



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE
FRIULI VENEZIA GIULIA

**GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE
DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA
PER L'ESERCIZIO 2019**

INTERVENTO del Magistrato Relatore
Fabrizio PICOTTI



UDIENZA PUBBLICA DEL 24 LUGLIO 2020

Secondo la sua più completa accezione la parificazione del rendiconto regionale richiede innanzitutto un riscontro di regolarità contabile degli atti che determinano le sue risultanze, nel rispetto delle procedure e secondo le sequenze previste per la gestione del bilancio. La regolarità contabile è espressa anche dall'esistenza di un'effettiva concordanza tra le risultanze del conto del bilancio e quelle del conto economico e dello stato patrimoniale laddove esse si intersecano.

In secondo luogo la parificazione del rendiconto presuppone l'accertamento della legalità finanziaria dell'azione regionale e cioè della sua conformità a disposizioni legislative di finanza pubblica che richiedono determinati risultati a carico della Regione, a tutela di valori e di obiettivi che discendono direttamente dalla Costituzione o che dipendono, anche indirettamente, dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Bisogna inoltre considerare che nel Friuli Venezia Giulia le logiche sistemiche che presiedono alla cosiddetta contabilità armonizzata e che prevedono anche il consolidamento del bilancio regionale, si integrano con le logiche e con le norme che, ai fini della finanza pubblica, definiscono gli obiettivi che debbono essere perseguiti da tutti gli enti che compongono il sistema regionale integrato, i quali quindi costituiscono anch'essi oggetto di verifica in sede di parificazione.

A questa composita finalizzazione della parificazione del rendiconto regionale corrisponde una sua duplice strutturazione. Il giudizio di parificazione, che accerta e dichiara con le forme della giurisdizione la regolarità contabile del rendiconto e la legalità finanziaria dell'azione regionale, è infatti integrato da una relazione che valuta e commenta, anche con intenti propositivi, i più rilevanti fatti ed esiti della gestione. Ne consegue che, in definitiva, la parificazione del rendiconto, con cui si chiude il ciclo annuale dei controlli finanziari previsti dalla

legge a carico della Regione, ha il significato di una verifica dello stato di “salute finanziaria” dell'intero sistema regionale di finanza pubblica.

Il controllo della Sezione ha accertato, al livello delle singole risultanze generali, la regolarità contabile della gestione del bilancio 2019, scandita dalla regolare applicazione e utilizzo dell' avanzo dell'esercizio precedente, dal regolare riaccertamento ordinario dei residui, dalla regolare consecuzione tra le risultanze del fondo pluriennale vincolato, dalla regolarità delle variazioni di bilancio che si sono succedute in corso d'esercizio e dalla coerenza finale dei dati contabili della gestione con le risultanze del rendiconto, salvo quanto si preciserà a proposito dello stato patrimoniale.

Qualche riserva proviene invece dal controllo condotto al livello delle singole operazioni, che, com'è noto, nel Friuli Venezia Giulia avviene nell'ambito e ai fini della DAS e cioè della dichiarazione di affidabilità del rendiconto e di legittimità e regolarità delle relative operazioni, che la Sezione è tenuta a rilasciare al Consiglio regionale.

Il controllo DAS sull'esercizio 2019 si è articolato in un controllo sugli atti e in un controllo sulle procedure contabili ed è stato limitato nel quantum dalle difficoltà operative derivanti da COVID19. Ciononostante ha registrato un numero di irregolarità (22) che pare eccessivo rispetto all'esiguo numero delle singole operazioni controllate (62).

Certamente le irregolarità non si contano, ma si pesano e certamente alcune sono di modesta rilevanza. Il rapporto tra operazioni controllate e irregolarità riscontrate depone però per un carattere potenzialmente diffuso di un'area di imprecisione contabile e amministrativa, espressa anche dall'aumento dei debiti

fuori bilancio originati dalla mancanza di un previo impegno della spesa, segnalato dalla Sezione nel suo referto sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa.

