



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

RELAZIONE
ALLEGATA ALLA
DECISIONE DI PARIFICAZIONE
DEL RENDICONTO GENERALE
DELLA REGIONE UMBRIA
ESERCIZIO FINANZIARIO 2018

UDIENZA DEL 10 LUGLIO 2019



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

RELAZIONE
ALLEGATA ALLA
DECISIONE DI PARIFICAZIONE
DEL RENDICONTO GENERALE
DELLA REGIONE UMBRIA
ESERCIZIO FINANZIARIO 2018

(ART. 1, COMMA 5, DECRETO LEGGE N. 174/2012)

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 paragrafo 2.3.1 e il capitolo IX:

Dott.ssa Serena Ricci
Dott.ssa Chiara Federici

INDICE

PREMESSA INTRODUTTIVA	7

CAPITOLO I

PROGRAMMAZIONE REGIONALE E MANOVRA DI BILANCIO	10
1.1. La Programmazione	10
1.2. Il Documento di Economia e Finanza Regionale Umbria 2018-2020 (DEFR)	10
1.2.1. I profili generali del DEFR della Regione Umbria	10
1.2.2. Sezione A) del DEFR: Gli indirizzi e gli obiettivi della Programmazione Regionale	12
1.2.3 La riconduzione a bilancio delle scelte strategiche generali.	13
1.2.3.1 Area Istituzionale.....	14
1.2.3.2 Area Economica.....	16
1.2.3.3 Area Culturale	24
1.2.3.4 Area Territoriale	25
1.2.3.5 Area sanità e sociale.	32
1.2.4. Sezione B) del DEFR: La Situazione Finanziaria Regionale: analisi e strategie.	33
1.2.4.1 Il contesto economico finanziario e l’impatto delle manovre statali.....	33
1.2.4.2 Il Quadro finanziario regionale di riferimento 2018-2020 e la manovra di bilancio 2018.	35
1.3. La legge di stabilità regionale 2018	36
1.4. Il bilancio di previsione 2018-2020.	39
1.5. La legge di assestamento del bilancio di previsione 2017-2019 e provvedimenti collegati.	43
1.6. Piano degli Indicatori di Bilancio	49
1.7 Relazione sullo stato di attuazione del programma di Governo e dell’Amministrazione Regionale 2018.	49
1.8 Considerazioni conclusive.	62

CAPITOLO II

I RISULTATI DELLA GESTIONE	64
2.1. Gli equilibri finanziari.....	64
2.2. Il pareggio di bilancio 2018.....	66
2.3. La gestione dei residui.....	68
2.3.1. Crediti vantati dagli EE.LL. nei confronti della Regione.....	74
2.4. La gestione di cassa	78
2.5. Il Fondo Pluriennale Vincolato.....	79
2.6. Il risultato di amministrazione	81
2.7. Considerazioni conclusive	89

CAPITOLO III

L’INDEBITAMENTO REGIONALE	92
3.1. La dimensione dell’indebitamento regionale	92
3.2. Il nuovo debito contratto nel 2018	95
3.3. Il rispetto della “capacità di indebitamento”	100
3.4. Strumenti di finanza derivata	102
3.5. Considerazioni conclusive	106

CAPITOLO IV

LA GESTIONE DELL'ENTRATA E DELLA SPESA	107
4.1. Le entrate.....	107
4.2. Le spese.....	112
4.2.1. La spesa per rappresentanza, convegni, mostre e pubblicità della Regione Umbria.....	112
4.2.2. Il contenimento delle altre spese	113
4.2.3. La spesa per il personale	114
4.3. Considerazioni conclusive	116

CAPITOLO V

L'ORGANIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE REGIONALE, INCARICHI ESTERNI E CONTROLLI INTERNI

5.1. L'organizzazione dell'Amministrazione regionale	118
5.2. Il piano occupazionale e la dotazione organica.....	124
5.3. Gli incarichi a soggetti esterni alla Pubblica Amministrazione: la normativa nazionale di riferimento	126
5.4. Il conferimento di incarichi professionali esterni nella disciplina della Regione Umbria	129
5.5. Gli incarichi esterni anno 2018	134
5.6. Le procedure di stabilizzazione del personale con contratto a tempo determinato	139
5.7. I controlli interni.....	140
5.8. Considerazioni conclusive	144

CAPITOLO VI

IL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE	146
6.1. Premessa.....	146
6.2. Il programma di governo per le missioni istituzionali dell'Area Sanità e la sua attuazione	146
6.2.1. Missione 13: "Tutela della salute"	147
6.2.2. Missione 12: "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia"	154
6.3. L'equilibrio di bilancio nel Sistema Sanitario Regionale.....	156
6.3.1. La sanità umbra nel benchmarking nazionale	158
6.3.2. Gli atti di programmazione finanziaria e le direttive alle Aziende Sanitarie	160
6.3.3. Le fonti e il riparto del finanziamento pubblico	161
6.3.4. La sanità nel bilancio della Regione Umbria.....	165
6.3.5. Il bilancio di esercizio della Gestione Sanitaria Accentrata.....	171
6.3.6. Il Bilancio Consolidato del Servizio Sanitario Regionale.....	172
6.4. Gli investimenti nell'edilizia sanitaria	174
6.5. Le principali voci di spesa sanitaria	181
6.5.1. La spesa per acquisto di beni e servizi.....	182
6.5.2. La spesa per il personale e per gli incarichi libero professionali.....	185
6.5.3. La spesa farmaceutica.....	188
6.6. Gli obiettivi assegnati ai Direttori Generali e la valutazione dei risultati.....	194
6.6.1. L'assegnazione degli obiettivi per l'anno 2018	194
6.6.2. La procedura di valutazione degli obiettivi	194
6.7. I controlli della Regione sulla gestione del Servizio sanitario regionale.....	198
6.7.1. Controllo dei Collegi sindacali.....	199
6.7.2. Controlli sulla qualità ed appropriatezza delle prestazioni sanitarie delle strutture accreditate	199

6.7.3. Piani di rientro aziendali – Verifica sussistenza condizioni ex art. 1, commi 524 e ss., legge n. 208/2015.....	208
6.7.4. Monitoraggio delle misure per la prevenzione e gestione del rischio sanitario (<i>risk management</i>).....	208
6.7.5. Monitoraggio dell'organizzazione delle attività relative all'assistenza sociosanitaria.....	209
6.7.6. Percorso Attuativo della Certificabilità (P.A.C.).	210
6.8. Considerazioni conclusive	211

CAPITOLO VII

IL CONTO ECONOMICO E LO STATO PATRIMONIALE	213
7.1. Premessa.....	213
7.2. Il conto economico.....	214
7.3. Lo Stato Patrimoniale.....	219
7.4. La gestione del patrimonio immobiliare.....	231

CAPITOLO VIII

LE PARTECIPAZIONI REGIONALI.....	236
8.1. Le partecipazioni nel bilancio 2018.....	236
8.2. La riconciliazione dei debiti e dei crediti	242
8.3. La partecipazione in Umbria TPL e Mobilità S.p.A.	248
8.4. Il bilancio consolidato.....	252
8.5. Il modello di <i>governance</i>	255
8.6. La revisione straordinaria delle partecipazioni.....	259
8.6.1. Società da mantenere	261
8.6.2. Società da liquidare	287
8.6.3. Adempimenti e iniziative conseguenti ai rilievi della Sezione	289
8.7. Considerazioni conclusive	297

CAPITOLO IX

TRASPORTO PUBBLICO LOCALE.....	301
9.1. Premessa.....	301
9.2. L'assetto attuale del sistema e dei servizi di trasporto pubblico regionale locale della Regione Umbria	307
9.3. Le fonti di finanziamento dei servizi del TPL	316
9.4. La spesa per il TPL.....	321
9.5. Considerazioni conclusive	330

CAPITOLO X

GESTIONE FONDI EVENTI SISMICI 2018	332
10.1. Premessa.....	332
10.2. L'Emergenza	333
10.2.1. La contabilità speciale n. 6020	334
10.2.2. Il sistema dei controlli sull'Emergenza	336
10.2.3. Il controllo della contabilità speciale n. 6020	338
10.2.4. Il processo di rendicontazione	341
10.3. La ricostruzione	342
10.3.1. La contabilità speciale n. 6040	344
10.3.2. Il sistema dei controlli sulla Ricostruzione	345
10.3.3. Il controllo della contabilità speciale n. 6040	346

CAPITOLO XI

LE LEGGI REGIONALI DI SPESA.....	347
11.1. Premessa.....	347
11.2. Sistema normativo regionale concernente le leggi di spesa	348
11.3. La produzione legislativa del 2018 – Aspetti critici	351

CONCLUSIONI.....	354

ALLEGATO 1) CONTRODEDUZIONI DELL'AMMINISTRAZIONE

ALLEGATO 2) VERBALE ADUNANZA PREDIBATTIMENTALE DEL 2/7/2019

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

1.1. La Programmazione

Nell'esercizio della fondamentale funzione di programmazione, la Regione si è attenuta alle regole Statutarie e a quelle generali (in particolare d.lgs. n. 118/2011), adottando i seguenti atti:

- a) "Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) 2018-2020", approvato con deliberazione dell'Assemblea legislativa n. 216 del 19 dicembre 2017, pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Umbria – Serie Generale – n. 3 del 17 gennaio 2019 – Supplemento Straordinario;
- b) "Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2018-2020 della Regione Umbria (Legge di stabilità regionale 2018)", ex legge regionale 28 dicembre 2017, n. 18;
- c) "Bilancio di previsione della Regione Umbria 2018-2020" approvato con legge regionale 28 dicembre 2017, n. 19;
- d) il "Piano degli indicatori di bilancio" per gli anni 2018-2020, approvato con la deliberazione di Giunta n. 46 del 15 gennaio 2018.
- d) "Assestamento di bilancio di previsione 2018-2020 e provvedimenti collegati in materia di entrate e di spesa- Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali", ex legge regionale 2 agosto 2018, n. 6.

1.2. Il Documento di Economia e Finanza Regionale Umbria 2018-2020 (DEFR)

La Regione, come noto, con il DEFR "fissa le linee strategiche e delle politiche" sulla base delle quali è elaborato il bilancio di previsione (v. art. 36, c. 3, d.lgs. n. 118/2011).

Il DEFR, quale documento a carattere generale e programmatico, rappresenta anche lo strumento con cui la Regione concorre al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale, in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea, condividendone le conseguenti responsabilità.

1.2.1. I profili generali del DEFR della Regione Umbria

In coerenza con le linee tracciate nei principi del d.lgs. n. 118/2011, la Regione Umbria ha definito la manovra regionale, tenendo conto degli scenari economico-finanziari internazionali, nazionali e regionali. In tale contesto, quindi, ha tracciato le

linee programmatiche della sua azione di governo, per il periodo compreso nel bilancio di previsione, ed ha stabilito i relativi obiettivi di sviluppo.

Ha quindi definito i "programmi" di bilancio, da realizzare all'interno delle singole "missioni" di spesa, e le relative risorse a copertura.

La Regione si è attenuta alle regole di programmazione espresse dal d.lgs. n. 118/2011, che prevedono una struttura del DEFR articolata in due Sezioni:

- A) *la prima*, che comprende almeno "il quadro sintetico del contesto economico e finanziario di riferimento" e la "descrizione degli obiettivi strategici, con particolare riferimento agli obiettivi e strumenti di politica regionale, in campo economico, sociale e territoriale" (v. paragrafo 5.3, all. 4/1 d.lgs. n. 118/2011);
- B) *la seconda*, che riguarda invece l'analisi della situazione finanziaria della Regione, ed esprime:
 - la costruzione del quadro tendenziale di finanza pubblica della Regione e degli Enti regionali sulla base delle risultanze dell'esercizio precedente;
 - la manovra correttiva;
 - l'indicazione dell'articolazione della manovra, necessaria per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica;
 - gli obiettivi programmatici pluriennali di riduzione del debito, tenendo anche conto della speciale disciplina relativa al debito pregresso già autorizzato e non contratto secondo la disciplina vigente fino all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/2012 e della relativa legge attuativa, nonché del rientro dell'eventuale nuovo disavanzo (v. ancora paragrafo 5.3, all. 4/1 d.lgs. n. 118/2011).

Equivalentemente, nel DEFR approvato con la deliberazione dell'Assemblea Legislativa dell'Umbria n. 216/2017, sono stati esaminati:

- *nella Sezione A):*

(1) lo "scenario di riferimento", articolato per: "quadro macroeconomico mondiale e nazionale" e "stato dell'economia regionale" (v. pagg. 7-15);

(2) "Gli indirizzi e gli obiettivi della Programmazione Regionale", con particolare riferimento a "L'Emergenza del Sisma: lo stato dell'arte e le previsioni per il 2018" (ex pagg. 18 - 89);

- *nella Sezione B):*

(3) "La situazione finanziaria regionale", con relative "analisi e strategie"; sono state tratteggiate: "gli indirizzi per la programmazione finanziaria e di bilancio" (ex pagg. 90 - 92), il "quadro finanziario regionale di riferimento 2018-2020 e la manovra di bilancio 2018" (ex pagg. 92-94).

1.2.2. Sezione A) del DEFR: Gli indirizzi e gli obiettivi della Programmazione Regionale

Gli indirizzi del DEFR 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.

A ciò si affiancano misure e interventi legati alla ricostruzione e alla ripartenza economica delle aree colpite dal sisma 2016.

Per quanto riguarda il sisma, nell'anno 2018 nel DEFR è previsto l'inizio della ricostruzione pesante, per gli edifici privati (case e sedi di attività produttive) e per la ricostruzione pubblica (sono già stati approvati 3 piani per gli edifici scolastici e 2 piani per le opere pubbliche che vedranno il concorso dell'USR, dei Comuni e delle Province). Inoltre, è prevista l'attuazione delle misure contenute nei POR (Asse 8 Prevenzione sismica e sostegno alla ripresa dei territori colpiti dal terremoto) per sostenere la ripresa dei territori colpiti dal terremoto sulle risorse aggiuntive di 56 milioni di euro su FESR 2014-2020 e di 52 milioni di euro a valere su PSR.

Infine, in merito ai "fondi raccolti con le donazioni liberali", a seguito della decisione del Comitato dei Garanti istituito presso il Dipartimento Nazionale della Protezione Civile, all'Umbria sono stati assegnati circa 4,75 milioni di euro. Nel corso del 2018 il Servizio Protezione Civile, con la collaborazione scientifica dell'Università di Perugia, Dipartimento di Ingegneria provvederà ad eseguire gli interventi di "dotazione e apparecchiature per le scuole" (1 milione di euro), "centri di comunità" (3,23 milioni di euro) e "restauro beni culturali mobili" (520.000 euro).

1.2.3 La riconduzione a bilancio delle scelte strategiche generali.

In coerenza con le scelte politiche di legislatura, le linee programmatiche generali del DEFR 2018 sono state raggruppate, così come per l'esercizio precedente, nelle cinque "Aree" indicate nella tabella che segue, declinate per "Missioni" e "Programmi" di spesa del relativo bilancio:

	Aree	Missioni
1	Area istituzionale	Servizi istituzionali, generali e di gestione Relazioni con altre autonomie territoriali e locali
2	Area economica	Turismo Sviluppo economico e competitività Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca Politiche per il lavoro e formazione professionale Istruzione e diritto allo studio
3	Area culturale	Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali Politiche giovanili, sport e tempo libero
4	Area territoriale	Assetto del territorio ed edilizia abitativa Soccorso civile Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente Trasporti e diritto alla mobilità Energia e diversificazione delle fonti energetiche
5	Area sanità e sociale	Tutela della salute Diritti sociali, politiche sociali e famiglia

Le "Aree", nel loro complesso, toccano 16 missioni di spesa, di cui:

- 2 si riferiscono alla prima area (missione 1: "Servizi Istituzionali, generali e gestione"; missione 18: "Relazioni con altre autonomie territoriali e locali");
- 5 alla seconda area (missione 7: "Turismo"; missione 14: "Sviluppo economico e competitività"; missione 16: "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca"; missione 15: "Politiche per il lavoro e formazione professionale"; missione 4: "Istruzione e diritto allo studio");
- 2 alla terza area (missione 5: "Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali"; missione 6: "Politiche giovanili, sport e tempo libero");
- 5 alla quarta area (missione 8: "Assetto del territorio ed edilizia abitativa"; missione 11: "Soccorso Civile"; missione 9: "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente"; missione 10: "Trasporti e diritto alla mobilità"; missione 17: "Energia e diversificazione delle fonti energetiche");

- 2 alla quinta area (missione 13: "Tutela della salute"; missione 12: "diritti sociali; politiche sociali e famiglia").

Nell'ambito di ciascuna "area" sono descritte le priorità strategiche, rapportate alla specifica "missione" e- nel loro interno – al relativo "programma" di spesa.

1.2.3.1 Area Istituzionale

L'Area, come detto, è articolata in due missioni. Trattasi, in dettaglio, delle missioni:

- 01 "Servizi istituzionali, generali e di gestione";
- 18 "Relazioni con altre autonomie territoriali e locali";

Le missioni con "programmi di spesa" sono la "Missione 1" e la Missione 18", come da tabella che segue:

Area Istituzionale	
Missione	Programma
Missione 01: <i>Servizi istituzionali, generali e di gestione</i>	Programma 0101 – Organi Istituzionali
	Programma 0102 – Segreteria generale
	Programma 0103 – Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato
	Programma 0106 – Ufficio tecnico
	Programma 0109 – Assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali
	Programma 0110 – Risorse umane
	Programma 0111 – Altri servizi generali
	Programma 0112 – Politica regionale Unitaria per i servizi istituzionali
Missione 18: <i>Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali</i>	Programma 1802 – Politica regionale unitaria per le relazioni finanziarie con le altre autonomie territoriali

L'area si caratterizza per il suo contenuto più programmatico che finanziario e per la sua trasversalità rispetto a tutte le politiche regionali e linee di intervento.

In coerenza con le linee del precedente esercizio, la Regione ha proseguito nei seguenti obiettivi.

A) Attuazione della "Riforma endoregionale".

L'intenzione è di continuare nel percorso di "accompagnamento al processo di riforma degli enti locali territoriali e degli altri organismi pubblici, sia relativi alla realizzazione o implementazione di forme di gestione associata di servizi sia nell'ambito degli interventi diretti alla semplificazione e allo snellimento del complessivo sistema delle Agenzie

regionali". E ciò anche mediante le risorse della programmazione europea 2014-2020 destinate all'Agenda digitale e al Piano di Rafforzamento. Con le medesime risorse si intende promuovere le "fusioni tra comuni".

Relativamente alle "*società partecipate*" la Regione intende proseguire nelle azioni di dismissione di talune società direttamente o indirettamente partecipate, regolamentare maggiormente e standardizzare l'assetto dei controlli ad oggi previsti. Con il piano di governance si intende procedere al controllo organico basato su indicatori (finanziari, economici, qualitativi, ...) efficienti e su format documentali e report di controllo, supportati anche da un sistema informatico. Inoltre le società regionali saranno chiamate a replicare un analogo sistema di controllo sulle partecipazioni detenute indirettamente dalla Regione per il loro tramite.

B) "*Semplificazione dell'ente Regione*".

L'intendimento è quello di proseguire nell'attività di "*semplificazione dell'ente Regione*" inseguendo l'obiettivo di una amministrazione più "semplice", le attività si baseranno sull'attuazione del "Piano triennale per la semplificazione – Agenda 2016-2018, approvato dall'assemblea legislativa nel 2016".

Riguardo alle funzioni di "*committenza pubblica regionale*" l'unica esperienza regionale di centralizzazione degli acquisti risiede nella Centrale Regionale degli Acquisti in Sanità (CRAS)¹

E' prevista "un'unica centrale di committenza esterna alla Regione" (società consortile cui aderirebbe la Regione), al fine di gestire le procedure ad evidenza pubblica, provvedendo specificamente: all'area dedicata agli acquisti in sanità per le Aziende del SSR, per la Regione, gli altri EE.LL. regionali, le Agenzie regionali e le società partecipate e all'area dedicata agli appalti di LL.PP, con necessità di riformare la legge regionale n. 9/2014.

Tra gli strumenti di attuazione della semplificazione interna, assumono particolare rilievo: a) la completa *dematerializzazione dei documenti cartacei in ingresso* utilizzando fondi del bilancio regionale; b) i sistemi informativi, per i quali nel 2018 è stato previsto di intervenire in maniera incisiva sui processi informatici della Regione e sulla loro modalità di espletamento, anche sui sistemi in uso e ciò attraverso percorsi di formazione della dirigenza e del personale di comparto. Interventi realizzati con fondi FESR; c) la valorizzazione della centralità del cittadino, da realizzare anche proseguendo e rafforzando le azioni legate alla "Trasparenza"; d) aggiornamento del Piano triennale

¹ L'art. 9 della legge regionale n. 9/2014 (Norme in materia di sviluppo della società dell'informazione e riordino della filiera ICT (Information and Communication Technology) regionale prevede che tale attività venga svolta dalla società consortile Umbria Salute, consorzio delle Aziende sanitarie regionali; essa è stata riconosciuta dall'ANAC Soggetto Aggregatore ai sensi dell'art.9 comma 1 del d.l. n. 66/2014.

per la prevenzione della corruzione 2018-2020. Per la prevenzione della corruzione sugli interventi e sulle attività amministrative pubbliche derivanti dalla ricostruzione post sisma 2016 è prevista un'attività di monitoraggio e la definizione di misure ritenute idonee.

Inoltre, sono previsti interventi per la *"valorizzazione e gestione del patrimonio immobiliare"*, con la previsione di nuovi strumenti programmatici (Programma triennale di politica patrimoniale e Piano attuativo annuale) ed un nuovo quadro normativo. Un particolare settore di intervento, nell'ambito del patrimonio, è quello legato all'agricoltura, che mediante il c.d. *"Banco della Terra"*, tende a favorire l'inserimento dei giovani nel settore, mettendo loro a disposizione terreni di proprietà pubblica.

Relativamente alle *"politiche del personale della Giunta regionale"* è stata prevista la prosecuzione della razionalizzazione di quello a tempo indeterminato ed il contestuale potenziamento dell'organico, mediante l'assunzione di personale con applicazione ai programmi comunitari (Piano rafforzamento Amministrativo- P.R.A.).

Infine, vi è la previsione di azioni finalizzate al miglioramento del *"Benessere Organizzativo e del Rischio Stress Lavoro Correlato"*, con implementazione del sistema di performance e controllo a seguito dell'attuazione della legge Madia (n. 124/2015) e revisione del sistema di graduazione delle posizioni dirigenziali ed organizzative al fine di individuare un metodo di valutazione per garantire un'effettiva articolazione e differenziazione delle posizioni fondate su un confronto analitico e sistematico delle posizioni medesime.

1.2.3.2 Area Economica

L'Area, come detto, è articolata in cinque missioni così denominate:

- 14 "Sviluppo economico e competitività";
- 07 "Turismo";
- 16 "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca";
- 15 "Politiche per il lavoro e formazione professionale";
- 04 "Istruzione e diritto allo studio".

Missione 14 - Sviluppo economico e competitività

Sul piano generale, la Regione ha considerato l'opportunità di informare i propri interventi alle linee di "Industria 4.0" con composizione e definizione degli interventi relativi alla competitività e allo sviluppo, in stretta complementarietà con quelli definiti dalla politica nazionale sempre nel contesto del framework della strategia di specializzazione intelligente e delle linee operative dettate dal POR FESR 2014-2020.

La missione 14, nei suoi concreti assetti di spesa, si riferisce anzitutto ai programmi di cui alla seguente tabella, relativi all' "Industria PMI e Artigianato", nonché alla "Ricerca e Innovazione" ed alla "Politica Regionale Unitaria di Sviluppo economico e la competitività".

Area Economica	
Missione	Programma
Missione 14: <i>Sviluppo economico e competitività</i>	Programma 1401 – Industria PMI e Artigianato Programma 1403 – Ricerca e Innovazione Programma 1405 – Politica Regionale Unitaria di Sviluppo economico e la competitività

E' stato previsto di portare a compimento le procedure relative a:

- Start up e PMI innovative
- Investimenti innovativi e per la crescita dimensionale
- Sostegno alla ricerca e sviluppo
- Efficienza energetica nelle imprese
- Agenda digitale per le imprese

In particolare, con le misure per l'auto impiego e l'auto imprenditorialità finanziate nell'ambito delle azioni del FSE (Fondo Sociale Europeo), sarà completa la strumentazione a sostegno dei progetti di creazione d'impresa. Per le iniziative caratterizzate invece da forte connotazione di innovazione e sviluppo tecnologico continuerà ad operare la procedura a sportello già attiva per le start up e le PMI innovative.

Per quanto concerne il "*sostegno alla ricerca e sviluppo*" è stata prevista una procedura a sportello volta al finanziamento di progetti di singole imprese con progetti realizzati negli ambiti tematici della RIS in stretta integrazione con le linee d'intervento delineate da industria 4.0.

Inoltre, è stata prevista l'attivazione di "*accordi di innovazione*" (DM 1 aprile 2015) per grandi progetti di ricerca (da 5 a 40 milioni di euro) finalizzati allo sviluppo di imprese in settori strategici dell'economia regionale ed alla tenuta dei livelli occupazionali sia a livello settoriale che territoriale.

Sul piano delle innovazioni più tradizionali, legate agli investimenti materiali sui cicli produttivi, si ripropongono i "*Progetti di Innovazione Aziendale (PIA)*", nell'ambito dell'Asse 3 del POR-Fesr Programma Operativo Regionale-Fondo Europeo di Sviluppo Regionale). Analogamente per l'Efficientamento Energetico, con riferimento al POR-Fers 2014-2020.

Relativamente alla gestione degli *“interventi pubblici finalizzati alla progettazione e gestione di strumenti finanziari”* è stata prevista la riforma del “Fondo di Garanzia per le PMI” una piattaforma con cui gli strumenti regionali potranno integrarsi anche nella logica della strutturazione di una filiera di garanzia che consenta la gestione ottimale del rischio e la conseguente utilizzazione razionale delle risorse pubbliche.

Per fronteggiare “le crisi d’impresa”, in linea con gli anni passati, sono stati previsti i seguenti interventi di sistema:

- “unità tecnica per le crisi d’impresa”;
- “area crisi complessa” di Terni e Narni con utilizzazione di strumenti e di risorse finanziarie disponibili a livello regionale, nazionale e comunitario;
- “area di crisi non complessa” attuazione delle agevolazioni dei territori ammessi con Accordi di Programma;
- “accordo di programma Enel” definizione dei progetti, dei tempi, delle risorse e delle modalità attuative della riconversione e rilancio delle aree di Bastardo e Pietrafitta.

Nel quadro delle spese riconducibile alla missione 14 si collocano anche quelle del Programma 1402 e 1404.

Area Economica	
Missione	Programma
Missione 14: <i>Sviluppo economico e competitività</i>	Programma 1402 – Commercio – Reti distributive – Tutela dei consumatori Programma 1404 - Politica regionale unitaria per lo Sviluppo Economico e la competitività

E’ stata prevista la riforma dell’intera *“legislazione commerciale”* secondo i principi prevalenti della semplificazione e della delegificazione, con un metodo partecipato, tramite, fin dalla attività di stesura tecnica, un corretto confronto con i principali *stakeholders* del settore.

Quanto alle politiche di *“tutela dei consumatori”*, sostanzialmente, si prosegue nelle linee tracciate in precedenza².

² In particolare “viene confermato il sostegno al servizio svolto dagli sportelli delle associazioni dei consumatori e utenti iscritte al Registro regionale, alle iniziative di formazione e informazione sui diritti dei consumatori e utenti, in particolare in età scolare; nelle attività della Consulta regionale dei consumatori e degli utenti uno spazio specifico è stato previsto per le problematiche relative al campo dei servizi pubblici, alla semplificazione, ed alla performance secondo il metodo della customer satisfaction”.

In continuità con il 2016 e 2017, l' "Agenda Digitale dell'Umbria", in rapporto alla quale si registrano tre grandi direttrici in coerenza con il Piano Triennale ICT³ nazionale:

- infrastrutture fisiche ("rete regionale unitaria" ReRU e "data center regionale unitario" DCRU) con la prosecuzione delle azioni di consolidamento dei CED ed il potenziamento della cybersecurity in coerenza con il piano Digitale per l'Informatica di AGID;
- piattaforme, servizi ed "app" dell'ecosistema pubblico, con la predisposizione di un "fascicolo digitale" che permetta a cittadini/imprese l'accesso unitario ai servizi digitali legati a SUAPE, AUA, Sismica, MUDE-Terremoto, ecc.;
- ecosistemi digitali (prioritariamente scuola-università, imprese, sanità-sociale) con l'avvio dei primi laboratori aperti di innovazione (*living lab*) per affrontare alcune sfide sociali emergenti attraverso l'*open innovation* (incontro di imprese, ricerca e cittadinanza attiva) e con i luoghi di accesso assistito "DigiPass"⁴.

Missione 07 -Turismo

Il programma di legislatura ha individuato nel turismo una delle principali leve del sistema economico umbro, come "secondo motore autonomo dello sviluppo".

Il settore ha incontrato difficoltà a seguito degli eventi sismici del 2016, pertanto la Regione ha concentrato l'attenzione su una forte azione di riposizionamento del brand Umbria, con particolare attenzione al mercato nazionale, che produce oltre il 60% delle presenze turistiche annuali.

La missione si articola nei seguenti programmi:

Programma 0701 – Sviluppo e Valorizzazione del Turismo
Programma 0702 – Politica Regionale Unitaria per il Turismo

Per l'anno 2018 l'azione dell'Ente è stata indirizzata in due direzioni:

- sull'offerta – a medio termine – attraverso una definizione e implementazione dell'organizzazione turistica regionale, un rafforzamento e ampliamento dei prodotti turistici da commercializzare e una generale riqualificazione dell'offerta ricettiva ad essi funzionali;

³ *Information and Communication Technology.*

⁴ Nelle zone di Perugia e Terni sono stati previsti particolari luoghi DigiPass+Hub per fornire servizi e concentrare le imprese ad alta intensità di conoscenza, start-up, spin-off, ecc.

- sulla domanda – sia a breve che a medio termine – attraverso azioni di promozione e comunicazione⁵ sia sui mercati consolidati che su alcuni nuovi di particolare interesse.

In attuazione della l.r. 10 luglio 2017, n. 8 (“Legislazione Turistica Regionale”) nel corso del 2018 l’azione della Regione è stata concentrata su tre obiettivi: predisposizione del primo Masterplan triennale; approvazione del regolamento di attuazione per l’attività delle strutture ricettive, delle agenzie di viaggio e turismo e delle professioni turistiche e riorganizzazione del sistema dell’informazione e accoglienza turistica, sia mediante la definizione di standard di qualità dei servizi che dell’organizzazione territoriale e conseguentemente dei criteri per il finanziamento (in collaborazione con il Comuni).

Infine, è stata prevista - in attuazione della l.r. n. 8/2017 -elaborazione del primo “piano triennale per la Film Commission” con attivazione delle procedure per la costituzione della Fondazione.

Missione 16 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca

Le priorità programmatiche in materia di politiche per il settore agricolo sono principalmente state individuate nell’ambito del Piano per lo Sviluppo Rurale (PSR) 2014-2020 che interviene per supportare il settore agricolo e agroalimentare di fronte ai profondi mutamenti socio-economici intervenuti nel corso dell’ultimo ventennio.

L’attività del 2018 sarà contraddistinta per due aspetti particolari: da un lato la necessità di conseguire i target di spesa fissati dalla Commissione europea e dall’altro la concreta messa in campo delle azioni in favore delle aree colpite dal sisma del 2016⁶.

La Missione si articola nei seguenti programmi:

Programma 1601 – Sviluppo del Settore agricolo e del Sistema agroalimentare
Programma 1602 – Caccia e Pesca
Programma 1603 – Politica Regionale Unitaria per l’Agricoltura, i sistemi agroalimentari, la caccia e la pesca

È stata enunciata l’esigenza di “conseguire i target finanziari fissati per la fine del 2018” operando per semplificare percorsi e procedure al fine di ridurre il più possibile i

⁵ In particolare, è prevista l’emanazione di appositi bandi, utilizzando le risorse a disposizione nell’azione 3.2.2. del POR-FESR e implementandole, ove necessario, con quelle delle analoghe azioni post sisma.

⁶ In particolare, la messa in atto delle azioni a sostegno della ripresa economica e salvaguardia ambientale e territoriale previste nell’ambito delle modifiche apportate al PSR nel corso del 2017 da finanziarie principalmente con le risorse aggiuntive, pari a circa 52 milioni di euro, provenienti dal “contributo di solidarietà” per gli eventi sismici del 2016.

tempi necessari per l'istruttoria e aprire "nuovi bandi sia per le misure/interventi ancora da attivare sia per le misure di superficie già attivate".

Sul piano attuativo del Piano di Sviluppo Rurale nel 2018 è stata prevista la conclusione dell'azione avviata nel 2017, finalizzata alla implementazione di un nuovo sistema di gestione e controllo delle domande di sostegno e di pagamento. Inoltre, la Regione ha previsto di intervenire sul settore ittico con l'obiettivo di reintrodurre nei corsi d'acqua la trota mediterranea.

Con le risorse aggiuntive del PSR, derivanti dal contributo di solidarietà delle altre regioni, connesse agli eventi sismici del 2016, si è previsto di implementare, nel corso del 2018, le azioni a sostegno ed a salvaguardia delle aree maggiormente colpite dal sisma. In particolare:

- sostenere l'apparato produttivo delle imprese agricole e zootecniche e quello delle filiere produttive locali;
- mantenere l'operatività delle attività agricole;
- offrire migliori servizi all'economia e alla popolazione rafforzando la rete infrastrutturale viaria al servizio delle aree maggiormente colpite dal sisma e promuovere iniziative di sviluppo locale.

In materia forestale è stata prevista la definitiva liquidazione delle Comunità montane con il conferimento di ulteriori funzioni ad AFOR (Agenzia Forestale Regionale), con perfezionamento dell'organizzazione delle attività di prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi.

Missione 15 - Politiche per il lavoro e la formazione professionale

La missione si articola nei seguenti quattro programmi:

Programma 1501 – Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro

Programma 1502 – Formazione professionale

Programma 1503 – Sostegno all'Occupazione

Programma 1504 – Politica Regionale Unitaria per lo Sviluppo Economico e la competitività

Anche nel 2018 il principale strumento operativo previsto per le politiche in materia di lavoro e formazione professionale, è stato il POR-FSE 2014-2020.

Per il biennio 2018-2019 è previsto che la Regione si doti comunque di un programma di politiche del lavoro che metterà a sistema azioni di politica attiva e di sistema finanziate a valere sugli assi I e III del POR FSE 2014-2020, sul rifinanziamento del Programma Garanzia Giovani (PON IOG), nonché sui trasferimenti nazionali a destinazione vincolata.

E' stata prevista la disponibilità per le imprese della "offerta formativa pubblica per l'apprendistato professionalizzante", attraverso la costituzione all'interno del C.U.R.A (Catalogo Unico Regionale Apprendimento) di un'apposita sezione di contenuti formativi riservati agli apprendisti per l'acquisizione delle competenze di base e trasversali, ai sensi dell'art. 44 del d.lgs. n. 81/2015.

Inoltre, è stato previsto il rafforzamento e l'estensione della rete a governance pubblica mediante l'istituzione di "ARPAL Umbria, Agenzia regionale" con il compito di coordinare la rete degli accreditati ai servizi per l'impiego ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 150/2015 così da integrare l'offerta pubblica di servizi per il lavoro, garantendo i livelli essenziali delle prestazioni previsti dall'art. 18 e seguenti, del citato decreto legislativo, e di interfacciarsi costantemente con il tessuto produttivo.

