



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE  
DEL RENDICONTO GENERALE  
DELLA REGIONE UMBRIA

2018

PRESIDENTE  
Angelo BUSCEMA

UDIENZA DEL 10 LUGLIO 2019



CORTE DEI CONTI





# CORTE DEI CONTI

---

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

Presieduta dal  
**Presidente della Corte dei conti**

*Angelo Buscema*

## GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE UMBRIA

2018

**Introduzione del Presidente  
Della Sezione regionale di controllo per l'Umbria**

*Antonio Marco Canu*

**Magistrati Relatori**

*Vincenzo Busa  
Beatrice Meniconi  
Annalaura Leoni*

**Magistrati componenti del collegio**

*Paola Basilone*

UDIENZA DEL 10 LUGLIO 2019



*Presidente Antonio Marco Canu*

Premessa introduttiva

Magistrati Relatori:

*Consigliere Beatrice Meniconi*

- Capitolo I Programmazione regionale e manovra di bilancio
- Capitolo II I risultati della gestione
- Capitolo III L'indebitamento regionale

*Referendario Annalaura Leoni*

- Capitolo IV La gestione dell'entrata e della spesa
- Capitolo V L'organizzazione dell'Amministrazione regionale, incarichi esterni e controlli interni

*Consigliere Vincenzo Busa*

- Capitolo VI Il Servizio Sanitario Regionale
- Capitolo VII Il Conto Economico e lo Stato Patrimoniale
- Capitolo VIII Le partecipazioni regionali
- Capitolo IX Trasporto pubblico locale
- Capitolo X Gestione fondi eventi sismici
- Capitolo XI Le leggi regionali di spesa

*Funzionari incaricati:*

Dott.ssa Antonella Castellani  
Rag. Rossella Salustri

*per il capitolo IX:*

Dott.ssa Serena Ricci  
Dott.ssa Chiara Federici



## PREMESSA INTRODUTTIVA

Il giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Umbria per l'esercizio 2018 si svolge ai sensi dell'art. 1, comma 5 del d.l. n. 174 del 2012, convertito in legge, con modificazioni, con legge n. 213 del 2012.

La norma, nell'affidare il potere di parificazione dei rendiconti delle Regioni alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, richiama le disposizioni degli articoli 39, 40 e 41 del regio decreto n. 1214 del 1934, dettate per la parificazione del rendiconto generale dello Stato. Per l'effetto, l'attività di controllo della Corte trova esito in un'udienza pubblica e in una conseguente decisione da adottare *“con le formalità della sua giurisdizione contenziosa”*.

La decisione di parifica ha un contenuto complesso.

Innanzitutto, è un giudizio di accertamento, che ha ad oggetto la corrispondenza tra le risultanze del rendiconto e i dati delle scritture contabili, da cui scaturiscono effetti di certezza giuridica. La Corte accerta altresì che la gestione dell'organo esecutivo si sia svolta nel rispetto dei vincoli e delle autorizzazioni di spesa contenuti in tutti gli atti della programmazione finanziaria annuale. Viene esaminata, inoltre, la regolarità della gestione rappresentata nel rendiconto sotto il profilo della legittimità finanziaria, ovvero del rispetto delle norme e dei principi costituzionali posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e da tutti gli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria.

A tali verifiche, ascrivibili alla categoria dei controlli di legittimità/regolarità, il giudizio di parificazione affianca un controllo di tipo collaborativo, i cui esiti sono riassunti nella relazione allegata alla decisione di parificazione, ove, tra l'altro, la Corte 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 normativa che regola il giudizio è non solo risalente, ma anche lacunosa.

Nelle more di un non più rinviabile intervento del legislatore, questa Sezione ha seguito, anche quest'anno, una prassi operativa conforme al contenuto delle linee operative tracciate con la nota del Presidente della Corte dei conti n. 1250/2018/PRES del 16 maggio 2018. È stato quindi instaurato il contraddittorio con l'amministrazione regionale attraverso note istruttorie, con le quali la Regione ha potuto prendere contezza degli aspetti della gestione sui quali sono stati effettuati approfondimenti da parte della Sezione medesima, presentando le proprie deduzioni.

Di tale attività istruttoria e degli esiti della stessa è stata costantemente resa edotta la Procura regionale, la quale svolge nel giudizio un ruolo di garanzia e non è intestataria di autonomi poteri istruttori.

Rinviando ai capitoli della relazione per quanto riguarda gli esiti del controllo eseguito, va qui dato sintetico conto di alcuni aspetti di maggiore interesse.

Nel precedente giudizio di parificazione, la Sezione ha esaminato la questione relativa alla stipula, da parte della Regione, di un mutuo per la copertura del disavanzo generato da mutui autorizzati in precedenti esercizi e non contratti, che, alla luce di una possibile interpretazione della sentenza della Corte costituzionale n. 274 del 2017, si dubitava potesse presentare profili di illegittimità.

Ad esito di un'approfondita disamina della normativa e della suddetta pronuncia della Corte costituzionale, la Sezione ha infine riconosciuto la legittimità dell'operato della Regione.

Nell'esercizio 2018, la questione non si è riproposta, in quanto, pur in presenza di apposita autorizzazione contenuta nella legge di bilancio, la Regione non ha provveduto alla stipula del mutuo.

A tale riguardo, è da segnalare la novella legislativa recata dall'art. 1, comma 937 della legge di bilancio dello Stato n. 145 del 2018, con cui è stato aggiunto all'art. 40 del d. lgs n. 118 del 2011 il comma 2-bis. In estrema sintesi, la norma ha ripristinato la possibilità, a decorrere dall'esercizio 2018, per le Regioni e le Province autonome

in regola con i tempi di pagamento dei propri debiti, di dare copertura a spese di investimento mediante autorizzazione di mutui da contrarre solo per fare fronte ad effettive esigenze di cassa.

Nel prendere atto della novità normativa, non ci si può però esimere dal rilevare che essa si muove in palese controtendenza rispetto alle osservazioni della Corte costituzionale di cui alla sentenza precedentemente richiamata, piuttosto critiche nei confronti di tale forma di indebitamento, originata, secondo le testuali espressioni della Corte, *“da un’eccentrica prassi della gestione finanziaria delle Regioni”* ... che *“a lungo andare [...] si è rivelat[a] fonte di progressivi incrementi del disavanzo finanziario”*.

Altro aspetto di rilievo oggetto di esame nel corso del giudizio di parifica del rendiconto 2017 era stato relativo ai rapporti di credito/debito intercorrenti tra la Regione da un lato e, dall’altro, le società da essa partecipate e gli enti locali, che avevano evidenziato dei disallineamenti, capaci di incidere sul corretto importo del Fondo crediti di dubbia esigibilità e del Fondo pluriennale vincolato.

Relativamente ai rapporti con gli enti locali, la Regione ha confermato, anche nell’esercizio 2018, il permanere di difficoltà, per il superamento delle quali ha attivato un tavolo tecnico con gli Enti locali, da cui, al termine di una fase di sperimentazione, è scaturita l’approvazione di un modello contenente le indicazioni utili al fine di riscontrare le reciproche poste attive e passive nei rispettivi bilanci e pervenire ad una loro riconciliazione. Sugli esiti di tale iniziativa, la Sezione si riserva di condurre apposite verifiche.

Analoghe difficoltà permangono anche sul fronte dei rapporti di debito/credito con le società partecipate, accresciute dai diversi criteri di contabilizzazione applicati ai fini della loro rilevazione dalla Regione (in base ai principi della contabilità armonizzata di cui al d. lgs. n. 118/2011) e dagli Enti/Società partecipati (di norma in base ai principi della contabilità economico-patrimoniale). Le difficoltà rappresentate dalla Regione di pervenire ad una riconciliazione di tali rapporti non appaiono persuasive,

anche in relazione all'esistenza di precise disposizioni di legge che impongono un apposito procedimento a ciò finalizzato (art. 11, comma 6, lett j d. lgs. n. 118/2011).

Un ultimo punto che merita di essere accennato in questa premessa riguarda le tipologie di copertura delle leggi regionali che hanno comportato maggiori spese o minori entrate approvate nel corso del 2018, su cui la Sezione ha deliberato con apposita relazione annuale (v. deliberazione n. 65/2019/RQ del 13 giugno 2019).

Nell'occasione, la Sezione, pur dando atto, rispetto agli anni pregressi, di un tendenziale miglioramento nel percorso di adeguamento, avviato dalla Regione, alle disposizioni contemplate dalle leggi e dai regolamenti regionali a supporto dell'obbligo di assicurare copertura finanziaria alle leggi di spesa, ha tuttavia segnalato il permanere di diffuse carenze ed omissioni riscontrate tanto nel testo delle leggi esaminate quanto nelle relative relazioni tecniche.

## CAPITOLO I

### Programmazione regionale e manovra di bilancio

Sul piano delle valutazioni complessive dell'attività di programmazione è da registrare, rispetto al precedente esercizio 2017, un miglioramento nel Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFER) 2018-2020, nell'adesione ai canoni di chiarezza e semplificazione che presiedono alla pronta ed agevole comprensione dei programmi da realizzare, secondo i principi fissati in proposito dal d.lgs. n. 118/2011, per i quali gli atti di programmazione "devono essere predisposti in modo tale da consentire ai portatori di interessi di: a) conoscere, relativamente a missioni e programmi di bilancio, i risultati che l'ente si propone di conseguire; b) valutare il grado di effettivo conseguimento dei risultati al momento della rendicontazione".

Gli indirizzi del DEFER per il 2018 si muovono su cinque assi di azione che riguardano:

- il rafforzamento delle politiche di riforma istituzionale, con la razionalizzazione ed efficientamento delle Partecipate, l'attuazione delle funzioni associate dei Comuni e la Centrale unica acquisti;

- l'utilizzo dei fondi strutturali per incidere sulla dimensione aziendale, sull'internazionalizzazione, sull'innovazione in tutti i settori produttivi, per accrescere la qualità dell'agricoltura e posizionare l'immagine turistica della Regione;

- gli investimenti per lo sviluppo sostenibile nell'ambito delle politiche di programmazione territoriale, delle infrastrutture e dei servizi per la mobilità e della gestione efficiente dell'energia e dei rifiuti;

- il miglioramento del sistema di welfare regionale con l'adozione del Nuovo Piano Sanitario, l'utilizzo del FSE per politiche sociali;

- la programmazione integrata territoriale per l'Agenda Urbana, le Aree Interne, ITI Trasimeno.