Dal controllo DAS sulle procedure contabili sono però emerse anche irregolarità di più ampia rilevanza, tra cui quelle afferenti alcune imprecisioni nella corretta imputazione della spesa all'esercizio di scadenza dell'obbligazione, in applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata. Dall'esame delle procedure seguite per la cancellazione dei residui attivi è emersa una duplicazione di rappresentazioni contabili dello stesso fatto generatore del credito. Il controllo sulla regolarità delle procedure contabili concernenti l'escussione delle garanzie regionali, ha evidenziato l'esistenza di una serie di problematiche afferenti la regolarità della rappresentazione delle risultanze di carattere patrimoniale, in analogia con gli esiti del parallelo controllo sul conto economico e sullo stato patrimoniale eseguito ai fini della parificazione.

In sintesi, si può dire che gli esiti del controllo sullo stato patrimoniale e sul conto economico richiamano proprio l'esigenza di quell'affidabilità delle rappresentazioni contabili cui sono preordinate le verifiche propedeutiche alla DAS. Sono infatti emerse diffuse discrasie tra le risultanze dello stato patrimoniale e i documenti e le informazioni allegate, che ne avrebbero dovuto comprovare l'esattezza.

La questione ha trovato tempestiva, ampia, ma non del tutto esaustiva soluzione, nella riapprovazione del conto economico e dello stato patrimoniale avvenuta con Generalità di Giunta n. 1128 del 22 luglio 2020, che ha emendato il disegno di legge n. 97/XII "Rendiconto generale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia per l'esercizio finanziario 2019", approvato con Generalità di Giunta n. 875 del 12 giugno 2020.

Il 21 luglio e il 23 luglio u.s. la Sezione ha approvato, gli esiti del controllo DAS e ha dichiarato al Consiglio regionale l'affidabilità del rendiconto e la regolarità e legittimità delle relative operazioni ad eccezione del capitolo 719 dell'entrata e con i limiti ivi indicati, che in particolare riguardano la non totale affidabilità dello stato patrimoniale.

Non sono invece stati registrati aspetti critici per quanto riguarda la legalità finanziaria dell'azione regionale.

E' stato conseguito il risultato di competenza non negativo richiesto dal comma 821 dell'articolo 1 della legge statale di bilancio 2019 come pure il saldo di finanza pubblica di cui all'articolo 9, comma 1 e comma 1 bis, della legge 243/2012, di cui le Sezioni Riunite della Corte dei conti con la deliberazione n. 20 del 17 dicembre 2019 hanno confermato la vigenza. E' stato puntualmente adempiuto l'obbligo derivante dal protocollo d'intesa concluso con lo Stato il 25 febbraio 2019 consistente nel pagamento di 686 milioni a titolo di contributo al saldo netto da finanziare, cui la Regione ha dato corso anche per conto degli enti che compongono il sistema regionale integrato. È stato ampiamente rispettato il limite all'indebitamento previsto dall' articolo 62 del decreto legislativo 118/2011. Sono state rispettate le limitazioni a determinate tipologie di spesa previste da norme di fonte regionale. È stato verificato, sia pure in termini necessariamente postergati di un anno e cioè con riferimento all'esercizio 2018, che tutti i comuni della regione hanno conseguito il pareggio di bilancio previsto dalla legge, a testimonianza della situazione di sostanziale regolarità contabile e amministrativa in cui versa il sistema delle autonomie locali del Friuli Venezia Giulia, che negli anni ha registrato un solo caso di procedure di riequilibrio finanziario pluriennale, ai sensi dell'articolo 243 bis del TUEL.

Si espongono ora i principali esiti contabili e finanziari dell'esercizio 2019.

Il risultato di amministrazione è pari a 1.099,7 milioni, con un incremento di 356,5 milioni corrispondente a un + 47,96% rispetto all'omologo dato del 2018. Concorrono alla determinazione del risultato d'amministrazione del 2019, oltre all'avanzo del 2018 per 743,3 milioni, i risultati positivi della gestione di competenza pura per 400,7 milioni e della gestione dei residui per 17,0 milioni, nonché il fondo pluriennale vincolato in entrata per 1.742,3 milioni, cui va sottratto il fondo pluriennale vincolato in spesa di 1.803,6 milioni.