Per l'area colpita dal sisma è stata prevista l'attuazione delle specifiche misure previste dalla programmazione 2017⁷.

Missione 04 - Istruzione e diritto allo studio

La missione si articola nei seguenti programmi:

Programma 0401 – Istruzione prescolastica
Programma 0402 – Altri ordini di istruzione non universitaria
Programma 0403 – Edilizia scolastica
Programma 0404 – Istruzione universitaria
Programma 0407 – Diritto allo studio
Programma 0408 – Politica regionale unitaria per l'istruzione e il diritto allo studio

Per quanto riguarda l'attuazione della Riforma 0-6 - Attivazione interventi ad integrazione delle misure nazionali in tema di Servizi educativi per la prima infanzia, è stata prevista per la Regione l'azione ad integrazione della legge n. 107/2015 che prevede "l'istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni" (avvenuta formalmente con il d.lgs. n. 65/2017⁸).

⁷ In particolare è stato evidenziato che la Regione continuerà nell'attuazione di quanto previsto dall'art. 45 del d.l. n. 189/2016, al fine di salvaguardare i livelli occupazionali dell'area colpita, nonché, in attuazione delle previsioni dell'art. 44 del d.lgs. n. 148/2015 così come modificato dal d.lgs. n. 185/2016, in merito all'area di crisi complessa di Terni – Narni sia riguardo all'accesso alla CIGS, sia alla mobilità in deroga, favorendo l'accesso alle politiche attive dei beneficiari di tali strumenti di sostegno al reddito.

⁸ Il decreto contiene un preciso impegno finanziario e organizzativo per l'estensione dei servizi educativi e la generalizzazione della scuola dell'infanzia, superando gli squilibri territoriali esistenti; una definizione di precisi standard organizzativi, strutturali e qualitativi per tutti i luoghi educativi, secondo l'età dei bambini accolti; le basi per una maggiore coerenza e raccordo tra i diversi luoghi educativi all'interno del sistema integrato. A

In relazione al "Piano triennale 2017/2020 - offerta regionale degli Istituti Tecnici Superiori (ITS) - Bienni 2017/19 - 2018/20" per il biennio 2018-2020 sono stati previsti:

- n. 3 percorsi per l'ambito "Meccatronica" (sedi: 2 Perugia – Foligno e Terni);
- n. 1 percorso per l'ambito "Biotecnologie" (sede: Terni);
- n. 1 percorso per l'ambito "Agroalimentare" (sede: Perugia)
- n. 1 percorso per l'ambito "Economia digitale – ICT" (sede: Perugia).

E' stata prevista l'attivazione del percorso Ambito Economia digitale – ICT e la possibilità di attivare un percorso nell'Ambito Agroalimentare nei Comuni maggiormente colpiti dagli eventi sismici del 24 agosto 2016 e seguenti.

Relativamente all'assetto normativo del sistema di Istruzione Professionale disciplinato dalla l.r. n. 30/2013 è stata prevista una sua revisione, poiché il d.lgs. n. 61/2017 ha introdotto la revisione di tali percorsi formativi⁹.

Un particolare obiettivo è costituito dal contrasto alla "dispersione scolastica", in relazione al quale – nel DEFR – è prevista l'attivazione di "Azioni di accompagnamento, sviluppo e rafforzamento del sistema duale nell'ambito del sistema dell'istruzione e formazione Professionale" e la diffusione della conoscenza "dell'alternanza scuola – lavoro" (Accordo intercorso tra l'Ufficio Scolastico dell'Umbria, l'Università di Perugia e Confindustria Umbria¹⁰).

Quanto agli "interventi di edilizia scolastica" la Regione nel 2018 ha previsto di completare, l'attuazione del relativo Piano triennale 2015-2017, con realizzazione degli interventi programmati per il 2017. Ha previsto inoltre di promuovere, in collaborazione

tale fine il Governo nazionale ha approvato il decreto relativo al Piano di azione nazionale pluriennale, che detta tra l'altro criteri e priorità per l'assegnazione delle risorse previste.

Per l'attuazione di tali disposizioni, a livello regionale opera un Tavolo interistituzionale istituito con D.G.R. n. 1246/2016 a cui partecipano i soggetti istituzionali e non coinvolti in materia di politiche educative dell'infanzia.

Per il 2018 per il Tavolo sono state indicate le finalità di:

- predisporre linee guida e strumenti che consentano l'attuazione di quanto previsto dal Dlgs 65/2017 e dal Decreto relativo al Piano di azione nazionale pluriennale ai sensi dell'art. 8 del Dlgs 65/2017;
- promuovere la programmazione integrata della rete dell'offerta 0-6 e rilanciare la prospettiva della continuità attraverso la realizzazione di programmi di formazione integrati per educatori dei nidi e insegnanti della scuola dell'infanzia.

⁹ Il decreto legislativo n. 61/2017 prevede la "Revisione dei percorsi dell'istruzione professionale nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione, nonché il raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera d), della legge 13 luglio 2015, n. 107".

¹⁰ L' accordo prevede la costituzione di una Cabina di Regia per l'implementazione e il monitoraggio delle azioni riportate nell'Intesa, presieduta dal Dirigente dell'USR Umbria con la partecipazione, diretta o per delega, dell'Assessore all'Istruzione della Regione Umbria, del Rettore dell'Università degli Studi di Perugia e del Presidente di Confindustria Umbria. Nel 2018 è previsto l'impegno della Regione all'interno della Cabina di cui sopra al fine del raggiungimento degli obiettivi posti. E' prevista inoltre la riproposizione alle scuole, per l'anno scolastico 2017/2018, in attuazione dell'Accordo, l'avviso rivolto alle Istituzioni scolastiche per l'assegnazione di percorsi sperimentali di alternanza scuola-lavoro presso soggetti pubblici individuati nell'avviso.

con il MIUR, gli interventi di verifica della vulnerabilità sismica per gli edifici scolastici (mappatura dei fabbisogni in termini di prevenzione sismica).

Nel 2018 è stata prevista la prosecuzione della riforma delle funzioni dell'Agenzia per il diritto allo studio universitario dell'Umbria (ADISU) con la definizione degli specifici strumenti di programmazione previsti dalla legge regionale n. 2/2017 (il piano triennale e programma attuativo annuale) e l'attribuzione alla stessa di funzioni di gestione degli interventi in materia di:

- procedure per il finanziamento di dottorati ed assegni di ricerca, sulla base della specifica misura POR-FES 2014-2020;
- apprendistato di alta formazione e di ricerca, ex d.lgs. n. 81/2015.

1.2.3.3 Area Culturale

La politica generale della Regione in questa area è di sostanziale continuità con le linee segnate nel DEFR 2016-2018 e 2017-2019.

L'Area Culturale prevede le seguenti missioni:

Area	Missione
Area Culturale	05 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali 06 - Politiche giovanili, sport e tempo libero

Missione 05 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali

La missione 05 si articola nei seguenti programmi:

Programma 0501 – Valorizzazione dei beni di interesse storico
Programma 0502 – Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale
Programma 0503 – Politica regionale unitaria per la Tutela dei Beni e delle Attività Culturali

In attuazione della programmazione POR FESR 2014-2020 sono stati individuati degli "attrattori culturali" su cui intervenire attraverso due distinte direttrici d'intervento:

- riqualificazione e restauro di complessi monumentali privilegiando il completamento di interventi già avviati;
- valorizzazione di identificati attrattori culturali e naturali del territorio tramite le Imprese Culturali e Creative.

In materia di valorizzazione dei beni culturali è previsto l'aggiornamento della legislazione di settore tenendo conto per il settore musei del quadro normativo nazionale.

In evidenza per le politiche culturali la "valorizzazione delle residenze artistiche", come richiesto dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (MiBACT), in quanto rappresentano fattori d'innovazione qualificanti del sistema dello spettacolo dal vivo e dei processi di creazione artistica.

Missione 06 - Politiche giovanili, sport e tempo libero

La **missione 06** si articola nel **Programma 0601** – Sport e tempo libero

Quanto alle "*politiche dello sport*" le azioni programmatiche si concentrano nella valorizzazione degli eventi sportivi e nell'investire "sull'impianistica e sulla realizzazione di progetti strutturati per l'attività motoria".

Quanto alle politiche giovanili, in attuazione della legge regionale n. 1/2016, è stata prevista la definizione del "Programma regionale triennale per le politiche giovanili" e l'attivazione del "Portale regionale per i giovani", trattasi di un sistema informativo integrato che persegue l'obiettivo di offrire ai giovani informazioni utili al loro percorso di crescita e formazione.

1.2.3.4 Area Territoriale

L'attenzione è rivolta in particolare alle fragilità del territorio, in particolare al pesante sciame sismico iniziato nell'agosto del 2016.

L'Area si articola nelle seguenti missioni:

Area	Missione
Area Territoriale	08 - Assetto Territorio ed edilizia abitativa
	11 - Soccorso Civile
	09 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente
	10 - Trasporti e diritto alla mobilità
	17 - Energia e diversificazione delle fonti energetiche

Missione 08 - Assetto del territorio ed edilizia abitativa

La missione si articola nei seguenti programmi:

Programma 0801 – Urbanistica e Assetto del Territorio Politica Regionale

Programma 0802 – Edilizia residenziale pubblica

Programma 0803 – Politica regionale unitaria per l'Assetto del territorio e l'Edilizia abitativa

- a) Quanto all'*urbanistica e dell'assetto del territorio*, è stata ribadita la volontà (già affermata nel precedente DEFR) di giungere alla definizione di una proposta di legge regionale in materia di consumo di suolo, che tenga conto anche della legislazione nazionale e del Piano paesistico regionale (PPR) in fase di definizione.
- b) Per quanto riguardano *le politiche abitative* è stata prevista la revisione del Regolamento regionale n. 1/2014, per introdurre le modifiche dell'Assemblea legislativa (deliberazione n. 168/2017). È stata prevista la prosecuzione degli interventi di manutenzione straordinaria da realizzare con le risorse messe a disposizione dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con la legge n. 80/2014 e l'aggiornamento e il completamento, con la collaborazione dell'ARPA, dei protocolli per la valutazione della "Sostenibilità ambientale" degli edifici. Dovranno essere reperite risorse, anche minime, per l'aggiornamento degli accordi con l'ATER ai fini dell'adeguamento degli stessi.
- c) In materia di *riqualificazione urbana* è stata prevista la prosecuzione dei PUC3, finanziati con fondi PAR-FSC 2007-2013 che vengono realizzati nei Comuni con meno di 10.000 abitanti.
- d) Relativamente alle *opere pubbliche* le attività prioritarie previste riguardano l'emergenza sisma (2016) e la revisione del quadro normativo nazionale in materia (correttivo D.lgs. n. 50/2016). Inoltre, è stato previsto il completamento degli interventi connessi alla fase di prima emergenza, l'avvio dei progetti per la ricostruzione e l'adeguamento della legge regionale n. 3/2010 "Disciplina regionale dei lavori pubblici e norme in materia di regolarità contributiva per i lavori pubblici". Infine è stato previsto di proseguire nelle attività di formazione ed aggiornamento dell'elenco regionale dei prezzi per l'esecuzione delle opere pubbliche. Per i *lavori pubblici eseguiti direttamente dalla Regione*, è stato previsto il completamento degli interventi della Piastra logistica di Città di Castello-San Giustino e il consolidamento dell'abitato di Massa Martana.

Ulteriori attività programmate, già inserite nel DEFR 2017, riguardano:

- approvazione della convenzione con RFI per la costruzione dell'allaccio ferroviario Piattaforma logistica Terni-Narni;
- implementazione dei progetti di difesa idraulica;
- avvio dei progetti per la ricostruzione sisma 2016;

- avvio della progettazione nuovo edificio deposito Centro regionale Protezione Civile di Foligno;
- avvio della progettazione per la copertura fotovoltaica Autoparco Centro regionale Protezione Civile di Foligno;
- avvio della progettazione dell'edificio per volontari presso il Centro regionale Protezione Civile di Foligno;
- avvio progettazione delle opere di miglioramento e sistemazione varie e urbanizzazione presso il Centro regionale di Protezione Civile di Foligno.

È stata infine prevista la messa a punto di una nuova "normativa tecnica" e l'aggiornamento della normativa regionale in materia di rischio sismico.

Missione 11- Soccorso civile

A fine febbraio 2018 è stata prevista la conclusione formale dell'emergenza sismica Centro Italia 2016. La riforma in corso di riordino della Protezione Civile a livello nazionale imporrà la riorganizzazione della Protezione civile regionale con la ridefinizione del ruolo istituzionale ed operativo.

La Missione si articola nei seguenti programmi di spesa.

Programma 1101 – Sistema di Protezione Civile

Programma 1102 – Interventi a seguito di calamità naturali

Sul piano operativo, nel 2018 è stata prevista l'attuazione del Piano di Gestione del Rischio Alluvioni (PGRA), l'aggiornamento dei Documenti di Protezione Civile di cui alla Direttiva P.C.M. 8 luglio 2014 e dei sistemi modellistici di previsione del rischio frane e alluvioni attualmente utilizzati presso il Centro Funzionale regionale (trasformato in centro "multirischio").

Sono state previste le seguenti attività:

- avvio dell'adeguamento/ammodernamento della Sala Operativa Unica Regionale con particolare riferimento agli attuali strumenti di gestione delle emergenze;
- potenziamento dell'attuale supporto alla Pianificazione Comunale d'Emergenza e dell'attività di informazione/comunicazione, in collaborazione con ANCI;
- corsi di formazione di base.

Quanto al "*rischio sismico*", nel 2018 si è previsto di eseguire indagini di microzonazione sismica di dettaglio di livello 3, mettendo a disposizione dei Comuni umbri risorse per circa 700 mila euro e di predisporre un programma di prevenzione del

rischio sismico previsto dalla legge n. 77/2009 oltre ad effettuare attività diretta di rilievo.

Missione 09 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente

L'Umbria ha scelto di conseguire un modello di "sviluppo sostenibile" caratterizzato dalla tutela dell'ambiente, che richiede cambiamenti culturali e nuove strategie di gestione dei rifiuti, dell'aria e di tutte le risorse ambientali.

Sul piano programmatico, nel 2018 è stata prevista la preadozione del Piano Paesaggistico Regionale, la cui definizione è affidata ad un apposito Comitato Tecnico paritetico tra Stato e Regione e la definizione dei contenuti strategici del programma Strategico Territoriale.

Inoltre, in materia di mitigazione del rischio idrogeologico, è stata prevista la revisione ed attualizzazione della l.r. n. 65/78 - *"Norme per la prevenzione e mitigazione del rischio da frana e per gli interventi imposti da eventi imprevedibili o calamitosi"*.

La missione si articola nei seguenti programmi:

Programma 0901 – Difesa del Suolo

Programma 0902 – Tutela, Valorizzazione e Recupero ambientale.

Programma 0903 – Rifiuti

Programma 0904 – Servizio Idrico Integrato

Programma 0905 – Aree protette, Parchi naturali, Protezione naturalistica e forestazione

Programma 0906 – Tutela e Valorizzazione delle Risorse Idriche

Programma 0908 - Qualità dell'aria e Riduzione dell'Inquinamento

Programma 0909 – Politica regionale unitaria per lo Sviluppo sostenibile e la Tutela del territorio e dell'Ambiente

Quanto alla *"Difesa del suolo"*, si è prevista l'attuazione degli interventi già individuati nel Piano strategico per l'Umbria per la mitigazione del rischio idrogeologico (componente frane e rischio idraulico) a partire dai progetti individuati nel "Piano degli interventi di riduzione del rischio idrogeologico e dell'erosione costiera" e degli "Interventi di mitigazione del rischio idrogeologico al fine di favorire l'adattamento ai cambiamenti climatici" ¹¹.

¹¹ In particolare gli interventi erano stati oggetto dell'Accordo tra Regione Umbria e Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, riguardanti i Comuni di Parrano e Castel Viscardo, già finanziati nel 2016 per l'importo complessivo di 2,38 milioni di euro.

Nel 2018 è prevista la continuità alle misure per la mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici ("PROGETTO "SECLI" - Siccità E Cambiamenti Climatici") e la realizzazione delle opere idrauliche per mitigare il rischio sulla popolazione che vive e lavora nei bacini dei fiumi Topino, Nestore e Nera.

In materia di attività estrattive è previsto l'avvio di una ricognizione e una valutazione dei fabbisogni emergenti in un'ottica di medio periodo con adeguamento normativo e l'aggiornamento dell'elenco della cave dismesse.

Relativamente alla "*tutela e valorizzazione delle risorse idriche*" nel corso del 2018 è stata prevista l'attivazione delle misure previste nel Piano di Tutela delle Acque della Regione Umbria (PTA.2). Dal punto di vista operativo, la Regione si è proposta di attivare le seguenti misure:

- predisposizione del Regolamento unico in materia di gestione degli effluenti e dei digestati, con il quale si recepirà il DM 25/02/2016;
- predisposizione del Regolamento in materia di scarichi;
- attivazione delle misure ed azioni per la creazione del catasto unico informatizzato in materia di rilascio, gestione e controllo delle concessioni e di rilascio, sorveglianza e gestione delle opere idrauliche;
- individuazione dell'*Ecological Flow* (ex-Minimo deflusso vitale) da parte di un apposito gruppo di lavoro;
- valutazione dell'impatto degli eventi sismici sui sistemi idrogeologici della Valnerina, con particolare riferimento al tema dell'approvvigionamento idropotabile della Regione.

In merito alla "*Politica regionale unitaria per lo sviluppo sostenibile e la tutela del territorio e dell'ambiente*", nel 2018 sono state previste le seguenti misure:

- verifica degli effetti che il completamento degli interventi sui sistemi di raccolta e depurazione delle acque reflue, realizzati con le risorse FSC 2007-2013, ha prodotto in termini di miglioramento dello stato ecologico dei corpi idrici superficiali;
- informativa all'Europa sui risultati delle azioni effettuate per la tutela delle acque, con lo specifico reporting in materia di scarichi di acque reflue e l'aggiornamento del Reporting WISE in materia di rispetto della Direttiva 2000/60/CE;
- collaborazione per l'elaborazione dei documenti preparatori per l'aggiornamento dei Piani di Gestione dei Distretti Idrografici dell'Appennino Centrale e dell'Appennino Settentrionale per il periodo 2020-2025.

La "*gestione dei rifiuti*" necessita di una iniziativa di riorganizzazione ed ottimizzazione regionale il cui compito spetta all'Autorità Umbra per Rifiuti e Idrico (AURI costituita nell'aprile del 2017) attraverso la formulazione di un efficace "piano di ambito

regionale" (la Regione ha individuato specifici indirizzi con D.G.R. n. 725 del 26/06/2017).

Ad inizio del 2018 è stato previsto l'avvio dei due nuovi impianti di trattamento di Casone di Foligno e Belladanza di Città di Castello, l'introduzione di forme di incentivazione tariffaria e del regolamento del "regime sanzionatorio" in maniera da rafforzare incentivi e disincentivi ad una corretta gestione del ciclo dei rifiuti.

Nel 2018 è stata prevista la prosecuzione dell'attuazione del "Programma regionale di prevenzione e riduzione della produzione dei rifiuti" con il sostegno alle Amministrazioni comunali per l'attivazione di sistemi di tariffazione puntuale e l'avvio della messa in funzione dei primi centri di riuso, nonché con iniziative disseminative di comunicazione ambientale e di sensibilizzazione.

Inoltre nel 2018 è stato previsto di approvare i nuovi "Piani di gestione delle aree naturali protette" per la difesa ed il ripristino di condizioni di equilibrio ecologico, di avviare il "progetto europeo GeoERA" per l'elaborazione di dati geologici e la costruzione del Servizio Geologico Europeo attraverso la cooperazione rafforzata ed il coordinamento dei programmi di ricerca dei servizi geologici nazionali e regionali.

Quanto alla *"qualità dell'aria"*, è stata registrata una tendenziale diminuzione delle concentrazioni dei principali inquinanti, ma nella Conca Ternana continua ad evidenziarsi il superamento dei limiti di polveri sottili. Gli elevati livelli di polveri sono imputabili al crescente utilizzo della legna e dei suoi derivati come combustibili in sistemi di riscaldamento domestici, cui si aggiungono le emissioni da traffico.

Tutto ciò rende ancora più necessario l'aggiornamento del Piano Regionale per la Qualità dell'Aria con l'individuazione di misure più efficaci e maggiormente idonee a riportare i valori delle concentrazioni degli inquinanti entro i limiti di legge (indicate anche dal "Tavolo permanente per il riconoscimento dell'area complessa della Conca Ternana") obiettivo che verrà perseguito anche attraverso l'adozione di specifiche linee di indirizzo e regolamenti per l'attuazione delle misure previste nel Piano.

Sempre in vista del miglioramento delle condizioni ambientali, nel 2018, è stata prevista la realizzazione del progetto "L'Umbria si ricarica", con l'installazione di ulteriori 54 colonnine di ricarica, in attuazione del "Piano Regionale Infrastrutturale per la Mobilità Elettrica" approvato nel 2016.

L'Unione Europea nella programmazione 2014-2020 ha dato avvio ad una "Agenda Urbana", in Umbria hanno aderito le città di Perugia, Terni, Foligno, Spoleto e Città di Castello. Esse dovranno definire una loro politica di sviluppo urbano integrato, in

coerenza con i contenuti dei Programmi Operativi FESR e FSE 2014-2020 elaborati dalla Regione¹².

Missione 10 - Trasporti e diritto alla mobilità

In linea generale la mobilità viene effettuata con l'utilizzo del mezzo privato, il cambiamento dovrebbe realizzarsi con una riorganizzazione del sistema di trasporto pubblico locale efficiente, rispondente alle esigenze di mobilità dei singoli e competitivo rispetto all'uso del mezzo privato.

La Missione è articolata nei seguenti programmi:

Programma 1001 – Trasporto ferroviario
Programma 1002 – Trasporto Pubblico Locale
Programma 1004 – Altre modalità di trasporto
Programma 1005 – Viabilità e infrastrutture
Programma 1006 – Politica regionale unitaria per i Trasporti e il diritto alla mobilità

Per quanto riguarda la “rete ferroviaria”, in continuità con il DEFR 2017, sono stati previsti interventi di manutenzione e ammodernamento della rete ferroviaria FCU. Nel 2018 è stato previsto di prolungare l'affidamento diretto del servizio ferroviario dei gestori Trenitalia e Busitalia sita Nord S.r.l. a condizione che le imprese ferroviarie propongano un significativo importo per gli investimenti per l'acquisto del materiale rotabile.

Relativamente al “trasporto pubblico locale” nel 2018 è stata prevista l'approvazione del Piano di Bacino Unico regionale contenente gli obiettivi di efficientamento e razionalizzazione della programmazione e gestione del complesso dei servizi di TPL e i criteri necessari per definire i Servizi Minimi da assicurare ai cittadini. È stata prevista l'indizione del bando di gara per l'affidamento dei servizi su gomma e lacuali.

In merito alle *altre modalità di trasporto* nel 2018 è stata prevista la predisposizione di un Piano di Investimenti per la mobilità dolce, prevalentemente piste ciclabili e ciclopedonali.

¹² In linea generale, l'obiettivo di fondo dell' “Agenda Urbana” è la modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori della città, mediante servizi digitali, la mobilità sostenibile, il risparmio energetico.

Quanto alla *"viabilità e alle infrastrutture"* è stata prevista la definizione di un nuovo quadro delle "priorità delle infrastrutture stradali e ferroviarie di interesse nazionale", attraverso l'aggiornamento dell'Intesa Generale Quadro.

Nel DEFR 2018 si individua la necessità di lavorare alla predisposizione e all'attuazione di un Programma di manutenzione straordinaria della viabilità regionale e provinciale.

Quanto alla *"Politica regionale unitaria per i Trasporti e il diritto alla mobilità"*, nel 2018 la Regione ha previsto di perseguire le azioni per rendere operativo sull'intero territorio regionale il biglietto unico regionale e l'attività di l'acquisto di materiale rotabile su gomma per l'ammodernamento delle flotte in esercizio.

Missione 17 - Energia e diversificazione delle fonti energetiche

La Regione operando sull'efficientamento energetico ed anche sull'incremento della produzione da fonti rinnovabili nel rispetto dell'ambiente e della qualità dell'aria ha raggiunto un rapporto del 22,7% superando l'obiettivo nel medio periodo del 20% (energia da fonti rinnovabili rispetto al totale dei consumi energetici da raggiungere entro il 2020).

La missione è articolata nel Programma 1702 – Politica regionale unitaria per l'Energia e la diversificazione delle Fonti energetiche.

È stata prevista l'approvazione della Strategia Energetica Ambientale Regionale 2014-2020 (SEAR 14-20), che fissa gli obiettivi regionali di produzione di energia da fonti rinnovabili e di riduzione dei consumi energetici, da conseguire entro il 2020. Con le risorse del POR FESR 2014 -2020 Azione "Smart Buildings" si è previsto di attuare gli interventi di efficientamento energetico degli edifici pubblici, selezionati con i bandi emanati ed individuati sulla base di criteri tecnici finalizzati al conseguimento del miglior rapporto costo/beneficio.

Inoltre, con la riprogrammazione del POR FESR, a seguito della crisi sismica 2016, sono previsti interventi di efficientamento energetico integrati con interventi di miglioramento sismico da realizzarsi prioritariamente sugli edifici scolastici.

1.2.3.5 Area sanità e sociale.

Per gli indirizzi di programmazione dell'*Area sanità e sociale*, si rinvia a quanto esposto al paragrafo 6.2 (Capitolo VI Servizio Sanitario Regionale) della presente Relazione.

1.2.4. Sezione B) del DEFR: La Situazione Finanziaria Regionale: analisi e strategie.

Nella seconda parte del DEFR (parte B) "Gli indirizzi per la Programmazione finanziaria e di bilancio" è stato descritto "Il Contesto economico finanziario e l'impatto delle manovre statali", ed è stato delineato "Il quadro finanziario regionale di riferimento 2018- 2020 e la manovra di bilancio 2018".

1.2.4.1 Il contesto economico finanziario e l'impatto delle manovre statali.

La Regione ha sottolineato che il contributo, al risanamento dei conti pubblici, del comparto regioni negli ultimi 8 anni è stato molto pesante e ha inciso profondamente sui bilanci regionali. Vengono richiamate in proposito le disposizioni della legge di stabilità 2017 (l. 11 dicembre 2016, n. 232), che prevede un contributo delle regioni ai saldi di finanza pubblica di 10,34 miliardi di euro per il 2017, di 12,34 miliardi di euro per il 2018 e di 14,12 miliardi di euro per il 2019.

L'intesa per la determinazione dei contributi da parte delle regioni, nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le regioni e le Province Autonome, è stata raggiunta il 23 febbraio 2017.

Alla stregua di tale intesa è stato concordato che il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica per il 2017, pari a 2,69 miliardi, sia effettuato, da punto di vista del saldo netto da finanziare, attraverso la riduzione di altrettanti trasferimenti statali.

Nel DEFR è stata elaborata la seguente tabella riassuntiva:

Effetti manovre di finanza pubblica sulle Regioni		Saldo netto da finanziare		
		In milioni di euro		
		2017	2018	2019
Contributo delle Regioni alla finanza pubblica (manovre 2014-2015-2016)	a	8.191,8	9.694,1	9.696,2
<i>Riduzione FSN (Dl 78/2010 + art. 1, legge stabilità 2016)</i>		5.550,0	7.000,0	7.000,0
Tagli da coprire		2.691,8	2.694,1	2.696,2
<i>Intesa 23/2/2017, lettera a) riduzione contributo statale art. 1, comma 433, l. n. 232/2016</i>		1.706,6	0,0	0,0
<i>Intesa 23/2/2017, lettera b) riduzione contributo statale art. 1, comma 140, l. n. 232/2016</i>		400,0	0,0	0,0
<i>Intesa 23/2/2017, lettera c) riduzione contributo statale art. 1, comma 541, l. n. 190/2014</i>		100,0	0,0	0,0
<i>Intesa 23/2/2017, lettera d) riduzione trasferimenti statali</i>		485,2	0,0	0,0
Rimangono da coprire		0,0	2.694,1	2.696,2
Contributo delle Regioni sul pareggio di bilancio	d	1.022,0	660,0	660,0
Taglio sul TPL (Conferenza Stato/Regioni 9/2/2017)		70,0	100,0	100,0
Legge bilancio 2017 (art. 1, comma 392 – rideterminazione FSN)	e	1.056,2	1.890,5	3.666,0
TOTALE CONTRIBUTO DELLE REGIONI ORDINARIE		10.340,0	12.344,6	14.122,2

Fonte: Regione Umbria-Direzione regionale Risorse finanziarie e strumentali. Affari generali e rapporti con i livelli di governo

Quanto, invece, all'evoluzione del fabbisogno sanitario nazionale viene rideterminato in 113 miliardi di euro per il 2017, 114 miliardi di euro per il 2018 e 115 miliardi di euro per il 2019.

Nel DEFR è stata elaborata la tabella che segue:

Fabbisogno Sanitario Nazionale	Evoluzione del Fondo Sanitario Nazionale					
	Importo (milioni)					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Previsione spesa sanitaria ante Def 2014	109.902	113.452	117.563			
Previsione Patto Salute 2014-2016 post Def 2014	109.928	112.062	115.444			
Taglio Art. 9-septies, c. 1, dl 78/2015		-2.352	-2.352			
Taglio Art. 1, comma 568 – legge stab. 2016			-2.092			
Livello FSN ante legge bilancio 2017	109.928	109.710	111.000	113.063	114.998	
Livello FSN dopo legge bilancio 2017	109.928	109.710	111.000	113.063	114.000	115.000

Fonte: Regione Umbria-Direzione regionale Risorse finanziarie e strumentali. Affari generali e rapporti con i livelli di governo

1.2.4.2 Il Quadro finanziario regionale di riferimento 2018-2020 e la manovra di bilancio 2018.

Nel contesto del quadro finanziario di riferimento per il triennio 2018 – 2020, la Regione ha evidenziato il sussistere della criticità relativa alla “difficoltà di utilizzo dell’avanzo vincolato” (ex art. 9 della l. n. 243/2012 e s.m.i.) che ha rallentato l’attuazione dei Programmi operativi regionali dei fondi strutturali con il rischio della mancata attivazione delle risorse comunitarie destinabili alle politiche di sviluppo della Regione.

La Regione si è soffermata:

- sulla mancata risoluzione dei problemi di “riordino istituzionale delle province” e delle città metropolitane, in attuazione della legge 56/2014¹³;
- sull’inserimento all’articolo 39 del d.l. n. 50/2017, convertito in l. n. 96/2017, della disposizione che diminuisce il Fondo per il finanziamento del Trasporto Pubblico locale del 20%¹⁴, che per la Regione Umbria ammonta a circa 20 milioni di euro;
- sull’obbligo di accantonamento di risorse, conseguenti al processo di armonizzazione contabile, che produce effetti restrittivi sui bilanci.

Nel DEFR viene anche illustrata la potenzialità fiscale della Regione:

- aumento dell’aliquota *Irap* di 1 punto percentuale, con un gettito ulteriore stimato di circa *50 milioni di euro*;
- aumento dell’*addizionale regionale all’Irpef* fino ad un massimo di 3,33% con gettito stimato di circa *100 milioni di euro*;
- aumento, fino a 0,031 euro (60 lire) a metro cubo, dell’*addizionale regionale sul gas metano*, attualmente fissata in 0,005 euro (10 lire). Le risorse attivabili sarebbero di circa *8 milioni di euro*;
- aumento, entro il limite del 10% ogni anno, della *tassa automobilistica* regionale tenendo presente che tale intervento deve avvenire con legge regionale entro il 10 novembre dell’anno precedente a quello di applicazione. Le risorse ulteriori attivabili si aggirano intorno agli *8 milioni di euro*;

¹³ In particolare, le regioni si sono fatte carico di riallocare (pur senza il finanziamento delle stesse da parte dello Stato, come sancito dalla Corte Costituzionale, con Sentenza n. 205/2016, che prevede il riversamento agli enti subentranti dei correlati risparmi) le funzioni “*non fondamentali*” di Province e città metropolitane creando ulteriori criticità nei bilanci regionali già colpiti dalle varie manovre statali di contenimento.

¹⁴ L’art. 39 dispone che: “*Ai fini del coordinamento della finanza pubblica, per l’anno 2017, una quota del 20 per cento del fondo di cui all’articolo 16-bis, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, è riconosciuta a condizione che la Regione entro il 30 giugno abbia certificato, in conformità alla legge regionale di attuazione dell’Accordo sancito tra Stato e regioni in sede di Conferenza unificata dell’11 settembre 2014, l’avvenuta erogazione a ciascuna provincia e città metropolitana del rispettivo territorio delle risorse per l’esercizio delle funzioni ad esse conferite. La predetta certificazione è formalizzata tramite Intesa in Conferenza unificata da raggiungere entro il 10 luglio.*”.

- (re)introduzione, fino a 0,025 euro (50 lire) il litro *dell'imposta regionale sulla benzina* per autotrazione con un gettito potenziale di circa *4 milioni di euro*.

La Regione si è mostrata preoccupata per gli effetti finanziari già in atto e per gli sviluppi futuri sul bilancio regionale, specie per una puntuale definizione della manovra regionale per il periodo 2018/2020.

In relazione a ciò, l'azione della Regione, anche per i prossimi anni dovrà mantenere un profilo prudenziale di contenimento, risparmio e rigore, rafforzando l'opera di razionalizzazione e contenimento delle spese e privilegiando interventi di natura prioritaria e qualificanti.

In particolare le *azioni di contenimento della spesa di personale* della Giunta regionale proseguiranno anche nell'anno 2018 per almeno 0,8 milioni di euro (già ridotte di 1,6 milioni di euro nel 2016 e di un ulteriore 1,7 milioni di euro nel 2017 - DD.G.R. n. 665/2016 e n. 846/2016).

1.3. La legge di stabilità regionale 2018

La l.r. 28 dicembre 2017, n. 18 "Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2018-2020 della Regione Umbria (Legge di stabilità regionale 2018)", ha esposto il quadro di riferimento finanziario per ciascun anno compreso nel periodo di riferimento e ha regolato le grandezze annuali previste dalla legislazione regionale vigente, al fine di adeguare gli effetti finanziari agli obiettivi, "nel rispetto della programmazione economico - finanziaria regionale" (v. art.1).

La legge si compone di 12 articoli.

Escludendo il primo articolo ("Finalità") e l'ultimo ("Entrata in vigore"), gli altri prevedono:

- art. 2, "Esenzioni in materia di tassa automobilistica", con minore entrata stimata in € 80.000 a decorrere dal 2018¹⁵, da coprire con pari riduzione dello stanziamento della legge regionale n. 18/2011 di cui alla Missione 18 "Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali", Programma 01 "Relazioni finanziarie con le altre autonomie territoriali", Titolo 1 "Spese correnti", del Bilancio di previsione 2018-2020;

¹⁵ Secondo quanto riportato nella relazione che accompagna il disegno di legge finanziaria, il minor gettito stimato è stato determinato considerando n. 531 autoveicoli da esentare e una tariffa media per autoveicolo di € 150.