- la ricostruzione e la ripartenza economica delle aree colpite dal sisma 2016.

A ciò si affiancano misure ed interventi legati alla ricostruzione e alla ripartenza economica delle aree colpite dal sisma 2016, su cui si riferisce specificamente in altra parte della relazione.

Nel contesto del quadro finanziario di riferimento, per il triennio 2018-2010 la Regione ha rilevato la criticità relativa alla “difficoltà di utilizzo dell’avanzo vincolato” (ex art. 9 della legge n. 243/2012 e ss. mm. ii.), con rallentamento nell’attuazione dei programmi operativi regionali dei fondi strutturali ed il rischio della mancata attivazione delle risorse comunitarie destinabili alle politiche di sviluppo della Regione.

La Regione ha inoltre evidenziato:

- la mancata risoluzione dei problemi di “riordino istituzionale delle province” e delle città metropolitane, in attuazione della legge n. 56/2014;
- l’inserimento all’articolo 39 del d.l. n. 50/2017, convertito nella legge n. 96/2017, della disposizione che diminuisce il Fondo per il finanziamento del Trasporto Pubblico locale del 20%, che per la Regione Umbria ammonta a circa 20 milioni di euro;
- l’obbligo di accantonamento di risorse, conseguenti al processo di armonizzazione contabile, per gli effetti restrittivi che produce sui bilanci.

In considerazione di quanto evidenziato e del contributo consistente al risanamento dei conti pubblici, l’azione della Regione, anche per i prossimi anni, dovrà necessariamente mantenere un profilo prudentiale di contenimento, risparmio e rigore, rafforzando l’opera di razionalizzazione e contenimento delle spese e privilegiando interventi di natura prioritaria e qualificanti.

Anche la “Relazione sullo stato di attuazione del programma di Governo e sull’Amministrazione Regionale”, che deve coordinarsi con il programma di governo e rendere evidenti gli ambiti della sua effettiva realizzazione, utilizzando la stessa chiave di lettura delle politiche previste dal Documento di Economia e Finanza regionale, mostra un miglioramento nella elaborazione, con maggiore chiarezza espositiva dei profili che evidenziano i risultati conseguiti.

In futuro, comunque, un contributo alla migliore valutazione dei risultati conseguiti potrà essere dato anche dal “Piano degli indicatori di Bilancio”, che potrà consentire la cd. “comparazione dei bilanci”.

Come per il precedente esercizio finanziario, anche in relazione al Bilancio di previsione 2018-2020, si rileva che non è stato operato alcun accantonamento al “Fondo passività potenziali” (ex art. 46, comma 2, del d.lgs. n.118/2011), pure prudenzialmente rilevante ai fini di eventuali riconoscimenti di debito (ex art. 73 del citato d.lgs. n.118/2011).

A tale proposito la Regione ha richiamato le considerazioni svolte nel precedente giudizio di parifica ed ha evidenziato, comunque, di aver adeguatamente dato applicazione concreta al principio di prudenza e salvaguardia da potenziali rischi, apprestando ulteriori accantonamenti relativi a potenziali passività sia in sede di rendiconto 2017 che di rendiconto 2018, mentre nel bilancio di previsione sono previsti accantonamenti per fondo contenzioso e fondo perdite società partecipate.

Si prende atto di quanto evidenziato dalla Regione, tuttavia si osserva che l'accantonamento per “passività potenziali” attiene alla copertura di rischi ulteriori e diversi (quali quelli derivanti dal riconoscimento di debiti fuori bilancio, su cui si dirà in prosieguo) rispetto a quelli più specifici e previamente individuati per i quali sono apprestati i fondi posti in essere dalla Regione. Come osservato nella relazione allegata alla precedente decisione di parifica, il fondo in questione partecipa alla funzione di preservare prospetticamente gli equilibri “dinamici” di bilancio e il suo appostamento in bilancio, in misura adeguata, è affidato alla sensibilità dell’Ente, sotto il profilo della sua capacità di intercettare i fenomeni che in concreto possono determinare passività, al momento solo “potenziali” e perciò non ben visibili, se non addirittura “occulte”. Trattasi, invero, di “passività” che per le loro caratteristiche possono rivelarsi particolarmente insidiose e perciò ancor più pericolose per gli equilibri dinamici di bilanci.

## **CAPITOLO II**

### **I risultati della gestione**

La Sezione, nel dare atto della permanenza degli equilibri di bilancio sia in sede di previsioni iniziali, sia in fase di assestamento, rileva che l'esercizio si è chiuso, invece, con uno squilibrio finale di € 25.271.738,73 determinato dal risultato negativo della gestione in conto capitale (- € 64.194.951,60), solo parzialmente assorbito dal risultato positivo della gestione corrente (€ 38.923.212,82).

In merito alla effettiva consistenza dei residui passivi, occorre rilevare che le verifiche condotte hanno evidenziato crediti vantati dagli organismi partecipati superiori rispetto ai debiti rilevati dalla Regione per € 12.023.665,72.

Pur tenendo in considerazione l'accordo transattivo recentemente definito tra la Regione e Umbria TPL e Mobilità (secondo quanto riferito dai rappresentanti della Regione nel corso dell'adunanza predibattimentale del 2 luglio 2019) relativo al contenzioso sul credito vantato dalla società per € 10,5 milioni, permangono comunque disallineamenti, già rilevati anche con riferimento al precedente esercizio, che impongono una sollecita verifica della effettiva esistenza dei relativi rapporti obbligatori e delle conseguenti annotazioni contabili. Su tale problematica, si riferisce più specificamente in altra parte della relazione.

Inoltre occorre evidenziare che sulla 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.

In proposito 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.

Relativamente ai rapporti con gli Enti locali, la Sezione prende atto del percorso intrapreso per il miglioramento del processo di riconciliazione, anche per il tramite dell'istituzione di un tavolo tecnico formato dai rappresentanti degli Enti locali e della

Regione con la sperimentazione dell'utilizzo di un apposito format nel quale indicare le poste creditorie e debitorie nei confronti della Regione.

Anche nell'adunanza predibattimentale del 2 luglio 2019, i rappresentanti della Regione hanno ribadito, come già fatto, peraltro, in occasione della parificazione del rendiconto 2017, la sussistenza di ragioni obiettive (quali, ad esempio, il disallineamento temporale che sussiste tra le operazioni di riaccertamento ordinario dei residui della Regione e quelle degli enti locali) che sono alla base del fenomeno.

Tuttavia, il percorso intrapreso che dovrebbe, secondo quanto riferito nella suddetta adunanza, portare, in prospettiva, al risultato atteso di una compiuta riconciliazione delle rispettive registrazioni contabili, non è ancora concluso, e pertanto si evidenzia il permanere dei disallineamenti già rilevati, sia in termini di effettiva esistenza del sottostante rapporto obbligatorio, sia in termini di reale scadenza del rapporto obbligatorio stesso, comunque esistente, con i conseguenti riflessi nella determinazione del F.C.D.E. (per il primo profilo) e del F.P.V. (per il secondo profilo).

Inoltre, relativamente alla determinazione del FPV, la verifica a campione condotta mostra, anche per l'esercizio 2018, le criticità già evidenziate per il precedente giudizio di parificazione.

Le controdeduzioni presentate dalla Regione su tali verifiche hanno, in definitiva, confermato che una componente essenziale dei riscontrati disallineamenti risiede nella mancanza della necessaria "comunicazione" contabile tra la Regione e gli Enti Locali beneficiari di contributi e trasferimenti. Altrettanto evidente, proprio dai casi esaminati a campione, è che l'assunzione degli impegni non appare supportata da idonei cronoprogrammi, tali da conferire adeguata veridicità alle valutazioni formulate in termini di esigibilità.

Riguardo alle quote accantonate sul risultato di amministrazione, e più specificamente alla congruità del "Fondo accantonamento per passività potenziali derivanti dalla gestione delle società partecipate", alla luce del risultato di esercizio negativo 2018 previsto per la partecipata Gepafin S.p.A. si riferisce in altra parte della relazione.

L'applicazione al risultato di amministrazione regionale delle quote accantonate e vincolate determina un disavanzo effettivo pari a - € 99.594.488,35, di cui:

a) € 71.894.514,30 corrispondente al debito autorizzato e non contratto al 31 dicembre 2018;

b) € 27.699.974,05 generato dall'accantonamento al fondo anticipazione di liquidità *ex* d.l. n. 35/2013, costituito ai sensi del d.l. n. 179/2015, per la parte ancora da ripianare.

## **CAPITOLO III**

### **L'indebitamento regionale**

Il debito complessivo della Regione è pari a 537.732 migliaia di euro.

Per l'esercizio in esame è stato autorizzato il ricorso all'indebitamento fino all'importo di euro 8.000.000,00. Il nuovo debito ammonta ad euro 8.000.000,00 ed è stato contratto con la Cassa Depositi e Prestiti.

In proposito la Sezione prende atto del rispetto da parte della Regione della cd. "Capacità di indebitamento".

In relazione al "contributo agli investimenti alle Province per il finanziamento delle spese di manutenzione straordinaria della viabilità regionale", pari a 4.000.000,00 di euro, poiché l'Amministrazione non aveva esaurientemente risposto ai quesiti in merito alle modalità di utilizzo dei contributi da parte delle Province e alla rendicontazione degli stessi, questa Sezione ha inviato un'ulteriore nota, con la quale è stato chiesto altresì di precisare la tipologia di ciascun intervento effettuato e/o in corso di effettuazione. La Regione ha riscontrato la richiesta con nota prot. n. 121514 del 25.6.2019, con motivazione non completa.

