



# **CORTE DEI CONTI**

**PROCURA REGIONALE PER L'ABRUZZO**

**Giudizio di parificazione del Rendiconto Generale della  
Regione Abruzzo esercizio finanziario 2013**

**Memoria del Procuratore regionale  
dr. Maurizio Stanco**



**Udienza del 26/2/2016**



La natura contenziosa del giudizio di parificazione del rendiconto generale delle Regioni a statuto ordinario richiede la necessità anche dell'intervento del Pubblico Ministero contabile.

Non sembra inutile evidenziare che l'attività di controllo alla base della decisione di parifica è delimitata e svolta dalla Sezione del Controllo, e che il contributo che può essere fornito dal P.M. al giudizio è severamente condizionato, oltre che da intrinseci limiti procedurali, anche dalle esigue risorse interne, che già rendono arduo far fronte all'ordinaria attività d'indagine e giurisdizionale.

Effettuata questa necessaria premessa, può procedersi all'esame del rendiconto per l'anno 2013 della Regione Abruzzo.

In primo luogo, sono da rimarcare le gravi violazioni di cui si sono rese protagoniste le amministrazioni regionali negli ultimi anni nel procedimento di formazione e gestione dei documenti di bilancio, e che ora trova ulteriore dimostrazione nell'inosservanza dei termini di legge previsti per l'approvazione del rendiconto dell'anno 2013, che avviene solo nell'anno 2016.

Pienamente condivisibile è stata l'adozione della deliberazione n. 191 del luglio 2015 con la quale la Sezione del Controllo ha segnalato ai sensi degli artt. 120 e 126 Cost. al Presidente del Consiglio dei Ministri le reiterate omissioni e ritardi della Regione sugli obblighi relativi alla corretta predisposizione dei documenti di bilancio.

L'assenza di dati certi sui risultati finanziari dell'anno 2013, determinata dal ritardo in rilievo, ha naturalmente pregiudicato l'attendibilità dei bilanci degli anni successivi, e ciò in una situazione nella quale si è già accertata la non credibilità del risultato di amministrazione del rendiconto 2012, derivato dal mantenimento quali residui attivi di crediti di vecchia formazione presumibilmente insussistenti.

L'artificio contabile in questione, per le sue dimensioni, potrebbe occultare una situazione di possibile squilibrio strutturale della situazione economico-finanziaria e patrimoniale della Regione, e non c'è bisogno di ricordare l'importanza e l'essenzialità del rispetto dei principi costituzionali che governano l'equilibrio e la gestione delle pubbliche risorse per evidenziare la gravità del fenomeno che investito la gestione abruzzese.

È imprescindibile e vitale che il bilancio sia veritiero, sia effettivamente rappresentativo della situazione finanziaria dell'ente, e che sia depurato da entrate non riscuotibili ed esponga i debiti effettivi, altrimenti viene lesa la sua essenziale funzione, non consente neanche di far comprendere se vi siano le risorse per affrontare le spese che si vogliono sostenere.

Il fenomeno dei residui attivi insussistenti è palesemente illegittimo e fortemente lesivo per gli equilibri di bilancio, lontano dai canoni di una sana gestione delle finanze pubbliche, oltre che riprovevole e profondamente ingiusto, poiché consente anche una distruzione e un consumo di risorse attuale

il cui onere, però, è di fatto differito nel tempo, facendo ricadere sulle gestioni future il fardello di debito improduttivo e di cui non avrà alcun beneficio.

Per il principio di continuità del bilancio, l'esame del rendiconto 2013 deve fondarsi sui risultati contabili del rendiconto dell'anno precedente.

Nella nostra Regione l'approvazione del rendiconto 2012 è intervenuta successivamente alla chiusura dell'esercizio 2013, con Legge Regionale 23 dicembre 2014, n. 45.

Nella relativa decisione di parifica (delib. n. 116/2014/PARI) la Sezione non ha dichiarato regolare il rendiconto per l'esercizio 2012 per l'incertezza, in particolare, dell'elevato ammontare dei residui attivi provenienti da esercizi precedenti (pari a € 2.458.083.450,07), mancando, da anni, il relativo riaccertamento.

Il legislatore regionale ha ugualmente approvato il rendiconto, senza tenere conto degli esiti della parifica, determinando il saldo finanziario positivo al 31 dicembre 2012 in € 1.233.185.248,82 (art. 10), con somme a destinazione vincolata da riscrivere negli esercizi successivi indicate in € 1.688.149.343,03, con un desumibile, ma non esposto, disavanzo finale di € 454.964.094,21.

La legge regionale ha approvato un risultato di amministrazione assolutamente inattendibile, falsato dal mantenimento di consistenti residui

attivi di dubbia esistenza, naturalmente destinato a influenzare gli esercizi successivi<sup>1</sup>.

Il risultato definitivo del rendiconto dell'esercizio precedente andrebbe, regolarmente, a correggere le previsioni ed essere applicato alla gestione dell'esercizio in corso mediante il previsto procedimento di assestamento, prima della sua chiusura, ma il ritardo della rendicontazione 2012 ha impedito che i suoi esiti fossero oggetto di esame nell'esercizio 2013.

La legge di approvazione del rendiconto 2012 ha importanza ai fini dell'attuale decisione di parifica, perché cristallizza giuridicamente un risultato di amministrazione del quale occorre tenere conto nel definire il risultato 2013.

Il risultato 2012 in questione conferisce conferma o smentita alle previsioni del saldo presunto di amministrazione sul quale si è impostato il bilancio previsionale 2013.

Il bilancio di previsione approvato con Legge Regionale 10 Gennaio 2013 n. 3, (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013-2015) reca nello stato di previsione dell'entrata il saldo finanziario positivo presunto di Euro 1.053.840.000,00<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> La Corte costituzionale con sent. n. 138 del 2013 ha dichiarato illegittimo un articolo della legge di approvazione del rendiconto 2011 della Regione Molise che aveva contabilizzato una rilevante massa di residui attivi senza il previo accertamento degli stessi, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., sotto il profilo del coordinamento della finanza pubblica, individuando quale parametro interposto l'art. 21 del d.lgs. n. 76 del 2000.

<sup>2</sup> La possibilità dell'inserimento del risultato di amministrazione presunto nelle previsioni è sancita dall'art. 10, comma 7, della L.R. 25 Marzo 2002, n. 3 (Ordinamento contabile della Regione Abruzzo) per il quale: *“L'eventuale saldo finanziario, positivo o negativo, presunto al*

Il risultato del rendiconto 2012, presentante un saldo finanziario positivo di € 1.233.185.248,82, sembrerebbe sanare l'iscrizione dell'avanzo presunto nelle previsioni 2013, ma l'avanzo in questione è, in realtà, indisponibile, poiché il risultato effettivo è un disavanzo, una volta operata la sottrazione degli importi vincolati, disavanzo già sottostimato per la criticità dei residui attivi che lo compongono.

Il bilancio di previsione 2013 approvato dalla Regione non è in equilibrio.

L'indicato saldo positivo presunto di Euro 1.053.840.000,00 è stato destinato, con la legge regionale n. 3 del 2013, a copertura di determinate spese, e la Corte costituzionale, con la sentenza n. 250 del 2013, ha dichiarato l'illegittimità dell'utilizzo quale copertura di spesa per l'anno 2013 dell'avanzo meramente presunto 2012 operata dal legislatore regionale abruzzese, in quanto tale posta, mancando l'approvazione del rendiconto, è giuridicamente inesistente.

La dichiarazione è stata limitata alle spese per le quali era stata sollevata la questione, precisamente quelle riguardanti i capitoli 323500 (U.P.B. 15.02.003), denominato "Fondo speciale per la riassegnazione dei residui passivi delle spese in conto capitale, perenti, agli effetti amministrativi, reclamate dai creditori", e 321920 (U.P.B. 15.01.002), denominato "Fondo di

---

*termine dell'esercizio precedente è iscritto fra le entrate e le spese di cui al comma 5, lettera b) ...".*

riserva per la riassegnazione dei residui passivi di parte corrente, perenti agli effetti amministrativi, reclamate dai creditori”.

Per le altre spese, per le quali è stato ugualmente utilizzato l’ipotetico avanzo, invece, non vi è stato ricorso di costituzionalità.

Con l’indicata sentenza, il giudice delle leggi ha espressamente avvertito, inoltre, che *“la limitazione della declaratoria d’incostituzionalità dell’utilizzazione dell’avanzo di amministrazione presunto alle sole partite di spesa oggetto del ricorso non esonera la Regione dal rispetto dei canoni derivanti dal precetto costituzionale dell’equilibrio complessivo del bilancio, anche in relazione alla dimensione di assoluto rilievo dell’avanzo di amministrazione presunto residuale”*.

La grandezza dell’avanzo presunto residuale di oltre un miliardo di euro, si deve notare, in relazione all’intera entrata del bilancio regionale di poco più di 6 miliardi (compreso lo stesso avanzo), è in proporzione assai elevato.

La Regione, nonostante l’autorevole avvertimento e sollecitazione del giudice costituzionale a intervenire a garanzia dell’equilibrio di bilancio, è rimasta inerte.

Nel ricordare che, secondo l’insegnamento della Corte costituzionale, nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto, se non quella finanziata da fondi vincolati e regolarmente stanziati nell’esercizio precedente (vedasi, anche, sent. n. 70 del 2012), con l’art. 11 della

legge regionale n. 3 del 2013<sup>3</sup> si utilizza l'avanzo anche per spese non correlate a economie vincolate, spese non colpite dalla dichiarazione di illegittimità della menzionata sentenza.

Tra quest'ultime vi sono anche quelle relative ai capitoli riportati nella tabella economie vincolate ma dichiarate riprogrammate, assistendosi a un'attività di riprogrammazione incompatibile con il concetto di economia di spesa, come chiarito dalla Corte costituzionale, che ha ritenuto con la sent. n. 241 del 2013, con riferimento proprio alla legge finanziaria 2013<sup>4</sup> della Regione

---

<sup>3</sup> Art. 11 L.R. n. 3 del 2013: *"1. Ai sensi dell'art. 10, comma 7, della L.R. 25 marzo 2002, n. 3, è approvato il saldo finanziario positivo presunto di Euro 1.053.840.000,00, riportato nello stato di previsione dell'entrata, che è destinato alla copertura delle somme reiscritte nella competenza dello stato di previsione della spesa nei capitoli dei fondi di riserva 323600 (U.P.B. 15.01.003), 323700 (U.P.B. 15.02.003), 323500 (U.P.B. 15.02.003) e 321920 (U.P.B. 15.01.002), a seguito dell'eliminazione o del mancato riporto tra i residui passivi di partite derivanti dalla legislazione statale o comunitaria e dall'eliminazione dei residui passivi perenti delle spese in conto capitale e delle spese correnti, nonché dei capitoli riportati nella Tabella economie vincolate riprogrammate con il bilancio di previsione annuale 2013, allegata alla presente legge, e del capitolo 12.01.001 -81520 (piano di rientro deficit sanitari) a titolo di maggiori entrate da manovre fiscali regionali degli anni precedenti a copertura del Piano di rientro dai deficit sanitari"*.

<sup>4</sup> Trattasi, in particolare, dell'articolo 7, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 2, recante *"Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2013)"*, rubricato *Riprogrammazione economie vincolate*, articolo che prevede:

1. *Per l'esercizio finanziario 2013 è disposta la riprogrammazione delle economie vincolate riportate nell'"Allegato 3" ed è autorizzata l'iscrizione delle stesse nel bilancio di previsione.*
2. *La riprogrammazione delle economie vincolate ha efficacia per l'esercizio finanziario 2013 e gli importi non impegnati entro il termine dell'esercizio medesimo riacquistano la loro destinazione di spesa originaria.*
3. *Ai fini dell'applicazione del comma 2, gli impegni assunti sui capitoli di cui all'"Allegato 3" sono imputati prioritariamente agli importi riprogrammati.*

Abruzzo, una simile operazione, alterante l'originario vincolo normativo, lesiva dell'art. 81, quarto comma, Cost. e del principio di unità del bilancio.

Non appare manifestamente infondato il dubbio di legittimità per la previsione di utilizzo dell'avanzo presunto per la copertura di spese diverse da quelle assicurate da economie vincolate in violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost.

I gravi vizi sulle coperture delle spese previste per l'esercizio 2013, realizzato grazie a un avanzo inesistente, conducono a ritenere difettosa la costruzione degli equilibri iniziali delle previsioni 2013<sup>5</sup>.

Nel corso dell'esercizio non si assiste a un efficace recupero dello squilibrio, vi sono, anzi, interventi legislativi che lo incrementano.

Il riferimento è a un'altra rilevante situazione che emerge dall'esame del rendiconto, quella relativa all'anticipazione di liquidità concessa alla Regione ai sensi dell'art. 3 del D.L. 08/04/2013, n. 35.

---

4. *Le economie di stanziamento relative agli importi iscritti in bilancio per il rimborso dell'anticipazione di cui al comma 98, dell'art. 2, della L. 23 dicembre 2009, n. 191 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)" non utilizzata dalla Regione Abruzzo e per la quale non è sorto nell'anno 2012 alcun obbligo di rimborso, sono riprogrammate e destinate nel bilancio di previsione del 2013 al finanziamento delle spese relative al servizio di trasporto pubblico locale regionale nell'ambito della riprogrammazione delle economie di cui "Allegato 3".*

<sup>5</sup> Per la Corte costituzionale "la forza espansiva dell'art. 81, quarto comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile" (sentenze n. 70 e n. 192 del 2012).

Con la sentenza n. 181 del 2015 la Corte cost. ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme della Regione Piemonte con le quali le anticipazioni di liquidità della richiamata normativa non sono state considerate quali anticipazioni di cassa, da utilizzare limitatamente al pagamento delle passività pregresse, ma sono state trattate, invece, come un normale mutuo, idoneo alla copertura di spese.

Nel caso della Regione Abruzzo si osserva la stessa difformità, poiché le analoghe somme ricevute non sono state destinate a far fronte a deficienze della disponibilità di cassa ma a copertura di spese (disavanzo sanitario, come si desume dalla delib. GR n. 593 del 22 luglio 2013 e relativi allegati).

Per tale non corretta qualificazione si registra l'assenza di misure volte a "neutralizzare" nel bilancio 2013 l'iscrizione dell'anticipazione nella competenza dell'entrata, misure necessarie per evitare effetti espansivi della spesa e modifiche del risultato di amministrazione.

Anche se la Regione ha convenuto in sede di contraddittorio sulla necessità di considerare l'importo in esame (euro 174.009.000,00) quale mera anticipazione incrementativa del disavanzo 2013, manifestando l'intento di sanare con un successivo emendamento al Consiglio tale situazione, in assenza di una modifica del risultato del rendiconto 2013 oggetto dell'attuale giudizio è da ritenere, allo stato, non eliminata la rilevanza della questione.

Il legislatore nazionale con il D.L. 179/2015, il cui contenuto è confluito nell'art. 1, commi 692-701, Legge n. 208/2015 (legge di stabilità per il 2016), è

intervenuto per risolvere le problematiche insorte dalla richiamata decisione della Corte costituzionale, con disposizioni sul regime contabile che si riferiscono alle Regioni che hanno già approvato i rendiconti 2013 e 2014, mentre per l'Abruzzo tale normativa non è attuabile, poiché da approvare è ancora il rendiconto 2013<sup>6</sup>.

Sembra, pertanto, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 81 e 119, sesto comma, Cost. in relazione agli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013, della legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20, art. 16, nella parte in cui non prevede registrazioni contabili idonee a sterilizzare l'importo dell'anticipazione di liquidità.

Sulla protezione degli equilibri di bilancio deve segnalarsi che la Giunta Regionale ha concluso l'attività di riaccertamento dei residui al 31 dicembre 2013, approvandola con la deliberazione n. 549 del 26 giugno 2015.

L'operazione, peraltro, era ormai improrogabile, anche perché dal 1° gennaio 2015 si sarebbe dovuto fare applicazione della disciplina del nuovo ordinamento finanziario e contabile previsto dal d.lgs. n. 118/2011 e succ. mod. e int.

Per permettere il passaggio dalla contabilità precedente al nuovo regime è previsto che gli enti procedano, dopo l'approvazione del rendiconto 2014, al

---

<sup>6</sup> Con legge regionale n. 6 del 18/1/2016 la Regione ha ritenuto di poter applicare nel nuovo bilancio 2016 le modalità di registrazione contabile previste nel D.L. 179/2015.

riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi: i complessivi ritardi della Regione non permettono neppure l'applicazione della fondamentale legge sull'armonizzazione.

Il recente riaccertamento al 31 dicembre 2013, però, non è stato condotto in modo rigoroso, poiché per un consistente numero di crediti, in assenza di elementi sulla loro sussistenza (soprattutto per quelli di più risalente origine), si è deciso ugualmente per il loro mantenimento in attesa di approfondimenti.