- art. 3, "Autorizzazione all'acquisto di immobili" da iscrivere al patrimonio indisponibile della Regione, per un prezzo non superiore ad € 1.600.000. Il comma 2 precisa che all'onere complessivo si fa fronte con lo stanziamento previsto nella Missione 01, Servizi Istituzionali generali di gestione, Programma 06, Ufficio Tecnico, del Titolo 2, Spese in conto capitale, del Bilancio di previsione 2018-2020¹⁶;
- art. 4, il "Finanziamento costi connessi alla liquidazione delle Comunità Montane", per € 50.000. La spesa è iscritta nella Missione 18 "Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali", Programma 01 "Relazioni finanziarie con le altre autonomie territoriali", Titolo 1 "Spese correnti", del Bilancio di previsione 2018-2020. Per gli anni successivi la spesa è determinata con legge di bilancio, ex art. 38, d. lgs. n. 118/2011;
- art. 5, "Contributi a favore dei gruppi comunali di volontariato e alle associazioni di volontariato di protezione civile", con autorizzazione per l'anno 2018 della spesa di € 150.000, alla quale si fa fronte:
 - a) quanto ad € 60.000 con gli stanziamenti della Missione 11: "Soccorso civile", Programma 01 "Sistema di protezione civile", Titolo 1 "Spese correnti" del Bilancio di previsione 2018-2020;
 - b) quanto ad € 90.000 con gli stanziamenti della Missione 11: "Soccorso civile", Programma 01 "Sistema di protezione civile", Titolo 2 "Spese in conto capitale" del Bilancio di previsione 2018-2020.
 Per gli anni successivi la spesa è determinata con legge di bilancio, ex art. 38, d. lgs. n. 118/2011;
- art. 6, il "Riconoscimento patrocinio legale e rimborso delle spese legali ai dipendenti e agli amministratori regionali", con spesa per il 2018 di € 20.000¹⁷ iscritta alla Missione 01, "Servizi istituzionali, generali e di gestione", Programma 05 "Gestione dei beni demaniali e patrimoniali", Titolo 1 "Spese correnti" del Bilancio di previsione 2018-2020. Per gli anni successivi la spesa è determinata con legge di bilancio, ex art. 38, d. lgs. n. 118/2011;

¹⁶ Nella relazione che accompagna il disegno di legge finanziaria è contenuto il dettaglio dei beni che saranno acquisiti, consistenti in un complesso di edifici a destinazione produttiva ubicati nel comune di Orvieto. Nella medesima relazione è indicato altresì che il valore presunto di acquisizione è stato determinato prendendo a riferimento la congruità attestata dall'Agenzia del demanio-Ufficio provinciale di Terni in data 5/8/2016 (€ 1.512.000,00, più spese per imposte, tasse ed accessori) e che sarà la società Sviluppumbria a curare il procedimento di stima, anche mediante perizia asseverata redatta da professionista indipendente. La congruità del prezzo di acquisizione sarà comunque nuovamente richiesta all'Agenzia del Demanio competente per territorio.

¹⁷ Secondo quanto riportato nella relazione che accompagna il disegno di legge finanziaria, "La stima della spesa, trattandosi di eventi incerti e non prevedibili, viene precauzionalmente quantificata in euro 20 mila per l'esercizio 2018".

- art. 7, il "Finanziamento spese per la gestione del Centro di Formazione Professionale regionale con sedi a Terni, Narni e Orvieto", per € 658.540,87 nel 2018. La spesa è iscritta:
 - a) quanto a euro 511.640,87 con gli stanziamenti della Missione 4: "Istruzione e diritto allo studio", Programma 02 "Altri ordini di istruzione non universitaria", Titolo 1 "Spese correnti" del Bilancio di previsione 2018-2020;
 - b) quanto a euro 146.900,00 con gli stanziamenti della Missione 4: "Istruzione e diritto allo studio", Programma 02 "Altri ordini di istruzione non universitaria", Titolo 2 "Spese in conto capitale" del Bilancio di previsione 2018-2020.

L'assunzione dei relativi impegni è subordinata al preventivo accertamento della entrata iscritta nel Titolo 3 "Entrate extratributarie", Tipologia 0100 "Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione di beni", Categoria 02 "Entrate dalla vendita e dall'erogazione di servizi", (capitolo di entrata 02471) del Bilancio di previsione 2018-2020.

Per gli anni successivi la spesa è determinata con legge di bilancio, ex art. 38, d. lgs. n. 118/2011;
- art. 8, un "Contributo straordinario a favore del Conservatorio di Musica Francesco Morlacchi di Perugia", di € 40.000, mediante pari autorizzazione di spesa a valere sulla Missione 4 "Istruzione e diritto allo studio", Programma 04 "Istruzione universitaria", Titolo 1 "Spese correnti" del Bilancio di previsione 2018-2020¹⁸;
- art. 9, modificazioni alla legge regionale n. 8/1973 "Norme sulla previdenza dei consiglieri regionali", comportanti la soppressione a decorrere dall'1.1.2018 del Fondo di previdenza e di solidarietà dei consiglieri regionali e il trasferimento di tutte le funzioni del Fondo al bilancio dell'Assemblea legislativa. Il finanziamento dei relativi oneri è assicurato dagli stanziamenti già previsti nella missione 01, programma 01, titolo 1, del Bilancio di previsione 2018-2020, dell'Assemblea legislativa della Regione;
- art. 10, un "Contributo a sostegno dell'acquisto di parrucche a favore di pazienti oncologici sottoposti a chemioterapia", con autorizzazione per l'anno 2018 della spesa di € 80.000 a valere sulla Missione 13 "Tutela della salute", Programma 02 "Servizio sanitario regionale - Finanziamento aggiuntivo corrente per i livelli di assistenza superiori ai LEA", Titolo 1 "Spese correnti", del Bilancio di previsione 2018-2020 della Regione Umbria. Per gli anni successivi la spesa è determinata con legge di bilancio, ex art. 38, d. lgs. n. 118/2011;

¹⁸ Disposizione introdotta con emendamento nel quale viene specificato che la copertura della spesa è attuata mediante riduzione di pari importo dello stanziamento della Missione 50 "Debito pubblico", Programma 01 "Quota interessi ammortamento mutui e prestiti obbligazionari", Titolo 1, Bilancio di previsione 2018-2020.

- art. 11, "Copertura finanziaria", nel quale è specificato che agli oneri conseguenti alle autorizzazioni di spesa contenute nella presente legge, l'Amministrazione regionale fa fronte con le risorse indicate nel Bilancio di previsione 2018-2020 - Stato di previsione dell'entrata, nel rispetto delle destinazioni definite dallo Stato di previsione della spesa.

1.4. Il bilancio di previsione 2018-2020.

L'Assemblea legislativa ha approvato il Bilancio di previsione della Regione 2018-2020 con la l.r. 28 dicembre 2017, n. 19.

Come risulta dalla relativa "nota integrativa", la manovra di bilancio ha tenuto conto degli andamenti tendenziali dell'economia e della finanza pubblica, evidenziati nel DEFR, e delle previsioni di cui alla legge di stabilità regionale 2018.

La "nota integrativa" ha indicato gli indirizzi generali della manovra, nei termini che seguono:

- Copertura delle spese di natura obbligatoria;
- Finanziamento degli accantonamenti obbligatori per legge;
- Contenimento delle spese generali di amministrazione;
- Razionalizzazione delle risorse per enti e società;
- Rimodulazione e riduzione delle spese settoriali;
- Spesa sanitaria in equilibrio.

La "nota integrativa", inoltre si sofferma sulle *entrate*, precisando che:

- quelle tributarie destinate al finanziamento della sanità, sono state determinate sulla base delle previsioni e delle stime contenute nell'intesa del 26.10.2017 per il riparto del F.S.N. per l'anno 2017;
- quelle tributarie derivanti dalle manovre fiscali regionali su IRAP e addizionale regionale all'IRPEF sono state stimate sulla base degli importi contenuti nelle ultime stime comunicate dal Dipartimento Politiche Fiscali del MEF;
- quelle tributarie gestite "in autoliquidazione" e perciò "accertate per cassa", sono state determinate prendendo a base l'andamento storico del gettito;
- quelle tributarie derivanti da "contrasto all'evasione" sono state stimate prendendo a riferimento gli ultimi anni;
- quelle da trasferimenti statali, dell'U.E. e di "altri soggetti" sono state iscritte sulla base dei piani finanziari dei relativi Programmi Europei del Fondo Sociale Europeo

(FSE) e del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e del Fondo Europeo Affari Marittimi e Pesca;

- quelle da assegnazioni statali previste dalla legge di stabilità 2018, infine, non sono state iscritte e saranno oggetto di apposita variazione di bilancio quando saranno definiti i relativi criteri di riparto.

Nella relazione accompagnatoria al disegno di legge di bilancio l'Ente ha riferito di aver mantenuto la politica fiscale esistente, riconfermando tutte le agevolazioni ed esenzioni esistenti. Inoltre è stato precisato che a decorrere dal 1° gennaio 2018 è stata introdotta una ulteriore agevolazione consistente nella esenzione dalla tassa automobilistica per i veicoli di proprietà delle organizzazioni di volontariato e per quelli adibiti a servizi di protezione civile, di proprietà della Regione, degli Enti Locali e delle Aziende Sanitarie (agevolazione introdotta dall'art. 2, della legge regionale n. 18/2017 – legge di stabilità regionale 2018).

Relativamente alle *spese*, invece, nella "nota integrativa" viene precisato che:

- i relativi stanziamenti garantiscono l'integrale copertura delle spese di funzionamento e quelle "incomprimibili", tenuto conto del complesso delle obbligazioni giuridiche in essere da contratti, mutui, oneri del personale e spese "rigide";
- sono stati garantiti gli accantonamenti obbligatori;
- le risorse per il sistema sanitario sono state determinate sulla base dell'ultimo dato disponibile, riferito all'accordo Stato-Regioni del 26 ottobre 2017, e quindi non tengono conto, al momento, del d.d. legge di bilancio dello Stato 2018 che ha determinato in € 113,396 miliardi il livello di finanziamento SSN per il 2018. Né tiene conto della "mobilità extraregionale" (attiva, passiva e saldo).

La "nota integrativa", inoltre dà conto:

- del risultato di amministrazione "presunto" al 31/12/2017: (- € 118.741.112 di cui:
a) € 91.041.138, da "debito autorizzato e non contratto" al 31/12/2015; b) € 27.699.974, da accantonamento fondo anticipazione liquidità, ex d.l. n. 35/2013;

- Delle "quote accantonate"¹⁹ e delle "quote vincolate"²⁰ al 31/12/2017.

Il Collegio dei Revisori dei Conti della Regione ha espresso il proprio parere sul disegno di legge relativo al Bilancio 2018-2020, come da Verbale n. 16 del 5/12/2017, ai sensi dell'art. 101-*sexies*, comma 6, della l.r. n.13/2000, ritenendo coerenti, attendibili e congrue le previsioni del Bilancio stesso. Ha preso altresì atto degli equilibri di bilancio.

Il Collegio ha tuttavia chiesto il prospetto dettagliato degli sviluppi degli accantonamenti operati al FCDE per ciascuna annualità di bilancio ed ha rilevato che dalle risultanze fornite non risulta più effettuato alcun accantonamento per la voce "Entrate derivanti dal recupero delle anticipazioni concesse a società partecipate" (cap. 02882_E, Tipologia 0200: "Riscossione a breve termine") *"in quanto, per ciascuna annualità, non sono più previsti importi di competenza in entrata"*²¹.

La legge di bilancio si compone di dodici articoli.

In disparte l'art. 12, che si occupa dell'entrata in vigore, gli altri riguardano:

- art. 1, lo "Stato di previsione delle entrate e delle spese 2018-2020", con previsione di pari importo di competenza e di cassa – rispettivamente – di € 5.696.830.969 (competenza) ed € 6.558.586.874 (cassa), per il 2018; di € 5.488.413.183 (competenza), per il 2019, e di € 5.462.616.508 (competenza) 2020;
- art. 2, l'elenco degli allegati al bilancio di previsione;
- art. 3, l'autorizzazione alla Giunta ad apportare le variazioni inerenti la gestione sanitaria per l'iscrizione delle entrate e delle relative spese;
- art. 4, il fondo di riserva di cassa destinato a far fronte al maggior fabbisogno (€ 478.416.162);

¹⁹ Gli accantonamenti riguardano: a) FCDE (€ 49.590.414); b) Accantonamento Residui Perenti (2.532.630); c) Fondo Rischi soccombenza canoni concessioni idroelettriche (€ 3.873.782); d) Fondo rischi spese legali (€ 4.841.044); e) Fondo rischi concessione moratorie (€ 12.984.655); f) Fondo anticipazione liquidità (€ 27.699.974); g) Fondo perdite società partecipate (€ 350.846); h) Fondo contenzioso (€ 16.426.452); i) Fondo accantonamento per passività potenziali derivanti dalla gestione delle società partecipate (€ 12.000.000).

²⁰ Le quote vincolate riguardano: a) vincoli derivanti dalle leggi e principi contabili (€ 2.997.922); b) vincoli da trasferimenti (€ 240.746.776); vincoli formalmente attribuiti dall'Ente (€ 2.691.550).

²¹ L'accantonamento operato in relazione a tale voce nel bilancio di previsione 2017 era riferito alla previsione di competenza per la restituzione dell'anticipazione di liquidità concessa dalla Regione alla Umbria T.P.L. e Mobilità S.p.A.

L'anticipazione non restituita (€ 12.465.095) è stata conservata tra i residui al 31.12.2017 riportati all'esercizio 2018 e, a fronte della stessa risulta, un accantonamento di € 12.080.570 al FCDE sul risultato di amministrazione al 31.12.2017.

Come riferito dall'Ente nel corso dell'istruttoria per la parifica del Rendiconto generale esercizio 2017, la differenza tra il credito al 31.12.2017 e l'accantonamento (€ 384.525,81) corrisponde alla quota del predetto credito compensata nel corso del 2018 con il canone per la gestione dell'infrastruttura ferroviaria dovuto dalla Regione alla società per il mese di novembre 2017 (vedi pag. 149 della Relazione parifica esercizio 2017).

- art. 5, l'autorizzazione al ricorso per il 2018 al "debito autorizzato e non contratto", ex art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 118/2011, per far fronte alle effettive esigenze di cassa, fino al complessivo importo di € 91.041.138, e a nuovo debito per il finanziamento degli investimenti fino all'importo di € 8.000.000 per il 2018;
- art. 6, la ristrutturazione dell'indebitamento, per conseguire economie negli oneri di ammortamento e/o di riduzione del rischio, ex art. 41 della l. n. 448/2001;
- art. 7, la ristrutturazione-estinzione dei derivati;
- art. 8, le anticipazioni di cassa, ex art. 69 del d.lgs. n. 118/2011;
- art. 9, il rifinanziamento delle leggi di spesa (continuative), ex art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118/2011, come da apposito allegato (17) al bilancio di previsione;
- art. 10, le anticipazioni rimborsabili da AGEA-OP, ex Reg. CE 1305/2013, per il finanziamento delle attività previste dal "Programma di sviluppo rurale per l'Umbria 2014-2020";
- art. 11, i limiti di impegno sugli interventi di cui all'art. 10, comma 3, della l.r. n.3/2016, come rifinanziata dalla medesima legge di bilancio n.16/2016, subordinandoli all'accertamento delle entrate iscritte nel Tit. 3, Tipologia 0100, cat. 03 del bilancio di previsione 2018-2020.

1.5. La legge di assestamento del bilancio di previsione 2017-2019 e provvedimenti collegati.

Il quadro programmatico, sul piano normativo, è stato completato dall'adozione della legge di "Assestamento del bilancio di previsione 2018-2020 e provvedimenti collegati": l.r. 2 agosto 2018, n. 6.

La relativa "nota integrativa" dà anzitutto conto del risultato dell'esercizio 2017.

Al riguardo si è fatto presente che il risultato è negativo per € 112.190.377, di cui: a) € 84.490.403, è da ricondurre al "debito autorizzato e non contratto" nel 2015 ed anni precedenti; b) € 27.699.974, invece, è da ricondurre al "Fondo Anticipazioni Liquidità", ex d.l. n.35/2013.

Relativamente alle modalità di "ripiano" del predetto disavanzo, si è precisato che:

- quanto al disavanzo da "anticipazione di liquidità", è stato indicato che il ripiano risulta attuato fino al 2017 (annualmente in misura pari alla quota capitale rimborsata nell'esercizio precedente) e che per le successive annualità fino al 2021, il "ripiano" è stato sospeso dall'art. 44, comma 4, del d.l. n. 189/2016 per le regioni colpite dal sisma del 2016;
- quanto, invece, al disavanzo da "mutuo autorizzato e non contratto" al 31/12/2015, già indicato (in via di "risultato presunto" 2017) in € 91.041.138 nella legge di bilancio 2018-2020 (v. art. 5), è stato accertato nel rendiconto 2017 nel suo reale (minore) importo di € 84.490.403, con un decremento di € 6.550.735.

Nella "nota integrativa" vengono indicati gli esercizi ai quali rapportare il disavanzo da "mutui autorizzati e non contratti" oggetto di effettiva stipula e si attesta il rispetto del limite annuale di indebitamento (ex art. 62, comma 6, del d.lgs. n. 118/2011), specificando che alla reale contrazione del mutuo si procederà solamente "in relazione alle effettive esigenze di cassa" (ex art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 118/2011).

Relativamente al ricorso a nuovo indebitamento per il finanziamento degli investimenti, autorizzato nella legge di bilancio 2018-2020 (€ 8.000.000 per il 2018 ed € 3.000.000 per ciascuno degli esercizi 2019 e 2020), la "nota integrativa" dà atto che la manovra di assestamento non ha comportato alcuna variazione negli importi già autorizzati. In particolare, l'elenco degli interventi programmati per spese di investimento, finanziati oltre che con ricorso al debito, anche con le risorse disponibili, è contenuto nell'Allegato 14 al Bilancio di previsione assestato.

La "nota integrativa", poi, ha dato conto dell'aggiornamento delle previsioni di bilancio, sia con riferimento alle entrate, che alle spese.

Quanto alle prime, vengono indicati:

- l'ammontare (in riduzione per gli anni 2019 e 2020) del Fondo per il concorso dello Stato agli oneri del TPL;
- i dati che si riferiscono alle entrate proprie della Regione, per "recupero fiscale IRAP [e] taxa automobilistica regionale, per "interessi attivi di mora relativi alla riscossione coattiva", per "attività di accertamento, ispezione e controllo dell'efficienza energetica", e per "rilascio dei tesserini istituiti nelle Zone a regolamento specifico" e di quelli per la pesca nelle acque di categoria A);
- la quantificazione delle risorse per il finanziamento del sistema sanitario regionale (invariata rispetto alla previsione iniziale del bilancio 2018-2020, in attesa del perfezionamento dei provvedimenti di riparto del Fondo Sanitario Nazionale) e degli stanziamenti relativi alla mobilità regionale attiva e passiva, iscritti con l'assestamento.

Nella "relazione integrativa", inoltre, si è data indicazione della "reiscrizione" delle "economie vincolate", ex art. 42, comma 11, del d.lgs. n. 118/2011.

Quanto invece alle previsioni di spesa, si è precisato di averne determinato la quantificazione in maniera tale da assicurare la copertura delle spese di funzionamento e di quelle "incomprimibili". Le spese "discrezionali", invece, sono state rimodulate, in relazione alle sopravvenute esigenze ed all'andamento del primo periodo di gestione del 2018.

Relativamente agli "accantonamenti", la "nota integrativa" ha dato indicazione del:

- a) "Fondo perdite società partecipate", ex art. 21 del d.lgs. n. 175/2016, per il quale è stato precisato che non sono stati operati ulteriori accantonamenti rispetto agli stanziamenti iniziali del bilancio di previsione 2018-2020. Pertanto l'accantonamento riferito a due società che hanno approvato in perdita il bilancio 2016 (in quanto non risultavano disponibili dati riferiti all'esercizio 2017) è pari ad € 854.541, come da tabella che segue.

Denominazione Società Partecipata	Quota partecipazione Regione	2016	Accantonamento 2018
		Perdita di esercizio	
3A - PARCO TECNOLOGICO AGRO-ALIMENTARE DELL'UMBRIA – SOCIETA' CONSORTILE A R.L.	23,23%	-146.505	34.033
UMBRIA T.P.L. E MOBILITA' SOCIETA' PER AZIONI	27,78%	- 2.953.592	820.508
TOTALE			854.541

Nella "nota integrativa" allegata alla legge di assestamento, è stato precisato che per la società Umbria TPL e Mobilità S.p.A. (per la quale non risultava ancora approvato

il bilancio 2017), in sede di Rendiconto 2017 è stata accantonata sul risultato di amministrazione la quota di € 2.179.492 a titolo cautelativo, a fronte di eventuali perdite registrate con il bilancio 2017;

- b) "Fondo credito di dubbia esigibilità", indicandone le modalità di calcolo e la quota di accantonamento;
- c) "Fondo rischi contenzioso legale", evidenziando che in sede di "assestamento", tenendo conto della ricognizione dei contenziosi in essere da parte del Servizio Avvocatura, aggiornata al 15/6/2018, il fondo stesso non è stato incrementato. Nella "nota integrativa" si è precisato che l'accantonamento (€ 7.500.000 per il triennio 2018-2020), unito all'analogo fondo del rendiconto 2017 di € 32.343.110, offre una copertura dell'86% dell'intero contenzioso in essere e del 117% del contenzioso con rischio medio/elevato²².

Il Collegio dei Revisori dei Conti della Regione, sulla base della documentazione e delle informazioni ricevute, ha attestato l'attendibilità, la congruenza e la coerenza delle variazioni di bilancio proposte ed ha verificato il permanere degli equilibri di bilancio, esprimendo di conseguenza il proprio parere favorevole sul disegno di legge di assestamento del Bilancio 2018-2020, come da Verbale n. 2 dell'11/7/2018.

La legge di assestamento si compone di 23 articoli. In particolare:

- l'art. 1 ha rideterminato i residui dell'esercizio 2017, sulla base dei dati definitivi, risultanti dal relativo rendiconto;
- l'art. 2 ha fissato in € 84.490.403 l'ammontare del disavanzo 2017 da "debito autorizzato e non contratto", sulla base del predetto rendiconto;
- l'art. 3 ha indicato in € 289.090.027 il fondo cassa all'inizio dell'esercizio 2018;
- l'art. 4 ha modificato l'art. 5 della legge di bilancio 2017-2019 (l.r. n. 17/2016), indicando la nuova misura dell'autorizzazione alla stipula del "mutuo autorizzato e con contratto" nel nuovo importo di € 84.490.403;
- l'art. 5 ha apportato le necessarie variazioni di previsioni delle entrate e delle spese;
- l'art. 6 ha approvato le modifiche agli allegati della legge di bilancio (ex art. 2, comma 1, della l.r. n.19/2017), nella loro nuova versione, allegata alla legge di assestamento;
- l'art. 7 ha incrementato da € 150.000 ad € 300.000 l'autorizzazione di spesa prevista dall'art. 5 della l.r. n. 18/2017 per contributi da destinare a favore dei gruppi comunali

²² Secondo quanto riportato nella "nota integrativa", dalla ricognizione al 15/6/2018 il totale dei contenziosi in essere è pari ad € 46.439.833,50 di cui € 33.914.626,73 con rischio medio elevato.

di volontariato e alle associazioni di volontariato di protezione civile. Alla spesa complessiva per l'anno 2018 si fa fronte:

- a) quanto ad € 120.000 con gli stanziamenti della Missione 11: "Soccorso civile", Programma 01 "Sistema di protezione civile", Titolo 1 "Spese correnti" del Bilancio di previsione 2018-2020;
- b) quanto ad € 180.000 con gli stanziamenti della Missione 11: "Soccorso civile", Programma 01 "Sistema di protezione civile", Titolo 2 "Spese in conto capitale" del Bilancio di previsione 2018-2020.

Per gli anni successivi la spesa è determinata con legge di bilancio, ex art. 38, d. lgs. n. 118/2011;

- l'art. 8 ha introdotto disposizioni in materia di "riscossione coattiva delle entrate extratributarie regionali";
- l'art. 9 ha disposto la riduzione anche per il 2018 delle indennità, compensi, gettoni e/o altre utilità di cui alla lettera c), comma 2, art. 9 della l.r. n. 4/2011;
- l'art. 10 ha autorizzato un contributo annuo a favore della Fondazione "Perugia Musica Classica ONLUS" di € 150.000, per il triennio 2018-2020, mediante pari autorizzazione di spesa a valere sulla Missione 5 "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali", Programma 02 "Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale", Titolo 1 "Spese correnti" del Bilancio di previsione 2018-2020;
- l'art. 11 ha autorizzato un contributo annuo a favore del "Teatro Lirico Sperimentale Adriano Belli" di Spoleto, di € 80.000, per il triennio 2018-2020, mediante pari autorizzazione di spesa a valere sulla Missione 5 "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali", Programma 02 "Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale", Titolo 1 "Spese correnti" del Bilancio di previsione 2018-2020;
- l'art. 12 ha previsto la facoltà di concedere ai Comuni fino a duemila abitanti contribuiti in conto capitale, a titolo di cofinanziamento, per spese di investimento per acquisto di mezzi a basso o nullo impatto ambientale per il trasporto scolastico. Per l'anno 2018 è autorizzata a tal fine la spesa di € 100.000 con imputazione al Titolo 2, Missione 4 "Istruzione e diritto allo studio", Programma 06 "Servizi ausiliari all'istruzione";
- l'art. 13 ha autorizzato l'erogazione:
 - al Comune di Perugia, di un contributo straordinario per lavori di adeguamento e ristrutturazione del Palazzetto dello sport Evangelisti, pari ad € 150.000 per il 2018 e ad € 350.000 per il 2019;
 - al Comune di Marsciano, di un contributo straordinario per lavori di adeguamento e riqualificazione del campo sportivo sito nell'area del Polo scolastico Moneta, pari ad € 50.000 per il 2018 e ad € 150.000 per il 2019.

Alla spesa di cui sopra si fa fronte mediante stanziamento di € 200.000 per l'anno 2018 e di € 500.000 per l'anno 2019 alla Missione "Politiche giovanili sport e tempo libero", Programma 01 "Sport e tempo libero", Titolo 2 del Bilancio di previsione 2018-2020;

- l'art. 14 ha abrogato il comma 2, dell'art. 20, della l.r. n. 37/1990²³;
- l'art. 15 ha introdotto modificazioni ed integrazioni alla l.r. n. 30/1997 in materia di tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi. Dalla relazione di accompagnamento al disegno di legge risulta che le modifiche introdotte non comportano un maggior onere a carico della Regione ma solo una diversa destinazione di quota parte (5%, corrispondente per l'anno 2018 ad € 100.000) del tributo, con finanziamento della relativa mediante riduzione per pari importo di altro stanziamento;
- l'art. 16 ha prorogato al 31.12.2020 il termine di cui al comma 1-*bis* dell'articolo 5 della l.r. n. 2/2003 (Istituzione di un ruolo speciale transitorio per il personale in servizio a tempo determinato ai sensi della legge 30 marzo 1998, n. 61 di conversione del decreto-legge 30 gennaio 1998, n. 6, recante ulteriori interventi urgenti in favore delle zone terremotate delle Regioni Marche e Umbria e di altre zone colpite da eventi calamitosi) che disciplina le assunzioni di personale da parte di Enti Locali, enti strumentali della Regione e degli Enti locali, aziende sanitarie utilizzando, attraverso la stipula di accordi di programma, personale già assunto a tempo determinato, presso altro ente e risultato idoneo nelle graduatorie di concorso;
- l'art. 17 ha modificato l'art. 4 della l.r. n. 24/2003 in materia di sistema museale, prevedendo l'istituzione dell' "Organismo regionale di accreditamento al sistema museale nazionale", la partecipazione al quale non dà titolo alla corresponsione di compensi di alcun genere. Nella relazione di accompagnamento al disegno di legge è riportato che tale organismo sostituisce l' "Osservatorio tecnico scientifico", con conseguente riduzione delle spese di funzionamento a quest'ultimo connesse;
- l'art. 18 ha introdotto un termine per l'applicazione della sanzione prevista a carico dei Comuni dal comma 3, dell'art. 21, della l.r. n. 11/2009 in caso di mancato raggiungimento della quota di raccolta differenziata. Nella relazione di accompagnamento al d.d.l. si legge che la norma non comporta maggiori oneri per il bilancio regionale (in termini di minori entrate) *"in quanto le sanzioni eventualmente accertate concorrono a titolo di risorse aggiuntive al finanziamento degli interventi in materia di rifiuti solo a seguito della loro iscrizione in bilancio"*;

²³ L'art. 20, comma 2, della l.r. n. 37/1990 (Norme in materia di biblioteche, archivi storici, centri di documentazione, mediateche di Enti locali e di interesse locale), prevedeva un limite temporale per la presentazione delle domande per l'accesso ai contributi da parte dei soggetti interessati.

- l'art. 19 ha modificato gli articoli 24 e 25 della legge n. 19/2009 (Norme per la promozione e sviluppo di attività sportive e motorie) concernenti le modalità per l'assegnazione e l'erogazione dei benefici finanziari ed ha abrogato il Regolamento regionale n. 6/2011 (Disciplina per la concessione di contributi e benefici finanziari per l'attività sportiva e per l'impiantistica sportiva);
- l'art. 20 ha modificato l'articolo 16 della l.r. n. 11/2013 (in materia di "Soppressione degli ATI") abrogando la lett. a) del comma 6;
- l'art. 21 ha aggiunto all'articolo 54 della l.r. n. 8/2017 (Legislazione turistica regionale), il comma 4-bis il quale prevede che le risorse destinate al finanziamento delle funzioni in materia di turismo esercitate in forma associata dai Comuni siano erogate secondo i criteri e le modalità stabilite dalla Giunta regionale con propria deliberazione;
- l'art. 22 ha aggiunto alla l.r. n. 3/2010 (Disciplina regionale dei lavori pubblici) l'art. 31-bis contenente disposizioni in materia di "Lavori di competenza regionale in regime di delega amministrativa". In particolare, la disposizione prevede che la Regione *"La Regione provved[a] alla progettazione, approvazione e realizzazione di opere e lavori pubblici di propria competenza anche mediante delegazione amministrativa a Consorzi di bonifica [...], ad Agenzie regionali e ad Enti locali anche in forma associata... A tal fine la Regione [...] riconosce oneri per spese generali nella misura forfettaria del dieci per cento dell'importo della spesa complessiva [...] La percentuale applicabile è fissata nella misura forfettaria del dodici per cento nel caso in cui le attività [...] necessitino di spese specialistiche. Le spese generali e specialistiche [...] sono definite con apposito atto della Giunta regionale"*.

Su tale articolo, in data 9.10.2018 il Presidente del Consiglio dei Ministri ha promosso ricorso per questione di legittimità costituzionale (Reg. ric. n. 71 del 2018) per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. e) della Cost. (violazione della sfera di competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza) e delle norme interposte di cui agli artt. 37 e 38 del d. lgs. n. 50/2016, con fissazione dell'Udienza pubblica per il giorno 21/5/2019.

La Regione, con la legge regionale n. 14 del 27/12/2018, all'art. 25 ha introdotto ulteriori modifiche al richiamato art. 31-bis della l.r. n. 3/2010, aggiungendo al comma 1, dopo le parole *"individuati dalla Giunta regionale"*, le seguenti: *"nel rispetto del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) [...]"*.

Dal sito della Corte Costituzionale nella scheda del ricorso risulta che la questione è stata discussa nella "Camera di Consiglio del 22/05/2019" ma non è riportato l'esito;

- l'art. 23, contiene norme finali e transitorie.

1.6. Piano degli Indicatori di Bilancio

Nel contesto della programmazione va dato atto che la Giunta Regionale, con la deliberazione n. 46 del 15 gennaio 2018, ha approvato il "Piano degli indicatori per il Bilancio di previsione 2018-2020", di cui all'art. 18-*bis* del d.lgs. n. 118/2011, in conformità allo schema di cui al Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 9 dicembre 2015.

Il predetto "Piano", funzionale alla "comparazione dei bilanci" (v. art. 18-*bis* appena citato, comma 1), "è parte integrante dei documenti di programmazione di bilancio di ciascuna amministrazione pubblica" (v. il comma 2 del ripetuto art. 18-*bis*).

1.7 Relazione sullo stato di attuazione del programma di Governo e dell'Amministrazione Regionale 2018.

L'art. 65, comma 2, lettera k) dello Statuto della Regione Umbria (legge regionale n. 21/2005 e successive integrazioni e modificazioni) prevede che il Presidente della Giunta presenti all'Assemblea Legislativa una relazione annuale sullo stato di attuazione del programma di governo e sull'amministrazione regionale, nella quale viene esposta l'attività svolta, anche in riferimento alle priorità e agli indirizzi approvati dall'Assemblea legislativa medesima.

Per l'anno 2018 la "Relazione" è stata approvata con deliberazione n. 456 del 18 aprile 2019 e trasmessa alla Sezione con nota n. 0090313 dell'8 aprile 2019.

La relazione anche quest'anno si apre indicando chiaramente la sua *mission*, quale espressione della *"capacità della Pubblica Amministrazione di rendere conto alla collettività delle proprie azioni e degli effetti prodotti"* (v. pag. 1).

Come per l'anno precedente, nella relazione si dichiara che essa è in simmetria con il DEFR.

La relazione è articolata in due parti:

- la *prima*, riporta lo "scenario di riferimento" (economico e giuridico-amministrativo) nel quale si cala l'Umbria ed esamina "l'andamento dei principali indicatori congiunturali che hanno caratterizzato il 2018, anno nel quale si sono manifestati alcuni segnali positivi per l'economia nazionale e regionale";
- la *seconda* parte, invece, illustra "i principali risultati dell'azione di governo nel 2018, descrivendo l'attuazione delle politiche regionali" in simmetria con i "termini di integrazione delle politiche prevista dal Documento di Economia e Finanza Regionale 2018", evidenziando le "attività realizzate e gli interventi compiuti".

In particolare, nella *prima parte* si esamina essenzialmente *“L’economia dell’Umbria”* (v. pagg. 2-7) e *“La spesa del Settore Pubblico allargato (SPA) nel sistema dei Conti Pubblici Territoriali in Umbria”* (pagg. 7-12).

Relativamente a *“L’economia dell’Umbria”* si fa riferimento:

- ai segnali di ripresa che “dopo la diminuzione registrata nel 2016 (-0,78%), registra una crescita del PIL nel 2017 pari allo 0,05%” ed al valore aggiunto che registra una lieve diminuzione nel 2017 rispetto al dato dell’anno precedente (-0,12%);
- all’aumento anche nel corso 2017 delle spese per consumi finali delle famiglie pari all’1,5%, anche se in misura inferiore rispetto al dato italiano (+2,7%) e a quello del Centro (+2,9%);
- ai dati sull’export umbro che mostrano nel 2018, rispetto al 2017, “segnali di forte ripresa per l’economia umbra (8,7%) registrando una delle crescite più elevate tra le regioni italiane.”;
- al “l’occupazione umbra [che] nel quarto trimestre del 2018 è calata di 1.000 unità (-0,3%) rispetto allo stesso periodo del 2017 attestandosi a quota 357.000”.

Nel contesto della “Strategia Europa 2020”²⁴, infine, la relazione dà atto degli 8 indicatori della “Strategia” stessa, con precisazione che l’Umbria “ha già superato in alcuni casi i target nazionali [...] per:

- il tasso di occupazione della popolazione 20-64 anni;
- l’istruzione terziaria (popolazione di 30-34 anni con istruzione terziaria);
- la percentuale di utilizzo di energie rinnovabili sui consumi finali di energia;
- il tasso di abbandono scolastico
- l’efficienza energetica”.