La documentazione richiesta necessitava alla Sezione per valutare se effettivamente le opere che le Province si sono impegnate a realizzare rientrano o meno nella categoria di investimenti di cui alla lettera b), dell'art. 3, comma 18, della legge n. 350/2003 ("la costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere e impianti") per la quale è consentito il ricorso all'indebitamento ex art. 119, comma 6, della Costituzione.

All'adunanza del 2 luglio 2019, il rappresentante della Regione ha riferito che, in merito agli investimenti delle Province finanziati da mutuo, riteneva di aver dato già esauritiva informazione sulla natura di manutenzione straordinaria degli investimenti programmati, con l'ultima nota del 24 giugno. In data 3 luglio 2019 detto rappresentante ha inviato ulteriore documentazione a riguardo.

L'analisi della documentazione inviata, ad un primo esame, sembra evidenziare la riconducibilità degli interventi nella categoria degli investimenti di cui sopra. La Sezione si riserva comunque di approfondire tali aspetti in un momento successivo.

## CAPITOLO IV

### La gestione dell'entrata e della spesa

Per quanto concerne la gestione dell'entrata e della spesa, occorre rilevare che le previsioni definitive relative alle entrate si attestano su € 6.364,4 mln, di cui: a) € 168 mln riferiti al Fondo pluriennale vincolato.; b) € 46,9 mln da avanzo di amministrazione; c) € 27,6 mln da "Fondo anticipazione liquidità".

Gli accertamenti di competenza sono stati pari ad € 2.961,6 mln (il 29% delle previsioni) e le riscossioni ammontano ad € 2.484,4 mln (l'83% degli accertamenti), con la conseguente formazione di residui attivi per € 477,2 mln; il 48% di questi ultimi proviene da entrate del Titolo I, riferibili prevalentemente ai "Fondi perequativi da Amministrazioni centrali", in particolare al "Fondo perequativo dallo Stato – Sanità".

Relativamente alle spese si rileva che le previsioni definitive, in perfetta simmetria con le entrate, ammontano ad € 6.364,4 mln, di cui il 46% impegnate (€ 2.960,4 mln), il 49% relative ad economie (€ 3.262,7 mln) ed il 2% relative al Fondo pluriennale vincolato (€ 141,3 mln).

I pagamenti ammontano all'85% degli impegni assunti (€ 2.539,6 mln) ed i residui al restante 15% (€ 420,8 mln). Con specifico riferimento alle spese di "rappresentanza, mostre, convegni e pubblicità", la Sezione ritiene opportuno richiamare ancora una volta l'attenzione della Regione sulla necessità di distinguere quanto riferibile ai "costi degli apparati amministrativi", ex art. 6, co. 8, del d.l. n. 78/2010, dalle spese inserite in programmi di sviluppo socio-economico per la comunità ed il territorio umbro. Merita segnalazione, inoltre, la mancata adozione e conseguente trasmissione della documentazione concernente il rispetto dei limiti di spesa per il personale previsti dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 e di quanto previsto dal comma 2-bis della medesima disposizione, in materia di riduzione dei fondi destinati al trattamento accessorio del personale. La Regione, nelle controdeduzioni trasmesse

con nota del 1° luglio 2019, ha sul punto riferito che la delibera relativa al rispetto dei predetti limiti è in corso di predisposizione.

## **CAPITOLO V**

### **L'organizzazione dell'Amministrazione regionale, incarichi esterni e controlli interni**

In relazione ai profili d'analisi concernenti l'organizzazione dell'Amministrazione regionale, occorre segnalare la persistenza di alcune criticità già considerate negli esercizi precedenti.

Ci si riferisce, anzitutto, al permanere degli eccessivi “costi della politica”, legati agli incarichi afferenti alle “strutture di supporto” degli organi politico amministrativi dell'Ente. Non condivisibili si ritengono, infatti, le considerazioni espresse dalla Regione in ordine alla diretta correlazione tra la determinazione dei compensi ed il potere di scelta fiduciaria del personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione con l'Organo politico. Devono, altresì, essere ribadite le considerazioni espresse nel 2018 in ordine alla non adeguata proporzione tra le posizioni organizzative presenti in Regione ed il quantitativo di personale in servizio. Pur a fronte di una riduzione delle prime, le informazioni fornite rappresentano una realtà quasi coincidente con quella prospettata con riferimento al 2017: le posizioni organizzative 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). La Regione ha in proposito annunciato la revisione del sistema delle posizioni organizzative in attuazione di quanto disposto dal nuovo CCNL funzioni locali sottoscritto il 21 maggio 2018.

Con riferimento al funzionamento del sistema dei controlli interni, ci si limita a prendere atto delle segnalazioni della Regione in ordine all'ampio processo di riforma che si afferma in fase di realizzazione nel corso del 2019; la Sezione si riserva di adottare specifica deliberazione su tale aspetto, a seguito della ricezione della Relazione annuale del Presidente della Regione, da predisporre sulla base delle linee guida elaborate dalla Sezione delle Autonomie ed approvate con delibera SEZAUT/11/2019/INPR, pubblicata il 26 giugno 2019.

## **CAPITOLO VI**

### **Il Servizio Sanitario Regionale**

Il settore della sanità costituisce oggetto di osservazione e controllo da parte della Sezione regionale attraverso l'esame annuale delle relazioni dei collegi sindacali sui rendiconti degli Enti del Servizio Sanitario Regionale. In sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione per l'anno 2018, si ritiene tuttavia opportuno approfondire alcuni significativi aspetti della gestione sanitaria.

L'area d'intervento dedicata alla sanità assorbe annualmente gran parte delle risorse finanziarie impegnate dalla Regione Umbria (cfr. paragrafo 6.3.4 sulla spesa regionale).

Nel 2018 sia la Regione che le Aziende sanitarie dell'Umbria hanno assicurato l'equilibrio economico della gestione sanitaria.

La gestione sanitaria del 2018, in termini sia di accertamenti sia di impegni, incide in ragione del 71 per cento circa dei corrispondenti dati del bilancio regionale.

La spesa sanitaria corrente del 2018, in termini di impegni e di pagamenti, rappresenta rispettivamente il 79,96 per cento e l'80,69 per cento della complessiva spesa corrente regionale.

Si dà atto in via preliminare che nella graduatoria predisposta secondo gli indicatori di qualità, appropriatezza ed efficienza dei servizi erogati, definiti preventivamente con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>1</sup> ed elaborati con riferimento all'anno 2015, l'Umbria è risultata per il 2018 la prima in graduatoria delle cinque

---

<sup>1</sup> Le valutazioni della Conferenza sono circoscritte a tre Regioni prescelte tra quelle indicate, in numero non superiore a cinque, dal Ministro della Salute (di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentito il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale). Le indicazioni del Ministero della Salute si basano, oltre che sui livelli di erogazione del LES e sulle condizioni di equilibrio economico, sulla base di criteri di qualità, appropriatezza ed efficienza dei servizi erogati, definiti preventivamente con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

regioni eligibili<sup>2</sup> tra le quali la Conferenza Stato-Regioni ha poi individuato le tre Regioni *benchmark* per la definizione dei costi e dei fabbisogni standard regionali per il riparto del Fondo Sanitario 2018.

Anche per l'anno 2019, sulla base dei più recenti indicatori relativi all'anno 2016, l'Umbria, risultando seconda tra le cinque regioni eligibili<sup>3</sup>, è rientrata tra le tre regioni scelte dalla Conferenza per la definizione dei costi e dei fabbisogni per il riparto del FSN.

La Regione ha riferito che si è conclusa positivamente per l'Umbria anche la procedura avviata per l'anno 2017 dal Tavolo di verifica degli adempimenti regionali istituito presso il MEF dalla Intesa Stato-Regioni del 23.3.2005, quale presupposto necessario per l'accesso alla quota premiale del FSN per il relativo anno.

### ***La spesa per acquisto di beni e servizi***

I dati forniti dall'Amministrazione mostrano un progressivo miglioramento dell'indice di acquisti mediante procedure centralizzate relativi a categorie merceologiche di beni presenti nella piattaforma CONSIP, attestandosi nel 2018 al 64 per cento del totale acquisti, a fronte del 59 per cento del 2017<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Come evidenziato, da ultimo, nella "Nota metodologica" del Ministero della Salute n. 0005426 del 29.5.2018 e nella successiva Intesa Stato-Regioni rep. n. 111/CSR del 21.6.2018, per il 2018 le cinque regioni eligibili sono risultate, nell'ordine: Umbria, Emilia-Romagna, Marche, Lombardia e Veneto.

<sup>3</sup> Come evidenziato nella predetta nota metodologica n. 0032826/2018, per il 2019 le cinque regioni eligibili sono risultate, nell'ordine: Piemonte, Umbria, Emilia-Romagna, Marche e Veneto.

<sup>4</sup> Ai sensi dell'art. 15, comma 13, lett. d) del d.l.n. 95/2012 "... gli enti del servizio sanitario nazionale, ovvero, per essi, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, utilizzano, per l'acquisto di beni e servizi di importo pari o superiore a € 1.000 relativi alle categorie merceologiche presenti nella piattaforma CONSIP, gli strumenti di acquisto e negoziazione telematici messi a disposizione dalla stessa CONSIP, ovvero, se disponibili, dalle centrali di committenza regionali di riferimento costituite ai sensi dell'articolo 1, comma 455, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. I contratti stipulati in violazione di quanto disposto dalla presente lettera sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa. Il rispetto di quanto disposto dalla presente lettera costituisce adempimento ai fini dell'accesso al finanziamento integrativo al Servizio sanitario nazionale. Alla verifica del predetto adempimento provvede il Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12 dell'intesa Stato-regioni del 23 marzo 2005, pubblicata nel supplemento alla Gazzetta Ufficiale n. 105 del 7 maggio 2005 ...".

### ***La spesa per il personale e per gli incarichi libero professionali***

In occasione della verifica dei bilanci 2016 delle Aziende sanitarie, la Sezione aveva rilevato il superamento del limite di spesa per il personale a tempo determinato, fissato al 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009 dall'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.

In quella circostanza la Sezione aveva peraltro evidenziato come la Regione avesse inteso rimediare a tale contrasto apportando apposite modifiche al citato art. 47-bis della l.r. n. 11/2015.