All'incremento del risultato complessivo corrisponde quello della parte disponibile dell'avanzo, che passa dai 93,5 milioni del 2018 ai 209,9 milioni del 2019, pur a fronte di un incremento di tutte le parti (accantonamenti, quota vincolata, quota destinata agli investimenti) in cui si deve scomporre il risultato di amministrazione.

Oltre al risultato di competenza pari a un saldo positivo di 525,3 milioni, sono stati conseguite anche le più significative risultanze finanziarie rappresentate dall'equilibrio di bilancio, nell'importo di 338,6 milioni, e dall'equilibrio complessivo, nell'importo di 188,9 milioni.

Per contro non può essere dimenticato che l'incremento dell'avanzo di amministrazione può essere associato a un meno tempestivo utilizzo delle risorse a disposizione, il cui impiego è rinviato al futuro.

E in effetti la capacità complessiva di impegno per la spesa effettiva è scesa di oltre tre punti percentuali, passando dal 65,84% del 2018 al 62,45% del 2019. Corrispondentemente la percentuale di risorse inviate in economia sale dal 18,02% del 2018 al 20,71% del 2019.

Complessivamente nel 2019 gli accertamenti delle entrate effettive ammontano a 7.090,0 milioni con un aumento dello 0,26% rispetto al 2018. Tra queste, le entrate

tributarie ammontano a 6.066,4 milioni corrispondenti al 85,57% del totale delle entrate.

In relazione al quantum delle risorse disponibili va anche tenuto presente l'aumento, nel 2019 rispetto il 2018, degli accertamenti delle entrate in conto capitale (titolo IV) che ammontano a 169,2 milioni con un differenziale positivo di 64,5 milioni (+61,60%) rispetto all'esercizio precedente.

Da ultimo si segnala che la velocità di riscossione complessiva (competenza e residui) relativa alle entrate effettive si attesta all'88,69% con un valore espressamente riferito alle entrate tributarie pari al 96,95%.

A queste dinamiche incrementative dell'entrata corrisponde un andamento decrescente della spesa effettiva, ove gli impegni, pari a 6.688,9 milioni nel 2019, registrano una riduzione sia rispetto al 2018 (- 5,91%, - 420 milioni) sia rispetto al 2017 (- 6,87%, - 494 milioni). Per il fondo pluriennale vincolato (1.803,6 milioni nel 2019), la variazione è stata invece di segno positivo per 61 milioni rispetto al 2018.

Per quanto attiene alla spesa relativa alle singole missioni, si evidenzia, in continuità con gli esercizi precedenti, la significativa incidenza della missione "tutela della salute" che assorbe, risorse nella misura del 29,46% al livello degli stanziamenti (3.155,3 milioni) e del 42,57% a livello degli impegni (2.847,8 milioni).

La restante quota di incidenza delle spese effettive è ripartita tra le rimanenti diciannove missioni con percentuali che vanno da un valore minimo per la missione "anticipazioni finanziarie" a un valore massimo di 1.112 milioni, pari al 10,38%, per la missione "trasporti e diritto alla mobilità", in relazione alla quale non può essere sottaciuto che nel 2019 si è definito l'annoso contenzioso

giudiziale concernente l'affidamento del servizio unico del trasporto pubblico locale su base regionale, che è stato avviato lo scorso 11 giugno.

I trasferimenti agli enti locali aumentano del 7,05% rispetto all'esercizio precedente: gli stanziamenti definitivi di bilancio ammontano a 588,0 milioni, il 75,86% dei quali rappresentano la quota garantita dalla prevista partecipazione della finanza locale al gettito tributario spettante alla Regione. Nel complesso le risultanze evidenziano una percepibile diversa finalizzazione delle destinazioni a conferma di un trend iniziato già nel 2018 e destinato a consolidarsi nel 2020, salvi gli effetti della congiuntura economico finanziaria determinata da COVID 19.