Sono ancora negativi, invece, i risultati “sul fronte della spesa in ricerca e sviluppo in percentuale del PIL e nelle emissioni di gas serra.” (v. pag. 6 e 7).

In merito a *“La spesa del Settore Pubblico allargato (SPA) nel sistema dei Conti Pubblici Territoriali in Umbria”* la relazione dà altresì conto della spesa con dati che si riferiscono al 2000-2016.

Nella *seconda parte*, invece, vengono illustrati *“I risultati dell’azione di Governo”*, in rapporto all’ *“Attuazione della politica di Coesione”* (pagg. 13-34) ed all’ *“Attuazione delle Politiche Regionali”* (pagg. 35 - 139).

In tale ultimo ambito si dà conto:

²⁴ In particolare *“La Strategia Europa 2020”* (documento emanato dalla Commissione Europea nel 2010) delineava una strategia per la crescita “intelligente, sostenibile ed inclusiva”. Il piano fissava gli obiettivi da raggiungere nel corso del decennio, nell’ambito di occupazione, ricerca e sviluppo, energia, educazione e distribuzione della ricchezza. La strategia Europa 2020 viene utilizzata come quadro di riferimento per le attività a livello dell’UE, nazionale e regionale.

- del "Sisma Italia Centrale 2016: stato di attuazione della gestione dell'emergenza e della ricostruzione" (pagg. 35-40);
- del "Quadro economico finanziario: i vincoli di finanza pubblica" (pagg. 41-48);
- dell' "Attuazione delle Aree di intervento" (pagg. 49-139).

A tal ultimo proposito, la relazione fornisce i dati sull'attuazione delle politiche regionali nelle cinque aree di intervento (per Missioni e Programmi che le compongono, ex d.lgs. n. 118/2011), ossia per: l' "Area Istituzionale" (pagg. 52-70), l' "Area Economica" (pagg. 71-95), l' "Area Culturale" (pagg. 96-102), l'Area Territoriale (pagg. 103-125) e l' "Area Sanità e Sociale" (pagg. 126-139).

In riferimento all' "*Attuazione della politica di Coesione*" si riferisce dello sviluppo territoriale e del rapporto tra la Regione ed il sistema delle autonomie locali tramite i programmi POR FESR, POR FSE e PSR FESR 2014-2020²⁵ con l'attuazione dell'Agenda urbana dell'Umbria, della Strategia delle Aree Interne e dell'Investimento Territoriale Integrato (ITI).

Si dà indicazione dei risultati ottenuti nell'attuazione dei programmi comunitari 2014-2020 FESR, FSE, PSR, FSC e con particolare riguardo:

- al raggiungimento dei target di spesa fissati per il 2018 (regola N+3) sulle risorse POR FESR, per evitare il disimpegno automatico delle risorse stesse;
- al raggiungimento della riserva di efficacia dell'attuazione (Performance Framework), da cui scaturisce l'assegnazione definitiva della riserva di efficacia ovvero il 6% dell'intera dotazione del programma;
- al proseguimento delle azioni del POR FESR 2014-2020;
- all'avvio degli interventi dell'asse prioritario 8 "Prevenzione rischio sismico e sostegno ai territori colpiti dal terremoto" del POR FESR 2014-2020;
- all'approvazione da parte della Commissione Europea della seconda proposta di modifica sostanziale al POR FSE 2014-2020 finalizzata alla modifica delle allocazioni finanziarie per Asse e priorità di investimento e alla revisione dei target finanziari e fisici al 2018-2023";
- all'attuazione del POR FSE 2014-2020 mediante avvio di provvedimenti a valere su ciascun asse prioritario;
- al conseguimento per il Programma di Sviluppo Rurale dell'Umbria dei previsti target di spesa di fine anno N+3²⁶;

²⁵ Nel dettaglio: POR =Piano Operativo Regionale; FESR =Fondo Europeo di Sviluppo Regionale; FSE =Fondo Sociale Europeo; PSR=Programma di Sviluppo Rurale; FSC =Fondo per lo Sviluppo e la Coesione.

²⁶ In particolare, sono stati conseguiti i seguenti target finanziari:
 • sono stati verificati gli obiettivi di spesa;

- nell'ambito del PSR al finanziamento degli investimenti nel settore dell'agricoltura con le risorse aggiuntive derivanti dal contributo di solidarietà delle altre regioni connesse agli eventi sismici del 2016 ed all'attivazione del Fondo di garanzia multiregionale gestito dal Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI) in collaborazione con la Banca Europea per gli Investimenti (BEI);
- per la programmazione 2014-2020 del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) all'approvazione da parte del CIPE dell'Addendum al Piano operativo Infrastrutture, degli Addendum al Piano operativo Ambiente e al Piano stralcio "Cultura e Turismo" con assegnazione delle relative risorse per gli interventi previsti per ogni area tematica.

Relativamente all' *"Attuazione delle Politiche Regionali"* e specificatamente al "Sisma Italia Centrale 2016" la Regione riferisce su:

- la realizzazione delle opere pubbliche e dei beni culturali;
- l'adeguamento degli edifici scolastici danneggiati;
- il ripristino e il rifunzionalizzazione delle opere pubbliche e dei beni culturali pubblici ritenuti prioritari;
- la ricostruzione pubblica.

Per quanto riguarda l' *"Attuazione delle Politiche Regionali"* e specificatamente il "Quadro economico finanziario: i vincoli di finanza pubblica" la relazione fornisce informazioni sulla pesante riduzione della spesa primaria delle regioni dovuta agli effetti delle manovre di contenimento della spesa e sulla disciplina del pareggio di bilancio ²⁷. Inoltre, si dà atto che la Regione Umbria ha rispettato anche nel 2018 il saldo obiettivo ad essa attribuito ed ha pienamente utilizzato gli spazi ad essa attribuiti per effettuare nuovi investimenti utilizzando quote di avanzo vincolato degli esercizi precedenti; che è riuscita a garantire il rispetto dei vincoli di finanza pubblica grazie all'opera di razionalizzazione e contenimento delle spese.

E' stato indicato che al termine dell'esercizio 2018 tutti i principali indicatori della gestione (livello di indebitamento, gestione dei flussi di cassa, tempestività dei pagamenti, ecc.) si sono mantenuti a livelli positivi, che la Regione non ha utilizzato la potenzialità fiscale a disposizione mantenendo tutte le agevolazioni fiscali già disposte

• il disimpegno automatico dalla cosiddetta "regola N+3" è stato evitato con un anno di anticipo;
 • a fine anno, è avvenuta la valutazione della performance da cui scaturisce l'assegnazione definitiva della riserva di efficacia ovvero il 6% dell'intera dotazione del programma".

²⁷ In particolare, le "Regioni sono l'unico settore della P.A. che deve conseguire un avanzo che, annualmente, viene stabilito con la manovra di bilancio statale come contributo a carico delle Regioni al risanamento dei conti pubblici. L'avanzo delle Regioni a Statuto ordinario per il 2018 previsto dalla l.n. 205 del 11.12.2017 (legge di Bilancio 2018) è pari a 2,3 miliardi che diventeranno quasi 2,5 miliardi negli anni 2019 e 2020 equivalenti circa allo 0,13 % del PIL."

negli anni precedenti e che l'agenzia Standard & Poor's *"ha confermato alla Regione Umbria, il rating "BBB" con outlook negativo, pari a quello della Repubblica italiana e di tutte le altre Regioni retate da S&P."*

Relativamente a *"L'attuazione nelle aree d'intervento"* la relazione preliminarmente dà evidenziazione, tramite delle tabelle, dei dati di gestione dell'anno (previsioni – impegni – FPV – pagamenti) suddivisi per missioni e programmi.

In merito all'*Area Istituzionale* si dà indicazione degli interventi effettuati, con particolare riguardo:

- alle riforme endoregionali e delle agenzie regionali con interventi nel trasporto pubblico locale (Agenzia unica per la mobilità e il trasporto pubblico locale);
- alle modificazioni concernenti il ciclo delle performance regionali²⁸;
- alla governance dell'Agenzia per il diritto allo studio universitario dell'Umbria (ADiSU);
- all'Associazione Servizio Europa (SEU); all'adeguamento delle funzioni di Sviluppumbria S.p.A. e ad una devoluzione dell'asset di SEU sia aziendale che occupazionale (l.r. n. 14/2018);
- al piano di governance sulle partecipate dirette ed indirette;
- alla creazione della centrale degli acquisti per il sistema pubblico regionale²⁹;
- alla gestione e valorizzazione dei beni immobili regionali, approvazione della l.r. n. 10 del 10.12.2018;
- all'avvio del Programma triennale di interventi per semplificare e rendere trasparente il rapporto con la Pubblica Amministrazione;
- al monitoraggio delle attività a rischio ed all'individuazione di misure adeguate previste nel Piano triennale per la prevenzione e corruzione³⁰;
- alla conclusione delle procedure selettive per l'assunzione di personale a tempo determinato per le esigenze del Piano di rafforzamento amministrativo (PRA);
- al miglioramento del benessere organizzativo e del rischio stress del lavoro correlato;
- alla dematerializzazione dei documenti cartacei in ingresso.

Relativamente all'*Area Economica*:

²⁸ Il percorso di attuazione del Ciclo di gestione della performance è stato avviato con D.G.R. n. 349 del 16.4.2018 e successivamente regolamentato con D.G.R. n. 1198 del 29.10.2018, con cui la Giunta regionale ha approvato le relative Linee Guida utili alla definizione della relativa metodologia.

²⁹ In particolare, con l'entrata in vigore della l.r. n. 8/2018 tale progetto ha trovato il fondamento normativo per la concreta realizzazione.

³⁰ Il Piano della prevenzione della corruzione e trasparenza 2018/2020 è stato approvato dalla Giunta regionale con D.G.R. n. 51 del 21.1.2018

- per la *Missione 14 - Sviluppo economico e competitività* si dà indicazione degli interventi effettuati, con particolare riguardo:
 - alla conclusione delle procedure per le Start up e PMI innovative, per gli investimenti innovativi e per la crescita, per il sostegno alla ricerca e sviluppo, per l'efficienza energetica delle imprese e per l'agenda digitale per le imprese (ammissione, impegno delle risorse e liquidazione);
 - all'attivazione di accordi di innovazione finalizzati allo sviluppo di imprese in settori strategici dell'economia regionale ed alla tenuta dei livelli occupazionali;
 - alla partecipazione e collaborazione alle attività dell'Unità tecnica per le crisi di impresa istituita presso il Ministero dello Sviluppo Economico (MISE)³¹;
 - alla sottoscrizione del nuovo Accordo di programma tra il MISE, Regione Umbria e Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa con l'individuazione dei territori comunali destinatari delle agevolazioni;
 - alla realizzazione dei provvedimenti finalizzati all'incremento delle risorse in aggiunta al POR FESR 2014/2020 per l'innalzamento del grado di internazionalizzazione del sistema produttivo regionale;
 - all'avvio delle piattaforme Login Umbria e Pago Umbria per erogazione di servizi ai cittadini nell'ambito dell'Agenda digitale dell'Umbria;
 - all'attivazione di n. 4 strutture denominate DigiPASS gestite da "facilitatori digitali" per facilitare l'accesso dei cittadini ai servizi digitali offerti;
 - all'attuazione di altre azioni dell'Agenda digitale dell'Umbria: "l'Avviso rete Engagement#OpenUmbria", "Laboratori e Workshop#ADUmbria 2018" e "Sistema informativo geografico regionale: nuovi servizi on line";
- per la *Missione 07 - Turismo* si dà indicazioni dei risultati ottenuti:
 - realizzazione dei progetti del bando Umbria Charme;
 - approvazione dei bandi Umbria Family e Love;
 - ampliamento del booking nel portale Umbriatourism;
 - completamento della piattaforma SIT (Sistema integrato per il Turismo della Regione Umbria) e l'APP;
 - avvio dei lavori per la redazione del primo Masterplan triennale;

³¹ In particolare, per quanto riguarda "l'Area di Crisi complessa Terni-Narni (DM 7 ottobre 2016) nel corso del 2018, la Giunta regionale ha approvato la bozza di Accordo di Programma, ha adottato il PRRI e ha dato atto che le risorse regionali di cui all'art. 7 dell'Accordo di programma sono individuate nell'ambito degli stanziamenti di bilancio pluriennale 2018-2020 e nel contesto del quadro finanziario di cui all'approvazione del POR FERS 2014-2020."

- preadozione del regolamento per la riorganizzazione del sistema dell'informazione e dell'accoglienza turistica regionale, in attuazione della l.r. n. 8/2017.
- Per la *Missione 16 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca* si dà atto dei seguenti interventi:
- prosecuzione della gestione delle misure per il settore vitivinicolo con erogazione di contributi a sostegno degli investimenti nelle cantine e in strutture per la commercializzazione del vino, per la ristrutturazione e riconversione dei vigneti;
 - emanazione del Regolamento regionale n. 5/2018 (Norme per la gestione degli Ambiti Territoriali di Caccia);
 - avvio del programma di allevamento di trote mediterranee recuperate in ambienti naturali presso il Centro Ittiogenico di Borgo Cerreto;
 - conferimento all'Agenzia Forestale regionale (AFOR) di ulteriori funzioni³²;
 - approvazione il documento operativo annuale Anti Incendi Boschivi (AIB).
- Per la *Missione 15 - Politiche per il lavoro e la formazione professionale* si dà atto dei seguenti interventi:
- istituzione dell' "ARPAL Umbria" Agenzia per il lavoro quale Ente strumentale della Regione ed operativa dal 30 giugno 2018³³;
 - adozione del "Programma del Lavoro UMBRIATTIVA 2018" per dare continuità alle azioni di politica attivate con il Programma del Lavoro 2016-2017, con interventi mirati ad aumentare l'occupabilità delle persone giovani e adulte in cerca di lavoro, a rispondere alle principali problematiche del mercato del lavoro umbro e a contribuire alla crescita competitiva del sistema³⁴. Le risorse disponibili sono state

³² In particolare "con legge regionale n. 12 del 27 dicembre 2018 sono state conferite all'Agenzia Forestale Regionale (AFOR) le funzioni in materia:

- di bonifica e idraulica, limitatamente ai territori dove non operano i consorzi di bonifica;
- di boschi e terreni sottoposti a vincolo per scopi idrogeologici (legge regionale 19 novembre 2001, n. 28);
- agricola (ad esempio: ripresa delle attività produttive a seguito di calamità naturali, autorizzazione all'acquisto di prodotti fitosanitari, controllo delle aziende che praticano metodi di produzione biologica, vertenze su patti e contratti agrari, funzioni in materia di agriturismo);
- di funghi e tartufi."

³³ Si veda la legge regionale n. 1/2018 "Sistema Integrato per il mercato del lavoro, l'apprendimento permanente e la promozione dell'occupazione. Istituzione dell'Agenzia regionale per le politiche attive del lavoro". Le principali funzioni dell' ARPAL Umbria, sono previste dall'art. 14 della legge e dall'art. 3 del Regolamento di organizzazione, approvato con D.G.R. n. 721 del 29.6.2018.

³⁴ Si dà informativa che "il Programma ha una dotazione complessiva di € 32.150.000,00 a valere sulle risorse del POR FSE 2014-2020 Asse I "Occupazione" e Asse III "Istruzione formazione" e con € 3.000.000,00 su risorse nazionali per la formazione degli apprendisti. Per gli interventi a favore dei giovani Neet, le risorse del Programma sono integrate con quelle assegnate dal Programma Garanzia Giovani II Fase, per un ammontare pari ad € 6.607.531,00."

allocate nei seguenti percorsi di politica attiva: UMBRIATTIVA Giovani, Adulti, Diplomati e Laureati, Imprese, Riempiego e Servizi.

– Per la *Missione 04 - Istruzione e diritto allo studio* si dà indicazione dei seguenti interventi:

- approvazione delle “Linee guida per la costruzione di un progetto di sperimentazione di un sistema integrato di educazione e di istruzione per le bambine ed i bambini in età 0-6 anni – Polo per l’infanzia” e avvio della sperimentazione dall’anno scolastico 2018-2019 nei Comuni resisi disponibili³⁵;
- approvazione del Programma annuale per il diritto allo studio 2018 per potenziare l’offerta formativa delle scuole, l’innovazione didattica e il miglioramento qualitativo del sistema educativo di istruzione in Umbria;
- approvazione dall’Assemblea Legislativa del “Piano regionale per l’offerta formativa e per la programmazione scolastica in Umbria – Anno scolastico 2019-2020”;
- preadozione dalla Giunta Regionale³⁶, del testo del Disegno di Legge di revisione della l.r. n. 30/2013 e s.m.i. per gli aspetti relativi alla realizzazione del sistema della sussidiarietà da parte dell’Istruzione Professionale e del raccordo della stessa con i percorsi di Istruzione e Formazione Professionale di competenza regionale;
- approvazione dello schema per l’erogazione da parte degli Istituti Professionali dell’offerta di leFP (formazione professionale) in regime di sussidiarietà³⁷;
- invio al Ministero dell’Istruzione, Università e Ricerca (MIUR) dell’elenco dei progetti collocati nel Piano triennale 2015-2017 sull’edilizia scolastica non ancora finanziati;
- approvazione, in collaborazione del MIUR delle verifiche delle vulnerabilità sismica per gli edifici scolastici;
- completamento del processo di governance dell’Agenzia per il diritto allo studio universitario dell’Umbria (ADiSU)³⁸.

³⁵ Le linee guida sono state approvate con la D.G.R. n. 618 del 11.6.2018 “Decreto legislativo n. 65 del 13 aprile 2017. Avvio sperimentazione del Sistema integrato di educazione ed istruzione dalla nascita sino a sei anni”.

³⁶ Deliberazione n. 1571 del 28.12.2018.

³⁷ Approvazione con deliberazione della Giunta regionale n. 1574 del 28.12.2018.

³⁸ Con il collegato alla legge di bilancio 2019 è stata approvata la modifica della l.r. n. 6/2006, già modificata con l.r. n. 2/2017, nella parte relativa degli organi dell’Agenzia per cui potrà essere avviato l’iter di programmazione così come stabilito dalla legge.

Relativamente all'Area Culturale:

- per la *Missione 05 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali* si dà indicazione degli interventi effettuati, con particolare riguardo:
 - all'integrazione del sistema museale regionale con quello nazionale con l'istituzione dell' "Organismo regionale di accreditamento al Sistema museale nazionale"³⁹;
 - alla partecipazione ad attività espositive per la promozione e valorizzazione del patrimonio;
 - all'attuazione delle Azioni del POR FESR 2014-2020 di riqualificazione e restauro di complessi monumentali, a seguito di presentazione di progetti esecutivi, con finanziamento di interventi nel Comune di Acquasparta e Todi e di valorizzazione dei beni culturali diffusi nel territorio tramite le imprese culturali e creative;
 - alla formalizzazione dell'accordo con il MiBAC (Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo) per le residenze artistiche triennio 2018-2020;
 - alla sottoscrizione dell' "Addendum all'Accordo con MiBAC" per le modalità di erogazione delle risorse assegnate ai sensi D.M. 218/2017 per la realizzazione di attività culturali nei territori interessati dagli eventi sismici.
- Per la *Missione 06 - Politiche giovanili, sport e tempo libero* si dà indicazione degli interventi effettuati, con particolare riguardo:
 - all'approvazione del primo Piano regionale per le politiche giovanili (triennale) in attuazione dell'art. 6 della l.r. n. 1/2016 con D.G.R. n.1508/2018;
 - all'avvio di un percorso formativo per giovani selezionati per l'attivazione del "Portale regionale per i giovani".

Relativamente all'Area Territoriale:

- per la *Missione 08 - Assetto del territorio ed edilizia abitativa* si dà indicazione degli interventi effettuati, con particolare riguardo:
 - all'approvazione delle modifiche al Testo Unico sul Governo del Territorio, l.r. n. 1/2015⁴⁰, per renderlo coerente con le disposizioni statali;
 - alla definizione degli elaborati per l'avvio dell'ultima fase di formazione del Piano Paesaggistico Regionale ed alla formazione ed attuazione della specifica normativa

³⁹ Con l'art. 17 della l.r. n. 6 del 3.8.2018, è stata modificata la l.r. n. 24/2003 (Sistema museale regionale – Salvaguardia e valorizzazione dei beni culturali connessi).

⁴⁰ Le modificazioni sono state apportate dalla legge regionale n. 8, del 22 ottobre 2018 "Norme per la ricostruzione delle aree colpite dagli eventi sismici del 24 agosto 2016, 26 e 30" (Titolo IX, Capo IV).

regionale per la ricostruzione delle aree colpite dagli eventi sismici del 2016 (l.r. n. 8/2018);

- all'approvazione del nuovo regolamento regionale (n. 4 del 20.2.2018) sulle politiche abitative, resosi necessario a seguito delle modifiche introdotte alla legge regionale n. 23/2003⁴¹;
- alla prosecuzione degli interventi di manutenzione straordinaria degli alloggi di proprietà pubblica con le risorse messe a disposizione dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;
- all'aggiornamento del disciplinare tecnico per la valutazione della *"sostenibilità ambientale a destinazione d'uso residenziale"* in collaborazione con ARPA (Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale);
- al proseguimento degli interventi per la riqualificazione urbana PUC3 con risorse del POR-FSC 2007-2013;
- per le opere pubbliche: all'effettuazione della revisione normativa regionale alla luce della normativa nazionale; all'aggiornamento e revisione dell'elenco regionale dei prezzi; al proseguimento delle azioni per rendere efficaci i controlli in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro; al monitoraggio su tutti i CIG (codice identificativo gara) che presentavano problematiche; ai lavori della Piastra logistica di Città di Castello-San Giustino e gli interventi di consolidamento dell'abitato di Massa Martana; alla predisposizione della convenzione con RFI (Rete ferroviaria Italiana S.p.A.) per la progettazione e costruzione dell'allaccio ferroviario della Piattaforma logistica di Terni-Narni; ai numerosi interventi di mitigazione del rischio idraulico realizzati;
- alla revisione della normativa regionale in materia di rischio sismico (con l.r. n. 8 e 14/2018), alla semplificazione in tema di autorizzazione sismica (D.G.R. n. 628/2018) e allo sviluppo del sistema telematico di ricezione pratiche "Umbria SiS" e del programma "Sismica" al fine di ridurre le criticità sui tempi di rilascio delle autorizzazioni;
- all'attuazione del miglioramento sismico o rafforzamento locale su edifici pubblici strategici o rilevanti nei Comuni di Montone, Fossato di Vico, Corciano, Alleroni e A.O. di Terni ed al miglioramento sismico di edifici di proprietà privata.

⁴¹ Il regolamento n. 4, del 20 febbraio 2018: *"Modificazioni ed integrazioni al regolamento 4 febbraio 2014, n.1 (Disciplina attuativa degli articoli 29, 31 e 27 della legge regionale 28 novembre 2003, n. 23 – Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale)"* - Pubblicato nel Supplemento Ordinario n. 1 al Bollettino Ufficiale –Serie Generale n. 9 del 28 febbraio 2018.

- Per la Missione 09 - *Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente* si dà indicazione degli interventi effettuati, con particolare riguardo:
- al proseguimento dell'attuazione degli interventi individuati nel "Piano strategico per l'Umbria per la mitigazione del rischio idrogeologico" per favorire l'adattamento ai cambiamenti climatici⁴²;
 - al proseguimento delle azioni per l'utilizzo consapevole della risorsa idrica ad uso idropotabile previste nel "Progetto SECLI" (Siccità e Cambiamenti climatici) che hanno riguardato un programma di interventi per la ricerca e la riparazione delle perdite negli acquedotti umbri;
 - all'adozione con D.G.R. n. 1468/2018 della modifica del regolamento regionale n. 3/2005 in materia di cava ai fini dell'adeguamento del quadro normativo agli attuali scenari del settore e predisposizione del nuovo elenco delle cave dismesse;
 - in materia di bonifica e danno ambientale: al finanziamento della parte operativa della proposta del "Piano regionale delle aeree caratterizzate da inquinamento diffuso"; alla realizzazione di uno studio sulla possibilità di ideare ed avviare attività di comunicazione, informazione e sensibilizzazione mediante campagne pubblicitarie per rendere la cittadinanza attiva sul tema della raccolta differenziata tramite i Centri di Educazione Ambientale (CEA); al proseguimento delle azioni di riqualificazione ambientale fiume Clitunno post esplosione "Umbria Olii" e recupero sito interesse nazionale Terni –Papigno nell'ambito del Piano di Azione e Coesione;
 - in tema di gestione dei rifiuti, alla messa in esercizio di due nuovi impianti di trattamento di Belladanza di Città di Castello e di Casone di Foligno; all'attuazione del piano di riparto del fondo dell'ecotassa⁴³ con i relativi impegni di risorse; alla realizzazione di iniziative per richiamare l'attenzione alla raccolta differenziata e alla tematica del recupero di materia;
 - per gli interventi infrastrutturali, alla realizzazione di opere idrauliche per mitigare il rischio sulla popolazione che vive e lavora nei bacini dei fiumi Topino, Nestore e Nera;

⁴² In particolare, trattasi del "completamento dei lavori di Marmore I stralcio e l'esecuzione dei lavori Marmore II stralcio; risultano inoltre completati i lavori di Orvieto Sugano, Cascia Roccaporena e Cesi IX Stralcio – lotto funzionale; sono in stato di avanzata esecuzione i lavori di Assisi Torgiovanetto." Infine per l'intervento di Castel Viscardo Monterubiaglio si è conclusa la fase progettuale con l'approvazione della progettazione esecutiva e per l'intervento di Parrano si è dato avvio alle procedure per l'affidamento della progettazione

⁴³ Di cui alla l.n. 549/1995, così come modificata con l.n. 221/2015 (piano approvato con D.G.R. n. 406/2018). Con D.G.R. n. 1042 del 24/09/2018 è stata approvata la rimodulazione del Piano per l'entrata in vigore delle modifiche normative introdotte dall'art. 14-*bis* della l.r. n. 30/1997, nonché per effetto di una modificata distribuzione delle spese riferibile alle destinazioni inizialmente individuate.

- all'adozione del piano di gestione delle aree naturali protette regionali con la costituzione delle rispettive Comunità dei parchi⁴⁴;
 - all'istituzione, nell'ambito delle misure previste dal Piano di Tutela delle Acque della Regione Umbria (PTA.2), dei Gruppi di lavoro e alla elaborazione delle prime bozze di modifica delle vigenti direttive tecniche al fine di procedere ad una sperimentazione delle stesse in particolare in materia di scarichi;
 - per la qualità dell'aria, alla firma di un Accordo di Programma Protocollo tra il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) e la Regione Umbria;
 - alle verifiche, in collaborazione con l'ARPA Umbria, per il completamento degli interventi sui sistemi di raccolta e depurazione delle acque reflue che hanno prodotto il miglioramento dello stato ecologico dei corpi idrici superficiali. Sono stati definitivamente approvati 15 diversi progetti operativi delle 3 tematiche del progetto GeoERA (materie prime, acque sotterranee, energia geotermica).
- Per la *Missione 10 - Trasporti e diritto alla mobilità* si dà indicazione degli interventi effettuati, con particolare riguardo:
- al proseguimento della predisposizione di un Piano per la mobilità dolce, prevalentemente piste ciclabili, ciclopeditoni e sentieristici;
 - all'attuazione dei seguenti interventi: ferrovia dismessa Spoleto-Norcia, itinerario Assisi – Spoleto, itinerario ciclabile promiscuo Chiusi – Orvieto, Pista ciclabile del Trasimeno e Itinerario ciclabile lungo il Tevere;
 - per la viabilità e infrastrutture stradali, allo svolgimento delle attività per il completamento delle azioni propedeutiche alla realizzazione di alcune strade di interesse regionale – in prevalenza progettazione, assegnazione di finanziamenti, definizione di aspetti contrattuali – in raccordo con i soggetti attuatori⁴⁵;

⁴⁴ In particolare, la Giunta regionale ha preadottato i piani per i Parchi del Monte Cucco, del Monte Subasio, di Colfiorito, del Lago Trasimeno, del Fiume Tevere e di STINA.

⁴⁵ *In particolare:*

- *Complanare di Orvieto – primo stralcio funzionale collegamento SR 205 – SR71: il tratto di strada è stato inaugurato ed aperto al traffico il 25 novembre 2017 e tutte le procedure sono terminate nel 2018;*
- *Variante SR71 Castiglione del Lago: il 21 novembre 2018 è stata sottoscritta un'appendice progettuale al fine di riattivare le attività progettuali che presumibilmente porteranno ad avere il progetto esecutivo entro l'anno 2019 per poi procedere con la gara di appalto dei lavori;*
- *SR 220 Pievaiola: adeguamento sede stradale e incroci tratto Capanne Fontignano: il primo stralcio è terminato con l'apertura al traffico della rotatoria di Strozziacapponi (maggio 2018). I successivi lavori sono stati divisi in 4 lotti i cui progetti esecutivi devono essere sottoposti a verifica...;*
- *Accessibilità ospedale unico comprensoriale Loc. Pantalla: a seguito dell'approvazione del progetto definitivo nel 2017, nel 2018 sono terminate le procedure relative all'affidamento dei lavori e i lavori sono stati realizzati fino al 50% circa;*
- *strada di Grande Comunicazione Grosseto Fano E78: nel contratto di Programma Anas Ministero 2016-2020 è stato inserito e finanziato l'adeguamento a 2 corsie della E78 nel tratto tra la E45 - Selci Lama e S. Stefano di Gaifa, compreso la Galleria della Guinza.... ".*

- al proseguimento dei lavori per la rete ferroviaria Ferrovia Centrale Umbra (FCU), per rendere tale tratta consona ad essere interoperabile con il resto della rete gestita da Rete Ferrovia Italiana (RFI S.p.A.);
 - al proseguimento delle azioni per rendere operativo sul territorio regionale il biglietto unico regionale;
 - all'avvio della procedura per l'acquisto del materiale rotabile su gomma per l'ammodernamento delle flotte in esercizio, tramite bando pubblico per i contributi di cui al decreto interministeriale MIT/MEF n.345/2016 e all'avvio delle procedure per l'attivazione del Bando POR -FERS;
 - all'aggiornamento del Piano quinquennale degli investimenti con D.G.R. n. 1333/2018 ed all'approvazione del bando per la concessione dei contributi di cui al Decreto Interministeriale MIT-MEF 25/2017 con D.D. n. 14171/2018.
- Per la *Missione 11- Soccorso civile* si dà indicazione degli interventi effettuati, con particolare riguardo:
- all'attuazione del Piano di gestione del rischio alluvioni con l'avvio delle attività di potenziamento del settore meteo del Centro funzionale e all'approvazione del Piano di laminazione del lago/diga di Corbara (D.G.R. n. 1343 del 26.11.2018);
 - alla trasformazione del Centro funzionale regionale in centro multirischio attivando il riuso del portale di allerta Emilia-Romagna con la collaborazione della Regione Toscana; all'analisi delle soglie di allerta per le forzanti meteo e all'attivazione con la Regione Marche di una collaborazione per lo sviluppo delle attività sul rischio valanghe;
 - all'adeguamento e all'ammodernamento della Sala Operativa Unica Regionale e alla sperimentazione del sistema ZeroGis per la gestione chiamate in Sala operativa e alla conclusione dell'attività di adeguamento del sistema di comunicazione centrale;
 - alla prosecuzione dei corsi per gli aspiranti volontari attraverso l'organizzazione di corsi base promossi e finanziati dalla Regione Umbria;
 - alla prosecuzione delle attività di coordinamento e direzione delle indagini di microzonazione sismica di livello 3 per 19 comuni⁴⁶ ed alla assegnazione di risorse per effettuare indagini di microzonazione sismica di livello 2 ad altri 12 comuni ⁴⁷.

⁴⁶ I 19 comuni sono: Alleroni, Alviano, Bevagna, Campello sul Clitunno, Cannara, Castel Ritaldi, Castiglione del Lago, Città della Pieve, Deruta, Foligno, Gubbio, Montone, Panicale, Piegara, Porano, San Giustino, Spello, Tuoro sul Trasimeno.

⁴⁷ I 12 comuni sono: Acquasparta, Assisi, Città di Castello, Corciano, Guardia, Ficulles, Gualdo Tadino, Nocera Umbra, Parrano, Perugia, Valtopina, Valfabbrica.

- Per la *Missione 17 - Energia e diversificazione delle fonti energetiche* si dà indicazione degli interventi effettuati, con particolare riguardo:
 - al proseguimento in tema di efficientamento energetico degli edifici pubblici, anche con interventi di miglioramento sismico da realizzarsi prioritariamente sugli edifici scolastici, dell'attuazione dell'Azione chiave 4.2.1 dell'Asse IV del POR FESR 2014-2020, denominata "Smart Buildings" che sostiene la realizzazione di interventi di riqualificazione o efficientamento energetico di edifici di proprietà pubblica ad uso pubblico, anche a destinazione d'uso residenziale⁴⁸;
 - all'avvio di un'azione sinergica di sostegno tra le diverse forme di finanziamento ed incentivazioni nazionali e regionale per l'efficientamento energetico in collaborazione con il GSE (Gestore Servizi Energetici S.p.A.) nonché attività di supporto agli Enti pubblici.

Relativamente all'*Area Sanità e Sociale* l'indicazione degli interventi effettuati viene riferita nel paragrafo 6.2 (capitolo VI Il servizio sanitario regionale).

1.8 Considerazioni conclusive.

Sul piano delle valutazioni complessive dell'attività di programmazione, è da registrare un miglioramento, nel Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFER) 2018-2020, rispetto al precedente esercizio 2017, 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" (v. allegato 4/1,

⁴⁸ In particolare "Nel corso del 2018 l'Azione è stata declinata attraverso l'attuazione dei diversi bandi e programmi regionali di finanziamento e, nell'annualità, è stato attivato il finanziamento di n. 46 interventi per oltre 11 milioni di euro che consentono il raggiungimento di obiettivi ambientali importanti quali:

- MWh/anno di energia risparmiata;

- 2.584,5 t/anno di emissioni di CO2 evitate.

Relativamente agli interventi di trasformazione di edifici esistenti in near Zero Energy Buildings (nZEB) – ovvero edifici ad altissima prestazione energetica, aventi un fabbisogno energetico molto basso o quasi nullo e coperto in misura molto significativa da energia da fonti rinnovabili – risultano finanziati 5 edifici di cui 2 ultimati. Complessivamente, al 31.12.2018 risultano ultimati i lavori di realizzazione degli interventi di efficientamento energetico per n. 43 edifici e sono state attestate spese per un importo complessivo di euro 6.042.224,17 e, nel corso del 2018, sono stati ultimati i lavori di realizzazione dei n. 15 interventi (di cui n. 1 su edificio nZEB) complessivo di contributo concesso pari ad euro 3.769.893,43.".

paragrafo 1: "Definizione", lettere *a* e *b*, nonché paragrafo 2: "Contenuti della Programmazione", punto 2).

Anche la "Relazione sullo stato di attuazione del programma di Governo e sull'Amministrazione Regionale", che deve coordinarsi con il programma di governo e deve 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 nella sua sequenza potrà consentire la "*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 per il "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 nella nota controdeduttiva n. 125537 dell'1.7.2019 allegata in appendice alla presente Relazione, alla quale si rinvia - 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

2.1. Gli equilibri finanziari

Il prospetto che segue espone la costruzione degli equilibri, nelle diverse fasi della gestione, determinati secondo i principi della contabilità armonizzata.

