misura notevole sul bilancio dell'ente, ancor di più in un momento caratterizzato da politiche di generale contenimento dei costi che portano, di sovente, alla riduzione di altre e diverse voci di spesa, fra le quali quelle relative all'offerta di prestazioni sanitarie, servizi socio – educativi, ecc..

Per ciò che concerne il **sistema complessivo dei controlli interni** la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Umbria prende atto "*delle azioni poste in essere dall'Amministrazione regionale nel corso del 2019 in materia e dei significativi miglioramenti, anche in termini di integrazione del sistema nel suo complesso, che appaiono emergere quale conseguenza di tali azioni*". Tuttavia, risultano ancora "*permanere determinate criticità…In particolare, l'Amministrazione esercita i controlli di regolarità amministrativa e contabile – di tipo esclusivamente preventivo – riferendolo ai soli atti di impegno e di liquidazione, senza estensione a tutti gli atti aventi rilevanza finanziaria e/o patrimoniale"; inoltre, non ha effettuato controlli, ispezioni o indagini rivolte ad accertare la presenza di determinate situazioni di irregolarità amministrativa e contabile nell'ambito degli uffici e servizi – in particolare nell'attuazione di programmi e progetti o nello svolgimento degli appalti – senza indicarne le ragioni o fornire chiarimenti in proposito*".

Attesa la grande rilevanza della **spesa sanitaria**, la quale, a livello regionale, è assolutamente predominante rispetto a tutti gli altri impegni di spesa, nella valutazione degli equilibri complessivi non si può prescindere da un'attenta valutazione della stessa. Si consideri, infatti, che sul totale delle somme accertate dalla Regione nel corso del 2019, ben il 75% riguarda entrate destinate al finanziamento della sanità, mentre sul totale delle somme impegnate dalla Regione, il 76% riguarda spese destinate alla sanità (rispetto agli impegni relativi alle sole spese correnti la percentuale sale all'83%).

Ai fini del contenimento della spesa sanitaria risulta evidente il ruolo che possono svolgere le procedure centralizzate. A tal proposito, andando ad esaminare la percentuale di beni e servizi acquisita dalle Aziende e, in media, dal sistema sanitario regionale mediante le procedure centralizzate e/o coordinate di spesa e/o con ricorso agli strumenti di acquisto e di negoziazione, anche telematici, nel corso del 2019 si può notare un'incidenza sul valore complessivo degli acquisti di beni e servizi pari al 66,89%, in crescita rispetto al 64% del 2018, al 59% del 2017 ed al 57% del 2016.

Per le suddette procedure, la medesima Sezione ha evidenziato, in continuità con quanto rilevato in occasione del precedente giudizio di parifica, che "*l'incremento degli acquisti centralizzati prosegue nella direzione più volte indicata da questa Sezione e non deve essere interrotto…è da auspicare,*

anzi, una sempre più corretta programmazione degli acquisti e un sempre 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 2019, la Sezione regionale di controllo ha evidenziato che "*la particolare situazione organizzativa che ha caratterizzato il sistema sanitario regionale nell'anno in esame non consente di esprimere alcuna valutazione in merito all'effettivo miglioramento nella tempistica di attribuzione degli obiettivi, anche in considerazione della limitata durata degli incarichi dei Commissari straordinari*".

Riguardo le iniziative adottate per il monitoraggio della spesa farmaceutica l'Amministrazione ha riferito di aver registrato un eccesso di spesa per acquisti diretti, rispetto ai valori programmati, a seguito dell'ammissione alla rimborsabilità di numerosi farmaci ad alto costo, molti dei quali hanno avuto il riconoscimento del requisito dell'innovatività terapeutica da parte dell'Agenzia Italiana del Farmaco.

Relativamente ai controlli sulla qualità e l'appropriatezza delle prestazioni sanitarie rese dalle strutture accreditate, la Sezione regionale di controllo ha evidenziato come "*i controlli "esterni" sulle prestazioni rese nel 2019 siano stati effettuati solo in parte, mentre non si hanno notizie circa*

l'effettuazione dei controlli "interni". Pertanto, *"in considerazione delle perduranti criticità strutturali dei controlli in argomento già oggetto di puntuali rilievi esposti nella Relazione allegata alla Decisione di parificazione del Rendiconto 2018…deve ritenersi che le omissioni riscontrate denotano diffusi profili di inadeguatezza del sistema dei controlli sulle prestazioni sanitarie"*.

Relativamente ai **rapporti tra la Regione e le sue partecipate**, si evince una rilevante erogazione di somme da parte della Regione, il che conferma la necessità di un continuo controllo sulle suddette società. A tal proposito, occorre ribadirlo, si rileva, positivamente, rispetto allo scorso esercizio, la presenza delle asseverazioni delle operazioni di riconciliazione da parte degli Organi di revisione delle varie società/enti partecipanti.

Affinché via sia un positivo ed efficace utilizzo dell'informativa rinveniente dal rapporto tra l'ente detentore della partecipazione e le singole partecipate, occorre tener conto di una serie di elementi e dati il più possibile aggiornati quale, soprattutto, l'utilizzo di bilanci riferiti allo stesso esercizio cui si riferisce 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 in grado di

valutare, in modo puntuale, la gestione delle suddette società, acquisendo informazioni utili e tempestive.

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

Alla luce delle considerazioni svolte, pur rilevando taluni elementi di criticità sopra ampiamente illustrati, in parte suscettibili di incidere sull'andamento della finanza regionale, si ritiene che essi 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 2019.

IL PROCURATORE REGIONALE
Rosa Francaviglia

CORTE DEI CONTI – CENTRO UNICO PER LA RIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA