



# CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE PRESSO  
LA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER L'UMBRIA

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO  
GENERALE DELLA REGIONE UMBRIA  
ESERCIZIO FINANZIARIO 2018

**Requisitoria del Procuratore regionale  
Rosa Francaviglia**

UDIENZA DEL 10 LUGLIO 2019  
PRESIDENTE ANTONIO MARCO CANU



## Sommario

Introduzione.....	pag. 1
1. Risultato di amministrazione al 31.12.2018 .....	pag. 9
1.1. Composizione del risultato di amm.ne: la parte accantonata.....	pag 18
2. Stato patrimoniale.....	pag. 32
2.1 Patrimonio immobiliare della Regione Umbria .....	pag. 47
3. Conto economico .....	pag. 51
4. Indebitamento e strumenti derivati della Regione.....	pag. 60
5. Misure di contenimento della spesa.....	pag. 64
5.1 Costo degli apparati amministrativi .....	pag. 65
5.2 Il pareggio di bilancio 2018.....	pag. 69
6. Spesa del personale - Incarichi esterni.....	pag. 71
7. I controlli interni e lo stato di attuazione del programma di governo....	pag. 80
8. Spesa sanitaria .....	pag. 86
9. Società partecipate.....	pag. 96

## Introduzione

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, nonché 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”.*

La Sezione regionale di controllo, alla quale è affidata la parifica del rendiconto della Regione, provvede ad acquisire gli elementi necessari al riscontro contabile, nonché si avvale della presenza del Procuratore Regionale, organo chiamato ad agire a garanzia dell’ordinamento.

La deliberazione n. 7/2013 delle SS.RR. ha precisato che, nell’ottica di un costruttivo raccordo tra Procura e Sezione regionale di controllo, quest’ultima mette a disposizione i dati ed i documenti contabili acquisiti.

Nel richiamare il regio decreto n. 1214/1934 ed, in particolare, gli artt. 39 (*“La Corte verifica il rendiconto generale dello Stato e ne confronta i risultati tanto per le entrate, quanto per le spese ponendoli a riscontro con le leggi del bilancio...”*), 40 (*“La Corte delibera sul rendiconto generale dello Stato a Sezioni riunite e con le formalità' della sua giurisdizione contenziosa...”*) e 41 (*“Alla deliberazione di cui al precedente articolo è unita una relazione fatta dalla Corte a Sezioni riunite nella quale questa deve esporre....”*), il giudizio di parificazione del rendiconto regionale si modella sulle medesime disposizioni dettate per la parificazione del rendiconto generale dello Stato.

Esso si compone 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 esposte le osservazioni sulla conformità delle gestioni all’ordinamento.

Con la deliberazione n. 9/2013 la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha avuto modo di sostenere che *“la pronuncia della Corte dei conti interviene prima dell’approvazione, da parte dell’organo legislativo, della legge sul rendiconto...Poiché la finalità primigenia della resa del conto è quella di consentire il controllo politico che il potere legislativo deve esercitare sulla gestione delle pubbliche risorse da parte del governo, l’attività di parificazione svolta dalla Corte si pone in rapporto di ausiliarità nei confronti delle assemblee legislative ed è dunque teleologicamente collegata alla legge di approvazione del rendiconto stesso”*.

Le Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti, invece, nella delibera n. 7/2013 evidenziano come *“l’aspetto più importante da considerare è costituito dalla peculiare natura del giudizio di parificazione, nel quale la funzione certativa appartiene alla struttura della Corte dedicata al controllo, mentre il segmento finale di tale attività si svolge in un contesto di natura giurisdizionale, tanto che da esso scaturiscono gli effetti del giudicato. Di qui lo schema del giudizio di parificazione, che è solo*

*formalmente contenzioso....ma con effetti preclusivi nell'ordinamento, attesa l'immodificabilità delle risultanze del rendiconto parificate dalla Corte".*

*La stessa delibera rileva che "il contraddittorio con gli enti controllati deve essere assicurato durante tutto l'iter procedurale a partire dall'istruttoria e su tutti i temi sottoposti a verifica per essere definito, attraverso successivi affinamenti, prima dell'udienza pubblica, l'oggetto della quale va circoscritto ai soli temi e alle questioni contenuti nelle conclusioni dell'istruttoria....in tali limiti devono essere svolti gli interventi dei soggetti che partecipano all'udienza".*

Nella presente relazione verranno analizzati diversi aspetti, esposti nel rendiconto generale dell'Umbria per l'esercizio finanziario 2018, 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.

Ciò premesso e prima di procedere con l'analisi dei suindicati dati, è opportuno accennare, brevemente, alle disposizioni normative (regionali) utilizzate per la corretta predisposizione del suddetto rendiconto.

Con la legge regionale n. 21 del 16 aprile 2005 è stato approvato il nuovo Statuto della Regione Umbria.

Il Titolo VIII (artt. 72 – 80) contiene le disposizioni sulle Risorse, il Bilancio ed il Patrimonio della Regione. In particolare, ai fini della presente relazione, si richiama l'art 76, che disciplina il rendiconto generale: *“1. Il rendiconto generale contiene i risultati finali della gestione finanziaria, patrimoniale ed economica dell'anno. 2. Il disegno di legge di approvazione del rendiconto generale dell'esercizio finanziario scaduto il trentuno dicembre è presentato dalla Giunta all'Assemblea legislativa per l'approvazione entro il trenta aprile dell'anno successivo”*. Il rendiconto generale (che si compone del conto del bilancio, del conto del patrimonio e del conto economico), quindi, contiene i risultati finali della gestione finanziaria della Regione che, ai sensi dell'art. 75 (Gestione finanziaria e di bilancio) si attua mediante il bilancio annuale di previsione. Quest'ultimo è redatto dalla Giunta sulla base di criteri fissati dal Documento di Programmazione, il quale costituisce l'atto di indirizzo politico ed amministrativo.

Infatti, ai sensi dell'art. 74, *“il Documento determina i contenuti della politica sociale ed economica regionale nel territorio e definisce gli interventi di finanza pubblica nel periodo ricompreso nel bilancio pluriennale. Esso costituisce fondamentale strumento di raccordo tra la*

*programmazione generale e la programmazione finanziaria e di bilancio della Regione”.*

Sul piano delle valutazioni complessive dell’attività di programmazione, la Sezione di controllo della Corte dei conti per l’Umbria, nella sua relazione al rendiconto 2018, ha evidenziato che la suddetta attività registra un miglioramento rispetto al 2017 *“nell’adesione ai canoni di chiarezza e semplificazione che presiedono alla pronta ed agevole comprensione dei programmi da realizzare”.*

Rispetto al precedente esercizio in cui, alla data di stesura della Requisitoria, non si era ancora proceduto all’invio della *“Relazione sullo stato di attuazione del programma di governo e sull’amministrazione regionale 2017”*, si segnala che risulta predisposto il suddetto documento per l’anno 2018 (D.G.R. n. 456 del 18/04/2019). Ricordiamo, a tal fine, che lo Statuto della Regione Umbria, all’art. 65, intitolato *“Attribuzioni del Presidente”*, al comma 2, lett. k), prevede che il Presidente della Giunta regionale *“presenta all’Assemblea legislativa una relazione annuale sullo stato di attuazione del programma di governo e sull’amministrazione regionale, nella quale espone l’attività svolta, anche in riferimento alle priorità e agli indirizzi approvati dall’Assemblea legislativa ed indica gli atti di programmazione che l’esecutivo intende proporre nell’anno successivo”.*

Anche per tale documento la Sezione di controllo rileva *“un miglioramento nella elaborazione, con maggiore chiarezza espositiva dei profili che evidenziano i risultati conseguiti”*.

Con riferimento al bilancio 2018:

- con deliberazione dell'Assemblea Legislativa n. 216 del 19 dicembre 2017 è stato approvato il “Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) 2018/2020”;

- con l.r. n. 18 del 28 dicembre 2017 è stata approvata la “Legge di stabilità regionale 2018” contenente le “Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2018 - 2020 della Regione Umbria”;

- con l.r. n. 19 del 28 dicembre 2017 è stato approvato il “Bilancio di previsione della Regione Umbria 2018 - 2020”;

- con l.r. n. 6 del 2 agosto 2018 è stato approvato l’“Assestamento del bilancio di previsione 2018-2020 e provvedimenti collegati in materia di entrata e di spesa - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali”.

Per ciò che concerne il presente Giudizio di parificazione si prende atto che, nella seduta del 30 aprile 2019, con deliberazione n. 523 della Giunta Regionale, è stato approvato il disegno di legge

avente per oggetto il “Rendiconto generale dell’Amministrazione regionale per l’esercizio finanziario 2018”.

Infine, in data 2 luglio 2019 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 31.12.2018**

Prima di analizzare il risultato di amministrazione relativo all'esercizio 2018 occorre evidenziare come le regole contabili in vigore a seguito dell'introduzione delle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 118/2011 (*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*) abbiano inciso in maniera importante sulla determinazione e sulla composizione del risultato di amministrazione.

Al riguardo, giova rammentare che il principio applicato alla contabilità finanziaria ha modificato le modalità di imputazione all'esercizio finanziario delle obbligazioni, sicché si individua un momento, quello della registrazione dell'obbligazione nelle scritture contabili (allorquando l'obbligazione sorge), che differisce dal momento in cui l'obbligazione viene imputata all'esercizio (allorquando l'obbligazione viene a scadenza).

Ciò contribuisce a far riacquistare, al rendiconto, quella fondamentale funzione conoscitiva che caratterizza i documenti contabili, a differenza di quanto avveniva anteriormente alla riforma, in cui di sovente accadeva che, ad esempio, tra gli impegni ed i residui passivi trovavano collocazione anche gli accantonamenti riguardanti

spese e rischi futuri, sicché non era possibile riconoscere i debiti effettivi nei confronti dei terzi o, ancora, che tra gli accertamenti trovavano collocazione crediti futuri e non era possibile riconoscere i crediti di dubbia esazione.

Nel richiamare alcune delle novità più interessanti che hanno interessato i bilanci degli enti pubblici e la stessa composizione del risultato di amministrazione, si segnalano, in particolare, il fondo pluriennale vincolato ed il fondo crediti di dubbia esigibilità.

Il fondo pluriennale vincolato nasce in virtù dell'esistenza di obbligazioni perfezionate che non sono imputate allo stesso esercizio; pertanto, è quello strumento che gestisce e rappresenta contabilmente la distanza temporale intercorrente tra l'acquisizione delle risorse e il loro effettivo impiego nei casi in cui le entrate vincolate e le correlate spese siano accertate e impegnate nel corso del medesimo esercizio e vengano imputate a esercizi differenti.

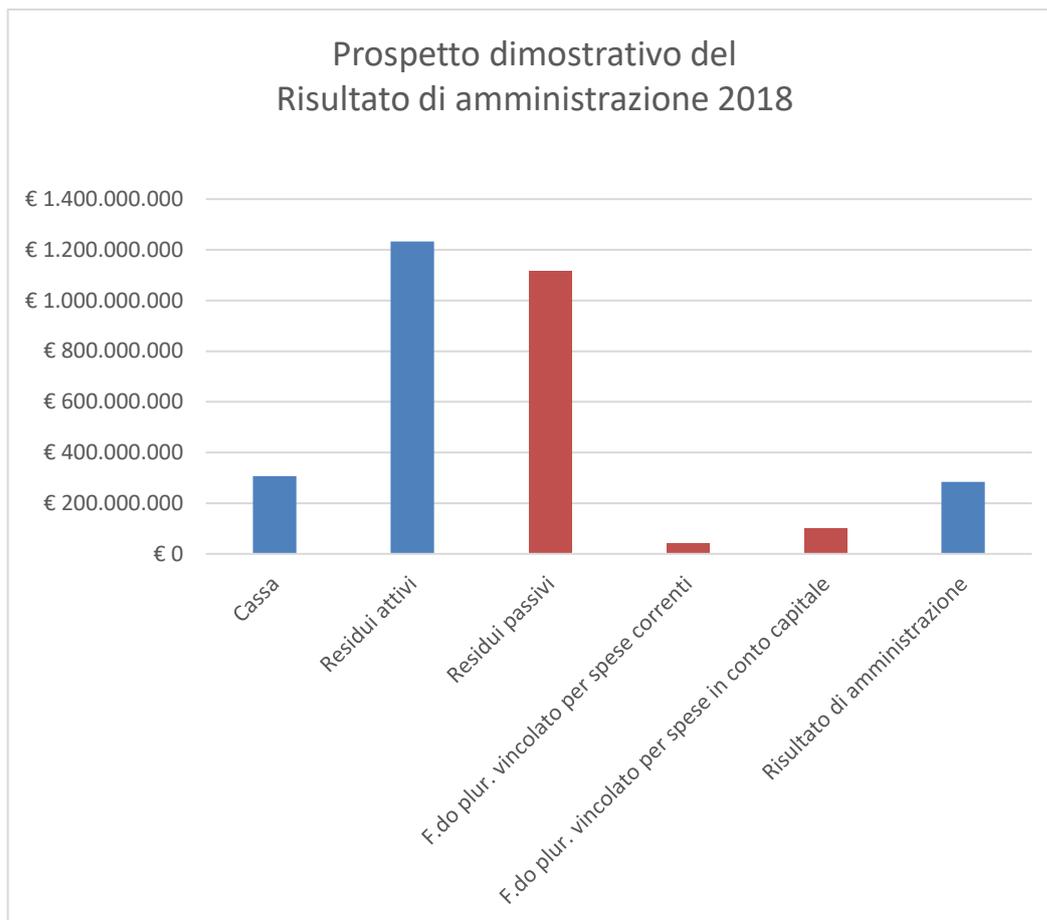
Tale fondo può essere vincolato per spese correnti e per spese in conto capitale.

Il fondo crediti di dubbia esigibilità, invece, scaturisce dall'esigenza di "compensare" la nuova modalità di contabilizzazione delle entrate, così come richiesto dalle nuove regole contabili.

E' previsto, infatti, l'accertamento integrale di tutte le entrate, incluse anche quelle di dubbia esazione (*"sono accertate per l'intero importo del credito anche le entrate di dubbia e difficile esazione, per le quali non è certa la riscossione integrale....."*); pertanto, è obbligatorio effettuare, nel bilancio di previsione, un accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità e vincolare, in sede di rendiconto, una quota del risultato di amministrazione.

Con l'utilizzo del fondo crediti di dubbia esigibilità, quindi, si rendono, sostanzialmente, non spendibili risorse finanziarie che non sono affidabili o anche esigibili nel corso dell'anno.

Ciò premesso, il rendiconto generale dell'esercizio 2018 della Regione Umbria evidenzia un risultato di amministrazione di circa 284 milioni di euro (circa 267 milioni di euro al 31.12.2017), dovuto ad una giacenza di cassa pari a circa 307 milioni di euro (al 01.01.2018 la giacenza di cassa era pari a circa 289 milioni di euro), residui attivi pari a circa 1.232 milioni di euro (circa 1.448 milioni di euro al 31.12.2017), residui passivi pari a circa 1.114 milioni di euro (circa 1.301 milioni di euro al 31.12.2017), un fondo pluriennale vincolato per spese correnti pari a circa 41 milioni di euro ed un fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale pari a circa 100 milioni di euro.



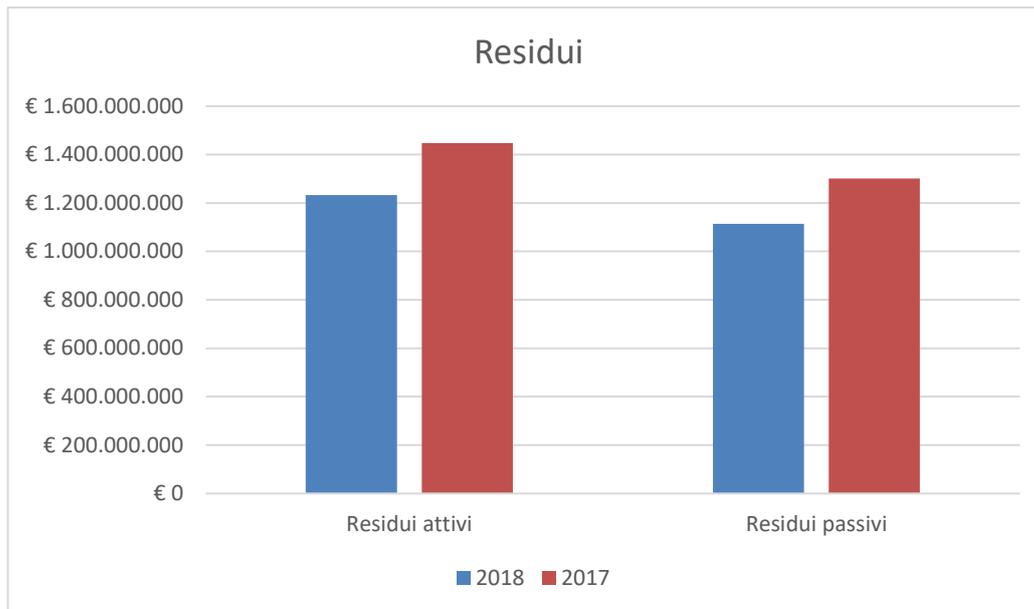
L'applicazione al risultato di amministrazione delle quote accantonate, pari a circa 146 milioni di euro, e delle quote vincolate, pari a circa 238 milioni di euro, determina un disavanzo effettivo pari a circa 238 milioni di euro, determina un disavanzo effettivo pari a circa 100 milioni di euro, in miglioramento costante rispetto a quello degli ultimi due esercizi (disavanzo effettivo al 31.12.2016 pari a circa 221 milioni di euro, mentre al 31.12.2017 pari a circa 112 milioni di euro). L'analisi del disavanzo ha consentito alla Sezione regionale di controllo dell'Umbria di rilevare che *“la Regione, come evidenziato per il precedente esercizio, non dispone di risorse aggiuntive per nuove decisioni di spesa”*.

Ritornando ai predetti dati di bilancio che hanno determinato il Risultato di amministrazione al 31.12.2018, si rileva una consistenza di cassa pari a circa 307 milioni di euro. Anche per l'esercizio finanziario 2018, così come riferito dagli Uffici al Collegio dei Revisori dei conti, non sono state attivate anticipazioni di cassa.

Alla chiusura dell'esercizio 2018, gli accertamenti di competenza sono pari a euro 2.961.689.306,54 (al netto delle partite di giro euro 2.550.933.278,24), mentre gli impegni di competenza sono pari a euro 2.960.375.866,46 (al netto delle partite di giro euro 2.549.619.838,16), sicché il risultato della gestione di competenza presenta un risultato positivo pari a circa 1 milione di euro.

I residui attivi risultano pari a circa 1.232 milioni di euro (al 31.12.2017 circa 1.448 milioni di euro), di cui circa 477 milioni di euro di competenza dell'esercizio e circa 755 milioni di euro di competenza degli esercizi precedenti.

I residui passivi, invece, risultano pari a circa 1.114 milioni di euro (al 31.12.2017 erano pari a circa 1.301 milioni di euro), di cui circa 421 milioni di euro di competenza dell'esercizio e circa 693 milioni di euro di competenza degli esercizi precedenti.



I valori al 31 dicembre 2018 dei suddetti residui sono stati approvati dalla Giunta Regionale con la D.G.R. n. 415/2019. Infatti, al fine di dare attuazione al principio contabile generale della competenza finanziaria, il decreto legislativo n. 118/2011 prevede che la Regione sia tenuta ad effettuare annualmente il riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi (l'art. 3, comma 4, del suddetto decreto recita: *“Al fine di dare attuazione al principio contabile generale della competenza finanziaria enunciato nell'allegato 1, gli enti di cui al comma 1 provvedono, annualmente, al riaccertamento dei residui attivi e passivi, verificando, ai fini del rendiconto, le ragioni del loro mantenimento....”*).

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, sebbene sia diminuito, rispetto alla consistenza finale del precedente esercizio, di circa 215 milioni di euro, resta, in ogni caso, alquanto considerevole, continuando ad avere un impatto consistente sul rendiconto. Pertanto, si ritiene opportuno che tale aggregato continui ad essere costantemente monitorato, verificando compiutamente che somme contabilizzate in bilancio in conto residui possano essere effettivamente considerate tali ovvero che sussistano i requisiti giuridici per il loro mantenimento.

Infatti, è di palmare evidenza che, in caso contrario, sarebbe compromessa la stessa tenuta dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria della Regione, non venendo rappresentata la reale situazione finanziaria, patrimoniale ed economica dell'ente.

Analizzando i residui attivi in riferimento alla loro vetustà, emerge che, per circa il 5%, il livello di anzianità degli stessi è pari o

superiore ai 5 anni, mentre, per circa il 36%, il livello di anzianità si colloca nella fascia 2 - 4 anni ed, infine, per circa il restante 59%, gli anni di provenienza sono il 2017 ed il 2018 (livello di anzianità 0- 1 anni).

Per i residui passivi, procedendo ad una classificazione in base all'anno di formazione, risulta che quelli con vetustà pari o superiore a 5 anni rappresentano circa il 7% del totale, mentre quelli il cui livello di anzianità è relativo agli anni 2014-2016 rappresentano circa il 35% ed, infine, per circa il restante 58%, l'anno di formazione è relativo agli esercizi 2017- 2018.

Nell'ambito della verifica della gestione dei residui, con particolare riferimento all'analisi dei crediti vantati dagli enti locali umbri nei confronti della Regione, nella Requisitoria sul Giudizio di parificazione del precedente esercizio questa Procura condivideva le conclusioni rese dalla Sezione regionale di controllo in merito ai gravi disallineamenti delle scritture contabili accertati nei confronti, appunto, degli enti locali destinatari di fondi regionali.

A tal fine, era stato evidenziato che si trattava di irregolarità che avrebbero anche potuto condurre alla mancata parificazione delle relative poste di bilancio.

Orbene, sulla base dell'attività posta in essere dalla Sezione di controllo nel corso del 2018, quest'ultima *“rilevava una serie di discrasie, riguardanti in particolare:*

*a) crediti vantati dai Comuni che non trovano riscontro nelle scritture contabili della Regione;*

*b) disallineamenti nelle scadenze del rapporto creditorio/debitorio in relazione alle reciproche appostazioni contabili dei Comuni e della Regione..”.*

La Sezione, pertanto, *“esprimeva perplessità sulla mancanza di una immediata contezza delle partite debitorie da parte della Regione nei confronti degli Enti locali”.*

A seguito delle osservazioni formulate dalla Sezione alla Regione, quest'ultima, nel mese di maggio 2019, ha trasmesso i dati risultanti dall'attività condotta nei confronti di alcuni Comuni. Da una prima disamina la Sezione registra *“le medesime criticità già rilevate nella relazione allegata al giudizio di parificazione dello scorso anno. In diversi casi, infatti, risultano crediti accertati dai Comuni a cui non corrisponde il riconoscimento da parte della Regione tra i propri debiti; risultano inoltre disallineamenti tra le rispettive partite creditorie/debitorie in relazione alla loro esigibilità, nonché crediti la cui corrispondente obbligazione passiva risulterebbe a carico di altri soggetti diversi dalla Regione. Conclusivamente occorre evidenziare come la Regione dell'Umbria, raccogliendo le osservazioni formulate nella relazione allegata al giudizio di*

*parifica dello scorso anno, si sia attivata al fine di assicurare una soluzione in tal senso”.*

*Pur tuttavia, sempre secondo la Sezione “sussiste ancora uno stato di pendenza, tale da far permanere il dubbio sulla correttezza del riaccertamento ordinario dei residui anche al 31 dicembre 2018. Nel contempo auspica che la Regione dell’Umbria concluda, quanto prima, il percorso avviato. E’, infatti, indispensabile che ogni singola posta sia riconciliata al fine di individuare puntualmente tutte le proprie posizioni debitorie nei confronti di ciascun Ente locale. Ciò nell’ottica di conferire veridicità al Bilancio ed attendibilità ai risultati.*

### **1.1. Composizione del risultato di amministrazione: la parte accantonata**

Quanto alle quote accantonate, pari a circa 146 milioni di euro, si tratta di accantonamenti a:

- Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2018	€. 54.516.524,79
- Accantonamento residui perenti al 31/12/2018	€. 1.899.841,74
- Fondo Acc. rischio di soccomb. canoni conc. idroel.	€. 11.651.532,90
- Fondo contenzioso	€. 31.642.988,28
- Fondo accantonamento manovre regionali	€. 3.000.000,00
- Fondo Acc. rischi derivanti da concess. moratorie	€. 437.000,00
- Fondo Acc. per perdite società partecipate	€. 3.000.000,00

- Fondo Acc. pass. potenziali gestione società partec. € 11.700.000,00
- Fondo anticip. di liquidità D.L. 35/2013 e ss.mm.e ii. € 27.699.974,05

Per quanto riguarda, invece, la parte vincolata (pari a circa 238 milioni di euro) si tratta di:

- Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili € 2.720.682,12
- Vincoli derivanti da trasferimenti € 231.772.185,57
- Vincoli formalmente attribuiti dall'ente € 3.302.286,36

In riferimento alla parte accantonata, si sottolinea quanto segue:

- una stabilizzazione della quota accantonata al Fondo crediti di dubbia esigibilità - il cui saldo è passato dai circa 53 milioni di euro del 2017 a circa 54 milioni di euro del 2018 - a differenza di quanto si era verificato nel precedente esercizio, in cui il suddetto fondo aveva subito un incremento notevole passando da un valore al 31.12.2016 di circa 27 milioni di euro ai circa 53 milioni di euro summenzionati. Tale incremento, tra l'altro, appariva ancora più consistente se confrontato con la quota accantonata al 31.12.2015, che era stata pari a circa 2 milioni di euro.

Invero, in occasione del rendiconto, viene verificata la congruità del fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione, facendo riferimento all'importo complessivo dei residui attivi, sia di competenza dell'esercizio di

riferimento del rendiconto stesso, sia degli esercizi precedenti. Qualora il fondo crediti di dubbia esigibilità dovesse risultare inferiore all'importo considerato congruo, è incrementata la quota del risultato di amministrazione dedicata al fondo (se, invece, dovesse risultare superiore, si procede allo "svincolo" della quota del risultato di amministrazione non necessaria).

Si osserva che, per tale fondo, nel corso del 2018 si è proceduto ad una riduzione di valore corrispondentemente al residuo (12.080.570,00 euro) dell'originario credito di 17.000.000,00 di euro concesso nel 2013 dalla Regione Umbria alla società Umbria TPL e Mobilità s.p.a..

Le modalità utilizzate per la contabilizzazione di tale credito sono state, nel corso degli anni, differenti. Infatti, nella Situazione patrimoniale al 31.12.2015 tale credito era classificato tra i Crediti dell'attivo circolante (nella voce "Crediti v/Società partecipate per anticipazioni"), per un importo residuo di euro 13.233.187,18.

Nel corso del 2016 esso era stato iscritto tra le immobilizzazioni finanziarie. La Regione, avendo incassato nel corso dell'esercizio un importo pari a 768.091,37 euro, vantava al 31.12.2016 un credito ancora pari a 12.465.095,81 euro, per il quale si era

proceduto all'accantonamento al Fondo rischi concessione moratoria (in quanto era stata concessa una moratoria).

Nel corso del 2017 il credito risultava ancora contabilizzato tra le Immobilizzazioni finanziarie ma, essendosi concluso il periodo di moratoria, la svalutazione - per l'intero importo del credito - era stata effettuata con l'accantonamento ad un Fondo crediti di dubbia esigibilità in luogo dell'accantonamento al Fondo rischi per concessione di moratoria.

Nel corso del 2018, a seguito della rateizzazione del credito concessa con la D.D. n. 11833/2018 (di cui si dirà a breve), l'importo è stato eliminato dai residui attivi per essere, poi (provvedimento n. 3714 del 18/04/2019), assoggettato ad accertamento pluriennale sulla base degli importi esigibili dal 2019 al 2028 (esercizio entro cui è prevista l'estinzione del debito). Pertanto, l'importo del Fondo crediti di dubbia esigibilità (che al 31/12/2017 conteneva anche l'importo di 12.465.095,81 euro corrispondente al credito residuo vantato dalla Regione verso Umbria TPL e mobilità s.p.a.) nel corso del 2018 è stato per tale somma ridotto.

Sempre, per tale credito, nel rendiconto 2018, la situazione, rispetto al precedente esercizio, è mutata solo leggermente. Infatti, la riduzione del credito è stata pari a 384.525,81 euro ed è avvenuta

compensando la quota relativa alla rata del mese di Novembre 2017 che la Regione doveva alla società Umbria TPL e Mobilità s.p.a. per il servizio di gestione della rete infrastrutture FCU (che prevede un canone annuo a carico dell'ente). A seguito della suddetta compensazione, pertanto, la Regione ha emesso la reversale n. 3004 del 15/06/2018 per un importo di 384.525,84 euro (con oggetto "compensazione quota capitale rata Novembre 2017") e la reversale n. 3005 del 15/06/2018 per un importo di 7.686,81 euro (con oggetto "compensazione quota interessi rata Novembre 2017"), nonché il mandato n. 11154 del 15/06/2018 per un importo di 392.212,62 (con oggetto "pag.to imponibile FT 46/E 2017 - 2AC).

A seguito di quest'unica regolarizzazione in quota capitale dell'esercizio (altri pagamenti, per un totale di 199.681,65 euro, sono stati effettuati per quota interessi relativi sia al vecchio che al nuovo piano di ammortamento), il credito residuo al 31/12/2018 ammonta a 12.080.570,00 euro.

In realtà, come dianzi evidenziato, sulla base della determinazione dirigenziale n. 11833 del 14/11/2018, avente ad oggetto "Istanza di rateizzazione debito Umbria TPL e Mobilità S.p.a.", la Regione ha concesso alla società un piano di rateizzazione in n. 120 rate, con inizio a novembre 2018 e termine nel mese di ottobre

2028. Tale piano contempla il pagamento delle prime 2 rate nei mesi di novembre e dicembre 2018 esclusivamente per la quota degli interessi lordi maturati sino alla data di presentazione dell'istanza di rateizzazione (27/09/2018). Lo stesso piano, inoltre, prevede che in caso di omesso pagamento di un numero di rate pari a 5, anche non consecutive, la Regione invia avviso di decadenza dal beneficio con conseguente obbligo del debitore di estinguere il debito residuo entro il termine di 60 giorni dalla scadenza della rata non pagata.

Ordunque, questa Procura resterà 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, evidenzia 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;

- anche l'importo accantonato al Fondo contenzioso è rimasto, rispetto al precedente esercizio, pressoché stabile, dal momento che si è attestato su un valore pari a circa 32 milioni di euro (per la precisione si è registrato un decremento pari a 700.121,80 euro).

Nel precedente esercizio, al contrario, vi era stato un incremento notevole - circa 18 milioni di euro - della quota

accantonata al medesimo Fondo rispetto a quella risultante alla data del 31.12.2016.

L'accantonamento al suddetto fondo, come evincibile dalla Relazione sulla gestione dell'Organo esecutivo, è stato determinato sulla base delle informazioni fornite dal Servizio Avvocatura della Regione.

In dettaglio, nel fondo si evidenzia un accantonamento di circa 9,5 milioni di euro per assicurare le cause il cui rischio di soccombenza risulta basso (nel 2017 l'accantonamento ritenuto congruo per assicurare un rischio medio - basso era stato pari a circa 7,7 milioni di euro), mentre la restante parte assicura totalmente la copertura degli oneri di soccombenza stimati dal Servizio Avvocatura per le cause con valutazioni di rischio medio ed alto.

In relazione al contenzioso con la società Umbria TPL e Mobilità S.p.a., il quale, nel precedente esercizio, aveva determinato, rispetto all'esercizio 2016, un incremento dell'accantonamento al suddetto fondo per un importo superiore ad oltre 10 milioni di euro, la Relazione sulla gestione dell'Organo esecutivo nulla riferisce.

Tuttavia, è opportuno segnalare in questa sede che, nella seduta di Giunta del 07/05/2019, con deliberazione n. 634, è stato approvato uno schema di convenzione tra la Regione Umbria e la

società Umbria TPL e Mobilità s.p.a. per la definizione del contenzioso riferito sia alla controversia di cui a R.G. n. 2610/2017 (concernente, in particolare, le situazioni “Contenzioso fiscale” e “Lodo Cogemar”), sia alla controversia di cui a R.G. n. 5262/2018, ambedue pendenti innanzi al Tribunale di Perugia.

Il primo contenzioso, promosso da Umbria TPL e Mobilità s.p.a. nei confronti della Regione, era volto a conseguire il pagamento di un credito asseritamente insoluto pari a 10.536.669,16 euro, oltre ad oneri accessori. La pretesa societaria è stata contestata dall’ente regionale. All’udienza del 4 dicembre 2018, il Giudicante ha invitato le parti ad addivenire ad un accordo. A seguito della disponibilità manifestata al riguardo da Umbria TPL e Mobilità s.p.a., la Regione Umbria ha proposto una soluzione transattiva alla controparte con il riconoscimento in favore della medesima della somma di 4.000.000,00 di euro.

La seconda controversia, invece, scaturisce dal provvedimento monitorio n. 1243/2018 con cui il Tribunale di Perugia ha ingiunto alla società di pagare alla Regione la somma residua (12.080.570,00 euro) dell’originario finanziamento di 17.000.000,00 di euro concesso dall’ente ad Umbria TPL e Mobilità s.p.a. nel 2013.

La società ha interposto opposizione al decreto ingiuntivo con richiesta di sospensiva della provvisoria esecuzione rigettata con ordinanza del 20 marzo 2019 che ha anche affermato che il credito della Regione non è soggetto al regime della postergazione. Alla luce di ciò, Umbria TPL e Mobilità s.p.a. ha comunicato alla Regione la propria disponibilità ad abbandonare il procedimento di opposizione dalla medesima instaurato ed a rimborsare la somma di 368.405,00 euro a titolo di oneri per la registrazione del provvedimento ingiunzionale, oltre a contribuire alle spese delle fasi monitoria e di opposizione nella misura di 10.000,00 euro.

Orbene, sulla base dello schema di convenzione di cui alla deliberazione n. 634/2019 dapprima richiamata, la Regione Umbria si obbliga a corrispondere alla società Umbria TPL e Mobilità s.p.a., a saldo e stralcio, la somma di euro 3.631.595,00, pari alla compensazione tra 4.000.000,00 di euro riconosciuti dalla Regione a favore della società e 368.405,00 euro riconosciuti dalla società a favore della Regione medesima. Nella medesima delibera di Giunta n. 634 si dà atto che agli oneri derivanti dall'accordo transattivo si farà fronte utilizzando parte dell'importo accantonato al fondo contenzioso.

Sarebbe stata auspicabile un'illustrazione di siffatta problematica nella Relazione sulla gestione dell'Organo esecutivo che accompagna il rendiconto relativo all'esercizio 2018, soprattutto in considerazione delle molteplici criticità che, da diversi anni, investono i rapporti tra la Regione e la società Umbria TPL e Mobilità s.p.a.. Aggiungasi che la citata deliberazione n. 634, approvata dalla Giunta regionale in data 07/05/2019, richiama la precedente D.G.R. n. 479 del 18/04/2019 avente ad oggetto lo schema di convenzione summenzionato, sicché, alla data di approvazione della suddetta Relazione (30/04/2019) sulla gestione, la problematica del contenzioso tra l'ente e la società risultava, oramai, ben definita.

Ne discende che la complessa situazione che involge i rapporti tra la Regione Umbria ed Umbria TPL e Mobilità s.p.a, reiteratamente evidenziata da questa Procura nelle Requisitorie sul Giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Umbria degli esercizi precedenti, continua a ripercuotersi sul bilancio regionale.

E' opportuno rilevare che, nella delibera di Giunta n. 634/2019, si specifica che la somma di euro 3.631.595,00, derivante dallo schema di convenzione, sarebbe stata corrisposta dalla Regione ad Umbria TPL e Mobilità s.p.a. entro trenta giorni dalla sottoscrizione dell'accordo mediante bonifico e che, di conseguenza,

non sarebbe stata oggetto di compensazione parziale con l'importo residuo di 12.080.570,45 euro dell'originario finanziamento a fondo perduto di 17.000.000,00 di euro erogato dalla Regione alla società nel 2013 per il quale è stata concessa una rateizzazione in 120 rate fino al 2028;

- l'accantonamento, per 11,7 milioni di euro, al Fondo per passività potenziali derivanti dalla gestione di società partecipate (nel precedente esercizio 11,5 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).

L'importo è stato calcolato sulla base del valore aggiornato delle quote;

- l'accantonamento per ulteriori 3.000.000 di euro ad un apposito Fondo per perdite società partecipate (l'importo è rimasto invariato rispetto al precedente esercizio).

Oltre all'accantonamento di 11,7 milioni di euro al Fondo per passività potenziali derivanti dalla gestione delle società partecipate,

in sede di rendiconto relativo all'esercizio 2018, la Regione ha accantonato un ulteriore importo, costituito dalla sommatoria dei seguenti accantonamenti:

- 1.717.881,31 euro per perdite non ripianate della società Umbria TPL e Mobilità S.pA. Tale società al 31/12/2017 aveva conseguito una perdita d'esercizio pari a 3.230.286 euro, mentre le perdite complessive, al netto della quota ripianata, ammontano al 31/12/2017 a 6.183.878,00 euro. La quota di partecipazione al capitale sociale posseduta dalla Regione è pari al 27,78%;

- 14.019,72 euro per perdite pregresse conseguite dalla società Sviluppumbria s.p.a. (al 31/12/2017 la società ha conseguito un utile pari a 291.526,00 euro) le quali, al netto della quota ripianata, al 31/12/2017 ammontano a 15.189,30 euro (quota di partecipazione pari al 92,30% del capitale sociale);

- 1.268.099,00 euro a titolo cautelativo per eventuali perdite che dovessero registrarsi per i bilanci al 31/12/2018. In particolare, dalla Relazione sulla gestione dell'Organo esecutivo, si desume che detta somma attiene ad un risultato negativo che potrebbe conseguire la società Umbria TPL e Mobilità s.p.a., atteso che non è previsto il conseguimento di risultati negativi da parte di altri soggetti partecipati dalla Regione. Al riguardo, tuttavia, è opportuno

evidenziare quanto verificatosi in occasione dell'approvazione del bilancio al 31/12/2018 della società Gepafin.

Infatti, in data 10 Giugno 2019, come riportato sul sito istituzionale della Regione Umbria, l'assemblea dei soci della società, al cui capitale partecipano sia la Regione (con una quota del 48,85%) che Sviluppumbria (con una quota del 6,97%) - società, quest'ultima, a sua volta partecipata dalla Regione con una quota pari al 92,30% - ha approvato il bilancio d'esercizio 2018 che ha riportato una perdita pari a 777.341 euro, rinviata a nuovo esercizio. Tale perdita è dovuta alla svalutazione di un prestito obbligazionario concesso ad una società di recente ammessa al concordato preventivo.

A prescindere dagli aspetti relativi al rapporto tra la Regione e le sue partecipate, che saranno oggetto di disamina nel prosieguo della relazione, è doveroso segnalare che l'utilizzo di bilanci delle singole partecipate relativi ad esercizi precedenti (2017) rispetto a quello del rendiconto della Regione (2018) non consente la tempestiva rilevazione di informazioni e/o criticità, come quella rinvenibile nella specie ovvero che la Regione avrebbe dovuto tenere in debita considerazione la perdita subita da una propria società partecipata e, dunque, l'incidenza che la stessa ha sul rendiconto dell'ente per l'esercizio 2018.

Anche la Sezione regionale di controllo ha affermato che *“la salvaguardia prospettica degli equilibri dinamici di bilancio presuppone una particolare sensibilità dell’Amministrazione nell’intercettare anche quei fenomeni al momento solo potenziali e perciò non ben visibili.....nel caso di specie, l’Ente avrebbe dovuto procedere all’accantonamento di ulteriori risorse al Fondo per passività potenziali derivanti dalla gestione delle società partecipate”*.

Peraltro, come sopra evidenziato, per Umbria TPL e Mobilità s.p.a. la Regione ha effettuato, nel rendiconto 2018, un accantonamento prudenziale - nonostante la società non abbia ancora provveduto all’approvazione del bilancio - per eventuali perdite che la medesima potrebbe avere conseguito alla data del 31/12/2018;

- l’accantonamento, per 437.000 mila euro, ad un **Fondo derivante da concessione di moratorie**. Si tratta di concessione di moratorie per le imprese di estrazione di materiale di cava.

Rispetto al precedente esercizio, così come riferito nella Relazione sulla gestione dell’organo esecutivo, l’importo del fondo è stato ridotto di 163.000 euro a seguito della riduzione delle moratorie esistenti al 31/12/2018.

## **2. Stato patrimoniale**

Lo stato patrimoniale al 31.12.2018 registra un valore del totale dell'attivo e, corrispondentemente, del passivo pari ad euro 2.546.630.832,95.

Il valore rilevato al 31.12.2017 era pari ad euro 2.722.511.327,45, sicché il valore totale dell'attivo (e del passivo) al 31.12.2018 risulta diminuito, rispetto al precedente esercizio, di circa 176 milioni di euro.

Il totale delle **Immobilizzazioni** (nette), alla data di chiusura dell'esercizio ammonta, complessivamente, a circa 1.060 milioni di euro (circa 1.043 milioni di euro registrati al 31.12.2017).

All'interno di questo aggregato, a sua volta, troviamo Immobilizzazioni immateriali per circa 10 milioni di euro, Immobilizzazioni materiali per circa 365 milioni di euro e, infine, Immobilizzazioni finanziarie per circa 685 milioni di euro.

Entrando nel dettaglio della composizione delle Immobilizzazioni finanziarie al 31.12.2018, si tratta di *Partecipazioni* per circa 589 milioni di euro, con una riduzione, rispetto al precedente esercizio, di circa 6 milioni di euro e *Crediti* (al netto dei relativi fondi svalutazione) per circa 96 milioni di euro, con un incremento, rispetto al precedente esercizio, di circa 13 milioni di euro.

Nella voce "Partecipazioni" risultano iscritte quelle in:

- *imprese controllate* (Sviluppumbria s.p.a. ed Umbria Digitale s.c.a.r.l.) per un totale di 8.970.141,31 euro (al 31.12.2017 euro 8.830.618,44);

- in *imprese collegate* (Gepafin s.p.a, Umbria TPL e Mobilità s.p.a. e Parco tecnologico Agroalimentare dell'Umbria 3A) per un totale pari a 12.781.668,51 euro (al 31.12.2017 euro 13.679.041,96)

- in *Enti e Organismi strumentali controllati* (Arpa Umbria, Adisu, Ater ecc.) per un totale pari a 565.604.697,18 euro (al 31.12.2017 euro 568.868.181,82) ed in *Enti e Organismi strumentali partecipati* (Consorzio Villa Umbra, Fondazione Teatro stabile dell'Umbria, Fondazione di partecipazione Umbria jazz ecc.) per 1.943.703,72 (al 31.12.2017 euro 1.781.435,18 euro).

Rispetto al precedente esercizio si evidenzia che le partecipazioni detenute nelle Cooperative agricole ex ESAU, le quali, nel precedente esercizio, erano state iscritte per un valore pari a 1.807.546,32 euro tra le partecipazioni costituenti Immobilizzazioni finanziarie, al 31.12.2018 sono state riclassificate tra le Attività finanziarie all'interno dell'Attivo circolante, in quanto non costituenti più immobilizzazioni atteso che tali soggetti sono sottoposti ad una procedura di liquidazione e sono in corso di dismissione.

Nella Relazione sulla gestione dell'organo esecutivo la Giunta evidenzia che la contabilizzazione delle partecipazioni azionarie è stata effettuata secondo il criterio del costo d'acquisto, rettificato delle perdite durevoli di valore. Di converso, 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 a bilanci chiusi al 31.12.2017.

In particolare, rispetto al precedente esercizio, emergono una rivalutazione per ripristino del valore della partecipazione (che è stata, così, allineata al costo di acquisto) in Sviluppumbria s.p.a. per 139.575,93 euro, nonché una svalutazione della partecipazione in Umbria TPL e Mobilità s.p.a. per 897.373,45 euro a seguito della riduzione di valore del patrimonio netto della società, che anche nel corso dell'esercizio 2017 (ultimo bilancio approvato alla data di redazione del Rendiconto della Regione Umbria per l'esercizio 2018) ha conseguito la consistente perdita di 3.230.286,00 euro, in ulteriore crescita rispetto alla perdita conseguita nell'esercizio 2016 (euro 2.953.592,00).

Anche nel precedente esercizio, nel Rendiconto della Regione era stata rilevata una svalutazione della partecipazione in Umbria TPL e Mobilità s.p.a. per 3.823.640,87 euro a seguito della riduzione del valore del suo patrimonio netto.

Pertanto, si richiama quanto già evidenziato in sede di Requisitoria del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Umbria per gli esercizi finanziari precedenti (2015, 2016, 2017) circa la valutazione che la Regione ha effettuato sulla propria quota di partecipazione nella società Umbria TPL e Mobilità s.p.a.

Già in quei giudizi, infatti, a seguito delle difficoltà finanziarie della suddetta società, erano stati sollevati diversi dubbi sull'effettiva valorizzazione effettuata nel bilancio regionale della partecipazione medesima.

Tali dubbi ed incertezze, difatti, permangono integralmente anche per l'esercizio 2018. A tal fine si riporta ciò che è stato segnalato nella Relazione al bilancio al 31.12.2017 del Revisore legale dei conti della società Umbria TPL e Mobilità s.p.a.

Difatti, analogamente a quanto avvenuto in esercizi precedenti, il Revisore sottolinea come la continuità aziendale appare subordinata al subentrare di circostanze che, per quanto risulta al

Requirente, non sono a tuttora intervenute. Ordunque, pare riproporsi una situazione di criticità che, sebbene sia stata ribadita in occasione dell'approvazione di diversi bilanci della società degli ultimi anni, non lascia intravedere miglioramenti.

Inoltre, nella Relazione sulla gestione dell'organo esecutivo, la Giunta non ha fornito informazione alcuna di rilievo sulla partecipazione della Regione in Umbria TPL e Mobilità s.p.a., come invece avrebbe dovuto in ragione dell'importanza che detta società riveste nel bilancio dell'Ente.

Tra le Immobilizzazioni finanziarie sono contabilizzati anche dei Crediti (quelli di natura finanziaria) per circa 96 milioni di euro (circa 82 milioni di euro al 31.12.2017). Relativamente ad essi si segnala:

➤ il credito di 4.000.000 di euro per concessione di liquidità all'Agenzia Forestale Regionale - AFOR, presente nel rendiconto del precedente esercizio, non è più presente. Per tale credito, tuttavia, dalla Relazione sulla gestione dell'organo esecutivo non si evince alcunché sulle modalità estintive;

➤ il credito di 7.392.680,66 euro per risorse versate dalla Regione Umbria a Sviluppumbria s.p.a. e Gepafin s.p.a. le quali, poi,

dovranno erogare le suddette somme per aiuto e sostegno ad imprese e famiglie sulla base di politiche regionali adottate nell'esercizio;

➤ il credito di 88.315.076,42 euro verso altri soggetti, di cui 81.734.333 euro (circa 75 milioni di euro nel precedente esercizio) derivante da un derivato di ammortamento e 6.580.743 euro derivante da risorse versate dalla Regione Umbria al RTI tra Gepafin s.p.a. ed Artigiancassa s.p.a. nell'ambito di misure gestite da questi soggetti per contributi e trasferimenti a terzi;

➤ il credito di 12.080.570 euro (nel 2017 12.465.096 euro) verso la società Umbria TPL e Mobilità s.p.a., residuo dell'anticipazione erogata alla società dalla Regione nel corso del 2013 per 17.000.000 di euro, risulta interamente svalutato (fattispecie di cui si è già ampiamente relazionato in precedenza).

Continuando nell'analisi dell'attivo dello stato patrimoniale, per le Immobilizzazioni materiali si evidenzia, rispetto al precedente esercizio, un incremento della consistenza di circa 7 milioni di euro, essendo passate da un valore, al 31.12.2017, pari a circa 357 milioni di euro (al netto dei fondi ammortamento) ad un valore, alla fine dell'esercizio 2018, pari a circa 364 milioni di euro (naturalmente anch'esse al netto dei relativi fondi di ammortamento).

Sulla base delle informazioni riportate nella Nota integrativa al rendiconto 2018 – documento allegato alla Relazione sulla gestione dell'organo esecutivo – *“il valore esposto in bilancio corrisponde alle consistenze finali al 31 dicembre dei diversi cespiti inventariati dal Servizio Demanio, Patrimonio, Prevenzione, Protezione e Logistica e dal Servizio Provveditorato, Gare e Contratti al netto dei relativi fondi di ammortamento”*.

Sebbene la differenza tra i due esercizi, nella composizione complessiva, non sia consistente, per alcune singole voci si evidenziano differenze più marcate.

E' il caso, ad esempio, delle *“Infrastrutture”* (strade, ferrovie ecc.), che sono passate da una consistenza di circa 98 milioni di euro rilevata al 31.12.2017 ad un valore, alla fine di questo esercizio, pari a circa 86 milioni di euro, a seguito, soprattutto, di una riduzione di valore per il trasferimento di 8.390.408,91 euro di costi straordinari (riferiti, appunto, alle infrastrutture) ceduti al Demanio dello Stato.

Ancora più palese (questa volta con un incremento) risulta essere la variazione per le *“Immobilizzazioni in corso ed acconti”*, che sono passati da una consistenza alla fine del precedente esercizio di circa 19 milioni di euro ad un valore, al 31.12.2018, pari a circa 41 milioni di euro. In nota integrativa, per quest'ultima voce, viene

riferito che trattasi, in gran parte, della capitalizzazione del costo sostenuto nel 2018 per contributi agli investimenti per la rete gestita dalla Ferrovia centrale Umbria (FCU).

Per quest'ultima infrastruttura, utilizzata nell'ambito delle politiche di mobilità regionale e strettamente legata ad Umbria TPL e Mobilità s.p.a., deve rilevarsi che la medesima è stata oggetto di reiterati interventi manutentivi nel corso degli ultimi anni, con conseguenti sostegni finanziari da parte della Regione, determinati da una serie di criticità che sono state più volte evidenziate anche da questa Procura. La stessa, come consta da recenti notizie di stampa, dovrebbe essere stata ceduta a società veicolo del gruppo Ferrovie dello Stato.

Orbene, in base anche ai costi sostenuti nel 2018 dalla Regione, si ritiene opportuno, in questa sede, segnalare i necessari approfondimenti che dovranno essere effettuati sugli aspetti di natura economico-finanziaria, nonché su quelli di natura prettamente giuridica, anche in considerazione dei riflessi che gli interventi finanziari della Regione sulla struttura ferroviaria FCU hanno avuto nel tempo sui rendiconti dell'ente.

Passando all'analisi delle Immobilizzazioni immateriali (consistenza al 31.12.2018 pari a circa 10 milioni di euro), si sottolinea,

rispetto al precedente esercizio, un incremento complessivo pari a circa 1,5 milioni di euro, determinato dall'incremento della voce "Immobilizzazioni in corso e acconti" per via dello sviluppo del *software* e della manutenzione di sistemi informativi (in particolare, di quello destinato alla sanità).

L'analisi dell'aggregato **Attivo circolante** evidenzia un valore, al 31.12.2018, di circa 1.487 milioni di euro (circa 1.680 milioni di euro al 31.12.2017), con una riduzione pari a circa 193 milioni di euro.

Nel dettaglio si tratta di 1.004.227.806,00 euro di "Crediti" (1.290.981.665,74 euro al 31.12.2017), iscritti al netto dei relativi fondi di svalutazione, che sono pari a 54.516.524,79 euro (ovvero la parte accantonata al Fondo crediti di dubbia esigibilità).

L'importo dei crediti sopra indicato, al lordo dei fondi di svalutazione, corrisponde ai residui finanziari attivi (pari a 1.232.425.847,43 euro), a cui sono stati sottratti gli incassi già effettuati sui conti correnti postali e sul conto di tesoreria speciale ma non ancora riversati sul conto di tesoreria dell'Ente (pari a 173.681.538,78 euro), ed a cui è stato aggiunto un maggior credito pari a 22,14 euro derivante dalla vendita di un terreno demaniale.

Nell'attivo circolante risultano anche iscritte "Attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni" per circa 2 milioni di

euro, in aumento rispetto al precedente esercizio per circa 1,8 milioni di euro. Nel dettaglio trattasi di:

- "Partecipazioni" per un valore di circa 1,8 milioni di euro, relative alle quote nelle cooperative agricole ex Esau, le quali, nel corso del precedente esercizio, erano state iscritte tra le Immobilizzazioni finanziarie;

- "Altri titoli" per la quota residua, che rappresenta l'importo di 47 quote di classe A del Fondo immobiliare - Comparto Monteluce (le quote di classe B detenute nel suddetto Fondo dalla Regione, pari a complessivi € 828,00 - 828 quote di € 1 ciascuna - sono iscritte tra le Immobilizzazioni finanziarie poiché hanno carattere durevole e, dunque, non sono destinate ad essere cedute come quelle classificate nell'attivo circolante). Tali quote, le quali, nello Stato patrimoniale al 31.12.2017, erano contabilizzate per circa 276 mila euro, risultando svalutate per quasi la metà del loro valore rispetto alla quotazione del 31.12.2016 (valore pari a circa 533 mila euro), nel rendiconto 2018 sono iscritte per circa 228 mila euro e, dunque, svalutate ulteriormente per circa il 17%.

Relativamente alla partecipazione nella suddetta società si è già avuto modo di relazionare, in precedenza, sull'accantonamento a titolo cautelativo (per 11,7 milioni di euro) effettuato per 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).

Venendo alla disamina del passivo dello Stato patrimoniale (valore complessivo pari a 2.546.630.832,95 euro in diminuzione di circa 176 milioni di euro rispetto al dato al 31.12.2017), si evidenzia, innanzitutto, la composizione del **Patrimonio netto**.

Il suo valore al 31.12.2018 risulta pari a circa 432 milioni di euro, con un incremento, rispetto al precedente esercizio, di circa 49 milioni di euro. Nel dettaglio esso risulta così composto:

➤ Fondo di dotazione, rimasto invariato rispetto al precedente esercizio, pari a circa 9 milioni di euro;

➤ Riserve, in aumento rispetto al 2017 per circa 27 milioni di euro, pari a circa 363 milioni di euro (di cui circa 48 milioni di euro *Riserve da risultato economico di esercizi precedenti*, circa 315 milioni di euro *Riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali* e 149.592,13 euro *Altre riserve disponibili*);

➤ Risultato economico dell'esercizio (positivo), pari circa 59 milioni di euro (circa 37 milioni di euro al 31.12.2017).

Dal lato delle Passività, oltre al Patrimonio netto, si registrano un valore del Fondi per rischi ed oneri, pari a circa 58 milioni di euro (circa 54 milioni di euro al 31.12.2017), un ammontare del totale Debiti per circa 1.681 milioni di euro (circa 1.903 milioni di euro al 31.12.2017) ed un totale dei Ratei e risconti passivi per circa 375 milioni di euro, (circa 382 milioni di euro al 31.12.2017).

Nel dettaglio il Fondo rischi ed oneri è costituito dall'accantonamento per:

- rischio di soccombenza canoni conc. idroel. € 11.651.532,90
- contenzioso € 31.642.988,28
- passività potenziali gestione soc. partecipate € 11.700.000,00
- manovre regionali € 3.000.000,00

La variazione, rispetto al precedente esercizio, della composizione del suddetto fondo verrà illustrata, in seguito, nel commento della voce "Accantonamenti per rischi" del Conto economico.

Per ciò che concerne i Debiti, invece, l'importo complessivo contabilizzato nello stato patrimoniale ammonta ad euro 1.681.448.900,35.

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 536 milioni di euro e segnatamente:

- circa 131 milioni di euro di prestiti obbligazionari a tasso fisso e circa 77 milioni di euro di prestiti obbligazionari a tasso variabile;

- circa 246 milioni di finanziamenti a medio - lungo termine con la Cassa depositi e Prestiti. A tal fine si precisa che, nel corso dell'esercizio, è stato stipulato un nuovo mutuo con la suddetta Cassa per l'importo di 7.860.000,00 euro.

A ciò aggiungasi che 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 classificati tra i "Debiti di finanziamento" i quali, nel loro complesso, rispetto al precedente esercizio, sono diminuiti di circa 255 milioni di euro, a cagione, soprattutto, della riduzione della voce "debiti v/altre amministrazioni pubbliche" - all'interno della quale è contabilizzato il debito per le anticipazioni del fondo sanitario - che risulta diminuito di circa 221 milioni di euro.

Per i Debiti fuori bilancio, il Collegio dei Revisori dei conti ha dichiarato nel suo *“Parere sulla proposta di legge di rendiconto generale per l’esercizio finanziario 2018”* di non aver ricevuto, nel corso dell’esercizio 2018, alcuna comunicazione circa il riconoscimento dei suddetti debiti, né segnalazione al riguardo da parte dei Dirigenti. A tal proposito, tuttavia, è importante sottolineare quanto evidenziato dalla Sezione regionale di controllo, secondo cui *“sull’effettività della consistenza dell’esposizione debitoria della Regione, incide anche il mancato completamento della procedura per la verifica dell’esistenza di debiti fuori bilancio. In particolare, secondo quanto comunicato dall’Amministrazione, è stato assegnato ai dirigenti il termine del 30 giugno 2019 per il riscontro delle richieste formali in merito. Sul punto si rileva che la tempistica della procedura di ricognizione, così come determinata dalla Regione, non ha consentito di tener conto dei risultati della stessa nella determinazione del risultato di amministrazione dell’esercizio 2018”*.

L’ultima voce del passivo dello Stato patrimoniale analizzata è quella rappresentata dai **Ratei e Risconti passivi** che, alla data del 31.12.2018, presentano una consistenza pari a circa 375 milioni di euro, in linea con il valore registrato nel precedente esercizio (circa 382 milioni di euro).

Nel dettaglio, si tratta di Ratei passivi per circa 6 milioni di euro corrispondenti alla quota di interessi passivi relativi a mutui e prestiti obbligazionari le cui rate sono di competenza dell'esercizio 2018 ma saranno pagate dalla Regione dopo il 31.12.2018 (in quanto aventi scadenza nell'anno successivo).

I Risconti passivi, invece, pari a circa 369 milioni di euro, includono circa 345 milioni di euro, importo derivante dall'applicazione del fondo pluriennale vincolato (FPV), oltre che dell'avanzo di amministrazione.

Sul fondo pluriennale vincolato si è già accennato in precedenza. In questa sede ciò che preme segnalare è che il FPV, rappresentativo nella contabilità finanziaria della distanza temporale intercorrente tra l'acquisizione delle risorse e il loro effettivo impiego, laddove le entrate vincolate e le correlate spese siano accertate e impegnate nel corso del medesimo esercizio e imputate a esercizi differenti, corrisponde al Risconto passivo della contabilità economico - patrimoniale. Pertanto, ad eccezione delle poste che non interessano il conto economico, il fondo pluriennale vincolato è stato completamente riscontato.

L'avanzo di amministrazione, invece, deriva da entrate accertate a copertura di spese non impegnate nell'esercizio, che

potrebbero però concretizzarsi in futuro con il meccanismo delle reiscrizioni finanziarie. Non tutto l'avanzo, però, in contabilità economico - patrimoniale rappresenta un risconto di componenti positive di reddito a copertura di costi futuri.

Nel dettaglio:

- Risconti passivi per FPV sp. corr. ed in c/cap. € 136.696.184
- Risconti passivi per avanzo vincolato € 208.699.920

## **2.1 Patrimonio immobiliare della Regione Umbria**

Tra le voci costituenti l'attivo dello Stato patrimoniale riveste notevole importanza il patrimonio immobiliare dell'ente - anche a seguito di quanto è stato previsto e realizzato con il processo di armonizzazione contabile - al quale è direttamente collegata la valutazione sulla redditività di quello dato in concessione.

Si segnala, innanzitutto, che la società Sviluppumbria s.p.a. ha elaborato una nota informativa riguardante la predisposizione del Conto generale del patrimonio.

Sulla base di tale nota è stata elaborata una tabella "A", riportante la situazione della contabilità della categoria Terreni ed una tabella "B", recante la situazione della contabilità della categoria Fabbricati. In quest'ultima categoria sono inclusi Fabbricati ad uso abitativo, rurale, commerciale, istituzionale, scolastico, Beni immobili

di valore culturale, storico ed artistico non classificabile altrove, Opere destinate al culto di valore culturale, storico ed artistico, Infrastrutture telematiche, ecc.

Sono state già evidenziate le principali variazioni, rispetto al precedente esercizio, intervenute nella consistenza delle immobilizzazioni materiali.

Relativamente alla redditività derivante dal patrimonio immobiliare si osserva che, per i beni a qualunque titolo dati in uso, sono stati riscossi fitti attivi, canoni ecc. per un totale pari a 2.895.171,41 euro, con un leggero decremento rispetto agli scorsi esercizi (nel 2016 euro 3.111.944,35, nel 2017 euro 3.027.620,38).

In particolare, rispetto al precedente esercizio, si rilevano:

- un incremento di 83.196,19 euro per il canone derivante dall' Agenzia Forestale regionale;
- un incremento di 231.545 euro per il canone derivante da "Concessione su acque minerali e su acque ad uso termale";
- un incremento di 9.330,22 euro per il canone derivante dalla "Concessione di cave e miniere";
- un incremento di 33.604,23 euro di un canone dalla Provincia di Perugia;

- un incremento di 8.495,17 euro per il canone derivante da “Concessione di beni immobili utilizzati per l’esercizio ferroviario”;
- una consistente riduzione del “Canone derivante da concessioni ed autorizzazioni su strade regionali” per 488.502,95 euro;
- una riduzione di “Fitti attivi” di fabbricati/terreni per 10.116,83 euro.

Per la suddetta voce, come già segnalato nelle Requisitorie sul Giudizio di Parifica del 2016 e del 2017, anche per il 2018 la Regione non ha percepito canoni dall’Azienda vivaistica regionale Umbraflor, mentre, nel corso del 2015, era stato introitato un canone annuo pari ad euro 148.283,72. Si tratta, infatti, di vivai oggetto di concessione a titolo gratuito.

Ancora, sempre con riferimento agli immobili concessi in uso gratuito, si sottolinea che taluni sono utilizzati dalla società Umbria TPL e mobilità s.p.a..

Per altri immobili della Regione (di cui beneficiano l’Adisu, l’Università degli Studi di Perugia, la Società consortile 3A s.c.a.r.l., ecc.) è possibile constatare che, anche nel 2018, per alcuni di essi è stato concesso l’utilizzo senza il pagamento di alcun corrispettivo, con conseguente reiterarsi di una situazione già rilevata negli anni precedenti. Ciò determina, a carico del bilancio della Regione, la

mancata realizzazione di componenti positivi su cui la Procura si riserva le opportune valutazioni.

Quanto alle locazioni passive, il cui costo complessivo per l'Ente ammonta a 582.868,53 euro (a fronte di un costo pari a 640.555,44 euro sostenuto nel 2017), risulta, anche per il 2018, il pagamento di un canone per il complesso immobiliare denominato "Villa Colombella", sede dell'ufficio Unesco, corrisposto dalla Regione all'Università per Stranieri di Perugia, per un importo pari ad euro 135.513,13.

Inoltre, è ancora utilizzato dalla Regione, a seguito di apposito contratto di locazione stipulato fra la Fondazione E.N.P.A.M. e la Regione Emilia-Romagna (conduttore), anche in nome e per conto della Regione Umbria, un immobile sito in Roma, Via Barberini, n. 11, quale sede di rappresentanza. Il canone di locazione 2018 a carico della Regione Umbria è stato pari ad euro 66.713,81 (si tratta di un importo stimato da ridefinire in sede di rimborso).

### **3. Conto economico**

Il risultato economico dell'esercizio 2018 risulta positivo per circa 59 milioni di euro (utile di circa 37 milioni di euro al 31.12.2017). 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 84 milioni di euro (risultato positivo per circa 57 milioni di euro nel precedente esercizio).

La "Gestione finanziaria (C)" espone un risultato negativo pari a circa 21 milioni di euro (negativo per circa 18 milioni di euro nel 2017) mentre le "Rettifiche di valore di attività finanziarie (D)" mostrano un saldo negativo pari a circa 4 milioni di euro (negativo per circa 3 milioni di euro nel 2017).

Da ultimo, la "Gestione straordinaria (E)" presenta un saldo positivo pari a circa 4 milioni di euro (risultato positivo per circa 5 milioni di euro nel 2017).

E' possibile compendiare il "Risultato prima delle imposte", pari a circa 63 milioni di euro, come da prospetto che segue:

Differenza fra Componenti positivi e negativi della gestione (A - B)	+	circa €. 84 mil.
Risultato della gestione finanziaria (C)	-	circa €. 21 mil.
Totale Rettifiche di valore di attività finanziarie (D)	-	circa €. 4 mil.
Totale proventi ed oneri straordinarie (E)	+	circa €. 4 mil.
<u>Risultato prima delle imposte (A - B) ± C ± D ± E</u>	+	circa €. 63 mil.

Se a tale risultato si aggiunge l'impatto delle imposte, pari a circa 4 milioni di euro, si ottiene il Risultato dell'esercizio che, come dianzi evidenziato, presenta un utile pari a circa 59 milioni di euro.

Per quanto concerne la valutazione delle singole aree della gestione, si constata che i **Componenti positivi della gestione** (A), pari complessivamente a 2.466.886.136,48 euro, risultano incrementati rispetto al precedente esercizio di circa 100 milioni di euro.

Il 70% dei suddetti componenti positivi è costituito da "Proventi da tributi", ovvero proventi da tributi diretti (Irpef), indiretti (tasse automobilistiche, Irap ecc.) e da tributi destinati alla sanità (compartecipazione Iva sanità, addizionale Irpef sanità ecc.).

Circa 351 milioni di euro sono costituiti da "Proventi da trasferimenti e contributi", con un incremento, rispetto al precedente esercizio, di circa 86 milioni. A tale voce si deve prevalentemente

l'aumento, rispetto al precedente esercizio, del totale dei componenti positivi. Detti proventi provengono, soprattutto, da Amministrazioni pubbliche centrali (sia come proventi da trasferimenti che come contributi agli investimenti) e, a seguire, dall'Unione Europea (come contributi agli investimenti).

I **Componenti negativi della gestione** (B) sono pari complessivamente a 2.382.701.846,72 euro, in crescita rispetto al precedente esercizio di circa 74 milioni di euro, ed, in gran parte, sono riconducibili all'aumento dei trasferimenti correnti per circa 66 milioni di euro. Trattasi dei trasferimenti verso le Amministrazioni pubbliche tra le quali, ad esempio, ASL ed Aziende ospedaliere, mentre altri Trasferimenti correnti residuali sono quelli verso Enti ed agenzie regionali, imprese, famiglie ecc..

I "*Contributi agli investimenti*", anch'essi in aumento rispetto al precedente esercizio di circa il 30%, sono, invece, quelli destinati ad Amministrazioni pubbliche - circa 86 milioni di euro rispetto ai circa 65 milioni di euro del precedente esercizio - oltre quelli destinati ad altri soggetti, principalmente imprese, per circa 52 milioni di euro (41 milioni di euro nel 2017).

Tra i componenti negativi della gestione sono contabilizzati costi per "*Prestazioni di servizi*", che ammontano complessivamente ad

euro 93.002.245,06 (nel 2017 circa 96 milioni di euro), tra i quali sono ricompresi circa 60 milioni di euro destinati al trasporto pubblico (stesso importo del precedente esercizio). Non sono presenti, invece, nel rendiconto 2018, 4 milioni di euro che nel precedente esercizio erano stati destinati a “pubblicità per la promozione dell’Umbria dopo il sisma del 2016”.

La spesa per il personale contabilizzata nel conto economico ammonta a circa 59 milioni di euro, in crescita rispetto ai circa 56 milioni di euro del 2017, senza considerare il costo dell’Irap, che viene contabilizzato a parte.

L’incremento, così come indicato nella Nota integrativa, è stato determinato dall’assunzione di personale a tempo determinato. Tale voce, in considerazione dell’importanza che assume sia per la sua consistenza sia per la necessità di rispettare una serie di limiti di spesa indicati da vari provvedimenti legislativi che sono stati adottati nel corso degli anni, sarà oggetto di una disamina a parte (par. 6).

Il costo per gli *Ammortamenti* (totale circa 6,5 milioni di euro) diminuisce rispetto al precedente esercizio di circa 2,5 milioni di euro a causa, soprattutto, di trasferimenti e cessioni di immobilizzazioni materiali avvenute nel corso del 2018.

Oltre al costo per gli ammortamenti, è stato, altresì, contabilizzato quello per la svalutazione dei crediti per un ammontare pari a circa 13 milioni di euro. Si tratta dell'adeguamento del fondo svalutazione crediti rispetto alla quota che era stata contabilizzata nel precedente esercizio.

La voce "*Accantonamenti per rischi*", che aveva visto, nel 2017, la contabilizzazione a conto economico di un costo pari a circa 24 milioni di euro, resosi necessario per adeguare il fondo rischi al nuovo valore ritenuto congruo rispetto a quanto rilevato alla fine del 2016, risulta iscritta a conto economico per un importo pari a circa 4 milioni di euro.

Si rappresentano, di seguito, le voci che hanno contribuito ad alimentare il Fondo rischi (sia per il corrente esercizio che per l'esercizio precedente). La differenza tra il valore del Fondo al 31/12/2018 ed il corrispondente valore al 31/12/2017 non rappresenta altro che la quota accantonata nel corso del corrente esercizio, il cui importo è la risultante, da un lato, della somma tra 3.939.184,05 euro accantonata al Fondo rischi soccombenza canoni di concessione idroelettriche e la somma di 200.000 euro accantonata di al Fondo per passività potenziali derivanti dalle gestione delle società

partecipate e, dall'altro, dell'adeguamento in rettifica (con segno negativo) per 700.121,80 del Fondo accantonamento per rischi legali.

	2017	2018
F.do acc.to rischi soccombenza canoni di concessioni idroelettriche	€. 7.712.348,85	€. 11.651.532,90
F.do per rischi legali/ Fondo contenzioso	€. 32.343.110,08	€. 31.642.988,28
F.do acc.to per passività potenziali gestione società partecipate	€. 11.500.000,00	€. 11.700.000,00
F.do acc.to manovre regionali	€. 3.000.000,00	€. 3.000.000,00
Totale	€. 54.555.458,93	€. 57.994.521,18

La Gestione finanziaria (C) - **Proventi ed oneri finanziari** -

registra, tra gli "Oneri", interessi passivi per titoli obbligazionari, strumenti derivati e mutui passivi per circa 38 milioni di euro, mentre i "Proventi" (entrate da contratti di *swap*, interessi attivi su depositi bancari e postali o altri interessi attivi) ammontano a circa 17 milioni di euro.

La voce D del Conto economico contiene le **Rettifiche di valore delle attività finanziarie**.

Delle partecipazioni possedute dalla Regione negli enti e nelle società si è già ampiamente relazionato nella parte riguardante le Immobilizzazioni finanziarie. In questa sede, invece, è interessante

rilevare quali siano stati gli effetti sul Conto economico delle valutazioni effettuate dalla Giunta sul corretto valore da attribuire alle suddette partecipazioni.

Nel dettaglio, nel corso dell'esercizio 2018 si è proceduto a "Rivalutazioni" di attività finanziarie per complessivi 1.226.685,69 euro, a seguito dell'incremento per ripristino di valore delle partecipazioni nelle seguenti società/enti:

Sviluppmbria	139.575,93 euro
Adisu	213.793,26 euro
Aur	295.615,94 euro
Afor	565.024,16 euro
Eaut	10.466,50 euro
Consorzio Villa Umbra	2.209,90 euro

Dal lato delle "Svalutazioni", invece, si registrano le rettifiche delle partecipazioni, pari nel complesso a 5.235.291,45 euro, nelle seguenti società/enti:

Umbria TPL e Mobilità s.p.a.	897.373,45 euro
Arpa Umbria	214.055,24
Centro pari opportunità	922,32
Ater	3.743.893,00

Cedrav	33.206,44
Umbraflor	345.841,00

Occorre aggiungere anche la svalutazione per un ammontare pari a 47.640,00 euro della partecipazione nel Fondo Umbria - Comparto Monteluca iscritta nell'attivo circolante.

Nella gestione straordinaria (E) - **Proventi ed oneri straordinari** - si rilevano, tra i Proventi straordinari, Sopravvenienze attive ed insussistenze del passivo per circa 8 milioni di euro. Trattasi principalmente:

- di insussistenze del passivo per eliminazione di residui passivi e di residui perenti;

- dal lato delle plusvalenze, di importi contabilizzati a seguito della cessione di terreni;

- dal lato degli altri proventi, di somme rientrate dalla società Sviluppumbria, in quanto residue, a seguito della conclusione degli interventi, dalle attività di sostegno che la suddetta società effettua a favore di soggetti terzi.

Gli Oneri straordinari, invece, pari a circa 4 milioni di euro, sono rappresentati, quasi integralmente, da Sopravvenienze passive ed insussistenze dell'attivo; si rilevano, inoltre, Minusvalenze

patrimoniali per l'importo di 130.918,19 euro derivanti dalla cessione gratuita di un immobile al Comune di Spoleto.

La voce *Imposte*, infine, pari a 3.768.536,86 euro comprende l'Irap. Non include, viceversa, i costi sostenuti per altre imposte e tasse, che vengono contabilizzati tra i Componenti negativi della gestione (nella voce Oneri diversi di gestione).

#### **4. Indebitamento e strumenti derivati della Regione**

Già in precedenza, analizzando la voce “Debiti” dello Stato patrimoniale, è stata indicata la consistenza, al 31.12.2018, dei debiti per mutui e prestiti obbligazionari con oneri a carico del bilancio regionale. Essi sono pari, complessivamente, a circa 536 milioni di euro, inclusi circa 28 milioni di euro relativi a due contratti di prestito stipulati con il MEF aventi ad oggetto anticipazione 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 7.860.000,00 euro.

Si rileva che l’importo dei mutui autorizzati e non contratti, come rideterminato con L.R. n. 6/2018 (assestamento bilancio di previsione 2018-2020) ammonta a 84.490.403,39 euro.

Con riferimento agli strumenti derivati utilizzati dalla Regione, per i quali questa Procura, nelle Requisitorie degli anni precedenti, ha evidenziato la necessità di prestare la massima attenzione in relazione all’incidenza dirompente che essi possono avere sul bilancio regionale, la Giunta, nella Relazione sulla gestione dell’organo esecutivo, ha rappresentato, in un 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 di un prestito sottostante contratto nel 2001 a tasso di interesse variabile e di un amortising swap di un prestito bullet stipulato a giugno 2007”* (stessa indicazione di quella fornita nella Relazione del precedente esercizio).

Alla data del 31/01/2019 i contratti derivati della Regione Umbria presentano un *mark to market* (MTM) complessivamente positivo per euro 33.659.619,23 euro (euro 35.691.490,64 al 31/03/2018). Nel dettaglio:

- il MTM dell'operazione in derivato con *Bank of America Merrill Lynch* presenta un valore negativo per circa 20 milioni di euro, in linea rispetto al dato del 31/03/2018;

- il MTM dell'operazione in derivato con *Nomura International* presenta un valore positivo per circa 48 milioni di euro (al 31/03/2018 esso presentava un valore positivo pari a circa 51 milioni di euro);

- il MTM dell'operazione in derivato con *Dexia Crediop s.p.a* presenta un valore pari a circa 5 milioni di euro, in miglioramento di circa 0,5 milioni di euro rispetto al dato al 31/03/2018.

Il MTM al 31/01/2019 comunicato dalla controparte è stato, per ciascuna operazione in essere, così riassunto:

<b>Controparte/Contratto</b>	<b>Nozionale al 01/01/2019</b>	<b>MtM al 31/01/2019</b>
Bank of America Merrill Lynch (IRS)	68.620.689,65	- 19.853.628,41
JP Morgan Chase Bank (IRS)	71.365.517,00	70.853,64
DEXIA CREDIOP S.p.A. Swap di ammortamento	9.750.000,00	5.302.551,00
Nomura International plc Swap di ammortamento	128.843.000,00	48.139.843,00
<b>Totale complessivo</b>	<b>281.324.034,00</b>	<b>33.659.619,23</b>

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 2018 sono stati così contabilizzati:

<b>Entrata</b>	
Accertati e Riscossi nell’anno	€ 16.349.298,13
<b>Spesa</b>	
Impegnati e Pagati nell’anno	€ 17.483.452,31

Dal lato dell’entrata, pertanto, l’importo (accertato) del 2018 è in linea rispetto all’esercizio precedente (riduzione di 43.656,87 euro), mentre dal lato della spesa il dato è in peggioramento rispetto al precedente esercizio, essendosi registrato un aumento di 803.397,31 euro.

Per quanto riguarda lo *swap* di ammortamento del prestito *bullet*, è stato impegnato e pagato 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 (stesso importo del 2017).

## **5. Misure di contenimento della spesa**

Anche nel corso dell'ultimo anno sono state riscontrate notevoli ripercussioni sugli impegni di spesa assunti dalla Regione riconducibili agli interventi normativi finalizzati alla riduzione della spesa pubblica.

E' opportuno sottolineare che, nella maggior parte dei casi, si è trattato di manovre consistenti in tagli orizzontali, orientati ad una riduzione indiscriminata delle risorse, ovvero effettuata senza una valutazione "qualitativa" della spesa da "tagliare".

Tali provvedimenti hanno impattato sui bilanci delle singole Regioni e degli Enti locali, che si sono visti ridurre le risorse ed i trasferimenti erariali, sicché si è reso necessario rimodulare l'allocazione della spesa con conseguente ridimensionamento di taluni servizi pubblici.

## **5.1 Costo degli apparati amministrativi**

Alcuni dei provvedimenti di riduzione della spesa pubblica sono stati finalizzati a voci ben specifiche, quali quelle per le consulenze, per le autovetture di servizio, per le sponsorizzazioni, per le attività di rappresentanza, per le mostre e per la pubblicità, per i convegni, per la determinazione dei compensi ai componenti degli organi delle società partecipate ecc., coinvolgendo, quindi, tutto ciò che riguarda il costo degli apparati amministrativi delle Regioni, degli Enti locali e delle Società partecipate.

Orbene, con riferimento agli impegni di spesa per l'anno 2018 per Studi e consulenze, Spese di rappresentanza, Missioni, Formazione ecc., nella "Relazione sulla gestione dell'organo esecutivo al rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2018" l'Amministrazione regionale ha rappresentato di essersi attivata per il rispetto delle misure di contenimento della spesa, illustrando la tabella sottostante, contenente i soli impegni di spesa assoggettati a limite (tale precisazione si ritiene opportuna soprattutto per la voce "Relazioni pubbliche, convegni ecc.", di cui si dirà a breve):

### 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	986.290,15	1.463.145,94	102.423,80	500.000,00	653.705,06	523.400,99
Limite di spesa a decorrere dal 2018	118.354,82	292.629,19	20.000,00	250.000,00	326.852,53	266.200,50
Impegni 2018	18.684,00	22.953,86	13.448,79	225.036,00	118.171,82	137.465,28

Rispetto al precedente esercizio, nel corso del 2018 la Regione ha ridotto gli impegni di spesa per le tipologie indicate in tabella per un importo complessivo pari a 319.345,77 euro.

Si tratta di una riduzione pari a circa il 37%, che ha riguardato, soprattutto, la voce "Autovetture" (riduzione di 73.544,72 euro) ed, in misura ancora maggiore, gli impegni di spesa per "Relazioni pubbliche, convegni, mostre e pubblicità", che sono diminuiti di 228.358,60 euro.

Per quest'ultima tipologia di spesa occorre fare un'importante precisazione. Infatti, la Regione, nel corso del 2018, ha inviato alla Corte dei conti, ai sensi del disposto dell'art. 1, comma 17, della legge n. 266/2005, tutti gli atti di impegno. Essi, nel complesso, sulla base delle indicazioni fornite dalla Giunta nella "Relazione sulla gestione dell'organo esecutivo", sono risultati pari a 2.529.312,29 euro, anche

se a consuntivo tale importo è stato ridotto a 2.482.070,44 euro (nel 2017 erano stati pari a 3.717.305,87 euro, di cui 2.893.098,77 euro esigibili nel 2017 e 842.474,00 euro esigibili nel 2018).

Pertanto, nella tabella che precede, utilizzata, ripetesi, 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, nella Relazione sulla gestione sopra menzionata, ha precisato che sono stati esclusi dal computo i seguenti impegni:

- 53.683,60 euro per celebrazione di feste nazionali;
- 20.862,00 euro per spese finanziate da fondi comunitari;
- 114.131,00 euro per spese di comunicazione o pubblicità connesse a campagne di informazione relativi a servizi di pubblico interesse;

- 2.270.439,90 euro per interventi riferiti alla promozione turistica - economica ed alla valorizzazione del patrimonio artistico, storico e culturale ecc.. Tra questi interventi si annoverano quelli realizzati per contrastare gli effetti negativi dovuti agli eventi sismici.

Alla luce del totale degli impegni di spesa per Relazioni, pubblicità, convegni, rappresentanza ecc. che la Regione dell'Umbria

ha assunto nel corso del 2018, si evince che soltanto una minima parte (1,47%) rimane assoggettata al limite di spesa, mentre la quasi totalità degli impegni risulta esente da limiti.

La Sezione regionale di controllo, a tal proposito richiama l'attenzione della Regione *“sulla necessità di distinguere, nell'ambito delle spese di rappresentanza, mostre, convegni e pubblicità, quelle riferibili ai costi degli apparati amministrativi, ex art. 6, co. 8, del d.l. n. 78/2010, dalle altre, inserite in programmi di sviluppo socio-economico per la comunità ed il territorio umbro”*. Il punto centrale del discrimine, riporta sempre la Sezione, è costituito *“dalla finalizzazione della spesa alle concrete esigenze di sviluppo della predetta comunità e/o del relativo territorio, piuttosto che ad episodiche e sporadiche forme di spesa per mostre, convegni ecc., riferite al personale proprio della Regione e/o comunque rapportabili agli apparati della Regione medesima”*.

## **5.2 Il pareggio di bilancio 2018**

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

La disciplina del pareggio di bilancio che si applica a decorrere dal 2017 è quella prevista dalla legge di stabilità 2017 (legge n. 232/2016). In particolare, è previsto che, ai fini del contenimento dei saldi di finanza pubblica, le Regioni conseguano, sia in fase di previsione che di rendiconto, un saldo non negativo in termini di competenza tra le entrate finali e le spese finali.

Il saldo obiettivo 2018 (così come quello del 2017), inoltre, tiene conto anche del contributo richiesto alle Regioni a statuto ordinario per il miglioramento dei saldi di finanza pubblica, sancito con l'intesa Stato - Regioni il 31 gennaio 2018 e recepita con il decreto legge n. 91/2018, convertito nella legge n. 108/2018.

Nel dettaglio, a seguito dell'accordo raggiunto dalle Regioni a statuto ordinario in sede di Conferenza Stato - Regione circa l'importo complessivo da conseguire nel 2018, la Regione Umbria, in sede di riparto del contributo medesimo, si è impegnata a conseguire in

termini di pareggio di bilancio un obiettivo di saldo pari a circa 48 milioni di euro.

Con riferimento al pareggio di bilancio per l'anno 2018 (art. 1, comma 470, della legge n. 232/ 2016), la Regione Umbria ha trasmesso, in data 28 marzo 2019, ovvero entro il termine perentorio del 31 marzo 2019, il Prospetto per la Certificazione della verifica del rispetto degli obiettivi di saldo 2018, 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 53 milioni di euro rispetto ai circa 48 milioni di euro che era l'obiettivo di saldo posto a carico della Regione Umbria.

## **6. Spesa del personale - Incarichi esterni**

Anche 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* e degli adeguamenti stipendiali ecc. Tali provvedimenti sono stati adottati ancora prima di quelli relativi alla riduzione di altre tipologie di spese, quali quelle già esaminate.

Le Regioni, quindi, si sono dovute adeguare a tali disposizioni, pena l'applicazione di una serie di divieti, e 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 2018, per quanto riguarda il disposto di cui all'art. 1, comma 557, legge n. 296/2006, la Giunta regionale, nella Relazione al rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2018, ha dichiarato di aver rispettato i vincoli di virtuosità della spesa di personale nelle more delle relative certificazioni.

Nel rilevare come la consistenza della spesa di personale sia passata da circa 53,1 milioni di euro del 2017 a circa 52,5 milioni di euro del 2018 - con un calo, quindi, pari a circa 0,6 milioni di euro - la stessa Giunta, tuttavia, ha precisato che nel 2018 *“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, pari a complessivi 7,05 milioni di euro, è stata rilevata quale componente esclusa dalla consistenza di cui sopra". Per quest'ultimo dato occorre precisare che, nel precedente esercizio, era stato rilevato un importo pari a circa 7,2 milioni di euro.*

La precisazione sulla spesa del personale ex Provincia era stata fatta dalla Giunta anche nelle Relazioni al rendiconto degli anni precedenti (2015, 2016 e 2017). Pertanto, analogamente a quanto precisato nel giudizio di parifica del precedente esercizio, anche in questo giudizio si evidenzia tale ulteriore onere.

La dotazione organica evidenzia, innanzitutto, che il personale dipendente a tempo indeterminato dell'Amministrazione regionale, alla data del 31/12/2018, è pari a n. 1.213 unità, di cui n. 53 dirigenti (comprese le unità del "contingente dei dirigenti in aspettativa, fuori ruolo, comando" cui garantire una posizione per l'eventuale rientro in servizio) e n. 1.160 unità appartenente a tutte le altre categorie professionali.

Per le posizioni organizzative di secondo livello - posizioni non dirigenziali vigenti presso le Direzioni regionali - si rileva una

consistenza, al 31/12/2018, pari a n. 247 (n. 252 al 31.12.2017). Esse sono così suddivise:

- n. 181 posizioni organizzative sezioni,
- n. 46 posizioni organizzative professionali,
- n. 20 posizioni organizzative di supporto.

Il numero delle posizioni organizzative di secondo livello risulta contenuto entro il limite rideterminato dalla Giunta regionale con la D.G.R. n. 1215/2014.

Nonostante la riduzione delle predette posizioni organizzative, 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 (28% nel 2017) ed il 44% delle unità di personale di categoria D a tempo indeterminato (43% nel 2017)”*.

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 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.

In merito a tale nuova regolamentazione la Sezione regionale di controllo ha evidenziato che la stessa *"non sembra soddisfare appieno le*

*intenzioni dell'assessore proponente, riportate nella DGR n. 768/2015, tese a corrispondere alle esigenze di competenza e professionalità indicate dalla Corte costituzionale nella sent. n. 252/2009".*

La Consulta, a tal proposito, ha evidenziato che *"il riconoscimento, a favore..... delle Giunte regionali, di un certo grado di autonomia nella scelta dei propri collaboratori esterni, non esime la Regione dal rispetto del canone di ragionevolezza e di quello del buon andamento della Pubblica Amministrazione"*.

La Corte, inoltre, ha puntualizzato che i criteri di professionalità contenuti nella normativa statale (decreto legislativo n. 165/2001) *"non comprimono affatto l'autonomia delle Regioni, ma si limitano a stabilire dei criteri oggettivi di professionalità che non mettono in discussione il carattere discrezionale della scelta dei collaboratori"*, sicché la Regione, per accentuare tale carattere *"ben può derogare ai criteri statali, purché preveda però, in alternativa, altri criteri di valutazione, ugualmente idonei a garantire la competenza e professionalità dei soggetti di cui si avvale ed a scongiurare il pericolo di uso strumentale e clientelare delle cosiddette esternalizzazioni"*.

Ciò detto, la Sezione di controllo ha rilevato che *"la Struttura di supporto al Presidente della Giunta Regionale, denominata Gabinetto del Presidente, trova la sua fonte primaria nell'art. 2, della l. r. 23 marzo 2000, n. 26, che non fissa alcun criterio di valutazione, nemmeno per orientare nella*

*determinazione del trattamento economico del personale assunto con contratto di diritto privato...".*

Al pari di quanto rilevato nelle Requisitorie al giudizio di parifica dei Rendiconti 2016 e 2017, 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.

Aggiungasi che l'impegno di risorse pubbliche, anche per il 2018, è stato particolarmente consistente. Infatti, per la legislatura 2015-2020, la struttura di supporto alla Presidente della Giunta regionale denominata "Gabinetto del Presidente", utilizza risorse pubbliche per euro 1.940.295,00, oltre oneri a carico della Regione, per le seguenti n. 6 unità di personale:

- Capo di Gabinetto, con compiti di supporto alle funzioni di direzione politica del Presidente e di raccordo con la struttura, con

particolare riguardo alla predisposizione e alla verifica di attuazione del programma di legislatura (contratto di lavoro a tempo determinato dall'11 giugno 2015 a fine legislatura, con un trattamento economico di euro 624.620,00 per il quinquennio, oltre oneri a carico della Regione);

- Responsabile dei servizi di segreteria di Gabinetto, con compiti di coordinamento delle attività segretariali del Presidente e della struttura di Gabinetto del Presidente (contratto di lavoro a tempo determinato dall'11 giugno 2015 a fine legislatura, con un trattamento economico di euro 221.190,00 per il quinquennio, oltre oneri a carico della Regione);

- Assistente ai servizi di segreteria di Gabinetto, con compiti di espletamento delle attività segretariali del Presidente e della struttura di Gabinetto del Presidente (contratto di lavoro a tempo determinato dall'11 giugno 2015 a fine legislatura, con un trattamento economico di euro 166.395,00 per il quinquennio, oltre oneri a carico della Regione).

Inoltre, è prevista l'attivazione di due ulteriori e specifici contratti di lavoro:

- uno, per un collaboratore per le funzioni di natura politica in materia di rapporti con il Consiglio regionale - Assemblea legislativa,

gli Enti e le Istituzioni locali, i partiti e i gruppi politici (durata dell'incarico dall'11 giugno 2015 a fine legislatura, con un compenso previsto pari ad euro 443.090,00 per il quinquennio, oltre oneri a carico della Regione);

- l'altro, per un collaboratore per le funzioni di Segreteria particolare e di supporto all'Ufficio di Gabinetto per le materie connesse alla Conferenza delle Regioni e per quelle riservate alla diretta attribuzione del Presidente (dall'11 giugno 2015 a fine legislatura, con un compenso di euro 242.500,00 per il quinquennio, oltre oneri a carico della Regione).

Della struttura fa parte anche la posizione attivata con D.P.G.R. n. 81/2015 per attività di assistente alla Presidente nella sua qualità di componente effettivo del Comitato delle Regioni (dall'11 giugno 2015 a fine legislatura, con un compenso di euro 242.500,00 per il quinquennio, oltre oneri a carico della Regione).

Come risulta dalla sezione "Amministrazione Trasparente" del sito istituzionale della Regione Umbria per l'anno 2018, il Trattamento economico annuo lordo del personale "non a tempo indeterminato assegnato agli uffici di diretta collaborazione con gli organi di indirizzo politico" (n. 3 co.co.co. e n. 22 contratti di lavoro a tempo determinato), è stato pari a complessivi euro 764.484,68 (di cui euro

388.059,00 per le 6 unità di personale della struttura di supporto della Presidente ed euro 376.425,68 per le 19 unità di personale delle strutture del Vice Presidente e degli altri Assessori).

Per quanto precede, la Sezione nuovamente evidenzia 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..

## **7. I controlli interni e lo stato di attuazione del programma di governo**

La “*Relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell’anno 2018*”, da inviare, ai sensi dall’art. 1, comma 6, del d.l. n. 174/2012 (convertito, con modificazioni, nella legge n. 213/2012), alla Sezione regionale di controllo, non risulta trasmessa, mentre risulta approvata, con D.G.R. n. 456 del 18/04/2019, la “*Relazione sullo stato di attuazione del programma di governo e sull’amministrazione regionale per l’anno 2018*”.

La Regione, pur in mancanza della Relazione annuale sul sistema dei controlli interni, ha comunque inviato una nota contenente il funzionamento del suddetto sistema, così come delineato dalla legge n. 13/2000 (Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell'ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione dell'Umbria).

Dall’analisi di detta nota e della Relazione sullo stato di attuazione del programma di governo sono emersi profili meritevoli di approfondimento.

Quanto ai controlli, per quello di regolarità amministrativo – contabile si evidenzia che esso è finalizzato a garantire la legittimità, la

regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa ed è esercitato dai dirigenti.

Il controllo contabile, nell'ambito delle procedure di spesa e di entrata, viene esercitato in via preventiva dal Servizio Ragioneria e si sostanzia nell'apposizione o meno del visto di regolarità contabile su tutti gli atti di impegno e liquidazione. In caso di esito negativo, l'atto viene rimesso al dirigente competente per i provvedimenti del caso.

La Regione fa presente che è allo studio l'introduzione, a campione, di un controllo successivo di regolarità amministrativa degli atti dirigenziali, teso a verificare la correttezza e la regolarità dell'azione amministrativa.

Per il controllo nelle società partecipate, la Regione dichiara di esercitarlo in via preventiva attraverso la valutazione ed approvazione dei piani annuali e triennali delle attività e dei relativi *budget*. A tal proposito viene specificato che, concordemente con gli uffici regionali, le società costruiscono i suddetti piani e *budget*, i quali vengono poi raffrontati con i bilanci consuntivi annuali, al fine di verificare l'effettivo conseguimento degli obiettivi (controllo a posteriori).

Su questo punto la Sezione regionale di controllo ha avuto modo di rilevare che *“la Regione si è limitata a descrivere prerogative e*

*potenzialità del sistema di controlli/rapporti con gli enti partecipati, senza alcun collegamento con le previsioni del Piano di governance e, soprattutto, senza evidenziare gli esiti dell'attività svolta nel 2018, da valutare in relazione alle predette previsioni pianificate. Come già evidenziato per i precedenti anni, si ritiene che i controlli in concreto possano (e debbano) essere ulteriormente migliorati...".* La Sezione di controllo conclude esprimendo *"innanzitutto preoccupazione per l'effettività dei controlli della Regione sulle società e gli organismi partecipati. Invero, rispetto alle iniziative che la Regione ha riferito di aver adottato per l'implementazione del sistema dei controlli, le criticità rilevate....evidenziano che in concreto i controlli illustrati non sono stati espletati".*

Quanto al controllo di gestione, esso risulta avere come riferimento il bilancio di direzione. E' previsto l'utilizzo di appositi indicatori di efficacia, di efficienza e di economicità che misurano l'azione amministrativa, con l'obiettivo di ottimizzare il rapporto tra costi e risultati.

Con riferimento ai *reports* del controllo di gestione prodotti nel corso del 2018, è stato avviato un monitoraggio che è andato a regime proprio nel corso dell'esercizio, con la produzione di *reports* mensili sino al mese di settembre e, successivamente, ogni quindici giorni in prossimità della fine dell'anno.

La nota trasmessa dalla Regione segnala che con DGR n. 853/2018 è stato approvato il piano degli indicatori di risultato riferiti al consuntivo 2017, corredato da una relazione contenente la valutazione sugli scostamenti rispetto al bilancio di previsione. Il piano degli indicatori relativo al consuntivo del 2018, invece, alla data di invio della suddetta nota risultava ancora in fase di elaborazione.

Quanto alla *valutazione del personale*, a seguito dell'introduzione del ciclo delle *performances* ed in coerenza con il decreto legislativo n. 150/2009, così come modificato dal decreto legislativo n. 74/2017, è stato approvato, con D.G.R. n. 27/2019, il nuovo "Sistema di misurazione e valutazione della *performance*" rivolto a tutto il personale in servizio presso gli uffici della Giunta regionale e contenente principi e criteri generali che dovranno, altresì, essere recepiti nei sistemi di misurazione e valutazione degli enti strumentali della Regione.

A tal proposito è stato costituito un gruppo di lavoro che, al fine di definire ed implementare il ciclo stesso, ha elaborato delle linee guida, tra cui quelle appunto dedicate al sistema di misurazione e valutazione delle *performances*, anche in conformità a quanto auspicato dall'OIV. Giova rammentare che già nel corso del 2017 la Regione aveva dichiarato di aver implementato un processo di

confronto con l'OIV, volto all'individuazione di criteri e tempi idonei rispetto ad un sistema di valutazione delle *performances* fondato su obiettivi chiari ed effettivamente misurabili. Tale sistema di valutazione non era stato ancora completato al termine dell'esercizio 2017.

Un'ultima annotazione va fatta per il controllo strategico, che si esplica attraverso la relazione sullo stato di attuazione del programma di governo, rendicontando gli obiettivi del DEFR ed evidenziando criticità, ritardi o rinvii.

Gli obiettivi programmati nel DEFR 2018 - 2020, secondo la Regione medesima, sono tutti rendicontati nella Relazione sullo stato di attuazione del programma di governo e sull'amministrazione regionale - Anno 2018, la quale, come dianzi rilevato, alla data di stesura della presente Requisitoria risulta approvata.

In relazione alle criticità riscontrabili in sede di controllo strategico, la Regione ha evidenziato, in linea con quanto sostenuto negli anni precedenti, che esse, spesso, sono correlate a caratteristiche del territorio regionale, tra cui una forte presenza di microimprese ed una produttività del lavoro inferiore alla media nazionale.

Per ciò che concerne il sistema complessivo dei controlli interni (per quelli sulla gestione del S.S.R. della Regione si rinvia al paragrafo

successivo) la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Umbria, a fronte della mancata trasmissione della Relazione del Presidente della Giunta, nonchè alla luce di informazioni fornite dall'ente, ha rilevato che esse non sono ritenute sufficienti a valutare pienamente le singole tipologie di controllo, sicché si limita *“a prendere atto delle segnalazioni della Regione in ordine all'ampio processo di riforma che troverà realizzazione nel corso del 2019”*.

Relativamente all'analisi dei rischi di possibili fatti corruttivi, la Regione ha fatto presente di aver svolto un'attività di monitoraggio delle misure anticorruzione, nonché un'attività di *audit* con dirigenti e incaricati delle strutture al fine dell'individuazione delle nuove misure da inserire nell'aggiornamento del Piano per il triennio 2019-2021.

## **8. Spesa sanitaria**

Prima di analizzare i dati relativi al sistema sanitario regionale, si ritiene opportuno evidenziare che, com'è noto, a seguito di indagini della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Perugia, sono emerse notevoli criticità sul servizio sanitario umbro, involgenti plurimi profili di illecito erariale demandati a questa Procura.

Attesa la grande rilevanza della spesa sanitaria, la quale, a livello regionale, è assolutamente predominante rispetto a tutti gli altri impegni di spesa, il suddetto equilibrio non può prescindere da un'attenta valutazione della stessa. Si consideri, infatti, che sul totale delle entrate accertate dalla Regione nel corso del 2018, ben il 70,98% riguarda entrate destinate al settore della sanità (rispetto agli accertamenti riferiti alle sole entrate correnti la percentuale sale all'82,53%) così come, sul totale delle somme impegnate dalla Regione, il 71,15% riguarda spese destinate alla sanità (rispetto agli impegni relativi alle sole spese correnti la percentuale sale al 79,96%).

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 l'Umbria è risultata tra le tre Regioni "*benchmark*" per la

determinazione del fabbisogno del Servizio Sanitario Nazionale con riferimento al riparto degli anni 2013, 2014, 2015, 2016, 2017.

Per il 2018 l'Umbria è risultata la prima nella graduatoria delle cinque Regioni eligibili.

Al fine della costante ricerca del mantenimento dell'equilibrio finanziario e di un'attenta analisi della spesa sanitaria, nelle Relazioni sullo stato di attuazione del programma di governo degli anni precedenti, la Regione aveva individuato una serie di attività, tra cui quella diretta alla costituzione della Centrale unica di acquisti sulla base dell'accordo tra l'Umbria, la Toscana e le Marche per lo svolgimento, da parte dei soggetti aggregatori delle tre Regioni, di procedure di gara in forma congiunta (Relazione sullo stato di attuazione del programma di governo per l'anno 2016).

Nella Relazione del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni per il 2017 si ribadiva l'adozione, da parte dell'ente, di forme di gestione accentrata per l'acquisto di beni e servizi per il sistema sanitario regionale. Tali forme di gestione erano rappresentate dalla Centrale regionale di acquisto per la sanità (CRAS), adesione alle convenzioni Consip e utilizzo di strumenti di acquisto e di negoziazione, anche telematici, previsti dalle disposizioni vigenti.

Orbene, nella Relazione della Sezione di controllo della Corte dei conti per l'Umbria per l'esercizio 2017, relativamente alla suddetta Centrale unica di acquisto interregionale, era stato evidenziato come non fosse stata fornita alcuna notizia *“per la sperimentazione di procedure di gara in forma congiunta, cui la Regione aveva fatto riferimento nell'ambito della documentazione acquisita per il precedente giudizio di parificazione”*.

Nella *“Relazione sullo stato di attuazione del programma di governo per l'anno 2018”*, in merito alla creazione della centrale degli acquisti per il sistema pubblico regionale la Regione afferma che, con l'entrata in vigore della L.R. n. 8 del 22.10.2018, tale progetto ha trovato concreta realizzazione. Nel dettaglio, si rimarca che *“viene ampliato l'oggetto sociale di Umbria Salute scarl, prevedendo l'attribuzione di ulteriori funzioni ed attività, in particolare stabilendo la creazione della centrale regionale degli acquisti, non più soltanto per il sistema sanitario, ma anche per il sistema pubblico regionale”*. La società, così, assumerebbe il ruolo di soggetto aggregatore precedentemente previsto in capo a CRAS, non svolgendo, però, solo procedure di appalto in materia sanitaria, bensì anche *“il ruolo di centrale di committenza per l'attuazione degli interventi connessi agli eventi sismici del 2016”*.

Per tale ragione, è prevista la modifica della ragione sociale da Umbria Salute scarl in Umbria Salute e servizi scarl.

In questa sede, in attesa di verificare gli effetti positivi che potranno derivare dalle procedure centralizzate utilizzate per gli acquisti, è il caso di sottolineare che, nella legge n. 8/2018, pare superata la costituzione di una struttura sovraregionale (Umbria, Marche, Toscana) come unico soggetto aggregatore.

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, nel corso del 2018 si può notare un'incidenza sul valore complessivo degli acquisti di beni e servizi pari al 64%, in crescita rispetto al 59% del 2017 ed al 57% del 2016.

Relativamente agli acquisti ex art. 1, comma 510, della legge n. 208/2015 (*“Le amministrazioni pubbliche obbligate ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, stipulate da Consip SpA, ovvero dalle centrali di committenza regionali, possono procedere ad acquisti autonomi esclusivamente a seguito di apposita autorizzazione specificamente motivata resa dall'organo di*

*vertice amministrativo e trasmessa al competente ufficio della Corte dei conti, qualora il bene o il servizio oggetto di convenzione non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione per mancanza di caratteristiche essenziali”), la Sezione regionale di controllo ha affermato che i dati forniti risultano completi “avendo presente che per le Aziende Ospedaliere di Perugia e di Terni è stata attestata la mancata effettuazione di acquisti autonomi”.*

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 2018, gli stessi risultano approvati con la D.G.R. n. 433 del 3 maggio 2018. A tal proposito, la Sezione regionale di controllo ha evidenziato che *“rispetto al 2017, anno per il quale gli*

*obiettivi erano stati assegnati a ridosso della conclusione dell'anno....si registra un miglioramento nella tempistica".*

Relativamente all'anno 2018, in attesa del tavolo per gli adempimenti in materia di LEA, il processo di valutazione dei Direttori generali delle Aziende sanitarie della Regione Umbria non è stato ancora completato.

Anche per gli anni 2017 e 2016 la procedura di valutazione non risulta conclusa. Alla data odierna, difatti, risulta completata solo la procedura di valutazione degli obiettivi assegnati per l'anno 2015, a seguito della quale la Giunta ha valutato positivamente l'operato dei Direttori generali delle Aziende sanitarie regionali, riconoscendo un incremento complessivo (relativo all'esercizio 2015) del trattamento economico pari al 19%.

Passando all'analisi della spesa per il personale e per gli incarichi libero professionali in materia sanitaria, la Sezione di controllo, nell'ambito delle 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 la necessità per le Aziende di rendicontare le assunzioni effettuate.

Orbene, la Sezione di controllo, dopo aver sottolineato che *"con D.G.R. n. 614 dell'11/06/2016, 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, ha 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"*, ha rilevato 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 hanno superato i limiti di cui all'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010"*.

La Sezione rileva 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 può al più rilevare come presupposto necessario per addivenire alla stipula di nuovi contratti di lavoro flessibile, in ogni caso senza superare il limite di spesa ribadito al precedente periodo”*.

La Sezione evidenzia che l'argomento sarà oggetto di approfondimento in occasione dell'esame dei bilanci approvati dalle Aziende sanitarie e, su questo aspetto, la Procura si riserva le opportune valutazioni.

Riguardo le iniziative adottate per il monitoraggio della spesa farmaceutica l'Amministrazione ha riferito di aver posto particolare attenzione ai farmaci innovativi (ovvero quelli caratterizzati dal

requisito dell'innovatività terapeutica), per i quali l'Agenzia italiana del farmaco ha autorizzato l'immissione in commercio.

Con riguardo alla spesa farmaceutica convenzionata la Sezione regionale di controllo ha evidenziato che i dati desunti dal monitoraggio AIFA evidenziano il rispetto, da parte della Regione, del tetto di spesa sia per il 2018 che per il 2017 (dati a consuntivo). La spesa farmaceutica per acquisti diretti, invece, risulta superiore al nuovo tetto di spesa. A tal proposito la Regione ha ripetuto quanto già riferito in occasione dei precedenti Giudizi di parifica, ovvero che ciò dipende da una serie di circostanze, tra cui quella secondo cui l'AIFA autorizza l'immissione in commercio di nuovi farmaci determinandone anche il prezzo di acquisto.

Relativamente ai controlli sulla qualità e l'appropriatezza delle prestazioni sanitarie rese dalle strutture accreditate, la Regione prevede sia un controllo interno che un controllo esterno.

Il controllo interno è effettuato dalle strutture erogatrici e si sostanzia in un controllo della qualità e completezza delle informazioni riportate in una Scheda dimissioni ordinaria di tipo automatizzato, oltre che in controllo dell'appropriatezza dei ricoveri. A tal fine il controllo deve interessare almeno il 2,5% delle cartelle prodotte.

Il controllo esterno, invece, prevede la facoltà, per la Regione, di effettuare controlli avvalendosi anche della possibilità di utilizzare personale sanitario addetto a tale attività presso i singoli erogatori. Per questo motivo risulta istituito il Comitato per i controlli esterni cui partecipano operatori delle Aziende sanitarie regionali.

La Sezione regionale di controllo, a proposito, ha evidenziato che *“considerato che il Comitato controlli esterni ha il compito, tra l’altro, di verificare anche la corretta effettuazione dei controlli interni, si nutrono perplessità sulla proficuità dei controlli in esame, attesa la sovrapposizione di competenze nelle medesime figure di valutatori, impiegati sia nei controlli interni che in quelli esterni”*.

In definitiva, la Sezione, oltre a rilevare *“l’ennesimo sforamento della spesa farmaceutica per acquisti diretti, il superamento del limite di spesa per il costo del lavoro a tempo determinato e la perdurante inadeguatezza del sistema di valutazione dei dirigenti e, in generale, dei controlli interni della gestione sanitaria”*, ha sottolineato una scarsa attenzione, da parte della Regione, nel curare gli aspetti attuativi del sistema dei controlli sulla gestione del servizio sanitario.

## **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 ha sul bilancio dell'ente. Si tratta di una materia particolarmente delicata, alla quale, il legislatore, negli ultimi anni, ha voluto dedicare diversi interventi, purtroppo non sempre coerenti sia nelle modalità che nei tempi di attuazione, con la conseguenza che si è dovuti intervenire, più volte, sulla stessa disciplina.