Dai dati riportati nel prospetto emerge che l'equilibrio in sede di previsioni iniziali è stato mantenuto anche in fase di assestamento.

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).

Alla determinazione dell'equilibrio di parte corrente, pari ad € 38.923.212,82, hanno concorso:

- la differenza tra le entrate e le spese di parte corrente;
- in entrata: l'avanzo di amministrazione destinato al finanziamento delle spese correnti e al rimborso di prestiti, (€ 30.032.284,51) e il FPV per spese correnti iscritto in entrata (€ 48.636.548,49);
- tra le spese: il FPV per spese correnti (€ 40.914.606,93), le spese per il rimborso prestiti (€ 69.776.592,73, comprensivo di € 27.699.974,05, relativi allo stanziamento per il "Fondo anticipazione di liquidità") e le spese per "Altri trasferimenti in conto capitale" (titolo 2.04, € 5.601.980,07).

Alla determinazione dello squilibrio di parte capitale, pari a - € 64.194.951,60, hanno concorso:

- la differenza tra le entrate e le spese di parte capitale;
- in entrata: l'avanzo di amministrazione destinato al finanziamento delle spese d'investimento (€ 15.988.092,56) e il FPV per spese in conto capitale iscritto in entrata (€ 119.716.282,96);
- tra le spese: il FPV per spese in conto capitale (€ 100.449.292,10) e il disavanzo pregresso derivante da debito autorizzato e non contratto (€ 71.894.514,30).

I saldi per la rappresentazione degli equilibri di bilancio appaiono correttamente determinati. Essi evidenziano, tuttavia, l'insufficienza delle risorse di parte corrente a finanziare interamente lo squilibrio di parte capitale il quale può essere coperto mediante il ricorso al debito autorizzato e non contratto.

EQUILIBRI DI BILANCIO 2018		BILANCIO DI PREVISIONE	PREVISIONI ASSESTATE	RENDICONTO
Utilizzo risultato di amministrazione destinato al finanziamento di spese correnti e al rimborso di prestiti (**)	(+)	27.699.974,05	30.176.565,63	30.032.284,51
Ripiano disavanzo (presunto) di amministrazione esercizio precedente	(-)	-	-	-
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	(+)	4.190.366,10	48.636.548,49	48.636.548,49
Entrate titoli 1-2-3	(+)	2.144.797.402,24	2.367.857.623,38	2.350.792.238,44
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	(+)	-	-	-
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	-	-	-
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	-	-	-
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	-	-	-
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(+)	-	-	-
Spese correnti	(-)	2.079.656.789,99	2.350.627.801,74	2.263.616.791,98
- di cui fondo pluriennale vincolato		1.050.743,18	1.443.519,51	
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa)	(-)			40.914.606,93
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	1.756.928,95	7.087.668,25	5.601.980,07
Variazioni di attività finanziarie (se negativo)	(-)	11.387.686,34	14.845.437,01	10.627.886,91
Rimborso prestiti	(-)	70.402.949,10	70.252.949,10	69.776.592,73
- di cui Fondo anticipazioni di liquidità (DL 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)		27.699.974,05	27.699.974,05	27.699.974,05
- di cui per estinzione anticipata di prestiti		-	-	-
A) Equilibrio di parte corrente		13.483.388,01	3.856.881,40	38.923.212,82
Utilizzo risultato di amministrazione per il finanziamento di spese d'investimento (**)	(+)	-	16.016.249,63	15.988.092,56
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	(+)	31.774.189,81	119.716.282,96	119.716.282,96
Entrate in conto capitale (Titolo 4)	(+)	87.337.899,07	312.764.191,01	127.113.879,39
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(+)	-	-	-
Entrate per accensioni di prestiti (titolo 6)	(+)	99.041.138,23	92.490.403,39	7.860.000,00
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	(-)	-	-	-
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti (3)	(-)	-	-	-
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(-)	-	-	-
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	-	-	-
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	-	-	-
Spese in conto capitale	(-)	142.352.405,84	467.361.273,25	168.078.261,18
- di cui fondo pluriennale vincolato		3.673.335,74	19.671.931,85	-
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa)	(-)			100.449.292,10
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	1.756.928,95	7.087.668,25	5.601.980,07
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(-)	-	80.000,00	53.119,00
Disavanzo pregresso derivante da debito autorizzato e non contratto (presunto)	(-)	91.041.138,23	84.490.403,39	71.894.514,30
Variazioni di attività finanziarie (se positivo)	(+)	-	-	-
B) Equilibrio di parte capitale		- 13.483.388,01	- 3.856.881,40	- 64.194.951,60
Utilizzo risultato presunto di amministrazione al finanziamento di attività finanziarie (**)	(+)	-	-	-
Entrate titolo 5.00 - Riduzioni attività finanziarie	(+)	355.000.000,00	358.084.449,12	65.167.160,41
Spese titolo 3.00 - Incremento attività finanziarie	(-)	366.387.686,34	373.009.886,13	75.848.166,32
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(-)	-	-	-
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(+)	-	80.000,00	53.119,00
C) Variazioni attività finanziaria		- 11.387.686,34	- 14.845.437,01	- 10.627.886,91
EQUILIBRIO FINALE (D=A+B)		- 0,00	0,00	- 25.271.738,78
Saldo corrente ai fini della copertura degli investimenti pluriennali delle Regioni a statuto ordinario (5)				
A) Equilibrio di parte corrente		13.483.388,01	3.856.881,40	38.923.212,82
Utilizzo risultato di amministrazione destinato al finanziamento di spese correnti e al rimborso di prestiti	(-)		5.371.018,69	2.332.310,46
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata al netto delle componenti non vincolate derivanti dal riaccertamento ord.	(-)	4.003.585,49	21.890.737,70	30.093.252,65
Entrate titoli 1-2-3 non sanitarie con specifico vincolo di destinazione	(-)	182.338.459,05	204.407.202,76	231.392.631,27
Entrate titoli 1-2-3 destinate al finanziamento del SSN	(-)	1.653.294.361,38	1.756.165.821,62	1.811.440.072,46
Spese correnti non sanitarie finanziate da entrate con specifico vincolo di destinazione	(+)	187.127.883,50	226.892.104,85	236.912.810,97
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa) al netto delle componenti non vincolate derivanti dal riaccertamento ord.	(+)	1.049.145,67	690.020,41	20.618.873,59
Spese correnti finanziate da entrate destinate al SSN	(+)	1.651.350.036,41	1.756.131.053,91	1.810.054.530,76
Equilibrio di parte corrente ai fini della copertura degli investimenti pluriennali		13.374.047,67	- 264.720,20	31.251.161,30
Fonte: Corte dei conti su dati desunti dai documenti del ciclo di bilancio				

2.2. Il pareggio di bilancio 2018

Per effetto della disciplina del "pareggio di bilancio" che ha sostituito la normativa relativa al patto di stabilità interno, le regioni concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica garantendo, appunto, il rispetto del "pareggio di bilancio", ai sensi della legge 24 dicembre 2012 n. 243 e s.m.i., in attuazione dell'articolo 81, comma 6, della Costituzione.

A decorrere dal 2017, la disciplina del pareggio di bilancio è contenuta nell'art. 1, commi 463 e ss. della legge n. 232/2016 (legge di stabilità 2017) e s.m.i..

In particolare, ai fini del concorso al contenimento dei saldi di finanza pubblica, le regioni conseguono un saldo non negativo in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali. Per gli anni 2017-2019 nelle entrate e nelle spese finali viene considerato anche il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento.

Per gli anni dal 2017 al 2019, il comma 495 ha previsto che, al fine di favorire gli investimenti da realizzare mediante l'utilizzo di risultati di amministrazione degli esercizi precedenti e il ricorso al debito, sono assegnati alle regioni spazi finanziari nell'ambito dei patti nazionali di cui all'art. 10, comma 4, della l. n. 243/2012, nel limite complessivo di 500 milioni di euro annui. In particolare, secondo quanto previsto dal comma 495-ter, per l'anno 2018 alla Regione Umbria sono stati assegnati a tal fine spazi finanziari di € 9.900.000⁴⁹.

Inoltre, per le regioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e seguenti, l'art. 44, comma 6-ter⁵⁰, del d.l. n. 189/2016 ha previsto l'assegnazione di ulteriori spazi finanziari da destinare ad interventi connessi a tali eventi sismici, di adeguamento antisismico e di messa in sicurezza degli edifici e delle infrastrutture, che per la Regione Umbria sono stati determinati per il 2018 in € 426.000.

Infine, sulla determinazione del saldo obiettivo, ha inciso anche la disposizione contenuta al comma 788, dell'art. 1, della l. n. 205/2017, secondo la quale, al fine di favorire l'utilizzo delle risorse derivanti dalla chiusura delle contabilità speciali (ex articolo 5, commi 4-ter e 4-quater, della legge 24 febbraio 1992, n. 225) secondo le procedure ordinarie di spesa, a decorrere dal 2018 gli enti territoriali sono tenuti a conseguire, nell'anno di riversamento delle risorse, un valore positivo del saldo pari alla differenza tra le risorse riversate (a seguito della chiusura delle contabilità speciali in

⁴⁹ V. tabella di cui all'articolo 1, comma 495-ter, della l. 232/2016 (comma inserito dall'art. 13, comma 1-bis, lett. a), d.l. n. 91/2018).

⁵⁰ Comma aggiunto dall'art. 1, comma 792, della l.n. 205/2017, a decorrere dal 1° gennaio 2018.

In sintesi, l'obiettivo è stato raggiunto e superato per 5,743 milioni di euro, per un complessivo importo finale di 53,544 milioni di euro come risulta dal seguente modello di certificazione riportato nella Relazione sulla gestione della Giunta (allegato T al preconsuntivo):

2.3. La gestione dei residui

Con deliberazione n. 415 dell'11 aprile 2019 la Giunta regionale ha approvato il riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2018, ai sensi dell'art. 3, comma 4, del d. lgs. n. 118/2011. Con successivo atto n. 466 del 18 aprile sono state assunte ulteriori determinazioni per la correzione di un errore materiale, con conseguente rideterminazione dell'importo dei residui passivi derivanti dalla competenza 2018.

L'Organo di revisione ha espresso parere favorevole all'operazione di riaccertamento dei residui, pur rilevando che l'Ente non ha provveduto alla riclassificazione in bilancio dei crediti e debiti non correttamente classificati secondo le indicazioni del punto 9.1 (lett. e) del principio contabile applicato 4/2 (v. pag. 16 del parere del Collegio dei Revisori sull'operazione di riaccertamento dei residui, verbale n. 20 del 1° aprile 2018). Sul punto la Regione, con la nota controdeduttiva n. 125537 dell'1.7.2019 allegata in appendice alla presente Relazione, ha fatto sapere che non è stato necessario provvedere ad alcuna riclassificazione in quanto *"in sede di riaccertamento ordinario dei residui non si sono verificati casi di entrate o spese erroneamente classificate in bilancio"*.

Dagli allegati all'atto di riaccertamento dei residui e dai dati di preconsuntivo risulta quanto di seguito riportato.

A) Residui attivi

I residui attivi all'1° gennaio 2018 ammontavano ad € 1.447.874.440,55. Nel corso dell'esercizio tali residui sono stati riscossi per € 678.498.097,70 e riaccertati complessivamente per € -14.194.895,65⁵², con conseguente riduzione della consistenza da riportare al nuovo esercizio in € 755.181.447,20.

Sommando ai residui pregressi quelli derivanti dalla competenza 2018 (€ 477.244.400,23) si determina l'ammontare complessivo dei residui attivi da riportare al nuovo esercizio pari ad € 1.232.425.847,43.

Relativamente alla massa dei residui attivi, si evidenzia che dalla riconciliazione delle partite debito/credito con le società partecipate e gli enti, risultano "minori crediti" della Regione rispetto ai debiti dichiarati da tali organismi per € 14.677.326,97⁵³, come

⁵² L'importo di - € 14.194.895,65 deriva dalla differenza tra i maggiori accertamenti in conto residui dell'esercizio e i residui attivi eliminati nel 2018 per insussistenza e/o inesigibilità.

⁵³ Di cui, in particolare, € 12.093.120,53 riferiti alla differenza tra il debito complessivo di Umbria T.P.L. e Mobilità S.p.A. (per residua anticipazione di liquidità da restituire rateizzata nel corso del 2018) e l'importo dello stesso esigibile nel 2018.

dettagliati al paragrafo 8.2.

La tabella che segue evidenzia, distintamente per anno di provenienza e per titolo, i residui attivi riaccertati in sede di rendiconto 2018, pari complessivamente a € 1.232.425.847,43. I dati esposti evidenziano che i residui attivi sono prevalentemente riferiti per il 58% alle entrate del titolo I (€ 717.278.534)⁵⁴, per l'11% al titolo II (€ 136.584.995)⁵⁵ e per il 26% al titolo IV (€ 316.281.017)⁵⁶.

Riguardo alla composizione per anno di formazione, si rileva una notevole incidenza dei residui della competenza, pari al 37%, e di quelli provenienti da accertamenti assunti nel 2017 (23%) e nel 2016 (19%), mentre più contenuta risulta quella riferita agli altri esercizi. In particolare, i residui attivi risalenti agli esercizi antecedenti al 2014 ammontano ad € 62.733.850 e rappresentano il 5% del totale.

Si evidenzia, inoltre, che gli accertamenti effettuati nell'anno 2018 e corrispondenti a crediti non esigibili al 31 dicembre 2018, reimputati agli esercizi in cui risultano esigibili, ammontano ad € 115.808.334,86 (di cui € 112.936.550,81 reimputati al 2019, € 2.370.342,36 al 2020 ed € 501.441,69 al 2021)⁵⁷.

⁵⁴ I residui del Titolo I (Entrate correnti) si riferiscono, in prevalenza: per € 368.468.593 alle entrate da Fondo Perequativo Nazionale-Sanità (cap. 358); per € 245.744.336 alle entrate da Irap-Sanità (cap. 121); per € 55.000.072,76 alle entrate da Tassa automobilistica regionale-Recupero anni pregressi (cap. 152); per € 22.160.154 alle entrate da Irpef-Quota libera (cap. 130); per € 21.830.103 alle entrate da Irpef-Sanità (cap. 131).

⁵⁵ I residui del Titolo II (Trasferimenti correnti) si riferiscono, in prevalenza: per € 16.188.323 alle entrate da Fondi versati dall'AIFA ex art. 15, comma 4, d.l. n. 95/2012 (per ripiano sfioramento tetti di spesa, per il quale è in essere il contenzioso) (cap. 936); per € 12.487.190 alla Quota del FSN Vincolato-Obiettivi di Piano (cap. 2173); per € 10.928.733 alle Quote vincolate del FSN destinate al finanziamento delle spese dell'Istituto Zooprofilattico (cap. 1621); per € 22.358.440 alle entrate da POR FSE 2014-2020 Quota comunitaria corrente (cap. 1218); per € 15.713.659 alle entrate da da POR FSE 2014-2020 Quota nazionale corrente (cap. 1219).

⁵⁶ I residui del Titolo IV (Entrate in conto capitale) si riferiscono, in prevalenza: per € 95.480.421 ai Fondi del Ministero per lo Sviluppo Economico per il finanziamento del Programma FAS anni 2007/2013 (cap. 2180); per € 49.500.164 a risorse Finanziamento accordo di programma per investimenti sanitari (capitoli 2231-2232-2233-2234-2235-2236-2238-2239-2240-2241-2242-2243-2245-2246-2247-2248-2250-2251-2253-2254-2255-2262-2263-2264-2265); per € 22.920.362 a entrate da POR FESR 2014-2020-Quota comunitaria c/capitale (cap. 2996); per € 16.797.974 a entrate da POR FESR 2007-2013 Quota nazionale (cap. 2994); per € 15.850.396 a entrate da POR FESR Quota nazionale c/capitale (cap. 2995).

⁵⁷ Come da allegati A1 e A2 alla D.G.R. n. 415/2019.

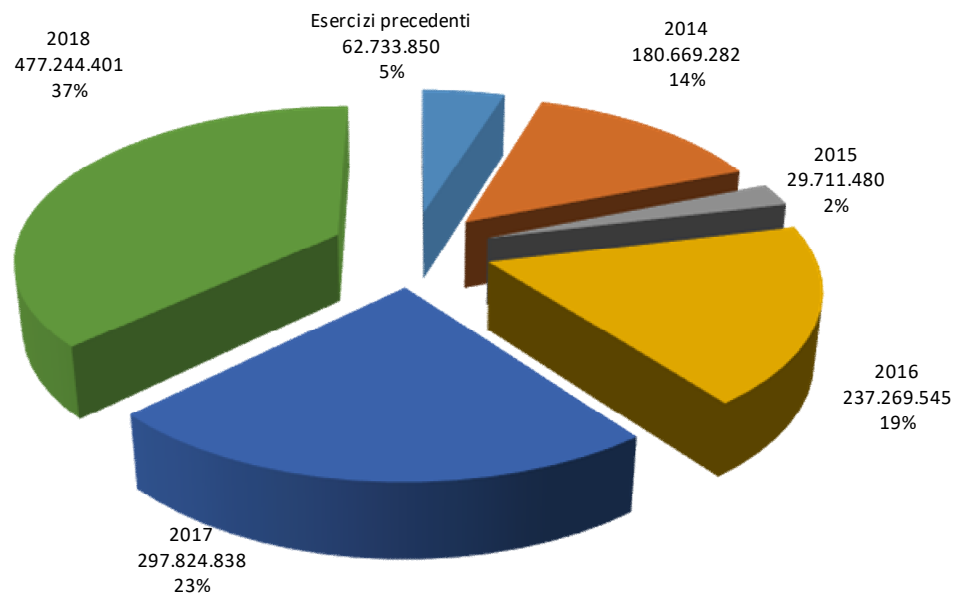
Riepilogo residui attivi da conservare

Anno	Esercizi precedenti*		2014		2015		2016		2017		2018	
Titolo	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%
Attivi Tit. I	44.779.437	71,38	123.081.930	68,13	253.189	0,85	163.476.580	68,90	154.694.428	51,94	230.992.971	48,40
Attivi Tit. II	10.768.812	17,17	8.059.822	4,46	26.791.769	90,17	11.366.041	4,79	13.886.898	4,66	65.711.652	13,77
Attivi Tit. III	2.785.969	4,44	18.557	0,01	448.974	1,51	1.267.844	0,53	27.088.902	9,10	23.422.961	4,91
Attivi Tit. IV	4.305.808	6,86	49.500.164	27,40	2.217.476	7,46	61.158.896	25,78	49.112.540	16,49	149.986.133	31,43
Attivi Tit. V	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00
Attivi Tit. VI	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00
Attivi Tit. VII	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00
Attivi Tit. IX	93.823	0,15	8.809	0,005	71	0,0002	183	0,0001	14.524	0,00	7.130.684	1,49
Totale Anno	62.733.850	100,00	180.669.282	100,00	29.711.480	100,00	237.269.545	100,00	297.824.838	82,20	477.244.401	100,00

Totali complessivi per Titolo

Titolo	Importo	%
Attivi Tit. I	717.278.534	58,20
Attivi Tit. II	136.584.995	11,08
Attivi Tit. III	55.033.208	4,47
Attivi Tit. IV	316.281.017	25,66
Attivi Tit. V	-	0,00
Attivi Tit. VI	-	0,00
Attivi Tit. VII	-	0,00
Attivi Tit. IX	7.248.094	0,59
Totale Anno	1.232.425.848	100,00

Residui attivi per anno di formazione



Fonte: Corte dei conti su dati forniti dall'Amministrazione regionale.

B) Residui passivi

I residui passivi all'1° gennaio 2018 ammontavano ad € 1.301.310.945,90. Nel corso dell'esercizio tali residui sono stati pagati per € 605.707.141,50 e cancellati per insussistenza per € 2.340.360,30, con conseguente riduzione ad € 693.263.444,10 di quelli da riportare al nuovo esercizio.

Sommando ai residui pregressi quelli derivanti dalla competenza 2018 (€ 420.803.702,22) si determina l'ammontare complessivo dei residui passivi da riportare al nuovo esercizio, pari ad € 1.114.067.146,32.

Relativamente alla effettiva consistenza dei residui passivi, si evidenzia che in sede di riconciliazione delle partite debito/credito con le società partecipate e gli enti, questi ultimi hanno dichiarato crediti superiori ai debiti rilevati dalla Regione per € 12.023.665,72 (v. dettaglio al paragrafo 8.2).

Su tale importo incide, tra l'altro:

- per € 10.664.685,46, il contenzioso in essere con la società Umbria T.P.L. e Mobilità S.p.A., a fronte del quale la Regione ha effettuato accantonamento all'apposito fondo (Fondo contenzioso);
- altri crediti vantati dalla medesima società per € 1.723.168,48 riguardo ai quali l'Amministrazione ha comunicato che, da informazioni fornite dalla società, sono riferiti:
 - per € 58.900,00 "alla Fusione ex Spoletina";
 - per € 900,00 "Fusione ex Apm";
 - per € 373.108,93 "IVA infrastruttura";
 - per € 1.099.283,18 "ad oneri contrattuali per l'anno 2017";
 - per € 191.876,37 "Ripiano disavanzi ex APM (l. 388/2000)".

Con riferimento a tali importi, si ritiene necessario che l'Amministrazione regionale proceda con sollecitudine a verificare l'effettiva esistenza dell'obbligazione giuridica sottostante e, in caso positivo, a registrare contabilmente i relativi debiti.

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.

Sul punto si rileva che la tempistica della procedura di ricognizione, così come determinata dalla Regione, non ha consentito di tener conto dei risultati della stessa nella determinazione del risultato di amministrazione dell'esercizio 2018.

La tabella che segue evidenzia, distintamente per anno di provenienza e per titolo, i residui passivi riaccertati in sede di rendiconto 2018, pari complessivamente a € 1.114.067.146,32.

Da tale tabella si evidenzia che il 25% (€ 275.673.704) è riferibile alle spese correnti (titolo I), il 14% (€ 155.566.702) è relativo alle spese in conto capitale (titolo II), mentre il restante 61% (€ 682.826.740) è interamente ascrivibile ai servizi conto terzi (titolo VII)⁵⁸.

Riguardo alla composizione per anno di formazione dal grafico si evidenzia una notevole incidenza dei residui della competenza, pari al 38%, e di quelli provenienti dai due esercizi precedenti (2017 20%, 2016 15%), mentre più contenuta risulta quella riferita agli altri esercizi. In particolare, i residui passivi risalenti agli esercizi antecedenti al 2014 ammontano ad € 62.733.850 e rappresentano il 7% del totale.

Quanto ai "residui perenti" si rinvia al paragrafo 3.6.

Si evidenzia, infine, che le obbligazioni non esigibili al 31 dicembre 2018, destinate ad essere reimputate agli esercizi successivi ammontano ad € 217.972.494,46 (€ 206.849.603,06 all'esercizio 2019, € 7.834.679,91 al 2020 ed € 3.288.211,49 al 2022)⁵⁹.

⁵⁸ I residui per "servizi conto terzi", riportati nel testo, si riferiscono per € 663.627.694,99 – alla "Estinzione delle Anticipazioni Mensili sul Fondo Sanitario Nazionale" (v. capitolo 09903), ex art. 13, comma 6, d. lgs. n. 56/2000.

⁵⁹ Come da allegati B1 e B2 alla D.G.R. n. 415/2019.

Riepilogo residui passivi da conservare												
Anno	Esercizi precedenti*		2014		2015		2016		2017		2018	
Titolo	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%
Passivi Tit. I	8.551.938	10,15	11.799.131	6,00	22.355.709	96,91	23.609.307	14,04	60.029.453	27,13	149.328.165	35,49
Passivi Tit. II	29.478.099	34,97	61.575.057	31,33	624.469	2,71	3.572.051	2,12	10.159.797	4,59	50.157.229	11,92
Passivi Tit. III	0	0,00		0,00		0,00		0,00		0,00	-	0,00
Passivi Tit. IV	0	0,00		0,00		0,00		0,00		0,00	-	0,00
Passivi Tit. V	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00
Passivi Tit. VII	46.254.410	54,88	123.147.950	62,66	88.044	0,38	140.946.806	83,83	151.071.223	68,28	221.318.308	52,59
Totale Anno	84.284.447	100,00	196.522.138	100,00	23.068.222	100,00	168.128.164	100,00	221.260.473	100,00	420.803.702	100,00

Totali complessivi per Titolo		
Titolo	Importo	%
Passivi Tit. I	275.673.704	24,74
Passivi Tit. II	155.566.702	13,96
Passivi Tit. III	0	
Passivi Tit. IV	0	
Passivi Tit. V	0	
Passivi Tit. VII	682.826.740	61,29
Totale Anno	1.114.067.146	100,00

Residui passivi per anno di formazione

Anno	Importo	%
2018	420.803.702	38%
2017	221.260.473	20%
2016	168.128.164	15%
2014	196.522.138	18%
2015	23.068.222	2%
Esercizi precedenti	84.284.447	7%

Fonte: Corte dei conti su dati forniti dall'Amministrazione regionale.

2.3.1. Crediti vantati dagli EE.LL. nei confronti della Regione

Nell'ambito della verifica sulla gestione dei residui, con particolare riferimento all'analisi dei crediti vantati dagli Enti locali del territorio umbro nei confronti della Regione dell'Umbria, si ricorda che, per la prima volta, tale tematica è stata oggetto di disamina della Sezione di controllo della Corte dei conti per l'Umbria nella relazione allegata al giudizio di parificazione dello scorso anno.

Stante l'esigenza di riprendere gli argomenti trattati, si rammenta che questa Sezione, nell'ambito della suddetta parifica, aveva inteso avviare un'indagine conoscitiva campionaria volta alla ricognizione di tali crediti/debiti, interessando, *in primis*, i trentadue Comuni con popolazione superiore a 5mila abitanti e le due Amministrazioni provinciali (Perugia e Terni). A questi era stato chiesto di fornire un elenco dettagliato dei crediti vantati nei confronti della Regione dell'Umbria.

A seguito della documentazione pervenuta agli Uffici di questa Sezione da parte di ventidue Comuni e delle due Province interessati all'indagine, un primo esame mostrava che per la maggior parte dei crediti gli Enti locali non indicavano gli estremi dell'atto regionale, documento a giustificazione del diritto al credito che costituisce il pertinente titolo giuridico. Inoltre, solo in pochissimi casi, il credito veniva indicato in maniera dettagliata, distintamente per la parte risultante a residuo al termine dell'esercizio in esame (scaduto ed esigibile) e per la parte interessata dalle re-imputazioni al Fondo pluriennale vincolato (esigibilità differita a successivi esercizi).

Nei suddetti elenchi, altresì, gli Enti locali ricomprendevano, anche i crediti riconducibili alle contabilità speciali, per calamità naturali, sisma, etc, che hanno una gestione al di fuori del bilancio regionale.

I complessivi elenchi dei crediti vantati dagli Enti locali venivano successivamente inviati alla Regione dell'Umbria, alla quale veniva chiesto il riscontro nelle proprie scritture contabili con l'indicazione dell'esatta allocazione nel rendiconto finanziario dell'esercizio 2017 e l'invito a segnalare eventuali discrasie.

Sul punto, la Regione dell'Umbria trasmetteva le schede afferenti solo a n.8 Comuni, per i quali l'attività di riconciliazione delle partite debitorie era stata conclusa. Per le due Amministrazioni provinciali, invece, inviava solamente l'assetto "riconciliativo" relativo alle funzioni riattribuite, ex l.r. n.10/2015.

L'Amministrazione regionale riferiva, altresì, sull'impossibilità di dare immediato riscontro a quanto complessivamente richiesto, in quanto l'attività di verifica dei dati avrebbe richiesto un lasso di tempo molto più ampio, evidenziando che "[...] *l'extrapolazione dei dati richiesti non può essere realizzata in modo automatico; infatti, le verifiche possono essere effettuate sulla base di provvedimenti adottati dalla Regione*

che rappresentano la base documentale al fine di verificare le conseguenti scritture contabili. Pertanto, i dati forniti nell'elenco allegato alla suddetta nota hanno reso necessaria l'attivazione di una interlocuzione con gli enti interessati al fine di acquisire le informazioni utili alla definizione degli esiti richiesti."

Sulla base dell'esame dei dati pervenuti, la Sezione rilevava numerose discrasie, riguardanti in particolare:

- a) crediti vantati dai Comuni che non trovavano riscontro nelle scritture contabili della Regione;
- b) disallineamenti nelle scadenze del rapporto creditorio/debitorio in relazione alle reciproche appostazioni contabili dei Comuni e della Regione, che determinavano, pertanto, riflessi sulla corretta applicazione dell'istituto del Fondo pluriennale vincolato previsto dal d.lgs. n. 118 del 2011.

Per quanto sopra emerso, la Sezione esprimeva perplessità sulla mancanza di una "immediata" contezza delle partite debitorie da parte della Regione nei confronti degli Enti locali.

Riteneva, altresì, non adeguatamente giustificabile la diversa modalità di contabilizzazione dei reciproci rapporti obbligatori che riguardano l'accertamento del credito da parte degli Enti locali e, dall'altra parte, l'assunzione dell'impegno di spesa da parte della Regione, in relazione alla loro scadenza. Su quest'ultimo punto, la Sezione richiamava l'attenzione dell'Amministrazione su quanto con chiarezza disposto dal punto 3.6 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, all. n. 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 e s.m.i. .

Inoltre, sempre nell'ambito della relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2017, la Sezione poneva dubbi e perplessità sulla correttezza del riaccertamento ordinario dei residui operato dalla Regione al 31 dicembre dell'esercizio in esame, ai sensi dell'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i., ciò in quanto pesavano, sul piano metodologico, l'assenza di verifiche sulle partite debitorie pendenti nei confronti degli Enti locali.

Nel contempo confidava nelle responsabili iniziative che l'Amministrazione regionale avrebbe dovuto assumere al fine di superare le criticità emerse, ricordando che l'armonizzazione contabile dei bilanci dovrebbe configurarsi come sede di verifica dell'allineamento delle scritture contabili, anche tra la Regione e gli Enti locali.

A conclusione della disamina, la Sezione chiedeva pertanto alla Regione di dare riscontro dei provvedimenti adottati in merito in occasione del successivo giudizio di parificazione.

In questa sede, pertanto, l'attenzione è riservata alla verifica del grado di adattamento della Regione rispetto alle osservazioni formulate da questa Sezione.

La Regione dell'Umbria, con nota del 14 maggio 2019, prot. n. 0094837 (Prot. interno n. 1117, del 14 maggio 2017), ha inoltrato ulteriori n. 8 schede relative ai crediti vantati dai Comuni.

La stessa ha altresì riferito quanto segue: *"Atteso il rilevante numero di posizioni da verificare, ad oggi, sono ancora in corso le verifiche per le poste indicate dai Comuni di Foligno, Città di Castello, Spoleto, Todi, Terni, Perugia e le due province (Perugia e Terni) anche in considerazione della complessità della riconciliazione. La principale criticità riscontrata nelle operazioni di verifica riguarda l'applicazione del punto 3.6 del principio concernente la contabilità finanziaria (allegato 4/2 al d.lgs. 118/2011) che dispone che, nel caso di contributi, gli esercizi di imputazione della spesa da parte dell'ente erogante devono corrispondere agli esercizi di imputazione della corrispondente entrata dell'ente beneficiario: infatti, pur in presenza di somme contabilizzate tra le spese dell'Amministrazione regionale corrispondenti a quelle registrate tra le entrate degli enti locali, la non coincidenza dell'esercizio di imputazione provoca, comunque, un disallineamento tra il conto dei residui passivi della Regione e quello dei residui attivi di un Ente locale. Tale adempimento comporta notevoli difficoltà nella fase propedeutica alla predisposizione del Rendiconto, consistente nel riaccertamento ordinario dei residui, essendo fasi generalmente asincrone tra Regione ed Enti locali. Tra le ulteriori criticità si evidenzia l'indicazione tra le scritture contabili dei Comuni di residui attivi nei confronti dell'Amministrazione regionale anziché di contabilità speciali, nei casi di gestione di fondi stanziati ad hoc per emergenze e calamità gestiti al di fuori del bilancio regionale, ovvero di un determinato Comune capofila di progetti che coinvolgono raggruppamenti di Enti locali.*

Tra le iniziative messe in atto dall'Amministrazione regionale per migliorare il processo di riconciliazione, con particolare riguardo alla corretta applicazione del punto 3.6 del principio concernente la contabilità finanziaria, si segnala che, nel corso del 2018, la Giunta regionale, con proprio atto n. 1115 del 15 ottobre 2018, che si allega alla presente, ha deliberato di proporre al Consiglio delle Autonomie Locali l'istituzione di un tavolo tecnico formato dai rappresentanti degli Enti Locali e della Regione, con il compito di definire le modalità operative volte alla riconciliazione delle partite creditorie e debitorie tra la Regione e gli Enti locali. Con lo stesso atto sono stati individuati, i rappresentanti della Regione al tavolo tecnico medesimo. Il Consiglio delle Autonomie Locali, a sua volta, con deliberazione n. 63 del 22 novembre 2018 ha accolto la proposta della Giunta regionale istituendo un tavolo tecnico e individuando quali rappresentanti degli Enti Locali: Responsabile del Servizio economico finanziario del Comune di Perugia; Responsabile del Servizio economico finanziario del Comune di Terni; Responsabile del Servizio economico finanziario del Comune di Corciano; Responsabile del Servizio

economico finanziario della Provincia di Perugia; Responsabile del Servizio economico finanziario della Provincia di Terni. Il giorno 20/12/2018 si è tenuto il primo incontro, nel quale sono state affrontate problematiche inerenti il disallineamento delle registrazioni contabili reciproche e si è stabilito di procedere con una prima fase di sperimentazione con i Comuni di Perugia e di Corciano, mediante l'utilizzo di un apposito format condiviso in tale sede nel quale indicare le poste debitorie e creditorie nei confronti della Regione al 31/12/2018. Il 18/02/2019, quindi, è stato convocato nuovamente il tavolo tecnico ed in quella sede è stato approvato il modello in formato excel da inviare a tutti contenenti le indicazioni utili al fine di riscontrare le poste nei rispettivi bilanci, che si allega alla presente. Successivamente, con nota prot. n. 35360 del 21/2/2019, la Regione Umbria ha inviato agli Enti Locali il format concordato. La presente viene trasmessa per conoscenza, tra l'altro, anche al Collegio dei Revisori dei Conti".

Alla luce di quanto sopra trasmesso dalla Regione è opportuno precisare che, in relazione all'attività di riconciliazione di partite debitorie condotta nei confronti degli ulteriori n. 8 Comuni, i dati forniti sono rimasti comunque aggiornati al 31 dicembre 2017.

Una prima disamina mostra che, anche nei confronti di quest'ultimi, si sono registrate le medesime criticità già rilevate nella relazione allegata al giudizio di parificazione dello scorso anno.

In diversi casi, infatti, risultano crediti accertati dai Comuni a cui non corrisponde il riconoscimento da parte della Regione tra i propri debiti; risultano inoltre disallineamenti tra le rispettive partite creditorie/debitorie in relazione alla loro esigibilità, nonché crediti la cui corrispondente obbligazione passiva risulterebbe a carico di altri soggetti diversi dalla Regione.

Conclusivamente occorre evidenziare come la Regione dell'Umbria, raccogliendo le osservazioni formulate nella relazione allegata al giudizio di parifica dello scorso anno, si sia attivata al fine di assicurare una soluzione in tal senso.