In linea con le scelte politiche degli ultimi anni, il finanziamento degli enti locali ha registrato, a fronte del venir meno dei trasferimenti alle Province e del calo generalizzato delle risorse stanziato a favore delle Unioni Territoriali Intercomunali, un più elevato livello di spesa regionale rivolta ai Comuni e finalizzata alle politiche di sviluppo, attinenti per lo più a investimenti ove si è determinato l'allargamento della platea degli enti destinatari dei finanziamenti.

Il fondo per gli investimenti aumenta del 41,27% rispetto al 2018, passando da 9,8 milioni a 13,9 milioni mentre la spesa rivolta alla realizzazione dei programmi previsti dall'Intesa per lo sviluppo (58,6 milioni) registra un forte incremento degli stanziamenti (+ 181,46% rispetto al 2018,) ascrivibile all'avanzamento dei lavori.

La spesa per il personale dipendente ammonta a complessivi 206,4 milioni e registra un aumento del 3,96% rispetto a quella dell'esercizio precedente, nonostante la diminuzione del numero dei dipendenti, che cala di 107 unità, passando dalle 3.654 unità del 2018 alle 3.547 unità del 2019. Rispetto al 2017, in cui si era sostanzialmente conclusa l'acquisizione delle oltre mille unità

provenienti dalle disciolte province, la diminuzione del numero di dipendenti è di 219 unità.

Se si valorizzano le componenti di spesa oggetto di rimborso da parte di soggetti terzi, l'incremento della spesa rispetto al 2018 si riduce al +3,00% e cala ancora al +2,92% rispetto all'omologo dato del 2018, se si valorizzano le componenti di spesa di carattere non ripetitivo o eccezionale, particolarmente rilevanti nel 2019.

Prendendo in considerazione anche i rapporti di lavoro autonomo e il cosiddetto lavoro somministrato, la spesa complessiva lorda per tutti i rapporti di lavoro che fanno capo alla Regione ammonta a complessivi 211,4 milioni, corrispondenti a un + 4,68% rispetto al 2018, con un coinvolgimento di 4.041 unità di lavoro.

Assolutamente degno di nota è l'aumento della spesa (pari a un +72,22%) relativa al lavoro somministrato che nel 2019 ha coinvolto 146 lavoratori (52 in più del 2018) e che nel 2019 ammonta a 4,0 milioni di cui 1,6 a carico di soggetti estranei all'Amministrazione.

Lo stock del debito al 31.12.2019 è in diminuzione (- 11,6%) rispetto a quello esistente al 31.12.2018 (389,6 milioni) ed ammonta complessivamente a 340,7 milioni, che si riducono a 337,5 milioni per la quota a totale carico dalla Regione. Si precisa peraltro che queste risultanze tengono conto, con riferimento ai tre contratti di prestito attivati nel 2019, della sola quota per la quale al 31.12.2019 è stata chiesta l'erogazione, pari a 57,4 milioni, mentre la parte residua, per complessivi 261,3 milioni, rappresenta "debito potenziale".

Si confermano le stabili e assai positive risultanze della gestione della cassa. Al 31.12.2019 la giacenza di cassa finale è di 2.529,4 milioni, in aumento di 233,5 milioni (pari a +10,17%) rispetto il 2018.

Riscontrata nei termini di cui sopra la regolarità contabile e la legalità finanziaria e illustrate le principali risultanze finanziarie dell'esercizio 2019, la Sezione in sede di parifica e in base ai risultati delle sue analisi è chiamata, tra l'altro, a proporre 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. A tale fine il programma di controllo della Sezione prevedeva per il 2019 la disamina di alcune importanti tematiche oggetto di recenti interventi legislativi o fortemente incisive sulla finanza pubblica regionale e comunque, tutte, espressive di importanti aspetti della specialità regionale. Alcune analisi sono state portate a termine (andamenti finanziari e gestionali della sanità regionale, ruolo regionale di finanza pubblica nell'ambito della riforma ordinamentale degli enti locali); altre verranno esaminate nell'ambito del prossimo rapporto sul coordinamento della finanza pubblica regionale (investimenti, analisi contrattuale e finanziaria del trasporto pubblico locale, disamina comparativa dei costi del comparto unico regionale).