Nel nuovo testo definito dall'articolo 6, della l.r. n. 18 del 29 dicembre 2016 (in vigore dall'1.1.2017), il richiamato art. 47-bis dispone che:

*“1. Gli enti del Servizio sanitario regionale (SSR) applicano le disposizioni di principio di cui agli articoli 6 e 9 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 [...] Resta ferma la possibilità, per gli stessi enti, di ricorrere comunque ad assunzioni di personale a tempo determinato e ad altre tipologie di rapporto di lavoro flessibile, nella misura strettamente necessaria ad assicurare le attività di emergenza e urgenza o il mantenimento dei livelli essenziali di assistenza.*

*2. La Giunta regionale definisce le direttive per assicurare le finalità di cui al comma 1 e procede annualmente alla verifica del rispetto da parte degli enti del SSR delle condizioni e dei limiti ivi recati”.*

Con la D.G.R. n. 600 del 31.5.2017 la Giunta Regionale ha definito le direttive di cui al comma 2, dell'art. 47-bis sopra riportato, deliberando quanto segue:

*“2) [...] le Aziende del Servizio sanitario regionale non possono attivare per l'anno 2017 ulteriori contratti comportanti assunzioni di personale a tempo determinato e ad altre tipologie di rapporti di lavoro flessibile, salvo:*

*a) quelli le cui spese sono parzialmente finanziate (per la quota parte) ovvero interamente finanziati da fondi dell'Unione europea e da finanziamenti specifici aggiuntivi le cui spese non devono essere computate ai fini di quanto sopra disposto ai sensi del comma 28 dell'articolo 9 del D.L. 31 maggio 2010, n.78;*

*b) quelli che contengono espressamente le motivazioni previste dall'art. 47/bis, comma 1, seconda parte della l.r. 9 aprile 2015, n. 11 e cioè nella misura necessaria ad assicurare le attività di emergenza ed urgenza o il mantenimento dei livelli essenziali di assistenza, e comunque nel rispetto dei limiti di spesa del personale ai sensi dell'articolo 1, comma 565 lett. a) della legge 27 dicembre 2006, 296 e successive modificazioni e integrazioni<sup>5</sup>;*

*3) [...] che le Aziende del Servizio sanitario regionale devono, ai sensi e per gli effetti delle disposizioni normative sopra citate, rendicontare le assunzioni effettuate, trasmettendo alla Giunta regionale l'elenco degli atti assunti, corredati della relativa copia.”*

Con successiva D.G.R. n. 614 dell'11.6.2018, 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”*.

Al contrario, i dati concernenti il costo delle prestazioni di lavoro in argomento, esposti al punto n. 14 delle Relazioni-questionario dei Collegi sindacali delle Aziende mostrano, tuttavia, che anche nell'anno 2017 le Aziende di fatto hanno superato il limite di cui all'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010.

Occorre evidenziare al riguardo che il richiamato art. 47-bis della l. r. n. 11/2015, pur allineandosi, nel primo periodo, alla normativa nazionale, nel secondo periodo tiene *“ferma la possibilità [...] di ricorrere comunque ad assunzioni di personale a tempo determinato e ad altre tipologie di rapporti di lavoro flessibile, nella misura*

---

<sup>5</sup> Il richiamato comma 565, dispone che *“[...] gli enti del Servizio sanitario nazionale [...] concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando misure necessarie a garantire che le spese del personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, non superino per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1,4 per cento [...]”*.

*strettamente necessaria ad assicurare le attività di emergenza urgenza o il mantenimento dei livelli essenziali di assistenza”.*

Tale possibilità, che attiene alla stipula di nuovi contratti, non sembra – e comunque non può - consentire alcuna deroga al richiamato art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010, 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.

Peraltro la stessa D.G.R. n. 600/2017, prima richiamata, ribadisce che, anche in caso di emergenza, urgenza o mantenimento dei LEA, non sia consentito superare i limiti posti dalla norma nazionale, sia pure (inopinatamente) individuati in quelli posti dall’art. 1, comma 565, lett. a) della legge n. 296/2006, anziché dall’art. 9, comma 28, del D.L. 78/2010, pure richiamato al primo periodo del citato nuovo art. 47-bis oggetto di attuazione.

L’argomento costituirà oggetto di approfondimento in occasione dell’esame dei bilanci approvati dalle Aziende sanitarie<sup>6</sup>.

### ***La spesa farmaceutica***

Dal Rapporto AIFA sul “Monitoraggio della Spesa Farmaceutica Nazionale e Regionale – Gennaio-Dicembre 2018 Primo rilascio” dell’11.4.2019<sup>7</sup>, risulta che la spesa farmaceutica convenzionata, attestandosi al 7,5 per cento del FNS assegnato alla Regione Umbria, non ha superato il tetto di spesa fissato al 7,96 per cento del predetto FNS.

---

<sup>6</sup> A voler ritenere, infatti, le disposizioni contenute nell’art. 47-bis, della l.r. n. 11/2015 (nel testo in vigore a decorrere dall’1.1.2017) conformi all’art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010, dovrebbe assumersi che la Giunta regionale, nel definire le direttive, abbia adottato una errata interpretazione della norma, individuando un limite diverso rispetto a quello contenuto nella stessa (D.G.R. n. 600/2018, punto 2, lett. b, del deliberato), con conseguente disapplicazione del disposto normativo di cui all’art. 9, comma 28, D.L. n. 78/2010.

<sup>7</sup>Rapporto pubblicato nel sito dell’AIFA (Agenzia Italiana del Farmaco), [www.agenziafarmaco.gov.it](http://www.agenziafarmaco.gov.it)

Per converso, la spesa farmaceutica per acquisti diretti dell'Umbria nel 2018 ha inciso sul FSN in ragione del 10,25 per cento, risultando pertanto superiore al nuovo tetto di spesa fissato al 6,89 per cento del FSN<sup>8</sup>. I dati evidenziano inoltre un incremento della spesa rispetto al precedente esercizio.

In merito al superamento del tetto di spesa in esame l'Amministrazione ha sostanzialmente riproposto quanto comunicato in occasione dei precedenti giudizi di parificazione, che di per sé non sembra giustificare né lo sfioramento del tetto né la maggior spesa sostenuta rispetto al dato medio nazionale.

In particolare, la Regione sostiene che *“tale scostamento è solo in parte ascrivibile alle responsabilità delle Regioni ed è invece sintomo di una criticità di sistema.”*

#### ***Gli obiettivi assegnati ai Direttori Generali e la valutazione dei risultati***

La procedura di valutazione dell'attività dei Direttori Generali è disciplinata all'art. 28 della legge regionale n. 11/2015.

Gli obiettivi per l'anno 2018 risultano assegnati ai Direttori generali delle Aziende sanitarie regionali con D.G.R. n. 433 del 3 maggio 2018.

Rispetto al 2017, anno per il quale gli obiettivi erano stati assegnati a ridosso della conclusione dell'anno, con D.G.R. n. 1528 del 18.12.2017, si registra un miglioramento nella tempistica.

Gli obiettivi sono esplicitati in n. 4 allegati alla D.G.R., per ciascuna delle Aziende del S.S.R., e risultano suddivisi nelle seguenti quattro tipologie: a) indicatori MES; b) liste di attesa; c) governo della spesa; d) salute e servizi (piano regionale della cronicità, sicurezza delle cure, lotta al tabagismo all'interno delle strutture sanitarie). Dalla documentazione esibita in sede di controdeduzioni alla bozza di relazione sul giudizio di parificazione del rendiconto 2018, si desume che per ciascuno di predetti

---

<sup>8</sup> L'incidenza della spesa farmaceutica per acquisti diretti (gennaio-dicembre 2018) per Italia è pari all'8,85% (spesa di € 9.977,2 milioni su FSN di € 112.773,9 milioni). Il Rapporto AIFA mostra un generalizzato “sfioramento” del tetto per tutte le Regioni.

obiettivi è stato definito il peso specifico rilevante ai fini del giudizio di valutazione finale.

Secondo quanto previsto dal richiamato art. 28, nel processo di valutazione rileva anche la “Relazione sanitaria aziendale annuale” di cui all’art. 29, che attesta i risultati raggiunti annualmente dai Direttori Generali delle Aziende, in considerazione degli obiettivi e degli indicatori di valutazione previamente definiti dalla Giunta regionale. La Relazione predisposta dai Direttori generali è trasmessa alla Giunta regionale entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello di riferimento (art. 29, l.r. 11/2015).

Inoltre, come disposto dal comma 1 del medesimo articolo 28, costituisce oggetto di valutazione anche il “*mancato rispetto da parte del Direttore generale della normativa vigente in materia di contenimento della spesa per beni e servizi ai sensi dell’art. 2 del decreto legge 18 settembre 2001, n. 347*”. Considerato peraltro che il rispetto di tale disposizione è soggetto alla valutazione del Tavolo di verifica degli adempimenti regionali istituito presso il MEF, la conclusione del processo di valutazione da parte della Regione è subordinato all’esito di tali verifiche.

L’Amministrazione ha comunicato che, in attesa dell’esito del Tavolo Adempimenti LEA, non è stato ancora possibile completare il processo di valutazione dei Direttori generali della Aziende Sanitarie regionali per gli anni 2017 e 2018.

Non risulta ancora conclusa neanche la procedura di valutazione per l’anno 2016, come riferito dall’Amministrazione, la quale ha fatto sapere che le valutazioni/schede tecniche, relative al grado di conseguimento degli obiettivi da parte dei direttori generali in carica nel periodo di riferimento, “*sono state inviate all’OIV per le valutazioni di competenza. A seguito della pronuncia dell’OIV, tutta la documentazione sarà sottoposta alla Giunta regionale che si esprimerà sull’incremento da attribuire ai direttori generali concludendo la procedura*”.