Rispetto alla complessiva attività di riconciliazione delle proprie partite debitorie nei confronti degli Enti locali, la Sezione prende positivamente atto delle concrete misure intraprese già nei primi mesi del 2019 in ordine alle modalità operative da seguire, concordate con gli stessi Enti locali attraverso il coinvolgimento del Consiglio delle Autonomie locali, quest'ultimo attivato dalla Regione stessa.

La Sezione, invero, non può non rilevare in questa sede che, a tutt'oggi, sussiste ancora uno stato di pendenza, tale da far permanere il dubbio sulla correttezza del riaccertamento ordinario dei residui anche al 31 dicembre 2018.

Nel contempo auspica che la Regione concluda, quanto prima, il percorso avviato. E' infatti indispensabile che ogni singola posta sia riconciliata al fine di individuare puntualmente tutte le proprie posizioni debitorie nei confronti di ciascun Ente locale. Ciò nell'ottica di conferire veridicità al Bilancio ed attendibilità ai risultati.

Va infatti sottolineata la centralità del processo di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli Enti territoriali ai fini di un recupero di trasparenza dei relativi conti, ed, in particolare, quanto disposto dal principio della competenza finanziaria potenziata, di cui al d.lgs. n. 118 del 2011, il quale impone regole precise per l'imputazione degli accertamenti e degli impegni contabili ad un determinato esercizio finanziario, laddove il criterio è fondato sull'esigibilità dell'obbligazione giuridica sottostante.

Ciò influisce sulla corretta definizione del Fondo pluriennale vincolato, la cui verifica è pertanto indispensabile per gli effetti che lo stesso potrebbe dispiegare sugli equilibri di bilancio e sul risultato di amministrazione.

2.4. La gestione di cassa

Il "Rendiconto della gestione di cassa per l'esercizio finanziario 2018" del tesoriere Unicredit S.p.A., approvato con determinazione dirigenziale n. 2361 del 12 marzo 2019, espone le seguenti risultanze di cassa:

SITUAZIONE DI CASSA ESERCIZIO 2018					
		RESIDUI (a)	COMPETENZA (b)	TOTALE (a+b)	FONDO CASSA
		Fondo di cassa all'1.1.2018			289.090.027,11
Riscossioni	(+)	678.498.097,70	2.484.444.906,31	3.162.943.004,01	
Pagamenti	(-)	605.707.141,50	2.539.572.164,24	3.145.279.305,74	
Saldo gestione di cassa		72.790.956,20	- 55.127.257,93	17.663.698,27	-
		Fondo di cassa al 31.12.2018			306.753.725,38
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati desunti dal "Conto del Tesoriere"					

Il saldo di cassa generale al 31.12.2018, positivo e pari ad € 17.663.698,27, conduce alla determinazione del fondo di cassa finale in € 306.753.725,38.

Oltre alla giacenza di cassa presso l'istituto tesoriere risultano somme giacenti presso la Tesoreria centrale dello Stato per complessivi 172.957.095,85 riferite a:

- per € 77.258.133,85 al conto "fondi comunitari";
- per € 60.296.680,89 al conto "IRAP (privata)";

- per € 23.555.886,51 al conto "IRAP (pubblica)";
- per € 11.846.394,60 al conto "addizionale IRPEF".

Anche nell'esercizio finanziario 2018, come nei precedenti, l'Amministrazione non ha attivato anticipazioni di cassa.

Si evidenzia che il conto del tesoriere per l'esercizio 2018 risulta depositato presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per l'Umbria in data 31 maggio 2019.

2.5. Il Fondo Pluriennale Vincolato

Il Fondo Pluriennale Vincolato al 31 dicembre 2018 è stato quantificato in € 141.363.899,03 di cui € 40.914.606,93 di parte corrente ed € 100.449.292,10 di parte capitale, con un decremento di € 26.988.932,42 rispetto al valore iniziale (€ 168.352.831,45).

La tabella che segue dà conto della movimentazione e della composizione del Fondo al 31.12.2018:

Composizione del Fondo Pluriennale Vincolato dell'esercizio 2018								
Fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre dell'esercizio 2017	Spese impegnate negli esercizi precedenti e imputate all'esercizio 2018 e pluriennale vincolato	Riaccertamento degli impegni di cui alla lettera b) effettuata nel corso dell'esercizio 2018 (cd. economie di impegno)	Riaccertamento degli impegni di cui alla lettera b) effettuata nel corso dell'esercizio 2018 (cd. economie di impegno) su impegni pluriennali finanziati dal FPV e imputati agli esercizi successivi al 2018	Quota del fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre dell'esercizio 2017 rinviata all'esercizio 2019 e successivi	Spese impegnate nell'esercizio 2018 con imputazione all'esercizio 2019 e coperte dal fondo pluriennale vincolato	Spese impegnate nell'esercizio 2018 con imputazione all'esercizio 2020 e coperte dal fondo pluriennale vincolato	Spese impegnate nell'esercizio 2018 con imputazione a esercizi successivi a quelli considerati nel bilancio e coperte dal fondo pluriennale vincolato	Fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre dell'esercizio 2018
(a)	(b)	(x)	(y)	(c) = (a) - (b) - (x) - (y)	(d)	(e)	(f)	(g) = (c) + (d) + (e) + (f)
168.352.831,45	64.279.569,21	8.304.551,50	1.091.469,21	94.677.241,53	42.611.802,01	3.006.260,06	1.068.595,43	141.363.899,03
Fonte: Allegato I) al preconsuntivo 2018								

Il FPV della gestione di esercizio e del riaccertamento ordinario 2018, come detto poc'anzi, è indicato in maniera complessiva, per la parte corrente e per la parte capitale, rispettivamente, in € 40.914.606,93 e in € 100.449.292,10, come da tabella che segue⁶⁰.

⁶⁰ La tabella è tratta dalla "Relazione sulla gestione dell'Organo esecutivo" (all. T al preconsuntivo)

COMPONENTE FPV	Importo FPV al 31.12.2018
FPV da riaccertamento straordinario - spese correnti	0
FPV da gestione - riaccertamento ordinario - spese correnti	40.914.606,93
A) TOTALE FPV - spese correnti	40.914.606,93
FPV da riaccertamento straordinario - spese di investimento	0
FPV da gestione - riaccertamento ordinario - spese di investimento	95.781.577,69
FPV da debito autorizzato e non contratto	4.667.714,41
B) TOTALE FPV - spese di investimento	100.449.292,10
C)=A)+B) TOTALE FPV	141.363.899,03

La Sezione ha ritenuto di operare un campionamento sulle reimputazioni di spesa finanziata mediante attivazione o costituzione del FPV al fine di verificare il rispetto dei principi contabili delle operazioni effettuate dalla Regione.

Esaminata la documentazione pervenuta con nota prot. n. 113475 dell'11.6.2019, si può osservare quanto segue:

- 1) *Capitolo di spesa 01493 - Impegni di € 821.363,54 assunti con D.D. n. 9462 del 5.10.2016, per "Contributi per il sostegno economico a favore degli inquilini morosi incolpevoli" (ex l. n. 124/2013).*

Gli impegni, assunti nel 2016 a favore dei Comuni di Amelia, Città di Castello, Corciano, Foligno, Gubbio, Narni, Orvieto, Perugia, Spoleto, Terni, Todi e Umbertide, risultavano già in parte reimputati all'esercizio 2018 e sono stati rinviati al 2019 per € 403.496,44 con la motivazione di "rendicontazione non pervenuta".

La verifica a campione sui dati di bilancio dei Comuni di Corciano, Narni, Orvieto e Todi, non ha consentito di individuare le corrispondenti entrate né tra i residui attivi reimputati all'esercizio 2019, né tra i residui attivi conservati al 31.12.2018.

La mancata corrispondenza tra le scritture contabili dei soggetti interessati (tra l'Ente erogatore e l'Ente beneficiario dei contributi) evidenzia, pertanto, una disarmonia rispetto ai principi contabili in materia di riaccertamento dei residui di cui al d. lgs. n. 118/2011.

- 2) *Capitolo di spesa C02804/8020 - Impegni di € 745.985,37 assunti con D.D. n. 14496 del 31.12.2018, per trasferimento di risorse all'organismo intermedio ARPAL Umbria per la realizzazione di attività connesse al FSE 2014-2020.*

Gli impegni, assunti nel 2018 a favore dell'ARPAL Umbria (Agenzia regionale), sono stati reimputati al 2019 con la motivazione di "attività non eseguita".

Considerata la data di assunzione dell'impegno (31.12.2018), l'esigibilità individuata nell'esercizio 2018, doveva apparire fin da subito non realistica.

3) Capitolo di spesa B6729/8020 - Impegni di € 225.614,04 assunti con D.D. n. 14090 del 21.12.2018, per trasferimento di risorse all'organismo intermedio Sviluppumbria S.p.A. per la realizzazione di attività connesse al POR FESR 2014-2020.

Gli impegni, assunti nel 2018 a favore di Sviluppumbria S.p.A., sono stati reimputati al 2019 con la motivazione di "convenzione non sottoscritta entro il 31/12/2018".

Anche in tal caso, valgono le considerazioni fatte per il punto sub 2), considerata l'imminente chiusura dell'esercizio.

Pur prendendo atto di quanto illustrato dalla Regione nella nota controdeduttiva n. 125537 dell'1.7.2019 allegata in appendice alla presente Relazione, alla quale si rinvia, si osserva che anche per l'esercizio 2018 la verifica a campione condotta sulla determinazione del FPV mostra le criticità già evidenziate per il precedente giudizio di parificazione.

In particolare, le verifiche e le controdeduzioni presentate dalla Regione sui disallineamenti rilevati hanno, in definitiva, confermato che una componente essenziale di tali 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.

2.6. Il risultato di amministrazione

Il risultato della gestione di competenza, al netto del FPV per spese correnti e per spese in conto capitale, ammonta a - € 140.050.458,95. Tale risultato, sommato a quello positivo della gestione dei residui (€ 134.708.959,30) e al fondo di cassa iniziale (€ 289.090.027,11), porta all'avanzo di amministrazione di € 283.748.527,46, così determinato:

PROSPETTO DIMOSTRATIVO DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2018				
		RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
Fondo cassa al 1° gennaio 2018				289.090.027,11
Riscossioni	(+)	678.498.097,70	2.484.444.906,31	3.162.943.004,01
Pagamenti	(-)	605.707.141,50	2.539.572.164,24	3.145.279.305,74
Fondo cassa al 31 dicembre 2018				306.753.725,38
Residui attivi	(+)	755.181.447,20	477.244.400,23	1.232.425.847,43
Residui passivi	(-)	693.263.444,10	420.803.702,22	1.114.067.146,32
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	(-)			40.914.606,93
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale	(-)			100.449.292,10
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2018				283.748.527,46
<i>Fonte: Corte dei conti su dati di pre-consuntivo 2018</i>				

Il risultato di amministrazione è così composto:

Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2018:	
Risultato di amministrazione al 31 dicembre 2018	283.748.527,46
Parte accantonata	
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31.12.2018	54.516.524,79
Fondo accantonamento residui perenti al 31.12.2018	1.899.841,74
Fondo accantonamento per rischio di soccombenza canoni concessioni idroelettriche	11.651.532,90
Fondo contenzioso	31.642.988,28
Fondo accantonamento per rischi derivanti da concessione di moratorie	437.000,00
Fondo accantonamento manovre regionali	3.000.000,00
Fondo accantonamento per perdite società partecipate	3.000.000,00
Fondi accantonamento per passività potenziali derivanti dalla gestione delle società partecipate	11.700.000,00
Fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso	-
Fondi anticipazione di liquidità di cui al D.L. n. 179/2015	27.699.974,05
Totale parte accantonata	145.547.861,76
Parte vincolata	
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	2.720.682,12
Vincoli derivanti da trasferimenti	231.772.185,57
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	-
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	3.302.286,36
Altri vincoli da specificare	-
Totale parte vincolata	237.795.154,05
Totale parte destinata agli investimenti	-
Totale parte disponibile	- 99.594.488,35
<i>Fonte: Corte dei conti su dati di pre-consuntivo 2018</i>	

L'applicazione al risultato di amministrazione 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 decreto legge n. 179/2015, per la parte ancora da ripianare.

Il prospetto che segue riporta l'analisi del disavanzo e della relativa quota ripianata nel corso del 2018:

ANALISI DEL DISAVANZO	COMPOSIZIONE DEL DISAVANZO				
	DISAVANZO AL 31.12.2017	DISAVANZO AL 31.12.2018	DISAVANZO RIPIANATO NEL 2018	QUOTA DEL DISAVANZO DA RIPIANARE NEL 2018	RIPIANO DISAVANZO NON EFFETTUATO NEL 2018
	(a)	(b)	(c)=(a)-(b)	(d)	(e)=(d)-(c)
Disavanzo da debito autorizzato e non contratto	84.490.403,39	71.894.514,30	12.595.889,09	84.490.403,39	71.894.514,30
Disavanzo da costituzione del Fondo anticipazioni di liquidità ex DL 35/2013	27.699.974,05	27.699.974,05	0,00	0,00	0,00
Totale	112.190.377,44	99.594.488,35	12.595.889,09	84.490.403,39	71.594.514,30

In relazione a quanto sopra deve dirsi che la Regione, come già evidenziato per il precedente esercizio, non dispone di risorse aggiuntive per nuove decisioni di spesa.

A ciò si aggiunge il fatto che le modalità di contabilizzazione del richiamato fondo anticipazione di liquidità⁶¹, riducono ulteriormente la capacità di intervento finanziario della Regione in misura pari alla quota annuale del disavanzo da ripianare. Sul punto va precisato che l'articolo 44, comma 4, del d.l. n. 189/2016 (recante "Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016", ha disposto la

⁶¹ In particolare, il d.l. n. 179 del 2015 ha imposto la sterilizzazione delle anticipazioni di cassa ex d.l. n. 35/2013 anche nei casi di utilizzo delle stesse per le sterilizzazioni degli ammortamenti sanitari mediante la previsione di un apposito fondo da vincolarsi sul risultato di amministrazione e da riscrivere in entrata (per lo stesso ammontare) ed in uscita (per l'ammontare medesimo al netto della quota capitale restituita l'anno precedente) nel bilancio dell'anno successivo fino alla completa restituzione dell'anticipazione.

sospensione del versamento della predetta quota annuale per il periodo 2017-2021 e il rimborso della somma delle quote capitali sospese in quote annuali costanti nei residui anni dei piani di ammortamento originari.

La tabella che segue, riporta la composizione delle quote accantonate all'1.1.2018 e al 31.12.2018, con l'indicazione della movimentazione delle stesse:

Dinamica quote accantonate esercizio 2018						
Descrizione	Risorse accantonate all'1/1/2018	accantonamento stanziato esercizio 2018	Utilizzo accantonamenti nell'esercizio 2018	Accantonamenti effettuati nell'esercizio 2018	Risorse accantonate al 31/12/2018	note
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)= (a)+(b)-(c)+(d)	
Fondo crediti di dubbia esigibilità (cap. 06101_s)	53.345.318,21	15.603.164,45	-	- 14.431.957,87	54.516.524,79	
Accantonamento residui perenti al 31/12/2017	2.334.556,91	-	143.293,09	- 291.422,08	1.899.841,74	adeguato al 100% dei Residui perenti di cui all'allegato 3 alla relazione sulla gestione dell'organo esecutivo
Fondo anticipazione di liquidità DL 35 del 2013 (cap. 06122_s)	27.699.974,05	27.699.974,05	27.699.974,05	-	27.699.974,05	sospensione ripiano dal 2017 al 2021 ai sensi dell'articolo 44, c. 4 del D.L. n. 189/2016, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 229/2016
Fondo perdite società partecipate (cap. 06059_S)	3.000.000,00	854.541,00	-	- 854.541,00	3.000.000,00	- euro 1.731.901 riferito alle perdite non ripianate afferenti il bilancio 2017 - euro 1.268.099 titolo cautelativo a valere su eventuali perdite della società Umbria TPL e Mobilità SpA
Fondo contenzioso al 31/12/2018 (cap. 06104_s)	32.343.110,08	2.500.000,00	170.580,11	- 3.029.541,69	31.642.988,28	adeguato al valore del contenzioso potenzialmente passivo al 31.12.18 con rischiosità media e alta
Fondo rischi di soccombenza canoni concessioni idroelettriche	7.712.348,85	-	-	3.939.184,05	11.651.532,90	adeguato al 31/12/2018 a fronte delle riscossioni dell'esercizio
Fondo accantonato per rischi derivanti da concessione di moratorie	600.000,00	-	-	- 163.000,00	437.000,00	adeguato al valore delle moratorie in essere al 31/12/2018
Fondo accantonato per passività potenziali derivanti dalla gestione delle società partecipate	11.500.000,00	-	-	200.000,00	11.700.000,00	adeguato sulla base del valore aggiornato delle quote e dei dati riguardanti gli oneri finanziari forniti dalla società
Fondo accantonamento manovre regionali	3.000.000,00	-	-	-	3.000.000,00	adeguato sulla base dei conguagli e delle variazioni realizzate nell'ultimo quinquennio
TOTALE	141.535.308,10	46.657.679,50	28.013.847,25	- 14.631.278,59	145.547.861,76	

Fonte: Tabella estratta dalla Relazione sulla gestione dell'Organo esecutivo - All. T al Rendiconto 2018

Si riporta, di seguito, l'analisi delle principali quote accantonate del risultato d'amministrazione, secondo le informazioni desunte dalla "Relazione sulla gestione" della Giunta al pre-consuntivo 2018.

a1) Il Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità

In sede di rendiconto l'Amministrazione ha verificato la congruità del fondo con riferimento all'importo complessivo dei residui attivi, secondo le seguenti modalità:

- 1) individuazione delle entrate che potrebbero dar luogo a crediti di dubbia e difficile esazione mediante analisi effettuata per ogni singolo capitolo e poi aggregata secondo la tipologia" di entrata⁶²;
- 2) calcolo, per ogni tipologia di entrata degli ultimi 5 esercizi, della media semplice del rapporto tra gli incassi in conto residui e l'importo dei residui attivi all'inizio di ogni anno;
- 3) applicazione ai residui complessivi (competenza e anni precedenti), distinti per tipologia ed esistenti alla data del 31.12.2017, della percentuale pari al complemento a 100 della media di cui al punto 2);
- 4) accantonamento nel risultato di amministrazione di un importo non inferiore a quello determinato secondo quanto riportato nel punto 3), ad eccezione dei residui relativi alla tipologia 101 "Imposte e tasse e proventi assimilati" del Titolo 1, per il quale la percentuale applicata è stata determinata mediante criteri extracontabili⁶³.

La tabella che segue riporta la determinazione dell'accantonamento:

⁶² Dal calcolo sono state escluse: le entrate tributarie che finanziano la sanità accertate sulla base degli atti di riparto; le entrate tributarie derivanti da manovre fiscali regionali libere in quanto accertate per un importo non superiore a quello stimato dal competente Dipartimento delle Finanze; le entrate tributarie riscosse per autoliquidazione dei contribuenti in quanto accertate per cassa; i trasferimenti da amministrazioni pubbliche e dall'Unione Europea; le entrate per conto terzi e partite di giro.

⁶³ Per la richiamata Tipologia 101, "Imposte e tasse e proventi" è stato accantonato complessivamente l'importo di € 50.450.730,50.

DETERMINAZIONE ACCANTONAMENTO AL FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA' 2018						
Titolo	Tipologia	Descrizione tipologia	Residui attivi al 31.12.2018 (2018 e prec.) considerati per il calcolo del FCDE	% di accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità (complemento a 100)	Importo minimo del FCDE	accantonamento al FCDE
Titolo 1	101	Imposte tasse e proventi assimilati	57.942.166,84	accantonamento determinato come da punto 4)	50.450.730,50	50.450.730,50
Titolo 2	103	Trasferimenti correnti da imprese	13.589,44	1,53%	207,92	207,92
	104	Trasferimenti correnti da associazioni sociali private	546,72	29,28%	160,08	160,08
Titolo 3	100	Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione di beni	1.258.423,50	57,45%	722.964,30	722.964,30
	200	Proventi dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	2.271.141,16	96,28%	2.186.654,71	2.186.654,71
	300	Interessi attivi	52.607,36	19,64%	10.332,09	10.332,09
	500	Rimborsi e altre entrate correnti	772.976,60	59,81%	462.317,30	462.317,30
Titolo 4	300	Altri trasferimenti in conto capitale	-	69,23%	0,00	0,00
	400	Entrate da alienazioni di beni immateriali e materiali	-	0,00%	0,00	0,00
	500	Altre entrate in conto capitale	691.105,60	98,85%	683.157,89	683.157,89
Titolo 5	100	Alienazioni di attività finanziarie	-	100,00%	0,00	0,00
	200	Riscossione crediti a breve	-	82,35%	0,00	0,00
	400	Altre entrate per riduzione attività finanziarie	-	0,00%	0,00	0,00
Totali			63.002.557,22		54.516.524,79	54.516.524,79

Fonte: Tabella contenuta nella Relazione sulla gestione della Giunta al pre-consuntivo 2018

La Sezione ha operato un campionamento sul procedimento di determinazione delle percentuali di accantonamento al FCDE, sulla base del quale il Fondo appare correttamente determinato.

Si evidenzia, in particolare, che nel FCDE accantonato sul risultato di amministrazione 2018, non risulta più compreso l'accantonamento effettuato nell'esercizio precedente a fronte del credito vantato nei confronti di Umbria TPL e Mobilità S.p.A. (per €

12.080.570) poiché il credito, rateizzato nel corso del 2018, è stato eliminato dai residui attivi ed imputato ai relativi esercizi di esigibilità (2019-2028)⁶⁴.

a2) Fondo accantonamento residui perenti

L'accantonamento al fondo residui perenti ammonta ad € 1.899.841,74 e garantisce la copertura del 100% dei residui perenti al 31 dicembre 2018, determinati dall'Amministrazione sulla base dell'utilizzo del Fondo nel corso del 2018 e dell'eliminazione dei debiti insussistenti comunicati dai "Servizi regionali". In particolare:

Ammontare consolidato residui perenti al 1 gennaio 2018	2.334.556,91
Utilizzo accantonamento	- 143.293,09
Eliminazione residui perenti per insussistenza	- 291.422,08
<i>Ammontare consolidato dei residui perenti al 31 dicembre 2018</i>	<i>1.899.841,74</i>

a3) Fondo accantonamento per rischio di soccombenza canoni di concessioni idroelettriche

Il Fondo, pari ad € 11.651.532,90, corrisponde alle entrate riscosse negli esercizi finanziari dal 2016 al 2018, per maggiorazioni canoni ex D.G.R. n. 1067/2015 oggetto di ricorso da parte delle società obbligate al pagamento dei predetti canoni, pendente presso la Corte di Cassazione (Sezioni Unite).

a4) Fondo accantonamento per rischi derivanti da concessione di moratorie

Il Fondo, pari ad € 437.000,00, è relativo alla concessione di moratorie per le imprese di estrazione di materiali di cava; l'importo è stato ridotto di € 163.000,00 rispetto all'accantonamento determinato nell'esercizio 2017 a seguito di una riduzione delle moratorie in essere.

a5) Fondo accantonamento per rischi derivanti da manovre regionali

L'accantonamento, pari ad € 3.000.000, invariato rispetto all'esercizio precedente, è stato effettuato per la copertura di eventuali minori entrate rispetto alle previsioni di conguagli alle anticipazioni erogate dal Ministero. L'importo è stato calcolato sulla base dei conguagli e delle variazioni realizzate nell'ultimo quinquennio.

⁶⁴ V. paragrafo 8.3.

a6) Fondo contenzioso

L'accantonamento al fondo ammonta ad € 31.642.988,28. Secondo quanto riferito nella "Relazione sulla gestione" della Giunta, l'accantonamento è stato determinato sulla base della ricognizione e delle informazioni sul contenzioso potenzialmente passivo per la Regione al 31 dicembre 2018, fornite dal Servizio Avvocatura e lo stesso assicura totalmente la copertura degli oneri di soccombenza stimati per le cause con valutazione del rischio medio e alto⁶⁵.

Rispetto all'esercizio precedente il fondo si è ridotto di circa 700 mila euro e, riguardo agli utilizzi, la Relazione della Giunta specifica che nel corso del 2018 *"non sono state effettuate applicazioni in bilancio della relativa quota di avanzo di amministrazione accantonata al 31 dicembre 2017"*.

a7) Fondo accantonamento per perdite società partecipate

L'accantonamento, ammonta ad € 3.000.000,00, ed è stato operato:

- per € 1.731.901,03, a fronte dei risultati di esercizio negativi al 31.12.2017 non ripianati, delle società:

- Umbria TPL e Mobilità S.p.A. (perdite complessive non ripianate per € 6.183.878, riferite agli esercizi 2016 e 2017) effettuato ex art. 21, comma 1, del d. lgs. n. 175/2016. L'accantonamento di € 1.717.881,31 risulta pari alla quota di perdita commisurata alla partecipazione della Regione (27,78%);
- Sviluppumbria S.p.A. (perdita complessiva non ripianata per € 15.189,30, riferita all'esercizio 2017), con accantonamento pari ad € 14.019,72 commisurato alla quota di partecipazione regionale nella società (92,30%);

- per € 1.268.098,97, a titolo cautelativo, a valere su eventuali perdite che dovessero essere registrate con i bilanci 2018 e, in particolare, per la società Umbria TPL e Mobilità S.p.A..

a8) Fondo accantonamento per passività potenziali derivanti dalla gestione delle società partecipate

L'accantonamento di € 11.700.000,00 fa riferimento ad eventuali passività che potrebbero sorgere dall'indennizzo dovuto alla società finanziaria GEPAFIN S.p.A., in riferimento alla partecipazione al Fondo immobiliare chiuso "Comparto Monteluca", nella

⁶⁵ Oltre alle cause a rischio medio ed altro, dalla richiamata Relazione risulta anche ulteriore contenzioso a rischio basso di € 9.495.146,18.

fase della liquidazione del fondo ovvero nel caso di vendita forzata. L'importo, secondo quanto dichiarato, è stato aggiornato sulla base del valore delle quote del predetto Fondo al 31.12.2018 e dei dati riguardanti gli oneri finanziari forniti dalla società.

Per quanto riguarda la società Gepafin S.p.A. la Giunta regionale con atto n. 782 del 4.6.2019 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 accantonamenti sul risultato di amministrazione 2018 al "Fondo perdite società partecipate" di cui all'art. 21 del d. lgs. 175/2016 (v. precedente voce a7), in quanto non risultava ancora approvato il bilancio al 31.12.2018.

Sul punto, si rimanda alle valutazioni contenute nel paragrafo 8.1. della presente relazione.

a9) Fondo anticipazione di liquidità DL 35/2013 e ss. mm. e ii.

Il Fondo anticipazione di liquidità ex d.l. n. 35/2013, costituito ai sensi del d.l. n. 179/2015, ammonta al 31.12.2018 ad € 27.699.974,05 e corrisponde al residuo debito alla stessa data. Il fondo risulta invariato rispetto al precedente esercizio a seguito della sospensione del ripiano dell'anticipazione per il periodo 2017-2021 disposto dall'art. 44, comma 4, del d.l. n. 189/2016 per le regioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e seguenti.

2.7. Considerazioni conclusive

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 € 12.023.665,72⁶⁶.

⁶⁶ V. paragrafo 8.2.

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, l'accordo è stato perfezionato dinanzi al G.O. il 25 giugno 2019) relativo al contenzioso sul credito vantato dalla società per € 10,5 milioni⁶⁷, 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.

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 FCDE (per il primo profilo) e del FPV (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.

⁶⁷ V. paragrafo 8.3.

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 dei fondi, la Sezione ribadisce la necessità di una più attenta valutazione dei fenomeni potenzialmente in grado di alterare gli equilibri di bilancio.

CAPITOLO III

L'indebitamento regionale

3.1. La dimensione dell'indebitamento regionale

La tabella che segue riporta la consistenza al 31 dicembre 2018, in raffronto con gli esercizi precedenti, dei debiti per mutui e prestiti i cui oneri di ammortamento risultano interamente registrati nelle ordinarie scritture contabili, con copertura assicurata sia mediante risorse proprie, sia mediante contributi di provenienza statale trasferiti alla Regione⁶⁸:

<i>(in migliaia di euro)</i>					
Situazione mutui e prestiti al 31.12 di ciascun esercizio					
<i>a carico della Regione</i>					
	2014	2015	2016	2017	2018
Consistenza iniziale	301.508	415.807	396.931	461.175	542.416
Mutui e prestiti contratti nell'anno	132.700	0	13.218	101.674	7.860
Quota capitale pagata	18.401	18.876	9.386	20.433	14.022
Rivalutazione	0	0	60.412	0	0
<i>Consistenza finale (A)</i>	<i>415.807</i>	<i>396.931</i>	<i>461.175</i>	<i>542.416</i>	<i>536.254</i>
Variazione netta annuale	114.299	-18.876	64.244	81.241	-6.162
<i>a carico dello Stato</i>					
Consistenza iniziale	156.359	124.173	90.264	59.544	29.533
Mutui e prestiti contratti nell'anno	0	0	0	0	0
Ratei ammortamento capitale pagato	32.186	33.909	30.720	30.011	28.055
<i>Consistenza finale (B)</i>	<i>124.173</i>	<i>90.264</i>	<i>59.544</i>	<i>29.533</i>	<i>1.478</i>
Variazione netta annuale	-32.186	-33.909	-30.720	-30.011	-28.055
Indebitamento TOTALE (A+B)	539.980	487.195	520.719	571.949	537.732
Variazione complessiva	82.113	-52.785	33.524	51.230	-34.217
FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati dei rendiconti generali e preconsuntivo 2018.					

⁶⁸ Come riportato nella Relazione sulla gestione dell'Organo esecutivo vi sono ulteriori debiti a carico dello Stato di € 190.466.556,63, derivanti da emissioni obbligazionarie ex art. 15 della legge n. 61/1998 e successivi rifinanziamenti, le cui rate non transitano nel bilancio regionale ma sono pagate direttamente dal MEF.

Il debito complessivo di 537.732 migliaia di euro è costituito:

a) per 536.254 migliaia di euro, da mutui e prestiti obbligazionari a carico della Regione⁶⁹, che registrano una variazione in diminuzione di 6.162 migliaia di euro, rispetto al debito residuo al 31.12.2017, per effetto

- della contrazione nell'anno di nuovi mutui per 7.860 migliaia di euro (v. paragrafo 3.2);
- del pagamento nell'esercizio di quote capitale per 14.022 migliaia di euro;

b) per 1.478 migliaia di euro, da mutui e prestiti obbligazionari a carico dello Stato, che registrano una variazione in diminuzione di 28.055 migliaia di euro rispetto al debito residuo al 31.12.2017 per effetto delle quote capitale pagate nell'esercizio 2018.

Oltre a tali mutui e prestiti, nei debiti di finanziamento sono ricompresi i debiti per anticipazioni di liquidità nei confronti dello Stato, ex d.l. n. 35/2013⁷⁰, la cui consistenza al 31.12.2016 è di € 27.699.974,05⁷¹.

Trattasi di una componente dell'indebitamento che è rimasta invariata, rispetto al 31.12.2016, per effetto della sospensione del relativo pagamento nel periodo 2017-2021, accordata alle regioni colpite dal sisma del 2016, ex art. 44, comma 4, del d.l. n. 189/2016.

⁶⁹ Si evidenzia che il debito residuo comprende anche il prestito obbligazionario con ammortamento "*bullet*" (rimborso in unica soluzione alla scadenza) per l'importo nominale di € 213.220.000, a fronte del quale risulta appostato tra i crediti il relativo fondo alimentato annualmente dalla Regione.

In particolare, tale prestito obbligazionario è stato emesso a 30 anni e al tasso fisso dello 5,087%. Contestualmente è stato sottoscritto con *Nomura International PLC* e *Dexia Crediop S.p.A.* un contratto, con scadenza 15/06/2037, per la costituzione di un fondo di accantonamento e swap di ammortamento del prestito obbligazionario, al tasso fisso pari al 3,851%, con rata semestrale costante in termini di quota capitale e quota interessi.

Con lo "swap di ammortamento" il piano di ammortamento "*bullet*" è stato trasformato in "*amortizing*" con la contestuale attivazione di un *Sinking Fund* sul quale accantonare annualmente le quote capitali ai fini del rimborso agli obbligazionisti che avverrà nel 2037.

A seguito della costituzione del fondo di ammortamento e la contestuale stipula di uno swap di tasso, il tasso di interesse è stato ridotto al 3,851%. Tale tasso di interesse, essendo fisso e predeterminato fino alla scadenza è immune da qualsiasi rischio di variazione del mercato.

Il *Sinking Fund* è stato stipulato con *Nomura International PLC* e *Dexia-Crediop* che hanno la gestione del Fondo rispettivamente per 198,22 mln di euro e per 15 mln di euro. Tali banche si sono assunte l'obbligo di restituire alla scadenza, nel 2037, le suddette somme alla Regione. A garanzia di tale obbligazione, le due Banche hanno costituito un *charge over deposit* presso la Banca Depositaria.

La struttura del *Sinking fund* espone la Regione al solo rischio di credito della Repubblica Italiana.

I fondi accantonati dalla Regione non vengono, infatti, investiti in titoli, ma la Regione concede la disponibilità liquida delle somme accantonate presso una banca depositaria diversa dalla controparte.

⁷⁰ Le anticipazioni sono state attivate dalla Regione ai sensi dell'art. 3 del decreto legge n. 35/2013 recante "Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali" e utilizzate per la ricapitalizzazione degli enti del Servizio sanitario regionale in relazione agli ammortamenti non sterilizzati antecedenti l'applicazione del decreto legislativo n. 118/2011.

⁷¹ La consistenza indicata corrisponde al totale delle anticipazioni incassate nel corso degli esercizi 2013 e 2014 (rispettivamente di € 12.226.000,00 e di € 17.222.000,00) al netto delle quote rimborsate nel 2014 (€ 358.547,00), nel 2015 (€ 686.430,04) e nel 2016 (€ 703.048,55).

I due prospetti che seguono espongono gli oneri sostenuti dall'Amministrazione regionale per il debito.

In particolare, nel primo prospetto sono riportati i dati concernenti le quote di ammortamento, pagate per interessi e rimborso di quote di capitale.

(in euro)						
Dettaglio oneri ammortamento mutui e prestiti						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Interessi	12.665.194	12.318.277	16.302.564	13.597.555	18.202.589	18.634.659
Rimborso	19.779.125	18.400.821	18.876.870	16.493.029	27.540.135	21.129.295
Totale oneri ammortamento pagati	32.444.319	30.719.098	35.179.433	30.090.584	45.742.724	39.763.954
E' stata presa in considerazione la voce pagamenti dal rendiconto: interessi, capitoli nn. 6080 - A6080; quote capitali, capitoli 9790 - A9790 - B9790.						
FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati dei rendiconti generali e preconsuntivo 2018.						

Il secondo prospetto comprende i flussi positivi e negativi dei "derivati".

(in euro)						
Dettaglio oneri per il servizio del debito						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Interessi pagati su mutui esistenti	12.665.194	12.318.277	16.302.564	13.597.555	18.202.590	18.634.659
+ Interessi pagati su swap	18.973.346	18.595.143	18.595.143	17.973.483	16.680.055	17.483.452
- Proventi derivanti dagli swap	17.070.874	16.970.108	16.714.984	16.534.472	16.380.336	16.349.297
Rimborso quote capitale	19.779.125	18.400.821	18.876.870	16.493.029	27.540.136	21.129.295
Totale oneri servizio del debito	34.346.791	32.344.133	37.059.592	31.529.596	46.042.445	40.898.110
FONTE: Elaborazione della Corte dei conti su dati dei rendiconti generali e preconsuntivo 2018.						