Tale decisione tradisce la logica e la funzione stessa del riaccertamento, perché l'assenza di informazioni sulla sussistenza del titolo giuridico legittimante il residuo attivo avrebbe dovuto necessariamente condurre alla sua eliminazione.

La situazione dei residui attivi, quindi, ad avviso di quest'organo requirente, per l'esposta criticità, rimane inattendibile.

L'incertezza sul corretto ammontare dei residui attivi non consente di sanare le pregresse acclerate irregolarità e si ripercuote, nuovamente, sull'esatta determinazione del risultato di amministrazione.

La Procura ritiene fondate e condivisibili le rilevazioni delle irregolarità contenute nello schema di relazione della Sezione, in particolare sui singoli capitoli oggetto dell'esame a campione, di cui non appare utile riproporre l'elencazione.

Prima di giungere alle conclusioni, si ritiene opportuno segnalare che la Procura regionale negli anni scorsi non ha mai ricevuto dalla Regione i provvedimenti di riconoscimento di debito come imposto dall'art. 23, c. 5°, l. n. 289/02<sup>7</sup>, e neanche nel 2015 sono pervenuti tali atti, pur se l'art. 73, primo comma, lett. a) e ultimo comma, del D.Lgs. 23/06/2011, n. 118, come aggiunto dal D. Lgs. del 10 agosto 2014, n. 126, ne richiede l'adozione.

Anche in questo caso si registra un grave inadempimento, non potendosi ritenere che per l'intero decorso anno 2015 non vi siano stati pagamenti in ottemperanza a sentenze esecutive.

Non vi è stato, dunque, l'esame da parte della Procura regionale delle fattispecie che hanno condotto alla soccombenza giudiziaria la Regione, con corrispondente possibile mancato utile perseguimento di responsabilità amministrativa dei suoi dipendenti e amministratori.

Solo gli uffici del Consiglio, su stimolo e richiesta di questo P.M., hanno inviato alcuni provvedimenti, relativi ad anni precedenti.

In base alle esposte osservazioni, rilevando che le risultanze esposte nel rendiconto generale della Regione Abruzzo in esame non appaiono corrette, con inattendibilità del risultato di amministrazione discendente anche dalle seguenti disposizioni di leggi regionali abruzzesi, di cui appare prospettabile la

---

<sup>7</sup> L'art. 23, c. 5°, l. n. 289/02 prescrive che: "5. I provvedimenti di riconoscimento di debito posti in essere dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono trasmessi agli organi di controllo ed alla competente procura della Corte dei conti".

questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost.<sup>8</sup>:

- legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 “*Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2013)*”, articolo 7, commi 1, 2 e 3;
- legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 “*Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – Bilancio pluriennale 2013-2015*”, articoli 1, 4, 11 e 15;

nonché, per violazione anche dell'art. 119, sesto comma, Cost.<sup>9</sup>:

- legge regionale 16 luglio 2013, n. 20 “*Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013 - 2015 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2013)”*”, modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante “*Bilancio di previsione per*

---

<sup>8</sup> Nella sua precedente formulazione, essendo stato sostituito l'art. 81 dall'art. 1 della L. Cost. 20 aprile 2012 n. 1.

<sup>9</sup> “*I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio*” (comma così modificato dall'art. 4, lettera b), della legge costituzionale n. 1 del 2012).

*l'esercizio finanziario 2013 - bilancio pluriennale 2013-2015" e ulteriori disposizioni normative", art. 16;*

P.Q.M.

si chiede che la Sezione di Controllo della Regione Abruzzo voglia, ritenuta la rilevanza e non manifesta infondatezza, sollevare questione di legittimità costituzionale delle sopra indicate disposizioni regionali, sospendendo il giudizio sulla regolarità del Rendiconto Generale del Bilancio della Regione Abruzzo dell'esercizio finanziario 2013.

In via subordinata, si chiede che la Sezione voglia parificare il rendiconto generale della Regione Abruzzo per l'esercizio finanziario 2013, a eccezione dei risultati finanziari derivanti dai residui inattendibili, dall'utilizzo delle economie vincolate riprogrammate e dalla mancata neutralizzazione dell'anticipazione ex articolo 3 del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, nonché dei capitoli oggetto dei rilievi di irregolarità.

Il Procuratore regionale

dr. Maurizio Stanco