Sul piano dei contenuti sostanziali, il sistema di definizione e assegnazione degli obiettivi ai Direttori generali e, a seguire, a tutto il personale inquadrato nella dirigenza, ripropone sostanzialmente le criticità già riscontrate dalla Sezione per l’anno precedente, di seguito riepilogate:

- la prassi di stabilire *a posteriori* (vedi quanto previsto dall'art. 6, comma 3, del contratto, riportato alla nota n. 58), anziché preventivamente, l'incremento del trattamento economico di spettanza, motivato dal conseguimento degli obiettivi assegnati, concorre al depotenziamento del sistema incentivante; non può ritenersi rispondente agli scopi propri di un efficace sistema incentivante, la prassi invalsa presso la Regione Umbria, secondo cui l'entità del compenso variabile legato al conseguimento degli obiettivi, spettante ai Direttori Generali entro il limite previsto dal contratto di lavoro (20% del trattamento economico ordinario), è stabilito autonomamente anno per anno dalla Giunta regionale sulla base di valutazioni e/o considerazioni tratte *a posteriori*, che non trovano preventiva specificazione né nel contratto di lavoro né nell'atto di assegnazione degli obiettivi;
- dalle apposite schede allegate alla D.G.R. n. 433/2018, non è dato desumere il rilievo specifico ("pesatura") che, nella preventiva valutazione comparativa degli obiettivi assegnati, assumono quelli afferenti al "governo della spesa" e alla "salute e servizi"; tale incompletezza non è rinvenibile, invece, nelle ulteriori schede esibite dall'Ente in sede di controdeduzioni;
- il sistema incentivante adottato dalla Regione omette di enucleare le conseguenze connesse con la realizzazione parziale degli obiettivi.

È evidente infine come il procedimento di valutazione non possa risolversi nella mera "presa d'atto" dei risultati comunicati dai Direttori generali nella "Relazione sanitaria aziendale annuale" (ex art. 29, d. lgs. n. 11/2015) senza svolgere le opportune considerazioni critiche con riguardo soprattutto agli obiettivi che non risultino conseguiti.

Anche per il 2018 le considerazioni esposte, benché riferite agli obiettivi assegnati ai Dirigenti generali, offrono elementi utili per valutare l'adeguatezza del sistema di programmazione nel complesso, la cui efficacia fa perno proprio sulla responsabilizzazione dei vertici dell'Amministrazione.

La Regione, peraltro, non ha fornito alcun riscontro concreto alle osservazioni critiche della Sezione sul punto, già contenute nella Relazione allegata al giudizio di parificazione del Rendiconto per l'esercizio 2017.

Si aggiunga che la tempestiva emanazione della deliberazione di verifica finale dei risultati, quale elemento determinante ai fini dell'applicazione del sistema incentivante, nella prassi della Regione Umbria è ostacolata, oltre che dal ritardo accumulato dal Tavolo di valutazione centrale, anche dalla complessità del procedimento di valutazione interno, con il coinvolgimento di più soggetti, i cui contributi sono assicurati a volte con notevole ritardo<sup>9</sup>.

### ***I controlli sulla qualità ed appropriatezza delle prestazioni sanitarie***

In conformità al disposto dell'art. 88, della legge n. 388/2000 e s.m.i., la Regione è tenuta ad assicurare, per ciascun soggetto erogatore, un controllo analitico annuo di almeno il 10 per cento delle cartelle cliniche e delle corrispondenti schede di dimissione, in conformità a specifici protocolli di valutazione e secondo criteri di campionamento rigorosamente casuali. Tali controlli sono estesi alla totalità delle cartelle cliniche per le prestazioni ad alto rischio di inappropriata individuata dalle regioni, sulla base di parametri definiti con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali del 10 dicembre 2009 (*“Controlli sulle cartelle cliniche”*), secondo cui *“il totale delle cartelle cliniche da controllare in applicazione dei parametri di cui all'art. 2 deve essere pari ad almeno il 2,5% del totale dei ricoveri complessivi erogati dalla Regione”*.

Le Regioni trasmettono ogni anno al Ministero della Salute, entro il 30 maggio, il *report* relativo ai controlli effettuati con riferimento all'anno precedente<sup>10</sup>.

I controlli sulle prestazioni sanitarie erogate dai soggetti pubblici e privati accreditati, che la Regione Umbria deve *“assicurare”*, sono regolati, per l'anno 2018, dalle Linee

---

<sup>9</sup> La procedura di valutazione per l'anno 2016, ad esempio, è tuttora *“incagliata”* all'interno della Regione, benché il Tavolo centrale abbia già fatto pervenire il proprio referto relativo al 2017 e, molto tempo prima, quello relativo al 2016.

<sup>10</sup> Secondo quanto previsto dal successivo comma 4, la trasmissione del report *“costituisce oggetto di valutazione in sede di verifica degli adempimenti, di cui all'intesa stipulata dallo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano il 23 marzo 2005 a cura del Comitato di cui all'art. 9 della predetta Intesa”*.

guida approvate con la D.G.R. n. 857 del 24.7.2017, distintamente per il “*controllo interno*” e il “*controllo esterno*”.

Il “*controllo interno*” è effettuato dalle strutture erogatrici in base alle risultanze dell’archivio dei dimessi nell’anno. Le singole Aziende, alla fine di ogni anno, inviano alla Regione specifici report riepilogativi contenenti anche informazioni sui risultati economici prodotti che, secondo le indicazioni del Ministero della Salute, concorrono alla formazione della relazione annuale da inviare al Ministero stesso nell’ambito degli adempimenti richiesti dal Tavolo LEA.

Benché richiesti, non sono stati comunicati gli esiti dei controlli interni, così come desumibili dai “moduli riepilogativi” trasmessi trimestralmente dai soggetti erogatori, per i quali non sembra sia stata prevista da parte della Regione una fase di formale trattazione.

Relativamente al “*controllo esterno*” le Linee guida prevedono la facoltà di effettuare controlli sui soggetti erogatori “*avvalendosi anche del personale sanitario addetto a tale attività presso i singoli erogatori*”. A tal fine, è stato istituito il “*Comitato per i controlli esterni*” cui partecipano operatori delle Aziende Sanitarie Regionali.

Riguardo al “controllo esterno”, con nota prot. n. 0116719 del 17 giugno 2019, la Regione ha trasmesso la “*Relazione dell’attività di controllo sulle schede di dimissione ospedaliera SDO*”, distintamente per gli anni 2016 e 2017.

Come riportato nella Relazione, il controllo esterno, in termini generali, ha evidenziato basse percentuali di non concordanza e, in tanti casi, inappropriatezze riconducibili alle diverse modalità di interpretazione e codifica delle fattispecie esaminate.

Per l’anno 2017, secondo quanto riportato nella Relazione, i controlli esterni sono stati conformati in modo da “*evitare di raddoppiare i controlli essendo i valutatori gli stessi professionisti impiegati per il controllo interno e per il controllo esterno*”. A quest’ultimo proposito, 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.

Non senza sottacere i buoni risultati conseguiti sul piano del mantenimento degli equilibri di bilancio nel settore della sanità, del miglioramento dell'indice degli acquisti centralizzati, delle *performance* gestionali valutate positivamente ai fini del *benchmarking* nazionale e dei più adeguati assetti della programmazione e della misurabilità dei risultati, deve osservarsi come le diverse aree di intervento esaminate dalla Sezione presentino ancora importanti sacche di criticità, in buona parte già segnalate nei giudizi di parificazione degli anni precedenti.

Nella trattazione dei diversi aspetti che hanno caratterizzano il settore della sanità nel 2018, si è avuto modo di rilevare, infatti, l'ennesimo sfioramento della spesa farmaceutica per acquisti diretti, il superamento del limite di spesa per il costo del lavoro a tempo determinato, la perdurante inadeguatezza del sistema di valutazione dei dirigenti e, in generale, dei controlli sulla gestione sanitaria.

L'Ente non ha dato dimostrazione di aver recepito tutte le osservazioni, sostanzialmente analoghe, mosse nella relazione sul giudizio di parificazione del rendiconto 2017.

In più, è affiorata una scarsa attenzione nel curare gli aspetti attuativi del sistema di controlli sulla gestione del servizio sanitario, con propensione a indugiare sui profili organizzativi più che sulla rappresentazione e analisi di proficuità dei relativi risultati. Desta perplessità, come già detto, la sovrapposizione di competenze nei medesimi soggetti che, nella qualità di controllori esterni, sono chiamati a controllare il loro stesso operato nella veste di controllori interni.

## CAPITOLO VII

### Il Conto Economico e lo Stato Patrimoniale

La Regione Umbria si è dotata di un sistema di contabilità economico patrimoniale che affianca la contabilità finanziaria, in applicazione del principio contabile di cui all'Allegato A/3 del d.lgs. n. 118/2011. Ha adottato, pertanto, un piano dei conti integrato, costituito dalle unità elementari del bilancio finanziario gestionale, raccordati con i conti economico patrimoniali.

A tal fine, è stato compilato il Nuovo Inventario dei beni appartenenti alla Regione, che, assieme alle risultanze dei vari conti, costituisce la base di riferimento per la redazione del conto economico, dello stato patrimoniale e del bilancio consolidato, secondo gli schemi allegati al citato d.lgs. n. 118/2011.

Il risultato economico dell'esercizio 2018 si attesta a 59,0 milioni di euro, con un aumento di 22,1 milioni (+60 per cento) sul 2017. Aumentano i costi (+3,35 per cento sul 2017), ma ancor più i componenti positivi della gestione economica (+4,25 per cento).

L'ammontare dei tributi è di 1.725,0 milioni, in aumento di 7,8 milioni rispetto al 2017.

Aumentano pressoché tutte le voci di costo, fatta eccezione per le prestazioni di servizio e per il personale dipendente, in cui importo si riduce, per entrambi, di 3 milioni di euro circa.

I trasferimenti e contributi, pari a 2.201,7 milioni, di cui 2.063,8 milioni per trasferimenti correnti alle ASL e ai comuni, rappresentano il 91,5 per cento dei complessivi componenti negativi della gestione.

Lo stato patrimoniale al 31.12.2018 mostra un patrimonio netto di 431,7 milioni, con un aumento di 27,3 milioni sul 2017, inferiore rispetto all'utile di esercizio che – come già detto - è di 59,0 milioni. La differenza è dovuta all'utilizzo di riserve patrimoniali costituite in anni pregressi.