Il prospetto che segue riporta, infine, l'ammontare dei debiti autorizzati e non contratti al 31.12.2018, con distinta evidenza degli anni di formazione degli stessi:

(in euro)								
Andamento mutui a pareggio								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015	TOTALE
Mutui in programma	50.073.414,31	51.600.494,26	49.502.541,54	0,00	0,00	18.237.860,37	23.300.736,32	192.715.046,80
(disavanzi anni)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Mutui contratti	50.073.414,31	51.600.494,26	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	101.673.908,57
(nell'anno)	2017	2017						
Debiti autorizzati e non contratti alla data di assestamento 2018	0,00	0,00	49.195.811,04	0,00	0,00	12.150.853,94	23.143.738,41	84.490.403,39

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati estratti dai documenti di bilancio

L'importo dei mutui autorizzati e non contratti, come rideterminato con l.r. n. 6/2018 (assestamento bilancio di previsione 2018-2020) ammonta ad € 84.490.403,39.

Trattasi di somma inferiore rispetto a quella del bilancio di previsione 2018-2020 (€ 91.041.138,23).

La differenza, vale precisarlo, è dovuta alla riduzione del disavanzo finanziario sottostante, in parte progressivamente coperto con i risparmi derivanti dalla gestione (v. Capitolo III).

3.2. Il nuovo debito contratto nel 2018

Per l'esercizio è stato autorizzato il ricorso all'indebitamento per il finanziamento degli investimenti fino all'importo di € 8.000.000,00⁷². Il nuovo debito ammonta ad € 8.000.000,00 ed è stato contratto con la Cassa Depositi e Prestiti⁷³.

La tabella che segue riporta l'elenco degli investimenti finanziati mediante ricorso all'indebitamento, come riportati nell'Allegato 1 al Contratto di prestito del 6.7.2018 (rep. n. 6146):

⁷² Cfr. art. 5, comma 2, della l.r. n. 19/2017 (Bilancio di previsione 2018-2020).

⁷³ A fronte del prestito contratto, risulta erogata complessivamente la somma di € 7.860.000, di cui € 6.000.000 in data 2.8.2018 ed € 1.860.000 in data 5.12.2018.

A) Acquisto, costruzione, ristrutturazione e manutenzione straordinaria di beni immobili, costituiti da fabbricati sia residenziali che non residenziali.	
Descrizione intervento	Importo
Acquisto Immobili del Consorzio Crescendo siti nel Comune di Orvieto, di cui all'articolo 3 della l.r. n. 18/2017.	1.600.000,00
<i>Totale A)</i>	1.600.000,00
G) Contributi agli investimenti destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni.	
Descrizione intervento	Importo
Contributi agli investimenti agli Enti Locali nell'ambito del Programma annuale per l'impiantistica sportiva, finalizzato alla realizzazione, manutenzione straordinaria, messa a norma, ammodernamento e ridestinazione d'uso dell'impiantistica sportiva di proprietà pubblica, ai sensi degli articoli 10 e 25 della l.r. n. 19/2009.	400.000,00
Contributi agli investimenti alle Province per il finanziamento delle spese di manutenzione straordinaria della viabilità regionale, ai sensi dell'articolo 171 della l.r. n. 1/2015.	4.000.000,00
Contributo agli investimenti all'Agenzia Forestale Regionale per la realizzazione di interventi sul territorio in attuazione del Piano Forestale Regionale, ai sensi degli articoli 19 e 75 della l.r. n. 18/2011.	2.000.000,00
<i>Totale G)</i>	6.400.000,00
TOTALE INVESTIMENTI	8.000.000,00

Riguardo agli interventi finanziati, con nota prot. n. 1230 del 13.6.2019 sono stati richiesti chiarimenti sulla tipologia di investimenti riferiti a "Contributi agli investimenti alle Province per il finanziamento delle spese di manutenzione straordinaria della viabilità regionale, ai sensi dell'articolo 171 della l.r. n. 1/2015" di € 4.000.000,00.

In particolare, tra l'altro, è stato chiesto di riferire sulle modalità di utilizzo delle somme erogate da parte delle Province e di indicare analiticamente i progetti finanziati.

In risposta alla suddetta nota l'Amministrazione (prot. n. 118987 del 20 giugno) ha comunicato che:

- Con atto n. 436 del 3.5.2018 la Giunta regionale ha confermato i criteri già adottati per l'anno 2016 per la ripartizione tra le Province di Perugia e di Terni delle risorse iscritte sul capitolo 07378_S del Bilancio di previsione 2018-2020 a titolo di "Contributi della Regione per la progettazione e realizzazione di infrastrutture per la mobilità regionale" per il finanziamento di interventi di

manutenzione straordinaria delle strade regionali. In particolare, i predetti criteri prevedono che:

- il 10% del plafond disponibile è ripartito in parti uguali per ogni provincia;
 - il rimanente 90% è ripartito per l'80% sulla base dell'estesa della rete viaria, per il 10% sulla base della popolazione secondo censimento ISTAT 2011 e per l'ulteriore 10% sulla base dei kmq dei comuni considerati montani ai sensi dei dati ISTAT 2013;
- con il medesimo atto la Giunta regionale ha chiesto alle Province di Perugia e di Terni di elaborare Piani di interventi di manutenzione straordinaria delle diverse componenti dell'infrastruttura stradale regionale volti al miglioramento delle condizioni di sicurezza, per ciascuna annualità 2018, 2019 e 2020 per gli importi di cui alla tabella seguente, come determinati secondo i criteri sopra riportati:

	2018	2019	2020	Totale 2018-2020
Provincia di Perugia	2.736.803,38	2.052.602,53	2.052.602,53	6.842.008,44
Provincia di Terni	1.263.196,62	947.397,47	947.397,47	3.157.991,56
Totale	4.000.000,00	3.000.000,00	3.000.000,00	10.000.000,00

- Le Province di Perugia e Terni hanno trasmesso i Piani degli interventi di manutenzione straordinaria delle strade regionali di rispettiva competenza relativi all'annualità 2018 al fine del finanziamento da parte della Regione;
- L'Amministrazione, con D.D n. 8304 dell'8.8.2018 ha assegnato alle Province, a titolo di contributo agli investimenti, le risorse pari rispettivamente ad € 2.736.803,38 ed € 1.263.196,62 (per complessivi € 4.000.000,00) del mutuo autorizzato per l'anno 2018, per il finanziamento degli interventi previsti nei Piani trasmessi dalle Province stesse, ed ha assunto i relativi impegni.

In particolare, dalla documentazione e dalle informazioni trasmesse, risultano previsti gli interventi riportati nella seguente tabella, con indicato lo stato di attuazione degli stessi a giugno 2019 secondo quanto comunicato alla Regione dalle Province:

	Strada e tratto interessato	Costo intervento	Contributo regionale assegnato e impegnato	Stato attuazione giugno 2019
PROVINCIA DI PERUGIA	SR 79 bis Orvietana - Lavori di sistemazione della frana dal Km 33+070 al Km 33+200.	173.000,00	73.000,00	
	Perugia SR 257. Ripristino e adeguamento piani viabili a tratti saltuari. Dal km 2+115 al km 19+660	500.000,00	200.000,00	aggiudicati - lavori in corso ISTRUTTORIA LIQUIDAZIONE 50%
	SS.RR. Zona 1 (Alto Tevere - Eugubino - Gualdese) - Ripristino e adeguamento piani viari	612.057,61	612.057,61	aggiudicati - lavori in corso ISTRUTTORIA LIQUIDAZIONE 50%
	SS.RR. Zona 2 (Trasimeno - Pieveve - Perugino) - Ripristino e adeguamento piani viari	759.529,09	759.529,09	aggiudicati - lavori in corso ISTRUTTORIA LIQUIDAZIONE 50%
	SS.RR. Zona 3 (Tuderte - Marscianese - Folignate) - Ripristino e adeguamento piani viari	528.887,25	528.887,25	
	SS.RR. Zona 4 (Spoleto - Valnerina) - Ripristino e adeguamento piani viari	563.329,43	563.329,43	
Totale Provincia di Perugia		3.136.803,38	2.736.803,38	

	Strada e tratto interessato	Costo intervento	Contributo regionale assegnato e impegnato	Stato attuazione giugno 2019
PROVINCIA DI TERNI	Terni SR 205 pavimentazione - dal km 41+000 al km 44+000.	285.009,53	285.009,53	aggiudicazione con D.D. n. 174 del 12/04/2019 ISTRUTTORIA LIQUIDAZIONE 30%
	Terni SR 205 pavimentazione - dal km 52+100 al km 53+380.	380.000,00	380.000,00	aggiudicazione con D.D. n. 172 del 11/04/2020 ISTRUTTORIA LIQUIDAZIONE 30%
	Terni SR 317 pavimentazione - dal km 13+456 al km 17+510 e dal km 7+200 al km 10+000	200.000,00	200.000,00	aggiudicazione lavori in corso ISTRUTTORIA LIQUIDAZIONE 30%
	Terni SR 3/ter pavimentazione - dal km 8+750 al km 17+450	398.187,09	398.187,09	aggiudicazione lavori in corso ISTRUTTORIA LIQUIDAZIONE 30%
Totale Provincia di Terni		1.263.196,62	1.263.196,62	
Totale complessivo		4.400.000,00	4.000.000,00	

Poiché l'Amministrazione non aveva 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 la quale, con motivazione non esaustiva, ha dichiarato:

- che *"tutti i lavori previsti sono definiti <Opere a Rete> e rientrano nella Tipologia dei Lavori definiti <Manutenzione Straordinaria> [...]"*, senza fornire ulteriori chiarimenti né adeguato supporto documentale;
- relativamente alle modalità di utilizzo, che *"La Regione eroga sulla base delle richieste avanzate dalle Province"*;
- relativamente alla rendicontazione, che *"tutte le liquidazioni avvengono sulla base delle regole dettate dalla D.G.R. 1405/2010 [allegata], pertanto si provvede ad una istruttoria preliminare, tesa a verificare i requisiti del citato allegato e successivamente si procede alla erogazione del contributo richiesto"*

⁷⁴.

La documentazione richiesta necessitava alla Sezione per valutare se effettivamente le opere che le Province si sono impegnate a realizzare rientrino 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.

⁷⁴ Le Linee guida allegate alla richiamata D.G.R. n. 1405/2010, prevedono distinte modalità di erogazione dei contributi per progetti di costo inferiore o pari a € 100.000,00 e per progetti di costo superiore a € 100.000,00. In particolare, per questi ultimi (di cui agli interventi in esame), è prevista:

- erogazione del 30% dell'importo del contributo assegnato al momento della presa d'atto dell'atto di approvazione da parte degli uffici regionali del progetto definitivo o esecutivo;
- erogazione del 20% dell'importo del contributo concesso previa trasmissione per via telematica alla Regione del "Modello A" debitamente compilato e sottoscritto dal Responsabile del procedimento ad avvenuta aggiudicazione e consegna dei lavori;
- erogazione del 40% dell'importo del contributo concesso previa trasmissione della rendicontazione del contributo precedentemente erogato e della relativa quota di cofinanziamento, previa trasmissione alla Regione del "Modello A" debitamente compilato e sottoscritto dal responsabile del procedimento da inviare per via telematica, da far valere come rapporto previsto dall'articolo 6 comma 3 Legge regionale del 21 gennaio 2010, n.3;
- saldo: L'erogazione del saldo del contributo concesso, ovvero rideterminato sulla base della verifica della ammissibilità delle singole voci di spesa sostenute, a lavori conclusi e ad avvenuta rendicontazione delle somme erogate tramite la presentazione della seguente documentazione: [...]"

Le Linee guida prevedono inoltre che la Giunta regionale provvede a revocare i finanziamenti assegnati qualora l'ente aggiudicatore non trasmetta agli uffici regionali competenti l'atto di approvazione del progetto definitivo o esecutivo nei tempi stabiliti dalle presenti linee guida.

All'adunanza del 2 luglio 2019, il rappresentante della Regione ha riferito che riteneva di aver dato già esaustiva informazione sulla natura di manutenzione straordinaria degli investimenti programmati, con la predetta nota.

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.

3.3. Il rispetto della "capacità di indebitamento"

Come riportato nel prospetto che segue, le previsioni delle entrate derivanti da mutui e prestiti da perfezionare nell'esercizio 2018 a carico del bilancio regionale appaiono in linea con quanto previsto dall'art. 62, comma 6, del d. lgs. n. 118/2011, per i limiti della capacità di indebitamento.

Infatti, gli oneri di ammortamento del "nuovo debito", sommati a quelli del debito già contratto, sono contenuti al di sotto del 20% delle entrate tributarie libere accertabili nell'anno.

Il limite previsto è inoltre rispettato anche se si considera tra gli oneri di ammortamento il differenziale netto dei flussi derivanti dalle operazioni di swap in essere, che è negativo per € 1.134.154,18.

			(in euro)
PROSPETTO DIMOSTRATIVO DEL RISPETTO DEI VINCOLI DI INDEBITAMENTO DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME ANNO 2018			
ENTRATE TRIBUTARIE NON VINCOLATE (esercizio finanziario), art. 62, c. 6 del D.Lgs. 118/2011	PREVISIONI INIZIALI	PREVISIONI ASSESTATE	PREVISIONI DEFINITIVE
A)Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (Titolo I)	1.933.480.190,92	1.934.780.190,92	1.944.070.800,92
B)Tributi destinati al finanziamento della sanità	1.596.724.900,00	1.596.724.900,00	1.606.015.510,00
C)TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE AL NETTO DELLA SANITA' (A - B)	336.755.290,92	338.055.290,92	338.055.290,92
SPESA ANNUALE PER RATE MUTUI/OBBLIGAZIONI			
D)Livello massimo di spesa annuale (pari al 20% di C)	67.351.058,18	67.611.058,18	67.611.058,18
E)Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati fino al 31/12/2016	70.880.379,62	69.746.566,24	69.476.566,24
F)Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati nell'esercizio in corso	-	1.139.000,00	1.139.000,00
G)Ammontare rate relative a mutui e prestiti che costituiscono debito potenziale	237.053,00	237.053,00	237.053,00
H)Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati con la Legge in esame	1.708.000,00	-	
I) Contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento	28.253.172,87	28.253.172,87	28.253.172,87
L)Ammontare rate riguardanti debiti espressamente esclusi dai limiti di indebitamento	4.932.766,81	4.626.601,78	4.626.601,78
M)Ammontare disponibile per nuove rate di ammortamento (M = D-E-F-G-H+I+L)	27.711.565,24	29.368.213,59	29.638.213,59
TOTALE DEBITO			
Debito contratto al 31/12/2016	480.694.312,64	476.372.789,45	515.597.695,95
Debito autorizzato nell'esercizio in corso	-	-	-
Debito autorizzato dalla Legge in esame	193.143.389,29	192.715.046,80	210.543.389,29
TOTALE DEBITO DELLA REGIONE	673.837.701,93	669.087.836,25	726.141.085,24
DEBITO POTENZIALE			
Garanzie principali o sussidiarie prestate dalla Regione a favore di altre Amministrazioni pubbliche e di altri soggetti di cui, garanzie per le quali è stato costituito accantonamento	268.740,95	268.740,95	268.740,95
	31.687,95	31.687,95	31.687,95
Garanzie che concorrono al limite di indebitamento	237.053,00	237.053,00	237.053,00
Fonte: Corte dei conti su dati desunti dai documenti del ciclo di bilancio e trasmessi dall'Amministrazione			

Nel calcolo del limite della "capacità di indebitamento" hanno concorso anche le rate (€ 237.053,00) sulle seguenti garanzie prestate dalla Regione a favore di enti e di altri soggetti⁷⁵, al netto di quelle per le quali è stato accantonato l'intero importo del debito garantito (€ 31.687,95):

⁷⁵ Come riportato nella Relazione sulla gestione dell'Organo esecutivo "Le uniche garanzie prestate dalla Regione sono quelle sulle operazioni di credito per lo sviluppo delle imprese artigiane, ai sensi dell'articolo 3 della legge regionale 12/03/1990, n. 5, (vecchio Testo unico dell'artigianato), successivamente abrogata dalla l.r. 3/2/2013, n. 4 (nuovo Testo unico dell'artigianato). I finanziamenti garantiti sono quelli di cui all'art. 3 della vecchia l.r. n. 5/1990. La Regione è garante delle sole operazioni di finanziamento stipulate prima del 2009. La legge prevedeva che le eventuali perdite relative ai prestiti erogati dall'Istituto erano per il 50% a

Elenco delle garanzie prestate dalla Regione				
Legge regionale	Soggetti garantiti	Importo garanzia regionale	Somma escussa 2018	Garanzia residua Regione
L.R. 5/1990	Cooperativa Garanzia Terni	18.837,06	-	18.837,06
L.R. 5/1990	CO.SE.FIR.	12.850,89	-	12.850,89
Totale L.R. 5/1990 (debito garantito accantonato)		31.687,95	-	31.687,95
L.R. 35/1994	Coop. CASO	103.291,00	-	103.291,00
L.R. 35/1994	Molino Popolare Marscianese	133.762,00	-	133.762,00
Totale L.R. 35/1994		237.053,00	-	237.053,00
TOTALE GARANZIE		268.740,95	-	268.740,95
Fonte: Relazione sulla gestione dell'Organo Esecutivo				

3.4. Strumenti di finanza derivata

Come risulta dai documenti di bilancio, la Regione ha in essere due operazioni di swap, di copertura dal rischio di tasso dei mutui o prestiti sottostanti contratti a tassi variabili, e un *amortizing swap* di un prestito *bullet* stipulato a giugno 2007, ai sensi della normativa allora vigente.

Gli *swap* di tasso stipulati negli anni 2001/2003 prevedono che la scadenza delle sottostanti passività e i flussi ricevuti dalla Regione siano uguali a quelli del prestito cui si riferiscono.

Con la sottoscrizione di tali contratti, "*Interest Rate Swap*", la Regione ha scambiato flussi di interesse a tasso variabile indicizzati al parametro *Euribor* sulla scadenza a 6 mesi, aumentato dello spread di credito fissato nel contratto di finanziamento, con flussi di interessi ad un tasso fisso o flussi di interessi ad un tasso

carico della Cooperativa artigiana. Il 50% delle perdite subite dalla Cooperativa sono coperte dalla garanzia della Regione.

La restituzione dei finanziamenti garantiti doveva avvenire in 3 anni. Pertanto, le garanzie ancora in essere si riferiscono a finanziamenti attualmente in contenzioso, per i quali non è stato completato il rimborso e sono ancora in corso le procedure di recupero avviate dall'Istituto bancario. Qualora l'Istituto non riesca a recuperare il credito si potrà rivalere sulla Cooperativa di garanzia per il 50% della perdita registrata e la Regione potrà rimborsare alla Cooperativa il 50% della stessa.

Inoltre, la Regione a seguito dello scioglimento dell'ARUSIA è subentrata come garante a favore di finanziamenti concessi alle imprese agricole (legge regionale 35/1994).

fisso, soggetto a trasformazione in tasso variabile nel caso di superamento di determinate soglie, da parte del parametro Euribor a 6 mesi.

Il prestito con ammortamento *bullet* è stato emesso a 30 anni al tasso fisso 5,087% ridotto, attraverso la costituzione del Fondo di ammortamento e la contestuale stipula di uno swap di tasso, al 3,851%. Il *Sinking Fund* è stato stipulato con *Nomura International plc* e *Dexia-Crediop* che gestiscono il Fondo, rispettivamente, per € 198,22 milioni e per € 15 milioni. Tali banche si sono assunte l'obbligo di restituire alla scadenza (2037) le suddette somme alla Regione e a garanzia di tale obbligazione hanno costituito un *charge over deposit* presso la Banca Depositaria.

I flussi finanziari derivanti dalle operazioni stipulate sono stanziati nel bilancio di previsione sulla base di stime, che l'Ente ritiene prudenzialmente calcolate, con riferimento ai tassi *forward*, al momento in cui il bilancio viene redatto. In corso d'anno, le previsioni sono soggette a revisione in caso di variazioni rispetto alle stime iniziali.

Per tutte le operazioni in essere (tranne che per una, per la quale è prevista la rilevazione puntuale del tasso a 20 giorni lavorativi prima della scadenza) la rilevazione del tasso di riferimento per il calcolo dei flussi è effettuata *in advance*, cioè due giorni antecedenti l'inizio del semestre di riferimento.

Per il 2018 i flussi derivanti dalle operazioni di *swap*, contabilizzati per l'entrata ai capitoli 03265_E e 03266_E⁷⁶, e per la spesa ai capitoli 09784_S e 09787_S⁷⁷, sono evidenziati nella tabella che segue:

⁷⁶ Titolo 03 "Entrate extratributarie", Tipologia 0300 "Interessi attivi", Categoria 03 "Altri interessi attivi".

⁷⁷ Missione 50 "Debito pubblico", Programma 01 "Quota interessi ammortamento mutui e prestiti obbligazionari", Titolo 01 "Spese correnti".

Riepilogo flussi anno 2018					
Riferimento	Controparte	Capitoli BILANCIO	2018		Saldi Differenziali (*)
			Flussi Entrata (accertamenti)	Flussi Uscita (impegni)	
IRS Merrill Lynch	Bank of America Merril Lynch	09787_S 03265_E	5.480.675,71	9.272.350,11	- 3.791.674,40
IRS JP Morgan	JP Morgan Chase Bank	03265_E	22.121,02		22.121,02
Swap di ammortamento	Dexia Crediop S.p.A.	09784_S 03266_E	763.050,00	577.650,00	185.400,00
Swap di ammortamento	Nomura International plc	09784_S 03266_E	10.083.451,40	7.633.452,20	2.449.999,20
TOTALE			16.349.298,13	17.483.452,31	- 1.134.154,18
Fonte: Relazione sulla gestione dell'Organo esecutivo - All. T al preconsuntivo					

Sono stati complessivamente accertati € 16.349.298,13 ed impegnati € 17.483.452,31 con un differenziale negativo pari ad 1.134.154,18.

Inoltre, per lo *swap* di ammortamento del prestito *bullet*, l'onere di € 7.107.333,33 relativo all'accantonamento nel Fondo di ammortamento del prestito (*sinking found*) della quota capitale annuale, è stato impegnato e pagato al capitolo B9790_S (Missione 50 "Debito pubblico", Programma 02 "Quota capitale ammortamento mutui e prestiti obbligazionari, Titolo 03 "Spese per incremento attività finanziarie").

La tabella che segue riporta l'andamento dei flussi nel periodo 2013-2018 e il relativo differenziale.

Andamento flussi operazioni in derivati Periodo 2013 - 2018						
	2018	2017	2016	2015	2014	2013
Flussi in entrata	16.349.297,13	16.380.335,67	16.534.471,61	16.714.984,38	16.970.108,00	17.070.874,00
Flussi in uscita	17.483.452,31	16.680.055,00	17.973.483,20	18.242.238,20	18.595.143,00	18.973.346,00
Differenziale	- 1.134.155,18	- 299.719,33	- 1.439.011,59	- 1.527.253,82	- 1.625.035,00	- 1.902.472,00
Fonte: Corte dei conti su dati estratti dai documenti di bilancio degli esercizi dal 2013 al 2018						

La Relazione sulla gestione dell'Organo esecutivo dà conto, inoltre, del valore delle operazioni (*mark to market*) comunicato dalle controparti alla data del 31 gennaio 2019, nei seguenti termini:

Mark to Market delle operazioni in derivati in essere		
Controparte / Contratto	Nozionale al 31/1/2019	Mark to Market al 31/1/2019
Bank of America Merrill Lynch (IRS)	68.620.689,65	- 19.853.628,41
JP Morgan Chase Bank (IRS)	68.620.689,65	70.853,64
Dexia Crediop S.p.A. (swap di ammortamento)	9.250.000,00	5.302.551,00
Nomura International PLC (swap di ammortamento)	122.235.666,59	48.139.843,00
TOTALE COMPLESSIVO	268.727.045,89	33.659.619,23

3.5. Considerazioni conclusive

La Sezione prende atto del rispetto della "*Capacità di indebitamento*" (v. precedente paragrafo 3.3).

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 (v. precedente paragrafo 3.2), poiché l'Amministrazione non aveva 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 esaustiva e tale da non consentire alla Sezione di 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 riteneva di aver dato già esaustiva informazione sulla natura di manutenzione straordinaria degli investimenti programmati, con la predetta nota del 25.6.

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

4.1. Le entrate

La tabella che segue evidenzia la dinamica delle entrate.

In particolare le previsioni definitive delle entrate di competenza ammontano a 6.364.448,76 migliaia di euro, di cui 168.352,83 migliaia di euro riferite al Fondo pluriennale vincolato e 46.899,36 migliaia di euro ad Utilizzo avanzo di amministrazione, di cui 27.669,97 migliaia di euro ad Utilizzo Fondo anticipazione di liquidità.

Gli accertamenti in conto competenza dell'esercizio sono pari a 2.961.689,31 migliaia di euro (29% delle previsioni) e sono state riscosse 2.484.444,89 migliaia di euro (83% dell'accertato), con la conseguente formazione di residui attivi per 477.244,42 migliaia di euro. Di questi, il 48% proviene dalle entrate del Titolo I (entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa) ed è riferibile prevalentemente alla Tipologia "Fondi perequativi da Amministrazioni centrali", in particolare al "Fondo perequativo dallo Stato – Sanità".

						<i>in migliaia di Euro</i>
ENTRATE DI COMPETENZA						
TITOLO	TIPOLOGIA	PREVISIONI DEFINITIVE DI COMPETENZA	ACCERTAMENTI	MAGGIORI O MINORI ENTRATE DI COMPETENZA	RISCOSSIONI IN C/COMPETENZA	RESIDUI ATTIVI DA ESERCIZIO DI COMPETENZA
	0100 - FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI	48.636,55	0,00	-48.636,55	0,00	0,00
	0200 - FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE	108.849,49	0,00	-108.849,49	0,00	0,00
	0300 - FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE - DA DEBITO	10.866,79	0,00	-10.866,79	0,00	0,00
	0400 - UTILIZZO AVANZO DI AMMINISTRAZIONE	46.899,36	0,00	-46.899,36	0,00	0,00
	di cui 0500 - UTILIZZO FONDO ANTICIPAZIONI DI LIQUIDITA'	27.699,97	0,00	0,00	0,00	0,00
0 - PARTE SPECIALE		215.252,19	0,00	-215.252,19	0,00	0,00
	0101 - IMPOSTE, TASSE E PROVENTI ASSIMILATI	233.711,17	233.884,05	172,88	193.874,10	40.009,95
	0102 - TRIBUTI DESTINATI AL FINANZIAMENTO DELLA SANITA'	1.391.710,52	1.391.710,52	0,00	1.307.498,84	84.211,68
	0104 - COMPARTICIPAZIONI DI TRIBUTI	100.095,80	99.470,11	-625,70	99.470,10	0,01
	0301 - FONDI PEREQUATIVI DA AMMINISTRAZIONI CENTRALI	218.553,31	220.994,40	2441,10	114.223,06	106.771,34
1 - ENTRATE CORRENTI DI NATURA TRIBUTARIA, CONTRIBUTIVA E PEREQUATIVA		1.944.070,80	1.946.059,08	1.988,28	1.715.066,10	230.992,98
	0101 - TRASFERIMENTI CORRENTI DA AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	221.893,82	199.503,50	-22.390,32	155.971,22	43.532,28
	0102 - TRASFERIMENTI CORRENTI DA FAMIGLIE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	0103 - TRASFERIMENTI CORRENTI DA IMPRESE	25.232,51	19.736,17	-5.496,35	19.725,79	10,38
	0104 - TRASFERIMENTI CORRENTI DA ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	39,85	1,60	-38,25	0,00	1,60
	0105 - TRASFERIMENTI CORRENTI DALL'UNIONE EUROPEA E DAL RESTO DEL MONDO	41.900,40	22.326,96	-19573,44	159,57	22.167,39
2 - TRASFERIMENTI CORRENTI		289.066,58	241.568,23	-47.498,36	175.856,58	65.711,65
	0100 - VENDITA DI BENI E SERVIZI E PROVENTI DERIVANTI DALLA GESTIONE DEI BENI	132.130,54	132.042,14	-88,40	111.387,39	20.654,75
	0200 - PROVENTI DERIVANTI DALL'ATTIVITA' DI CONTROLLO E REPRESSIONE DELLE IRREGOLARITA' E DEGLI ILLECITI	2.072,73	1.101,55	-971,18	700,02	401,53
	0300 - INTERESSI ATTIVI	17.339,99	17.117,96	-222,03	17.071,01	46,95
	0500 - RIMBORSI E ALTRE ENTRATE CORRENTI	22.839,33	12.903,28	-9.936,05	10.583,55	2.319,73
3 - ENTRATE EXTRATRIBUTARIE		174.382,59	163.164,93	-11.217,66	139.741,97	23.422,96
	0200 - CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	318.812,18	124.592,62	-194.219,56	37.476,18	87.116,44
	0300 - ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	253,15	0,00	-253,15	0,00	0,00
	0400 - ENTRATE DA ALIENAZIONE DI BENI MATERIALI E IMMATERIALI	0,00	13,62	13,62	13,62	0,00
	0500 - ALTRE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	25.044,92	2.507,64	-22.537,27	1.135,47	1.372,17
4 - ENTRATE IN CONTO CAPITALE		344.110,25	127.113,88	-216.996,36	38.625,27	88.488,61
	0100 - ALIENAZIONE DI ATTIVITA' FINANZIARIE	-	0,00	0,00	0,00	0,00
	0200 - RISCOSSIONE CREDITI DI BREVE TERMINE	5.000,00	4.500,00	-500,00	600,00	3.900,00
	0400 - ALTRE ENTRATE PER RIDUZIONE DI ATTIVITA' FINANZIARIE	353.084,45	60.667,16	-292.417,29	3.069,63	57.597,53
5 - ENTRATE DA RIDUZIONE DI ATTIVITA' FINANZIARIE		358.084,45	65.167,16	-292.917,29	3.669,63	61.497,53
	0300 - ACCENSIONE MUTUI E ALTRI FINANZIAMENTI A MEDIO LUNGO TERMINE	92.490,40	7.860,00	-84.630,40	7.860,00	0,00
6 - ACCENSIONE PRESTITI		92.490,40	7.860,00	-84.630,40	7.860,00	0,00
	0100 - ANTICIPAZIONI DA ISTITUTO TESORIERE/CASSIERE	-	0,00	0,00	0,00	0,00
7 - ANTICIPAZIONI DA ISTITUTO TESORIERE/CASSIERE		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	0100 - ENTRATE PER PARTITE DI GIRO	2.946.391,50	410.638,78	-2.535.752,72	403.509,76	7.129,02
	0200 - ENTRATE PER CONTO TERZI	600,00	117,25	-482,75	115,58	1,67
9 - ENTRATE PER CONTO TERZI E PARTITE DI GIRO		2.946.991,50	410.756,03	-2.536.235,47	403.625,34	7.130,69
Totale complessivo		6.364.448,76	2.961.689,31	-3.402.759,45	2.484.444,89	477.244,42

Fonte: Corte dei Conti su dati desunti dai documenti di bilancio

La tabella seguente evidenzia la composizione delle entrate tributarie e da compartecipazione:

		(in migliaia di euro)	
ENTRATE TRIBUTARIE e DA COMPARTECIPAZIONE			
TIPOLOGIA ENTRATA	STANZIAMENTI 2018 Valori	ACCERTAMENTI 2018 Valori quota di composizione	%
ENTRATE TRIBUTARIE			
Imposta reg. sulle concessioni statali su beni del patrimonio indisponibile	0	3	0,00%
Tasse sulle concessioni regionali (cap. 100 e A0100)	2.815	2.544	0,15%
Tasse automobilistiche - competenza	85.420	86.622	5,02%
Tasse automobilistiche - recupero anni pregressi (cap. 152)	31.800	31.198	1,81%
Tributo speciale deposito in discarica	2.000	1.474	0,09%
Addizionale gas metano	2.200	2.503	0,15%
Tassa diritto allo studio universitario	3.600	3.931	0,23%
Imposta Reg. Att. Prod. (IRAP)	275.350	274.634	15,92%
Addizionale regionale all'IRPEF	151.401	151.147	8,76%
Imposta regionale sulla benzina	-	1	0,00%
Recupero tributi IRAP	17.876	18.077	1,05%
Recupero tributi IRPEF	2.500	3.003	0,17%
ENTRATE DA COMPARTECIPAZIONE			
Compartecipazione regionale IVA	1.050.460	1.050.460	60,89%
Risorse in sost. Comp. Reg. per TPL	100.096	99.470	5,77%
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE E DA COMPARTECIPAZIONE	1.725.518	1.725.067	100,00%
Fondo perequativo	218.553	220.994	
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE, DA COMPARTECIPAZIONE E FONDO PEREQUATIVO	1.944.071	1.946.061	100,00%
Fonte: Corte dei conti su dati desunti dai documenti di bilancio			

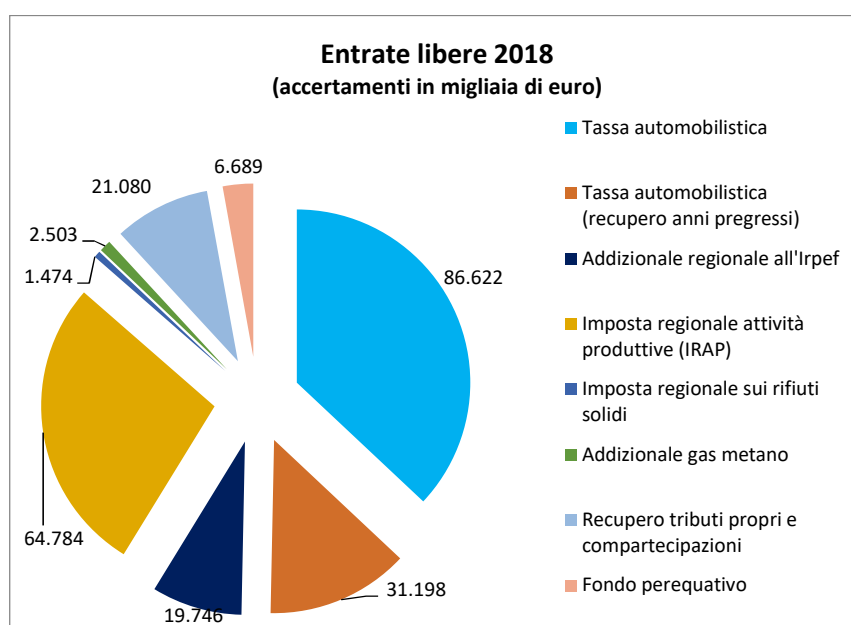
Le entrate tributarie sono prevalentemente riferite all'IRAP e alla addizionale regionale all'IRPEF, che rappresentano circa il 25% del totale, l'80% del quale destinato al finanziamento della spesa sanitaria.

Le entrate da compartecipazione costituiscono il 67% circa del totale e sono vincolate al finanziamento della spesa sanitaria (61%) e del trasporto pubblico locale (6% circa).