Le valutazioni e le indicazioni che la Sezione ordinariamente svolge e indirizza da questa sede agli organi regionali, così come lo stesso completamento dei suddetti controlli pendenti debbono però superare la profonda cesura e le discontinuità che COVID 19 ha creato sull'ordito socio economico e finanziario regionale, che rischia di essere maggiormente pregiudicato proprio in quei settori che costituiscono le più significative espressioni della specialità regionale.

Sanità, finanza locale e trasporto pubblico locale sono materie emblematiche della specialità regionale, anche e soprattutto per il fatto che non fruiscono di trasferimenti statali, ma sono finanziate da risorse regionali, che per l'80/90 per cento derivano dal gettito da compartecipazione.

A questo proposito, le prime stime sugli effetti prodotti dalla pandemia sulle entrate da compartecipazioni e sui tributi propri regionali, quantificano, per i mesi di aprile e maggio 2020, una contrazione delle entrate compresa tra il 13 e quasi il 21 per cento rispetto ai corrispondenti mesi del 2019. Non sussistono elementi sufficienti per formulare attendibili previsioni sui futuri scenari finanziari, ma la mera ipotesi di una contrazione del gettito attorno all' 11% rispetto alle previsioni del 2020 equivarrebbe a un calo delle risorse regionali di oltre 600 milioni che, con riferimento agli esiti del rendiconto 2019 nelle tre materie sopra ricordate, corrisponderebbe, alternativamente, al totale dei trasferimenti agli enti locali, a circa la metà degli stanziamenti previsti per la missione "trasporti e diritto alla mobilità" a circa un quarto della spesa impegnata per la missione "tutela della salute".

Le previsioni sono rese ancora più complesse dalla circostanza che dal 17 ottobre 2019, a seguito dell'accordo tra lo Stato e la Regione del 30 gennaio 2018, dispiega effetti il nuovo criterio di determinazione della compartecipazione regionale al gettito tributario basato sul criterio generale del "maturato" anziché del "riscosso". Da un lato questa è la novità finanziaria più significativa dell'esercizio 2019, ispirata dall'obiettivo di conseguire, a regime, una maggiore stabilizzazione del gettito, con conseguenti vantaggi a livello di programmazione finanziaria. Dall'altro lato si prevede un regime transitorio e di prima applicazione basato su conguagli tra ciò che è stato riscosso con il precedente criterio e ciò che sarebbe risultato dovuto con il nuovo, che genera ulteriore incertezza sulle risorse effettivamente disponibili.

A fronte del primo avvio del nuovo sistema devolutivo va infatti tenuto presente che la Regione ha, prudentemente, accantonato sul risultato di amministrazione al 31.12.2019 l'importo di 110 milioni rappresentato dalla stima del conguaglio

sul complesso delle compartecipazioni attribuite con il metodo del “maturato” per il 2019.

In questo problematico e incerto scenario finanziario la Sezione si limita a svolgere delle brevi considerazioni su due materie, la sanità regionale e l'ordinamento degli enti locali, entrambe interessate da importanti innovazioni legislative nel corso del 2019.

Sui temi della sanità vengono in rilievo un argomento di particolare attualità, qual è l'assetto istituzionale dei servizi territoriali e talune risultanze e previsioni delle dinamiche della spesa, su cui pare importante soffermarsi, considerato lo scenario finanziario generale sopra rappresentato

L'assetto istituzionale del sistema sanitario regionale è stato interessato dalle novità introdotte dalla legge regionale 27/2018, cui ha fatto seguito la legge regionale 22/2019, che ha ridefinito il quadro della strutturazione dei servizi territoriali. Il disegno regionale non risulta però completamente allineato a quanto previsto dalla normativa nazionale in ordine all'obbligatorietà di strutture multiprofessionali complesse di ampie dimensioni. Questa distonia si inserisce in un sistema territoriale sanitario di cui l'attività di controllo svolta negli ultimi anni dalla Sezione ha evidenziato diffuse e gravi carenze di governance, unite a inadeguati livelli di disponibilità di servizi informatici aziendali.