Le immobilizzazioni finanziarie diverse dai crediti ammontano a 589,3 milioni (-5,7 per cento sul 2017) e si riferiscono quasi esclusivamente a partecipazioni in società controllate e non.

Lo stato patrimoniale mostra crediti per 95,7 milioni, al netto dei 12,8 milioni vantati nei confronti di Umbria TPL e Mobilità S.p.A., interamente svalutati mediante imputazione al Fondo svalutazione crediti.

Le partecipazioni nelle cooperative agricole Ex Esau, pari a 1,8 milioni, già iscritte tra le immobilizzazioni, sono state trasferite al circolante in base al piano di revisione straordinario delle partecipazioni societarie ex art. 24 del d.gs. n. 175/2016, che ne prevede la dismissione.

Il bilancio consolidato per l'esercizio 2017 è stato definitivamente approvato dall'Assemblea Legislativa con deliberazione n. 267 del 3 ottobre 2018, oltre il termine del 30 settembre fissato dal comma 5 del richiamato art. 68.

Gli enti e le società da inserire nel perimetro di consolidamento sono stati individuati avendo riguardo al concetto di "rilevanza" riportato al paragrafo 3 dell'Allegato 4/4 al d.lgs. n. 118/2011, secondo cui *"a decorrere dall'esercizio 2017 sono considerati rilevanti gli enti e le società totalmente partecipati dalla capogruppo, le società in house e gli enti partecipati titolari di affidamento diretto da parte dei componenti del gruppo, a prescindere dalla quota di partecipazione"*.

Il perimetro di consolidamento è stato conseguentemente definito con D.G.R. n. 1557 del 28.12.2017, mediante inclusione dei seguenti 12 enti partecipati:

Umbria Digitale S.c. a r.l.;

Sviluppumbria S.p.A.;

Gepafin S.p.A.;

Umbria T.P.L. e Mobilità S.p.A.;

3A- Parco Tecnologico Agroalimentare dell'Umbria S.c. a r.l.;

ADISU – Agenzia per il diritto allo studio universitario;

ATER - Azienda territoriale per l'edilizia residenziale della Regione Umbria;

ARPA Umbria - Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale; Agenzia Forestale regionale;

AUR - Agenzia Umbria Ricerche;

Centro per le pari opportunità;

Azienda vivaistica regionale Umbraflor;

Consorzio Scuola Umbra di Amministrazione Pubblica.

## CAPITOLO VIII

### Le partecipazioni regionali

La Regione detiene partecipazioni dirette in 5 società, di cui 2 controllate (Sviluppumbria S.p.A. e Umbria Digitale Scarl) e 3 collegate (Gepafin S.p.A., Umbria TPL e Mobilità S.p.A., 3A-PTA S.c. a r.l.).

Tutte le partecipate hanno chiuso il bilancio 2017 in utile, fatta eccezione per Umbria TPL e Mobilità S.p.A., che registra una perdita di 3,2 milioni, superiore alla perdita del 2016 che era stata di 3 milioni di euro.

A fronte delle menzionate perdite 2016 e 2017 (€ 6.183.878) l'Amministrazione, in adempimento al disposto dell'art. 21, comma 1, del d. lgs. n. 175/2016 (TUSP), ha accantonato sul risultato di amministrazione 2018 la somma di € 3.000.000 al Fondo perdite società partecipate, di cui € 1.731.901 riferiti alle perdite non ripianate al 31.12.2017, e € 1.268.099 in via cautelativa, per l'eventuale perdita 2018 di Umbria TPL e Mobilità S.p.A. (alla data di approvazione del preconsuntivo non risultava ancora approvato il relativo bilancio).

Per quanto riguarda Gepafin S.p.A. la Giunta regionale con atto del 4.6.2019 n. 782 ha dato mandato al rappresentante regionale di *“votare favorevolmente all'approvazione del bilancio di esercizio per il 2018 che prevede il riporto a nuovo della perdita di esercizio pari ad euro 777.341”*. A fronte di tale perdita l'Ente non ha effettuato un corrispondente, specifico accantonamento al *“Fondo perdite società partecipate”* sul risultato di amministrazione 2018, in applicazione dell'art. 21, del d. lgs. 175/2016, verosimilmente in quanto non risultava ancora approvato il bilancio al 31.12.2018. Trattandosi peraltro di una perdita di gestione già nota all'Ente, in sede di approvazione del preconsuntivo la stessa avrebbe dovuto costituire oggetto di accantonamento al Fondo passività potenziali, a salvaguardia degli equilibri *“dinamici”* del bilancio. In sede di controdeduzioni, l'Ente ha fatto presente che, nel rendiconto 2018 ha inteso accantonare al Fondo perdite società partecipate il menzionato importo di € 1.268.099 *“a titolo cautelativo a valere su eventuali perdite che dovessero essere registrate con i bilanci 2018”*, specificando che tale

accantonamento “*riguarda la società Umbria TPL e Mobilità Spa, atteso che non risultano previste, al momento altri risultati negativi*”. Considerato che Umbria TPL e Mobilità – come riferito dalla Regione – avrebbe chiuso il bilancio 2018 con un modesto utile, il predetto accantonamento operato sul Fondo perdite società partecipate pur senza tener conto dell’ormai noto risultato negativo di Gepafin S.p.A., di fatto – nonostante la disattenzione dell’Ente - si è rivelato sostanzialmente adeguato e tale da ricomprendere la predetta perdita.

### ***La riconciliazione dei debiti e dei crediti reciproci***

Nella relazione al bilancio sono stati illustrati gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con le società e gli enti partecipati, ai sensi dell’art. 11, comma 6, lett. j) del d.lgs. 118/2011<sup>11</sup>.

Dal prospetto di ricognizione allegato alla relazione risultano non riconciliati debiti e crediti della Regione rispettivamente per 12 milioni e per 14,7 milioni di euro.

Gli esiti della riconciliazione si appalesano tuttavia inattendibili o quanto meno poco significativi, in considerazione sia della omessa asseverazione dei debiti/crediti da parte di alcuni soggetti partecipati anche importanti, come Gepafin S.p.A. e Umbria TPL e Mobilità S.p.A., sia dei differenziati criteri di contabilizzazione delle poste di debito credito da parte della Regione (in base ai principi della contabilità finanziaria potenziata di cui al d.l.gs. n. 118/2011) e dei soggetti partecipati (di norma, in base ai principi civilistici della contabilità economico patrimoniale).

Si osserva, peraltro, come dette posizioni, almeno per i debiti/crediti rilevati nella contabilità economico-patrimoniale delle partecipate che abbiano costituito oggetto di reciproco riconoscimento, avrebbero dovuto comunque trovare riscontro nel Conto

---

<sup>11</sup> L’art. 11, comma 6, lett. j), del d. lgs. n. 118/2011 dispone che 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*”.

del patrimonio regionale 2018, ancorché nel medesimo esercizio non si siano resi esigibili.

Nel verbale elevato dall'Organo di revisione della Regione si dà atto delle operazioni di riconciliazione, senza tuttavia esplicitarne il metodo utilizzato e le fonti di riferimento.

Dall'insieme delle considerazioni svolte discende l'incompletezza e il ridotto significato della riconciliazione che, in adesione alla lettera e allo spirito del citato art. 11, del d. lgs. n. 118/2011, presuppone una valutazione comparativa delle asseverazioni effettuate dai rispettivi organi di revisione per addivenire a conclusioni possibilmente condivise o quanto meno motivate in relazione alle eventuali discordanze. Detta valutazione comparativa, da effettuarsi con il coordinamento dell'Ente pubblico partecipante, nel caso di specie non è stata fatta.

Le accennate carenze nel sistema di riconciliazione dei reciproci rapporti debitori e creditori con gli enti partecipati che, come evidenziato al paragrafo 8.2 della Relazione, non consentono di avere piena cognizione delle effettive consistenze patrimoniali rappresentate nel bilancio della Regione e dei singoli enti partecipati, si riflettono di conseguenza sul Bilancio consolidato e, in particolare, sulla valutazione di congruità delle relative poste di debito e credito.

### ***Il piano di governance***

Con DGR n. 824 del 23 luglio 2018 è stato approvato il “Piano di governance delle società partecipate” con l’obiettivo di *“tracciare un vero e proprio sistema di regole, che sovrintenda al governo delle partecipazioni regionali... [e di] individuare le procedure e i modelli operativi ... per realizzare un sistema coordinato di controllo...”*. Non si è ottemperato tuttavia alla richiesta istruttoria volta a conoscere gli esiti delle distinte attività svolte nel 2018, corrispondenti agli obiettivi prefigurati nel “Piano di governance”. La Regione si è limitata a descrivere prerogative e potenzialità del sistema di controlli/rapporti con gli enti partecipati.

Rispetto alle iniziative che la Regione ha riferito di aver adottato per l’implementazione e l’efficientamento del sistema dei controlli, le criticità rilevate in

particolare nella riconciliazione dei rapporti di debito/credito con gli enti/società (con i conseguenti riflessi nella veridicità della situazione patrimoniale regionale nonché in quella consolidata del Gruppo Amministrazione Pubblica della Regione), fanno ritenere che in concreto gli obiettivi perseguiti ed ampiamente illustrati non siano stati puntualmente conseguiti.

Ad evidenza, l'articolato sistema di controlli recentemente definito dall'Ente richiede una messa a punto nei moduli di chiusura degli interventi, per modo che le criticità dell'assetto organizzativo e funzionale delle partecipate, unitamente alle difficoltà di gestione dei reciproci rapporti finanziari possano trovare immediata e oggettiva rappresentazione e soluzione. L'Ente partecipante deve farsi carico, in particolare, delle criticità riscontrate nel sistema di riconciliazione dei debiti e crediti reciproci con gli enti partecipati, assicurando la valutazione comparativa delle asseverazioni effettuate dai rispettivi organi di revisione per addivenire in contraddittorio a conclusioni condivise o, quanto meno, motivate in relazione alle asimmetrie contabili riscontrate.