Gli interventi normativi hanno delimitato l'azione delle suddette società.

Occorre sottolineare che molti dei provvedimenti adottati sono stati spesso tra loro in contrasto, sia nelle modalità attuative che nella tempistica. Ne è prova il fatto che i termini di legge inizialmente previsti per la loro applicazione sono stati prorogati.

Tuttavia, a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 175/2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), 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.

Anche la Regione Umbria era stata già interessata da procedimenti di aggregazione degli enti/società partecipate (Comunità Montane, società *in house*, ecc.). Al riguardo, nella Requisitoria del precedente esercizio, si segnalava che la Regione aveva dichiarato di avere monitorato l'attuazione delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie ai sensi di quanto disposto, da ultimo, dall'art. 24 del citato decreto, rilevando, nel

contempo, che le procedure erano ancora in corso in quanto le fasi di attuazione richiedevano anche l'accordo con altri soggetti interessati dalle procedure.

Nella "Relazione sulla gestione dell'organo esecutivo al rendiconto 2018", 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 al 31/12/2018 circa i rapporti credito/debito tra la Regione Umbria ed alcuni enti/società partecipate. In particolare, si sottolineano le seguenti situazioni:

- la società **Gepafin** dichiara crediti verso la Regione pari ad euro 2.830.341,52 a fronte di debiti non riconosciuti dalla Regione (ovvero pari a zero).

Nella suddetta Relazione sulla gestione viene testualmente riportato che "*la somma discordante pari ad Euro 2.830.341,52 fa*

*riferimento a fatture da emettere afferenti risorse già trasferite a Gepafin per fondi gestiti dalla stessa per conto dell'Amministrazione regionale per le quali devono essere effettuate le operazioni contabili di regolarizzazione".*

Difatti, si tratta di somme che la Regione ha anticipato a Gepafin per attività che non sono state ancora realizzate e/o ultimate, ed è solo all'esito di esse che sarà determinata la quota che Gepafin dovrà eventualmente restituire alla Regione, al netto della commissione per l'attività svolta (a fronte della quale Gepafin emetterà fattura).

Quanto alla fatturazione, da parte di Gepafin, delle commissioni per l'attività svolta verso la Regione, si riporta quanto indicato nella Nota integrativa al bilancio 2017 (ultimo disponibile) della società, in cui si fa riferimento *"all'addebito delle commissioni di gestione dei fondi pubblici determinate sulla base delle convenzioni stipulate con la Regione Umbria"*

In tale nota si chiarisce che *"la misura dell'addebito viene determinata sulla base delle spese effettivamente sostenute da parte di Gepafin per la gestione dei fondi stessi....tale addebito, effettuato mediante l'emissione di fattura alla Regione Umbria stessa, è compreso nel limite del 5% della consistenza di ogni fondo.....in base a quanto previsto dall'art. 2 della convenzione qualora la fatturazione nei limiti del 5% non copra tutti i*

*costi, in accordo con la Regione Umbria, si potrà eccedere tale limite". Nella Nota integrativa al bilancio 2017 si rileva che "nel corso del 2017, come concordato con la Regione Umbria ed in applicazione di quanto previsto dal suddetto articolo della convenzione, sono state iscritte fatture da emettere eccedenti la soglia del 5% per euro 1.395.897".*

In considerazione di quanto sinora esposto e tenuto conto delle carenti indicazioni riportate nella Relazione sulla gestione, nella quale viene segnalato che le operazioni di riconciliazione non sono state asseverate dall'Organo di revisione della Società, la Procura si riserva le opportune valutazioni di merito.

Sempre con riferimento ai rapporti con Gepafin, nella Relazione sulla gestione dell'organo esecutivo per l'esercizio 2017, veniva annotato, in una scheda intitolata "Riepilogo crediti al 31 dicembre 2017", che la società aveva riportato ulteriori crediti verso la Regione per 11.467.647,33 euro, corrispondenti a Derivati di copertura per 8.243.904,00 euro e ad Altre attività per 3.223.743,33 euro. Si trattava di un eventuale indennizzo a carico della Regione (di cui sarebbe stata beneficiaria la società Gepafin), relativamente alla partecipazione al Fondo immobiliare chiuso - Comparto Monteluce, a seguito della liquidazione del fondo (o nel caso di vendita coattiva).

Orduunque, nella Relazione sulla gestione dell'organo esecutivo per l'esercizio corrente, relativamente a ciò, nulla viene riportato, nonostante sia stato effettuato nel rendiconto un accantonamento per 11,7 milioni di euro al *Fondo per passività potenziali derivanti dalla gestione di società partecipate* (già in precedenza oggetto di analisi nella presente Relazione).

Pertanto, a maggior ragione, risultano confermate quelle perplessità, sopra riportate, sulla corretta ed esaustiva rappresentazione, nella "*Relazione sulla gestione dell'organo esecutivo per l'esercizio finanziario 2018*", dei rapporti tra Gepafin e Regione.

Non sono indicati debiti da parte di Gepafin verso la Regione né, dall'altra parte, crediti della Regione verso Gepafin;

- la società *Sviluppumbria* dichiara verso la Regione:

a) crediti per complessivi 2.020.474,89 euro, che non corrispondono ai debiti contabilizzati dall'ente, che risultano essere, nel complesso, pari a 3.575.478,46 euro (differenza pari a 1.555.003,57 euro).

Per tale discordanza, risultante di una serie di movimentazioni di credito/debito tra l'ente e la sua partecipata, si segnala, in particolare:

- per l'importo di 1.868.952,95 euro iscritto tra i debiti della Regione e non tra i crediti di Sviluppumbria, trattasi di somme per progetti liquidati/pagati dalla Regione nel corso del 2019 e che alla data del 31/12/2018 sono stati conservati nel conto dei residui passivi dell'ente;

- per un importo di 130.778,18 euro, la differenza è riconducibile a fatture da emettere da parte di Sviluppumbria nei confronti della Regione (che non risulta aver contabilizzato ancora alcun debito) per prestazioni rese nei confronti di quest'ultima da parte della società.

Anche in questo caso la descrizione riportata nella Relazione sulla gestione dell'organo esecutivo è la medesima di quanto è stato riportato nei rapporti dell'ente con la società Gepafin.

Aggiungasi, con riferimento alle operazioni di riconciliazione, che, per i rapporti tra la Regione e Sviluppumbria, risulta esserci l'asseverazione da parte dall'Organo di revisione della società a differenza, invece, delle operazioni tra la Regione e Gepafin che, come visto, non risultano asseverate dall'Organo di revisione della società;

b) debiti per un totale di 717.551,48 euro che, invece, non risultano contabilizzati come crediti da parte della Regione.

La somma non riconciliata si riferisce ad anticipi erogati dalla Regione medesima per la realizzazione di progetti ancora non completati da parte di Sviluppo Umbria. Difatti, la società inserisce gli importi ricevuti tra le passività del proprio bilancio fin quando non li utilizza completamente, mentre la Regione riconosce l'eventuale diritto al credito solo qualora l'intervento non verrà realizzato o realizzato solo parzialmente;

- la società *Umbria Digitale* dichiara crediti verso la Regione per euro 6.596.919,63 che sono conciliati (come debiti) dalla Regione per euro 7.196.919,63. La differenza, pari a 600.000,00 euro, è relativa a 3 progetti che devono essere realizzati dalla società e relativamente ai quali è stato erogato un anticipo, che risulta contabilizzato tra i residui passivi al 31/12/2018 della Regione (pagati in conto residui nel corso del 2019).

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:

- debiti per euro 116.348,60, che corrispondono ai crediti contabilizzati dall'ente;

- crediti per euro 13.225.015,40, che differiscono dall'importo a debito riconosciuto dalla Regione per 16.333,12 euro (si tratta di un residuo passivo presente nel bilancio dell'ente, ma non tra i crediti dell'Adisu).

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

- la società ***Umbria TPL e Mobilità s.p.a.*** dichiara:

- debiti verso la Regione per 12.249.793,69 euro, che sono riconosciuti (come debiti) dall'Ente per 156.673,16 euro. La mancata riconciliazione, pertanto, è pari a 12.093.120,53 euro.

Nella Relazione sulla gestione dell'organo esecutivo si rileva che la discordanza è data dalla *“differenza tra l'ammontare complessivo del debito di Umbria TPL e Mobilità Spa nei confronti della Regione e l'importo esigibile nel 2018”*. L'importo non riconciliato, difatti, è quello relativo al debito complessivo della società per la nota anticipazione di liquidità, al netto della quota esigibile nel 2018 ed è comprensivo anche della quota di interessi non conciliata. Perciò, la mancata conciliazione dipende dalle diverse modalità di rappresentazione nei sistemi contabili adottati;

- crediti verso la Regione Umbria per complessivi euro 13.744.012,64, a fronte di debiti riconosciuti dalla Regione per 3.414.858,34 euro.

La somma non riconciliata, pertanto, è pari complessivamente a 10.329.154,30 euro ed è dovuta, da una parte, alla conservazione tra i residui passivi della Regione di una somma pari a 2.058.699,64 per interventi infrastrutturali che non è presente tra i crediti di Umbria Mobilità e, dall'altra, ad un credito di 12.387.853,94 euro presente nella contabilità della società e non anche tra i debiti della Regione (di questa somma, l'importo di 10.664.685,46 euro è relativo al contenzioso che risulta definito con la D.G.R. n. 634/2019, mentre quello di 1.723.168,48 euro attiene a dei crediti dichiarati dalla società che non trovano riscontro tra i debiti della Regione).

Riguardo ai rapporti tra la Regione e la società Umbria TPL e Mobilità s.p.a., la Sezione regionale di controllo si esprime come segue: *“Vive raccomandazioni alla Regione affinché sia assicurato il costante monitoraggio dell'attività di gestione della partecipata e, in particolare, dei rapporti finanziari con la società stessa, anche con riferimento alla mancata conciliazione dei residui crediti che la società ha dichiarato di vantare nei confronti della Regione....si rende necessario verificare l'effettiva sussistenza delle sottostanti obbligazioni giuridiche, sulla base di una ponderata e*

*motivata valutazione delle reciproche pretese, da effettuare in contraddittorio con i soggetti partecipanti”.*

La mancata riconciliazione di alcuni rapporti credito/debito tra la Regione e Umbria TPL e Mobilità s.p.a, unitamente al fatto che le operazioni di riconciliazione non sono state asseverate dall'organo di revisione della società corrobora, ancora una volta, l'esistenza di criticità nell'implementazione di un rapporto informato alla trasparenza tra la Regione e la propria partecipata, con potenziali effetti negativi sul bilancio dell'ente.

Oltre alla mancata restituzione del finanziamento concesso dalla Regione alla società, nonché alle problematiche sull'effettiva e reale valorizzazione della partecipazione, si segnalano ulteriori questioni, quali il mancato riconoscimento di somme a debito;

- l'*Afor* (Agenzia forestale regionale) dichiara verso la Regione:
  - crediti per complessivi 1.731.403,86 euro, che risultano contabilizzati (come debiti) dalla Regione per 972.635,64 euro. La somma non riconciliata, pertanto, è pari a 758.768,22 euro e per la somma di 752.169,49 euro fa riferimento a crediti per i quali, alla data di chiusura delle operazioni di riaccertamento ordinario dei residui 2018 della Regione, non era pervenuta la rendicontazione, per cui la somma è stata reimputata all'esercizio 2019.

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

• *Umbrador - Azienda vivaistica regionale* dichiara verso la Regione:

- debiti per un totale pari a 1.886.567,00 euro, a fronte di crediti che nel bilancio regionale risultano pari a 31.920,72 euro. Nella Relazione sulla gestione dell'organo esecutivo è riportato che la discordanza, pari a 1.854.646,28 euro, è data dalla *“differenza tra l'ammontare complessivo del debito di Umbrador nei confronti della Regione e l'importo esigibile nel 2018”*.

Occorre precisare che, in taluni casi, le somme non riconciliate risultano di notevole entità.

Nella Relazione sulla gestione dell'organo esecutivo sono state espresse, sinteticamente, le motivazioni delle 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), risulta 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.

Quanto alle motivazioni addotte ed esplicitate nella Relazione sulla gestione, si ritiene che quanto riportato dall'ente sarebbe stato meritevole di maggiore chiarezza, anche in considerazione del fatto che le operazioni di riconciliazione con alcuni enti/società di grande rilevanza, soprattutto per la loro notevole incidenza finanziaria sul bilancio regionale (Gepafin, Umbria TPL e Mobilità S.p.a., Afor), non risultano asseverate dai rispettivi organi di revisione.

L'analisi dei rapporti ora descritti tra la Regione e le sue partecipate, in disparte la valutazione sulle singole fattispecie, dimostra la necessità di un continuo controllo sulle suddette società, in considerazione, da un lato, della consistenza delle somme erogate dalla Regione e contabilizzate nei bilanci degli enti partecipati e, dall'altro, di situazioni per le quali, ad esempio, somme contabilizzate come crediti nei bilanci di singole società, in realtà, non risultano dovute dalla Regione medesima.

Si aggiunga, ad ulteriore comprova dell'importanza del suddetto controllo, quanto avvenuto con l'approvazione del bilancio 2018 di Gepafin, chiuso con una perdita di 777.341 euro di cui non si è tenuto conto nel presente rendiconto, in quanto il bilancio d'esercizio 2018

della società è stato approvato in data successiva rispetto all'approvazione del rendiconto 2018 della Regione.

Conseguentemente, non risulta effettuato alcun accantonamento che, al contrario, si sarebbe dovuto eseguire se solo ci fosse stata contestualità, nelle annualità, tra i bilanci della partecipata ed il rendiconto medesimo. A tal proposito, è stato già evidenziato quanto sottolineato dalla Sezione regionale di controllo, secondo cui *“l'Ente avrebbe dovuto procedere all'accantonamento di ulteriori risorse al Fondo per passività potenziali derivanti dalla gestione delle società partecipate”*.

Pertanto, 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 che, pur in mancanza dell'approvazione definitiva dei bilanci di queste ultime, devono essere utilizzati affinché il rendiconto 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.

Al fine di adeguarsi alle disposizioni di cui all'art. 24 del d. lgs. n. 175/2016, la Regione ha adottato, con atto n. 1101 del 28.09.2017, il piano di ricognizione e revisione straordinaria delle partecipazioni societarie. Questa Procura prende atto di quanto posto in essere dall'ente e, soprattutto, di quanto segnalato dalla Sezione regionale di controllo, per la quale la suddetta revisione straordinaria *“costituisce soltanto il punto di partenza di un percorso di razionalizzazione da completare e seguire costantemente”*.

Sempre la Sezione, in occasione delle successive revisioni ordinarie previste dall'art. 20 del T.U.S.P., auspica che vengano analizzati ulteriori profili di razionalizzazione con l'obiettivo di *“valutare il perdurante interesse a mantenere la partecipazione in società che, operando sul mercato, non offrano servizi di interesse generale”*, di *“razionalizzare i costi di funzionamento nei confronti di tutte indistintamente le società partecipate”* ed, infine, 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”*.

Or dunque, in considerazione di quanto sinora esposto ed al fine di fornire un quadro complessivo della situazione finanziaria

regionale, alla luce anche dell'avvio del processo di consolidamento dei conti, ritenuto, da questa Procura, di fondamentale importanza, si segnala la necessità di rendere effettivo il sistema dei controlli.

\*\*\*

Alla luce delle considerazioni svolte, pur rilevando elementi di criticità sopra ampiamente illustrati, 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 2018.

IL PROCURATORE REGIONALE  
Rosa Francaviglia

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