Con riferimento alla dimensione finanziaria va con forza segnalato che il limite di spesa costituito dalla necessità del rispetto degli equilibri di bilancio mal si concilia con i ripetuti finanziamenti erogati in corso d'esercizio per sopperire a contingenti esigenze di bilancio delle aziende. Una rinnovata grande attenzione deve poi essere prestata alla dinamica della spesa del personale, che assorbe circa la metà di tutti i costi di produzione, e che risentirà verosimilmente della ripresa

dei rinnovi contrattuali del personale sanitario intervenuta negli ultimi due anni. Le analisi comparative sugli andamenti della spesa sanitaria denotano un quadro negativo degli andamenti di spesa in regione per i due componenti “acquisti diretti di prodotti farmaceutici” e “acquisti di dispositivi medici”. Per entrambe le tipologie di spesa la Regione Friuli Venezia Giulia si colloca al non positivo vertice della classifica delle regioni con maggiore scostamento di spesa registrato nell’anno 2019 rispetto al tetto fissato in rapporto percentuale rispetto alla misura del finanziamento sanitario regionale definito in sede nazionale.

I temi della finanza locale che vengono ora in rilievo sono quelli che attengono agli aspetti sistemici e al rapporto istituzionale che intercorre tra la Regione e gli enti locali alla luce della revisione dell’ordinamento degli enti locali introdotto nel corso della precedente XI legislatura regionale. Il cardine del sistema è costituito dal Protocollo d’intesa tra Stato e Regione del 25 febbraio 2019 che costituisce il documento in cui trovano composizione i diversi ruoli (ordinamentale e di finanza pubblica) che competono alla Regione nel rapporto con i Comuni, in esito alla riforma introdotta dalla l.r.31/2018 e completata dalla l.r 21/2019.

Un primo aspetto di siffatto raccordo tra le due funzioni che competono alla Regione è costituito dall’esistenza di un’obbligazione finanziaria unitaria avente a oggetto pagamenti in termini di partecipazione al saldo netto da finanziare che gravano sulla Regione anche con riferimento agli enti ricompresi nel sistema integrato degli enti territoriali del Friuli Venezia Giulia e quindi anche sui comuni.

In secondo luogo la Regione conserva, sia pure con contenuti affatto diversi dal precedente, un ruolo di garante nei confronti dello Stato circa il perseguimento

dell'obiettivo di finanza pubblica costituito dall'equilibrio di bilancio da parte di tutti gli enti appartenenti al sistema integrato.

In terzo luogo il protocollo raccorda la dimensione finanziaria con quella sistemica riconducendo l'insieme delle attività previste a carico della Regione alla funzione di coordinamento della finanza pubblica regionale, per l'esercizio della quale afferma esplicitamente la necessaria osservanza del metodo dell'accordo, che costituisce pertanto il fondamentale principio metodologico per la regolazione dei rapporti tra le parti e anche all'interno del sistema integrato regionale.

La Sezione ha sottolineato nei suoi referti la delicatezza dell'esercizio della funzione regionale nei rapporti di natura ordinamentale con gli enti locali. Si tratta infatti di conciliare, specie attraverso un adeguato utilizzo del metodo pattizio, l'autonomia comunale, che l'evoluzione ordinamentale ha intensificato, con l'esercizio delle prerogative statutarie che competono alla Regione nella materia dell'ordinamento degli enti locali. Non è difficile capire sia la necessità del grande equilibrio che è indispensabile presieda all'esplicazione della funzione regionale sia le insidie che si possono annidare in una sua attuazione non ispirata da regole e principi efficacemente preordinati alla sana gestione finanziaria da parte di tutti gli enti locali. In un contesto territoriale assai diversificato tali prerogative impongono alla Regione di assicurare che l'esercizio delle funzioni e dei servizi comunali avvenga con contenuti validi non solo in termini di economicità, ma soprattutto in termini di un'efficienza e di un'efficacia che risultino omogenee su tutto il territorio regionale.