#### ***Umbria TPL e Mobilità S.p.A.***

Anche la partecipazione in Umbria TPL e Mobilità S.p.A. continua a destare preoccupazione sia per la perdita registrata dalla società anche nel 2017 (- € 3.230.286), in peggioramento rispetto al 2016 (- € 2.593.592), sia per la restituzione dell'anticipazione di liquidità, rateizzata fino al 2028, che postula l'esigenza di monitorare costantemente l'assolvimento delle obbligazioni alle scadenze pattuite e in caso di inadempimento, di tutelare i propri crediti con ogni iniziativa consentita dalla legge. Considerato l'andamento della società, appare altresì imprescindibile l'effettuazione di adeguati accantonamenti al FCDE, così nei bilanci di previsione come a consuntivo, per eventuali rate non evase al termine di ciascun esercizio sociale.

Destano perplessità, in particolare, i reiterati rinvii alla fase contenziosa da parte di Umbria TPL e Mobilità S.p.A. nella definizione dei rapporti con la Regione, che potrebbero e dovrebbero trovare più economica soluzione nella dialettica tra

partecipante e partecipata, evitando gli oneri finanziari e amministrativi del giudizio. Specie se, come nel caso in esame, la partecipata è potenzialmente soggetta al “controllo pubblico”, le iniziative della partecipata non possono ispirarsi a criteri autoreferenziali e indipendenti dalla volontà dei soci pubblici, sui quali grava l’obbligo istituzionale di orientare le scelte della partecipata in direzione degli interessi pubblici che essi rappresentano.

A ben guardare, tale rilievo si ricollega alla perdurante riluttanza ad assicurare il “controllo pubblico” delle partecipate e, con esso, l’applicazione delle relative norme dettate dal TUSP, soprattutto nei casi in cui le partecipazioni dei diversi enti, congiuntamente considerate, esprimono tale controllo, in conformità alla definizione di cui all’art. 2, comma 1, lett. b) e m) del citato TUSP. Il monito legislativo a far convergere le scelte e le azioni dei soci pubblici in direzione del medesimo interesse pubblico, tende in definitiva ad orientare in senso conforme anche le scelte delle società controllate, evitando asimmetrie comportamentali che potrebbero riflettersi in negativo sui risultati della gestione finanziaria degli enti e, in generale, sulla razionalizzazione delle partecipazioni.

### ***La revisione straordinaria delle partecipazioni***

Pur avendo avuto il pregio di offrire un quadro completo delle partecipazioni detenute dall’Ente e di aver stimolato, come si desume dall’insieme delle più recenti iniziative riepilogate al par. 8.6, rinnovati interessi nella direzione tracciata dal Referto approvato dalla Sezione con deliberazione n. 5/2019/VSGO, la revisione straordinaria deliberata il 28 settembre 2017 ai sensi dell’art. 24 del TUSP, approvato con d.lgs. n. 175/2016, costituisce soltanto il punto di partenza di un percorso di razionalizzazione da completare e seguire costantemente.

Si auspica che in occasione delle successive revisioni ordinarie previste dall’art. 20 del TUSP<sup>12</sup>, vengano messi a punto ulteriori profili di razionalizzazione con l’obiettivo di:

---

<sup>12</sup> L’art. 20 del TUSP prevede la razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche, con obbligo di emanare i relativi provvedimenti entro il 31 dicembre di ogni anno.

- valutare il perdurante interesse a mantenere la partecipazione indiretta in società che, operando sul mercato, non offrano “servizi di interesse generale”;
- razionalizzare i costi di funzionamento nei confronti di tutte indistintamente le società partecipate, in via diretta o indiretta, onde evitare oneri anche prospettici per il bilancio dell’Ente;
- intervenire nelle competenti sedi delle società partecipate o comunque assumere iniziative utili per assicurare l’adeguamento degli statuti e l’operato delle partecipate alle prescrizioni del TUSP;
- 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.

Il tema delle partecipazioni societarie verrà ripreso dalla Sezione in occasione dell’esame delle relazioni predisposte dalle pubbliche amministrazioni partecipanti in sede di revisione ordinaria ex art. 20 del TUSP.

## **CAPITOLO IX**

### **Trasporto Pubblico Locale**

Il trasporto pubblico locale e regionale rappresenta la seconda voce di costo (dopo la sanità) del bilancio regionale.

In via generale, il processo di riforma del trasporto pubblico locale e regionale si caratterizza per la complessità e per la lunga evoluzione dell'impianto normativo, afferente, in particolare, le modalità di assegnazione dei servizi, la questione dei finanziamenti ed i rapporti tra le competenze legislative locali e nazionali.

Il Servizio regionale Infrastrutture e Trasporti della regione Umbria, benché si avvalga di un'organizzazione formalmente strutturata, versa in condizioni di particolare difficoltà, soprattutto in considerazione delle ridotte risorse finanziarie a disposizione, che incidono sull'esercizio dell'attività di programmazione dei servizi e che, già nel breve-medio periodo, potrebbero compromettere il mantenimento degli attuali livelli quantitativi e qualitativi.

Tra gli aspetti critici, è stato riscontrato anche per l'anno 2018 il ritardo nella redazione del Programma Unico di Esercizio Regionale (PUER), nell'approvazione del Piano di Bacino Unico Regionale (PdBUR) e nell'esperimento della gara ad evidenza pubblica per il trasporto locale su gomma.

Come confermato dall'Ente in sede di controdeduzioni, il ritardo è ancora dovuto alle perplessità degli Enti locali in merito ai criteri di ripartizione delle risorse del Fondo trasporti.

Desti preoccupazione, in particolare, il rallentato procedimento per l'indizione della gara ad evidenza pubblica, volta ad individuare un unico gestore del trasporto su gomma in tutta la regione Umbria, quale presupposto necessario per garantire il diritto alla mobilità di tutti i cittadini, l'ottimizzazione delle spese, un maggior controllo dei costi, più investimenti sui mezzi e una rete più efficiente.

Tra gli obiettivi di programma dovrebbe trovare spazio anche la mobilità alternativa, quale prospettiva di sviluppo sostenibile verso cui spingono le linee di indirizzo europeo e nazionale.

Critica è altresì la gestione degli investimenti. Ad oggi, le risorse che la delibera CIPE n. 54/2016 – FSC programmazione 2014-2020 – ha destinato alla Regione Umbria per infrastrutture ferroviarie e materiale rotabile, complessivamente pari a € 93,6 milioni (di cui € 45,82 milioni per onorare i debiti nei confronti di *Busitalia Sita Nord S.r.l.* e sue controllate), sono state impegnate solo per € 17,8 milioni circa.

L'attenzione viene richiamata anche sull'esposizione debitoria nei confronti del predetto gestore dei servizi su gomma *Busitalia Sita Nord S.r.l.* e sue controllate. All'esposizione già emersa al 31 dicembre 2018, fanno seguito gli ulteriori debiti contratti in relazione ai servizi espletati nella prima parte del 2019.

Si ricorda che la Regione, per ripianare una parte dei debiti maturati ha già beneficiato di un contributo straordinario di 45,82 milioni di euro da parte dello Stato (20 milioni di euro erogati nel 2017 e 25,82 milioni di euro erogati nel 2018), previsto dal decreto-legge n. 50/2017. Considerato che tale contributo, come si è detto, trova copertura nel Fondo per lo Sviluppo e Coesione (FSC) - programmazione 2014-2020 - destinato agli investimenti, vi è il rischio che, in assenza di corrispondenti risorse utili per “liberare” il menzionato contributo, questo venga definitivamente sottratto alle sue proprie finalità fino a condizionare pesantemente l'attuazione del piano degli investimenti.

Da evidenziare infine che, in sede di riparto del Fondo Nazionale Trasporti, con decreto interministeriale del 7 dicembre 2018, n. 573, è stata applicata alla Regione Umbria una penalità di € 5,9 milioni, in considerazione del mancato rispetto degli indicatori trasportistici di efficienza ex art. 3 del DPCM 26 maggio 2017.

## CAPITOLO X

### Gestione fondi eventi sismici

Come chiarito nell'analoga relazione di parifica del rendiconto generale della Regione del 2017, sul piano generale, il sistema degli interventi per fronteggiare le difficoltà legate agli eventi tellurici del 2016 e 2017, si articola in due distinte "fasi", non necessariamente susseguenti tra loro: la "fase della *Emergenza*" e la "fase della *Ricostruzione*".

L' "*Emergenza*", operativamente, è gestita dalla Protezione Civile, nelle sue articolazioni nazionali, regionali e locali ed è volta essenzialmente ad assicurare le forme primarie di assistenza alle popolazioni colpite, la messa in sicurezza degli edifici e delle strutture, la rimozione delle macerie.

La "*Ricostruzione*" invece è affidata, nelle sue connotazioni essenziali, ad un Commissario Straordinario e quattro Vice Commissari, uno per ciascuna delle Regioni interessate dal sisma (Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria), supportati da un "Ufficio Speciale per la Ricostruzione", con previsione di un apposito "Fondo per la ricostruzione", appostato nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'Economia e delle Finanze (v. artt. 1 – 4 del d.l. n.189/2016 e s.m.i.).

I fondi accreditati sulle contabilità speciali dell' "*Emergenza*" e della "*Ricostruzione*" "*provengono dallo Stato*" e sono perciò "*risorse statali, gestite mediante apposite contabilità speciali, senza riflessi sui bilanci della Regione*".

Per la Regione Umbria, la contabilità speciale dell'*Emergenza* è la n. 6020, mentre quella della "*Ricostruzione*" è la n. 6040.

Lo stato di emergenza nelle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria è stato dichiarato con delibera del Consiglio dei Ministri del 25.08.2016 per 180 giorni. Tale termine è stato più volte prorogato. Da ultimo, l'articolo 1, comma 4 ter, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito dalla Legge 15 dicembre 2016, n. 229, ne ha disposto la proroga fino al 31 dicembre 2019.

Oltre ai fondi statali nella contabilità speciale confluiscono anche le risorse private derivanti dai fondi raccolti dalla campagna promossa dalla Regione Umbria che

ammontano ad euro € 152.790,60, nonché dalla campagna “Rinascita Castelluccio” promossa dalla società Nestlè S.p.a. che ha raccolto fondi per € 149.342,00.

Si ricorda che i trasferimenti dalla predetta contabilità speciale sono avvenuti, nella primissima fase dell’*Emergenza*, in base ad “anticipazioni sulle somme occorrenti”, ossia sul mero fabbisogno stimato. Dopo la fase delle “anticipazioni”, il sistema dei trasferimenti dei fondi dell’*Emergenza* prevede il “rimborso” delle spese effettivamente sostenute e rendicontate, in conformità alla nota del Dipartimento della Protezione Civile n. DIP/TERAG16/0010494 del 10/2/2017.

Nel procedimento di rendicontazione, un ruolo fondamentale è stato assegnato alle Regioni le quali, mensilmente, verificano le spese delle *schede* compilate dagli Enti locali e le inoltrano al Dipartimento della Protezione Civile, con la una *scheda di sintesi*. Sulla scorta delle note riepilogative della Regione, poi, il Dipartimento della Protezione civile opera le sue verifiche ed accredita le risorse necessarie sulle contabilità speciali per l’*Emergenza*.

Con nota del 20/12/2018, la Ragioneria territoriale dello Stato Perugia/Terni ha comunicato di aver proceduto al discarico contabile riferito al rendiconto 2016, reso sulla contabilità speciale 6020. Nella stessa nota la Ragioneria “*tenuto conto dello stratificarsi delle disposizioni procedurali e delle direttive di rendicontazione a cui il Commissario Straordinario deve sottostare e considerato che trattasi del primo rendiconto afferente il Sisma Centro Italia 2016, [...] precisa che [...] si riserva il controllo delle schede che il funzionario delegato deve rendere ai sensi della Circolare del Dipartimento della Protezione Civile n. 10494 del 10/02/2017. La loro compilazione, infatti, è stata demandata ad una data successiva – in linea con la tempistica (6 maggio 2019) – prevista nelle disposizioni impartite dal Dipartimento della Protezione Civile, aventi ad oggetto “Rendicontazione del Fondo di Solidarietà dell’Unione Europea (FSUE)”*”.

Al fine di facilitare la uniforme compilazione delle predette schede, nel corso del 2018 è stata predisposta una piattaforma digitale condivisa con gli enti locali.

A parziale copertura finanziaria dei fondi emergenziali, è stato mobilitato a favore dell’Italia il *Fondo di solidarietà dell’Unione Europeo (FSUE)*, con uno

stanziamento di 1,2 miliardi di euro a beneficio delle quattro regioni colpite dal sisma del 2016. In sede di controdeduzioni, la Regione ha fatto presente che l'obiettivo di utilizzare dette risorse comunitarie entro il prescritto termine del 6 maggio 2019 è stato raggiunto.

Al 31.12.2018 sulla contabilità speciale n. 6020, risultavano liquidate o in corso di liquidazione spese per complessivi € 192,7 milioni, con una disponibilità residua di € 36,0 milioni.

La fase dell'*Emergenza*, benché formalmente prorogata al 31 dicembre 2019, a fine 2018 era in via di completamento, mentre la fase della *Ricostruzione* è stata avviata, sulla base della disciplina-quadro stabilita dal d.l. n. 189/2016, convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229 e le numerose ordinanze del Commissario Straordinario.

Premesso che l'obiettivo primario della ricostruzione è quello di garantire qualità e sicurezza al patrimonio edilizio, il censimento dei danni ha posto le basi per l'avvio da parte dei proprietari dei singoli immobili delle procedure di richiesta del contributo attraverso la presentazione dei progetti e delle domande.

Il decreto legislativo n. 189/2016 ha stanziato importanti risorse per gli interventi di ricostruzione pubblica e privata, così come per gli interventi a sostegno del tessuto imprenditoriale, pari complessivamente a € 29,0 milioni di euro circa.

Sulla spesa e sugli atti di spesa, l'ordinanza del Commissario n. 59/2018 ha previsto l'effettuazione di controlli a sorteggio e secondo percentuali diversificate, affidandone la responsabilità ai Presidenti di Regione – Vice Commissari che vi provvedono, nell'ambito dei territori interessati, tramite gli Uffici speciali per la ricostruzione (USR).

L'Ordinanza del Capo della Protezione Civile n. 422 del 16 dicembre 2016 e l'Ordinanza del Commissario straordinario n. 10/2016 disciplinano l'attività di censimento dei danni da parte dei professionisti iscritti agli ordini e collegi professionali abilitati all'esercizio della professione con competenze di tipo tecnico e strutturale nell'ambito dell'edilizia. Al fine di assicurare la massima trasparenza nel

conferimento degli incarichi di progettazione e direzione dei lavori, è stato istituito un elenco speciale dei professionisti abilitati in possesso di un DURC regolare.

Con l'Ordinanza del Commissario straordinario n. 34/2017 è stata approvato il protocollo d'intesa tra il Commissario Straordinario del Governo per la ricostruzione, la Guardia di Finanza e il Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco per l'effettuazione di controlli a campione sulle perizie giurate relative alle schede AeDES (*Agibilità e Danno nell'Emergenza Sismica*) compilate dai professionisti per attestare l'inagibilità degli immobili come presupposto necessario all'erogazione dei contributi.

Il sorteggio delle schede da verificare avviene ogni 60 giorni fino al raggiungimento del quantitativo del 10% del numero totale delle schede AeDES predisposte presso ciascuna delle Regioni interessate dal sisma.

Su un campione di n. 3819 schede AeDES, nel 2018 sono state estratte dall'USR-Umbria n. 382 schede da assoggettare a controllo.

## CAPITOLO XI

### Le leggi regionali di spesa

Nel corso del 2018 sono state emanate n. 14 leggi regionali, di cui:

- n. 11 di iniziativa della Giunta (leggi nn. 1, 2, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13 e 14);
- n. 3 di iniziativa consiliare (leggi nn. 3, 4 e 7).

In sede di analisi finanziaria condotta dalla Sezione su tutte le norme contemplate dalle predette leggi, fatta eccezione delle leggi del ciclo di bilancio (cfr. deliberazione n. 65/2019/RQ del 13 giugno 2019), sono state svolte considerazioni e fornite indicazioni utili ai fini della corretta definizione del sistema normativo regionale concernente le leggi di spesa, nonché della conformazione delle singole leggi portatrici di oneri finanziari e dei relativi atti di accompagnamento al principio di copertura enunciato all'art. 81 della Costituzione, secondo cui *“ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte”*.

Si è osservato come alla base delle residue carenze ed omissioni riscontrate negli adempimenti connessi con l'obbligo della copertura finanziaria, vi sia una sostanziale disomogeneità ed inadeguatezza delle relazioni tecnico-finanziarie ad assolvere alla propria funzione mediante una strutturata rappresentazione dei diversi argomenti meritevoli di trattazione separata.

È auspicabile pertanto:

- a) la definizione di un sistema di controlli interni che affidi, tra l'altro, a centri di competenza bene individuati la verifica della copertura finanziaria dei disegni di legge, d'iniziativa sia della Giunta sia del Consiglio, che comportano nuovi o maggiori oneri ovvero minori entrate, ponendo rimedio, in particolare per i disegni di legge di iniziativa della Giunta, alla indeterminatezza e sovrapposizione di competenze distribuite tra i dirigenti dei servizi interni e il Comitato legislativo;
- b) la ridefinizione dei contenuti del modello standard di relazione tecnica, da utilizzare in relazione alla generalità dei disegni di legge o proposte emendative, sulla base delle previsioni regolamentari deliberate, ormai in termini speculari, sia dalla Giunta che dal Consiglio, con separata e puntuale evidenziazione (i) della onerosità

o meno delle singole previsioni, (ii) della tipologia, (iii) della quantificazione e infine (iv) della copertura degli oneri che essa comporta.

Rinviando, per un'analisi più dettagliata, alla relazione approvata con la menzionata deliberazione n. 65/2019/RQ, può affermarsi in sintesi che il tema della copertura finanziaria delle leggi approvate 2018 è stato affrontato dal legislatore regionale mediante soluzioni talvolta inadeguate che, a seconda dei casi, possono compendiarsi:

- a) nell'assenza di motivazioni a supporto della ritenuta non onerosità della norma, non esplicitata nel testo di legge e spesso enunciato senza motivazioni nella relazione tecnica;
- b) nell'autorizzare la spesa entro un limite massimo quantificato (nel testo della norma) e non motivato (nella relazione tecnica);
- c) nel dare copertura a spese autorizzate mediante riduzione di apposite voci generiche del bilancio di previsione, destinate a finanziare una pluralità di spese ulteriori rispetto a quella indotta dalla legge emanata, in ogni caso senza evidenziarne la composizione e la capienza;
- d) nel rinviare la copertura della spesa al momento di approvazione della legge di bilancio, omettendone la quantificazione, pur in presenza di spese obbligatorie;
- e) nella formulazione indeterminata ed equivoca del testo di legge.

È tuttora ricorrente la tendenza a privilegiare negli atti di accompagnamento i contenuti sostanziali e le finalità delle leggi, confondendo la trattazione dei profili sostanziali e finalistici degli interventi legislativi (propri della relazione illustrativa) con quelli che attengono invece agli aspetti finanziari (propri della relazione tecnico-finanziaria) e che devono costituire oggetto di separata trattazione ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 196 del 2009.

In generale, si è osservato come la previsione di plurime iniziative onerose, non coordinate tra loro né classificate in base a criteri di priorità, in assenza di adeguate analisi degli effetti finanziari, ponga in realtà un problema riconducibile non solo all'obbligo della copertura finanziaria, ma anche alla concreta realizzazione degli obiettivi prefissati dal legislatore e, in ultima istanza, alla qualità della legge.

Si attendono infine, da parte della Regione, comportamenti coerenti con le predette indicazioni, atti a rimuovere definitivamente, in prospettiva futura, criticità analoghe a quelle riscontrate nelle leggi emanate nel 2018.