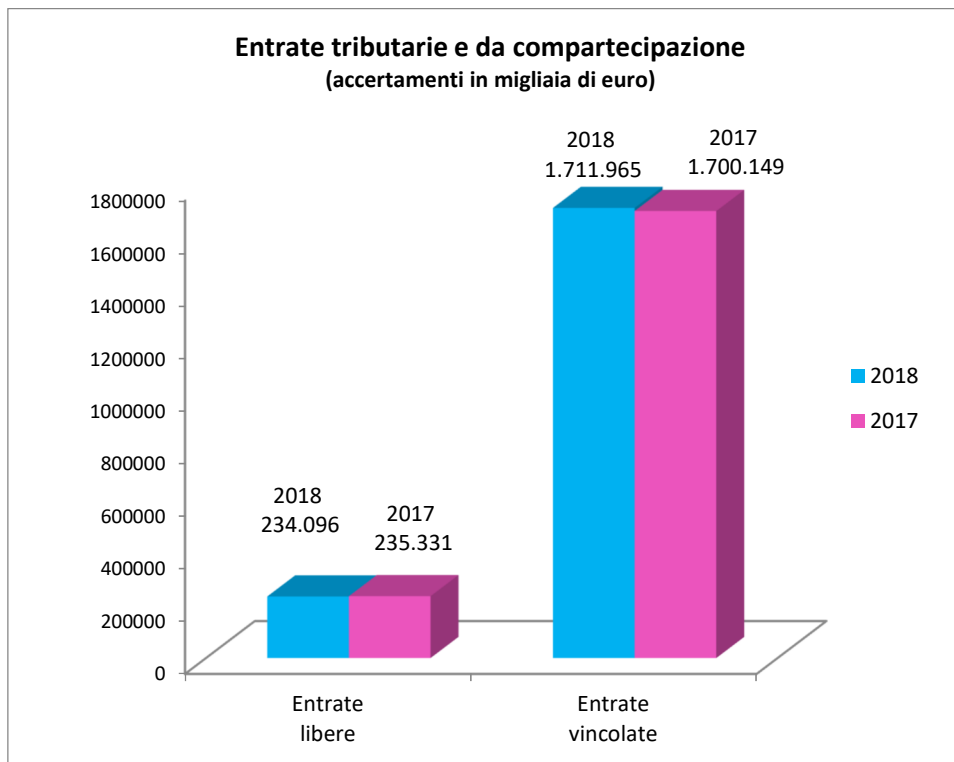
La seguente tabella mostra la suddivisione delle entrate di cui sopra in libere e vincolate mentre la rappresentazione grafica che segue espone la composizione delle entrate libere:

TRIBUTO	2018					
	Stanziamenti definitivi	Accertamenti complessivi	Accertamenti			
			Entrate libere	% Entrate libere	Entrate vincolate	% Entrate vincolate
Imposta regionale sulla benzina e sulle conces.ni statali beni patrim. ind.	-	3	-		3	100,00
Tassa sulle concessioni regionali	2.815	2.544			2.544	100,00
Tassa automobilistica (competenza)	85.420	86.622	86.622	100,00		
Tassa automobilistica (recupero anni pregressi)	31.800	31.198	31.198	100,00		
Tributo speciale deposito in discarica	2.000	1.474	1.474	100,00		
Addizionale gas metano	2.200	2.503	2.503	100,00		
Tassa diritto allo studio universitario	3.600	3.931			3.931	100,00
Imposta regionale attività produttive (IRAP)	275.350	274.634	64.784	23,59	209.850	76,41
Addizionale regionale all'Irpef	151.401	151.147	19.746	13,06	131.401	86,94
Imposta regionale sulla benzina	-	1	1	100,00		
Recupero tributi propri e compartecipazioni	20.376	21.080	21.080	100,00		
Compartecipazione regionale IVA	1.050.460	1.050.460			1.050.460	100,00
Risorse in sost. Compartecip. Reg.le per TPL	100.096	99.470			99.470	100,00
Fondo perequativo	218.553	220.994	6.689	3,03	214.305	96,97
TOTALE	1.944.071	1.946.061	234.097	12,03	1.711.964	87,97

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su pre-consuntivo 2018



Il raffronto con l'esercizio 2017, esposto nel grafico a seguire, mostra una sostanziale invarianza sia delle entrate libere (- 0,52%) sia delle entrate vincolate (+ 0,69):



Fonte: Corte dei conti

4.2. Le spese

Le tabelle che seguono evidenziano la dinamica della spesa per titolo:

					<i>in migliaia di Euro</i>
TITOLO	PREVISIONI DEFINITIVE DI COMPETENZA	IMPEGNI	PAGAMENTI IN C/COMPETENZA	ECONOMIE DI COMPETENZA	RESIDUI PASSIVI DA ESERCIZIO DI COMPETENZA
0 - PARTE SPECIALE	84.490,40	-	-	84.490,40	-
1 - SPESE CORRENTI	2.390.139,85	2.263.616,79	2.114.288,63	85.608,46	149.328,16
2 - SPESE IN CONTO CAPITALE	499.494,13	168.078,26	117.921,03	231.301,10	50.157,23
3 - SPESE PER INCREMENTO ATTIVITÀ FINANZIARIE	373.079,94	75.848,17	75.848,17	296.897,24	-
4 - RIMBORSO PRESTITI	70.252,95	42.076,62	42.076,62	28.176,33	-
7 - USCITE PER CONTO TERZI E PARTITE DI GIRO	2.946.991,50	410.756,03	189.437,72	2.536.235,47	221.318,31
Totale complessivo	6.364.448,77	2.960.375,87	2.539.572,17	3.262.709,00	420.803,70
<i>Fonte: Corte dei conti su dati desunti dai documenti di bilancio</i>					

I dati esposti evidenziano che le previsioni definitive di competenza, ammontano a 6.364.448,77 migliaia di euro, di cui 2.960.375,87 migliaia di euro (46%) impegnate, 3.262.709,00 migliaia di euro (49%) relative ad economie (determinate, principalmente, da servizi per conto terzi e partite di giro) ed € 141.363,89 migliaia di euro (2%) relative a FPV.

I pagamenti sono ammontati a 2.539.572,17 migliaia di euro, pari all'85% degli impegni assunti, con conseguente formazione di residui passivi per 420.803,70 migliaia di euro.

4.2.1. La spesa per rappresentanza, convegni, mostre e pubblicità della Regione Umbria.

Nell'esercizio 2018, in ottemperanza alle disposizioni dell'art. 1, comma 173, della legge n. 266/2005, la Regione ha trasmesso la copia degli atti adottati per le spese per relazioni pubbliche e di rappresentanza, convegni, mostre, pubblicità di importo eccedente € 5.000,00 (IVA compresa), dai quali risultano impegni per complessivi € 2.529.312,29.

Nella Relazione sulla gestione 2018 dell'Organo esecutivo (punto 3.2.1 "L'analisi della spesa"), in merito alla verifica circa il contenimento della spesa di cui trattasi,

vengono riportati i seguenti dati:

Contenimento spesa per Relazioni pubbliche, convegni, mostre e rappresentanza Punto 3.2.1 Relazione sulla gestione 2018 dell'Organo esecutivo		
Tipologia spesa	Limite di spesa a decorrere dal 2018	Spese effettuate nel 2018 (impegni)
Relazioni pubbliche, mostre, convegni e rappresentanza	292.629,19	22.953,86
Spese di rappresentanza	20.000,00	13.448,79
Totale	312.629,19	36.402,65
<i>Fonte: Corte dei conti su dati esposti nella Relazione sulla gestione 2018 dell'Organo esecutivo</i>		

A tale proposito, nella citata Relazione si legge che l'ammontare complessivo degli impegni riportati negli atti trasmessi nell'esercizio 2018 per spese per relazioni pubbliche e di rappresentanza, convegni, mostre, pubblicità (€ 2.529.312,29, di cui sopra), è stato ridotto a consuntivo ad € 2.482.070,44.

E' stato dichiarato che, ai fini del rispetto dei limiti di spesa, sono stati esclusi gli impegni per le "celebrazioni nazionali" (€ 53.683,60), per le Spese finanziate da fondi comunitari (€ 20.862,00), per le Spese di comunicazione o pubblicità direttamente connesse a campagne di informazione o sensibilizzazione dei cittadini in relazione ai servizi o alla tutela del pubblico interesse (€ 114.131,00) e quelli per "Interventi messi in atto per contrastare gli effetti negativi prodotti sul tessuto economico e sui flussi turistici dagli eventi sismici, mediante la valorizzazione, del patrimonio artistico, culturale, storico, ambientale, paesaggistico, enogastronomico ed artigianale dell'Umbria ed il sostegno ad iniziative di richiamo turistico", pari ad € 2.270.439,98.

4.2.2. Il contenimento delle altre spese

Per quanto riguarda le altre categorie di spesa assoggettate a limite dalle prescrizioni normative di cui all'art. 6, commi da 7 a 10 e dal 12 a 14, del decreto legge n. 78/2010, all'art. 5, comma 2, del decreto legge n. 95/2012 e all'art. 1, comma 141, della legge n. 228/2012 e s.m.i, alla luce dei principi affermati dalla Corte Costituzionale con le sentenze n. 182/2011 e n. 139/2012, si espone la seguente situazione:

							(in euro)
Verifica del rispetto limiti per l'anno 2018 (Impegni)							
Tipologia spesa	Parametro di riferimento	Parametro di riferimento (importo)	Percentuale riduzione disposta	Limite di spesa indicato dall'Amm.ne	Limite di spesa ex lege	Impegni 2018	Impegni - Limite di spesa
Studi e consulenza	Spesa 2009	986.290	80	118.355	197.258	18.684	178.574
Missioni	Spesa 2009	500.000	50	250.000	250.000	225.036	24.964
Formazione	Spesa 2009	653.705	50	326.853	326.853	118.172	208.681
Acquisto, manutenzione, noleggio autovetture	Spesa 2011	532.401	50	266.200	266.200	137.465	128.735
Fonte: Corte dei conti su dati desunti dalla Relazione sulla gestione 2018 dell'Organo esecutivo e da ulteriore documentazione trasmessa in fase istruttoria							

4.2.3. La spesa per il personale

Nella Relazione della Giunta al Rendiconto Generale 2018 la spesa per il personale per l'esercizio 2018 è stata quantificata in 52,5 milioni di euro, al netto della spesa per il rinnovo del contratto delle funzioni locali per il triennio 2016-2018 – adottato in data 21 maggio 2018 – pari a 1,4 milioni di €. La Giunta ha precisato, altresì, che la spesa per il personale ex province preposto alle funzioni di cui all'art. 2, comma 1 della l.r. Umbria n. 10/2015, trasferito nei ruoli regionali a decorrere dal 01.12.2015, pari a complessivi 7,05 milioni di euro, è stata rilevata quale componente esclusa dalla consistenza di cui sopra.

Nella richiamata Relazione – nelle more dell'adozione della relativa certificazione – è stato attestato il rispetto dei vincoli di virtuosità della spesa per il personale con riferimento ai dati di spesa per l'anno 2018, ex art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006.

Si osserva che l'Amministrazione, non avendo inizialmente adottato – come detto – la determinazione dirigenziale di certificazione del rispetto dei predetti vincoli, ha trasmesso, a dimostrazione del rispetto dei limiti normativamente imposti, la tabella sotto riportata.

Verifica rispetto contenimento della spesa del personale Giunta Regionale ai sensi dell'art. 1, comma 557 e ss., l. n. 296/2006 Impegni 2012-2018							
VOCI DI SPESA	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Definitivo	Definitivo	Definitivo	Definitivo	Definitivo	Definitivo	Provvisorio
SPESE CONSOLIDATE	48.770.467	46.377.987	44.312.956	43.257.282	47.517.491	46.488.055	45.281.300
Personale APT	0	0	0	0	0		
Personale AUR	0	0	0	0	0		
Personale ARPA	0	0	0	0	0		
Personale ADISU	0	0	0	0	0		
Personale AUL	0	0	0	0	0		
Direttori	750.000	783.579	900.000	806.061	807.658	875.188	848.092
Competenze,ANF	31.407.894	29.807.401	28.380.000	27.114.383	30.113.861	28.683.433	28.086.201
Oneri riflessi	11.776.166	10.965.935	10.199.213	10.897.629	11.834.287	12.098.512	11.696.982
Irap	3.421.940	3.409.608	3.354.479	3.211.372	3.509.219	3.644.009	3.574.559
Personale comandato	200.000	200.000	200.000	100.842	205.282	217.744	306.000
Personale in convenzione	1.214.467	1.211.464	1.279.264	1.126.995	1.047.184	969.169	769.466
TRATTAMENTI ACCESSORI	13.251.130	12.300.411	12.409.028	12.679.879	12.845.177	12.466.767	13.707.077
Fondo risorse decentrate	9.289.044	8.872.237	9.000.000	9.267.273	9.509.770	9.120.230	10.236.469
Fondo straordinario	255.000	225.000	255.000	358.726	299.610	255.000	298.000
Fondo Dirigenza	3.700.000	3.200.000	3.152.739	3.052.102	3.035.083	3.075.461	3.164.035
Onnicomprensività	7.086	3.174	1.289	1.778	714	16.076	8.573
SPESE PERSONALE ORGANI	1.420.083	1.241.122	1.181.846	1.108.614	1.029.003	1.062.418	1.088.245
Supporto Giunta	670.083	634.856	660.105	626.795	511.854	544.695	568.964
Gabinetto	750.000	606.266	521.741	481.819	517.149	517.723	519.281
ALTRE SPESE	509.349	926.197	1.024.363	712.252	811.026	644.040	918.757
Tempo determinato	376.677	278.554	257.932	222.961	210.985	214.678	244.273
Personale TD PRA	0	0	0	0	0	0	264.620
Buoni pasto	0	465.980	399.979	146.900	389.956	320.000	409.864
Collaboratori co.co.	132.672	181.663	366.452	342.391	210.085	109.362	0
Personale ex legge 61/98	0	0	0	0	0	0	0
COMPONENTE ESCLUSA	206.517	202.742	199.698	760.849	6.841.190	7.463.329	7.663.469
Quota rinnovi contrattuali	206.517	202.742	199.698	198.254	218.882	204.607	609.591
Categorie protette	2.100.160						
SPESA DI PERSONALE	63.744.512	60.642.975	58.728.495	56.997.178	55.361.507	53.197.951	53.331.910
Media anni 2011-2013	63.292.490						

Deve rilevarsi che il dato relativo alla spesa per il personale riportato nella tabella fornita dalla Amministrazione regionale in sede istruttoria, pari a 53,3 milioni di euro –

superiore pertanto alla spesa per il 2017, pari a 53,19 milioni di euro – non collima con quello riportato nella Relazione dell’Organo esecutivo, ove si attesta, come detto, una spesa per 52,5 milioni di euro, inferiore a quella sostenuta nell’annualità 2017. In particolare, risulta difforme la determinazione della componente esclusa in quanto correlata al rinnovo contrattuale, quantificata in 1,4 milioni di euro nella Relazione ed in 609.591 euro nella tabella.

Sul punto la Regione, con nota prot. n. 125537 del 1° luglio 2019, ha chiarito che la descritta discrasia è dovuta alla circostanza che nel dato riportato in tabella, comunicato con nota di febbraio, non risulta evidenziata – in quanto ancora non determinata – la quota di spesa per gli adeguamenti conseguenti al rinnovo contrattuale di comparto relativa all’anno 2018; è stato, pertanto, confermato il dato contenuto nella Relazione della Giunta, con allegazione, a tali fini, della determinazione dirigenziale n. 6231 del 25 giugno 2019 “Contenimento della spesa di personale ai sensi dell’art. 1 comma 557 della legge 296/2006, certificazione per l’anno 2018.

La Sezione prende atto.

Riguardo al rispetto, nel 2018, degli ulteriori limiti in materia di spesa per il personale previsti dall’art. 9, comma 28, del decreto legge 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, non è stata trasmessa alcuna documentazione. La Regione, con la richiamata nota del 1° luglio 2019 ha segnalato che la delibera relativa al rispetto dei predetti limiti è in corso di predisposizione e sarà trasmessa a seguito dell’approvazione da parte della Giunta regionale.

4.3. Considerazioni conclusive

Il tema della gestione delle entrate e delle spese, nel 2018, non ha offerto spunti di particolare approfondimento.

Ritiene, tuttavia, la Sezione di richiamare ancora una volta l’attenzione della Regione sulla necessità di distinguere, nell’ambito delle spese di “rappresentanza, mostre, convegni e pubblicità”, quelle riferibili ai “costi degli apparati amministrativi”, ex art. 6, co. 8, del d.l. n. 78/2010, dalle altre, inserite in programmi di sviluppo socio-economico per la comunità ed il territorio umbro. E ciò con riferimento alla distinzione operata in proposito anche dalla Regione, nell’individuare la spesa esclusa dai predetti limiti (v. paragrafo 4.2.1).

Di fatti, come evidenziato già nella Relazione di parifica dell'esercizio 2016, il punto centrale del discrimine è costituito *"dalla finalizzazione della spesa alle concrete esigenze di sviluppo della predetta comunità e/o del relativo territorio, piuttosto che ad episodiche e sporadiche forme di spesa per mostre convegni ecc., riferite al personale proprio della Regione e/o comunque rapportabili agli apparati della Regione medesima"*.

Merita segnalazione – nelle more della annunciata predisposizione della relativa delibera da parte della Regione - 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.

CAPITOLO V

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

5.1. L'organizzazione dell'Amministrazione regionale

Gli interventi di riorganizzazione del 2018

Dalla documentazione trasmessa, nell'anno 2018 in materia di organizzazione risultano adottati i seguenti atti:

- D.G.R. n. 12 del 10.01.2018, con la quale si è proceduto a nominare il nuovo Commissario straordinario della Agenzia per il Diritto allo Studio Universitario - A.Di.S.U., a seguito di dimissioni del titolare dell'incarico;
- D.G.R. n. 142 del 19.02.2018 di adozione del "Modello di Organizzazione e Gestione della Salute e Sicurezza sul Lavoro della Regione Umbria - Giunta regionale", per l'organizzazione e gestione delle funzioni/attività e responsabilità previste in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro dal d.lgs. n. 81/2008 e in conformità a quanto previsto dal Regolamento di Organizzazione approvato con D.G.R. n. 108/2006 e s.m.i.;
- D.G.R. n. 237 del 13.03.2018 di autorizzazione alla proroga del comando di una unità di personale presso l'Agenzia per il Diritto allo Studio Universitario per le esigenze afferenti l'incarico dirigenziale del Servizio Interventi e servizi per il diritto allo studio universitario della medesima Agenzia, a decorrere dal 1° aprile 2018, per ulteriori ventiquattro mesi, con contestuale previsione, in caso di rientro in servizio presso la Giunta regionale al termine del comando della medesima unità di personale, del conferimento di incarico dirigenziale di posizione equivalente a quella precedentemente attribuita, compatibilmente con le disponibilità organizzative esistenti;
- D.G.R. n. 325 del 09.04.2018 di presa d'atto del Regolamento per il funzionamento del Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni della Regione Umbria - Giunta regionale";
- D.G.R. n. 349 del 16.04.2018 di presa d'atto e validazione delle determinazioni del Comitato dei Direttori, di cui all'art. 19 del Regolamento di organizzazione della struttura organizzativa e della Dirigenza della Presidenza e della Giunta regionale, in

materia di organizzazione e implementazione del ciclo della performance, con specifico riferimento:

- all'attribuzione al Servizio Organizzazione, gestione e amministrazione del personale delle funzioni afferenti l'implementazione, attuazione e funzionamento del ciclo della performance e la revisione del sistema di valutazione interno, con conseguente aggiornamento della declaratoria delle competenze del Servizio stesso, istituzione di una nuova posizione organizzativa e revisione delle attribuzioni delle posizioni organizzative esistenti;
 - alla elaborazione di un percorso per la definizione del ciclo di performance della Regione Umbria – Giunta regionale, attraverso l'adozione di Linee guida per la progettazione e la revisione annuale del sistema, ed alla costituzione di un apposito gruppo di lavoro per la predisposizione di tali Linee guida;
- D.G.R. n. 440 del 03.05.2018 con cui si è proceduto:
- ad accogliere la proposta di istituzione di una posizione organizzativa per la gestione delle competenze in materia di semplificazione;
 - ad incaricare il Direttore della Direzione Programmazione, Affari internazionali ed europei, Agenda digitale, Agenzie e Società partecipate di formulare una proposta per l'allocazione delle funzioni afferenti le società partecipate ad una struttura di II livello, all'esito dell'iter di approvazione della legge regionale in materia di ricostruzione che prevede l'attribuzione delle funzioni dell'attuale Servizio Provveditorato, gare e contratti e gestione partecipate in materia di procedure ad evidenza pubblica al soggetto aggregatore CRAS;
 - ad accogliere la proposta di istituzione di una posizione organizzativa alla quale affidare la funzione di Responsabile della protezione dei dati, con conseguente adeguamento della declaratoria della posizione organizzativa "Semplificazione, trasparenza e anticorruzione, sistema documentale e archivistico";
 - ad accogliere la proposta di istituzione di una posizione organizzativa aggiuntiva per le funzioni concernenti l'implementazione, la messa a regime e il funzionamento del ciclo della performance;
 - a dare mandato affinché (i) vengano attivate le procedure per la manifestazione di interesse per il conferimento degli incarichi istituiti e di alcune posizioni organizzative vacanti, (ii) venga predisposta una proposta di revisione e razionalizzazione delle posizioni organizzative vacanti, nonché (iii) venga nominato un dipendente della Giunta quale Responsabile della protezione dei dati nelle more della conclusione della procedura per l'attribuzione della posizione organizzativa appositamente istituita in materia;

- D.G.R. n. 447 del 07.05.2018 di approvazione dell'intervento di adeguamento delle competenze del Servizio Geologico, programmazione interventi sul rischio idrogeologico e gestione delle competenze regionali in materia di acque pubbliche, con conferma dell'incarico dirigenziale già attribuito per il servizio interessato dall'intervento e della relativa graduazione;
- D.G.R. n. 581 del 23.05.2018 di approvazione di interventi organizzativi di monitoraggio e di adeguamento delle funzioni attribuite alle strutture dirigenziali con DD.G.R. nn. 391/2016 e 415/2016, di seguito dettagliati:
 - presso la Direzione Programmazione, affari internazionali ed europei. Agenda digitale e società partecipate:
 - o integrazione delle competenze del Servizio Comunicazione istituzionale e social forum ridenominato Servizio Comunicazione istituzionale e Social media;
 - o adeguamento delle competenze attribuite al Servizio Programmazione strategica dello sviluppo della società dell'informazione e dell'amministrazione digitale e Sistema informativo geografico;
 - o adeguamento delle competenze del Servizio Società dell'informazione e Sistema informativo regionale;
 - o adeguamento delle competenze del Servizio Infrastrutture tecnologiche digitali;
 - presso la Direzione Governo del territorio e paesaggio. protezione civile. infrastrutture e mobilità, aggiustamenti e correzione di refusi alle declaratorie dei seguenti Servizi:
 - o Servizio Urbanistica;
 - o Servizio Opere Pubbliche: programmazione e attuazione. Monitoraggio e sicurezza ridenominato Servizio Opere Pubbliche: programmazione, progettazione e attuazione. Monitoraggio e sicurezza;
 - o Servizio Geologico e gestione delle competenze regionali in materia di acque pubbliche;
 - presso la Direzione Salute, welfare. organizzazione e risorse umane:
 - o adeguamento delle competenze attribuite al Servizio Programmazione sociosanitaria dell'assistenza distrettuale. Accredimento. Autorizzazioni sanitarie e socio-sanitarie ridenominato Servizio Programmazione sociosanitaria dell'assistenza distrettuale;
 - o precisazioni nella declaratoria del Servizio Programmazione e sviluppo della rete dei servizi sociali e integrazione sociosanitaria;

- o adeguamento delle competenze attribuite al Servizio Programmazione dell'assistenza ospedaliera. Valutazione di qualità ridenominato Servizio Programmazione dell'assistenza ospedaliera. Accreditamento. Autorizzazioni sanitarie e sociosanitarie. Valutazione di qualità;
- o adeguamento delle competenze attribuite al Servizio Programmazione nell'area dell'inclusione sociale, economia sociale e terzo settore;
- o adeguamento delle competenze attribuite al Servizio Reingegnerizzazione dei processi dell'Amministrazione regionale e delle Autonomie locali. Logistica;
- o precisazioni nella declaratoria del Servizio Semplificazione amministrativa. Piano trasparenza. Piano anticorruzione. Presidio di legalità. Protocollo e archivi con conseguente ridenominazione in Servizio Semplificazione Amministrativa, trasparenza e anticorruzione;
- o adeguamento delle competenze attribuite al Servizio Organizzazione, gestione e amministrazione del personale;
- presso la Direzione Agricoltura, ambiente, energia, cultura, beni culturali e spettacolo:
 - o precisazioni nella declaratoria del Servizio Innovazione, promozione, irrigazione, zootecnia e fitosanitario;
- D.G.R. n. 714 del 25.06.2018 di autorizzazione alla proroga del contratto a tempo determinato e dell'incarico dirigenziale in essere relativo alla UOT Ricostruzione post sisma ed emergenze, nelle more della definizione della procedura selettiva per l'assunzione a tempo determinato di un dirigente esterno per le medesime esigenze, nonché alla proroga dell'incarico ad interim relativo al Servizio Organizzazione e sviluppo del sistema di protezione civile e dell'incarico di team manager previsto dall'art. 24, comma 8-bis del Regolamento di organizzazione della struttura organizzativa e della Dirigenza della Presidenza e della Giunta regionale;
- D.G.R. n. 715 del 25.06.2018 di proroga di cinque incarichi dirigenziali ad interim in scadenza al 30/06/2018 e di conferma di un incarico dirigenziale ad interim fino alla conclusione della procedura di selezione per il conferimento della medesima funzione;
- D.G.R. n. 718 del 25.06.2018 di approvazione dello schema di accordo tra Regione Umbria e OO.SS. sul trasferimento ad ARPAL Umbria del personale della Giunta regionale e dei Centri per l'impiego;
- D.G.R. n. 721 del 29.06.2018 di approvazione del Regolamento di organizzazione e di adozione di provvedimenti attuativi per l'operatività dell'Agenzia regionale per le politiche attive del lavoro (ARPAL Umbria);

- D.G.R. n. 727 del 29.06.2018 con la quale si è proceduto a prorogare l'incarico di Commissario straordinario della Agenzia per il Diritto allo Studio Universitario - A.Di.S.U., fino al perfezionamento della nomina dell'Amministratore unico;
- D.G.R. n. 774 del 09.07.2018 con cui è stato dato atto del rispetto per l'anno 2017 del tetto del 50% della spesa programmata nell'anno 2009 per contratti a tempo determinato e contratti di collaborazione coordinata e continuativa, in conformità a quanto previsto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010;
- D.G.R. n. 823 del 23.07.2018 di proroga dell'incarico dirigenziale ad interim del Servizio Energia, qualità dell'ambiente, rifiuti, attività estrattive, bonifica della Direzione regionale Agricoltura, ambiente, energia, cultura, beni culturali e spettacolo;
- D.G.R. n. 839 del 30.07.2018 relativa ad assunzione a tempo determinato e conferimento di incarico dirigenziale, a seguito di procedura selettiva, per la responsabilità dell'UOT Ricostruzione post sisma ed emergenze della Direzione regionale Governo del Territorio e Paesaggio. Protezione Civile. Infrastrutture e mobilità;
- D.G.R. n. 840 del 30.07.2018 di conferimento di incarico dirigenziale ad interim in relazione al Servizio Organizzazione e sviluppo del sistema di protezione civile e di incarico di team manager previsto dall'art. 24, comma 8-bis del Regolamento di organizzazione;
- D.G.R. n. 945 del 03.09.2018 di attribuzione di incarichi per l'esercizio di funzioni vicarie dirigenziali nonché di incarichi dirigenziali ad interim nell'ambito di Servizi appartenenti alla Direzione regionale Risorse finanziarie e strumentali. Affari generali e rapporti con i livelli di governo, alla Direzione regionale Attività produttive. Lavoro, formazione e istruzione e alla Direzione Salute, Welfare. Organizzazione e Risorse umane;
- D.G.R. n. 980 del 10.09.2018 recante, tra l'altro, l'approvazione della proposta di conferimento dell'incarico di Direttore regionale della Direzione Governo del Territorio e Paesaggio. Protezione civile. Infrastrutture e Mobilità, previa attivazione di apposita procedura di manifestazione d'interesse;
- D.G.R. n. 981 del 10.09.2018 di autorizzazione all'assunzione di 4 unità di personale a tempo determinato di categoria D per l'attività di rendicontazione delle spese per l'emergenza sisma del 24 agosto 2016 e successivi, nell'ambito del Servizio Organizzazione e sviluppo del sistema di protezione civile;
- D.G.R. n. 1044 del 24.09.2018 concernente (i) l'istituzione presso la Direzione Regionale Attività produttive. Lavoro, formazione e istruzione, di un nuovo Servizio, l'attribuzione ad interim del relativo incarico dirigenziale, nonché la riconduzione a

tale nuovo servizio di due posizioni organizzative preesistenti, (ii) il conferimento di incarichi dirigenziali nell'ambito della Direzione regionale Risorse finanziarie e strumentali. Affari generali e rapporti con i livelli di governo e della Direzione regionale Governo del territorio e paesaggio. Protezione civile, infrastrutture e mobilità, (iii) la nomina del dirigente del Servizio Controllo di gestione, analisi finanziarie e bilancio economico-patrimoniale terzo responsabile regionale con compiti di certificazione rispetto alle rendicontazioni trimestrali e annuali della Gestione Sanitaria Accentrata della Regione Umbria, (iv) l'adeguamento di incarichi per l'esercizio di funzioni dirigenziali vicarie relativamente ai Servizi interessati della Direzione regionale Risorse finanziarie e strumentali. Affari generali e rapporti con i livelli di governo;

- D.G.R. n. 1068 del 01.10.2018 di approvazione della proposta di istituzione di un nuovo Servizio presso la Direzione regionale Agricoltura, ambiente, energia, cultura, beni culturali e spettacolo. Interventi organizzativi e di conferimento del relativo incarico dirigenziale;
- D.G.R. n. 1069 del 03.10.2018 relativa al conferimento dell'incarico di Direttore della Direzione regionale Governo del Territorio e Paesaggio Protezione civile Infrastrutture e Mobilità;
- D.G.R. n. 1198 del 29.10.2018 di approvazione delle Linee Guida per il Ciclo della Performance della Regione Umbria;
- D.G.R. n. 1540 del 20.12.2018 di autorizzazione alla proroga dei contratti a tempo determinato in qualifica dirigenziale per le esigenze di funzionamento dell'Ufficio speciale per la ricostruzione dell'Umbria e di conferimento di mandato al Servizio competente in ordine alla proroga dell'assegnazione funzionale del contingente di personale regionale messo a disposizione presso il Servizio Organizzazione e sviluppo del sistema di Protezione civile e dei comandi di personale regionale e degli enti locali in servizio presso l'Ufficio speciale per la ricostruzione;
- D.G.R. n. 1541 del 20.12.2018 relativa alla proroga e al conferimento di incarichi dirigenziali ad interim;
- D.G.R. n. 1542 del 20.12.2018 relativa alla proroga dell'incarico direttoriale ad interim della Direzione regionale Risorse finanziarie e strumentali. Affari generali e Rapporti con i livelli di governo.

5.2. Il piano occupazionale e la dotazione organica

La dotazione organica di diritto della Giunta regionale – all’esito della rimodulazione operata con D.G.R. n. 191 del 26.02.2018, relativa alla programmazione delle procedure di stabilizzazione ex d.lgs. n. 75/2017, e a seguito della successiva ridefinizione avvenuta con D.G.R. n.713 del 25 giugno 2018, che ha disposto, tra l’altro, il trasferimento di strutture e personale all’Agenzia regionale per le politiche del lavoro (ARPAL) –è stata rideterminata nei termini che seguono:

SITUAZIONE DELLA DOTAZIONE ORGANICA GENERALE DEL RUOLO DELLA GIUNTA REGIONALE (dal 30/06/2018)										
DOTAZIONE ORGANICA GIUNTA REGIONALE	DIRIGENZA	RUOLO CATEGORIE PROFESSIONALI						UFFICIO STAMPA	TOTALI	
		Categoria D		Categoria C	Categoria B		Categoria A			TOTALE CATEG. PROFESS.LI
		D3	D1		B3	B1				
	69	150	436	491	159	81	0	1317	7	1393
Fonte: Corte dei conti su dati trasmessi dall'Amministrazione regionale										

Rispetto alla situazione al 31/12/2017, la dotazione organica di diritto risulta essere stata ridotta di n. 36 unità di personale. Le riduzioni hanno riguardato la dirigenza e tutte le categorie professionali, in particolare la categoria D1 (436 unità a fronte delle 454 del 2017); rimane invariata la dotazione di personale dell’ufficio stampa.

Gli assetti organizzativi dirigenziali e non dirigenziali e la dotazione organica di fatto.

In particolare, la dotazione organica dirigenziale, risultante dal processo di riorganizzazione sopra descritto, ammonta a n. 69 posizioni di lavoro, di cui:

- n. 49 coperte da dirigenti regionali in servizio di ruolo;
- n. 3 riservate al contingente del personale in aspettativa (con diritto alla conservazione del posto di lavoro al rientro in servizio);
- n. 1 coperta da dirigente in servizio a tempo determinato;
- n. 12 istituite presso le Direzioni e ricoperte ad interim;
- n. 4 vacanti.

Gli assetti dirigenziali delle Direzioni regionali, a seguito degli interventi sopra descritti, al 31.12.2018 prevedono, pertanto, n. 53 posizioni (di cui n. 52 dirigenti a tempo indeterminato e n. 1 a tempo determinato).

Le Posizioni organizzative non dirigenziali vigenti presso le Direzioni regionali, pari a 247 (n. 252 al 31.12.2017), sono così suddivise:

- n. 181 Sezioni;
- n. 46 Posizioni organizzative professionali;
- n. 20 Posizioni organizzative di supporto.

In proposito si osserva che il numero delle Posizioni organizzative di secondo livello (n. 247) risulta contenuto in quello rideterminato dalla Giunta con la D.G.R. n. 1215/2014 (pari a n. 260)⁷⁸.

L'incidenza delle Posizioni organizzative si è leggermente ridotta rispetto alla dotazione organica del comparto (al 31 dicembre 2018, in totale n. 913 unità, al netto delle posizioni organizzative e dei dirigenti), mentre è riscontrabile un aumento della stessa rispetto al numero dei dipendenti che avrebbero titolo all'assegnazione della posizione organizzativa (n. 554 unità di personale di categoria D a tempo indeterminato)⁷⁹.

La tabella seguente si riferisce al personale in servizio presso l'amministrazione regionale al 31 dicembre 2018, ed esemplifica quanto fin qui detto.

⁷⁸ In particolare, secondo quanto previsto dalla D.G.R. n. 1215/2014, tale numero di posizioni organizzative doveva essere conseguito entro il 31.12.2015, anche se, successivamente, è stato previsto uno slittamento del termine, dovuto al sopraggiungere del personale proveniente dalla Provincia.

⁷⁹ Si evidenzia che 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).

DOTAZIONE ORGANICA DELL'AMMINISTRAZIONE REGIONALE (posizioni coperte al 31 dicembre di ogni anno)			
Personale	Amministrazione Regionale		
	2016	2017	2018
Dirigenti in aspettativa per incarico di direttore	5	5	3
Dirigenti in aspettativa per incarico di Coordinatore	0	0	0
<i>Dirigenti:</i>	61	57	50
a tempo indeterminato	55	52	49
a tempo determinato	3	2	1
in comando	3	3	0
<i>Categoria D:</i>	593	584	558
a tempo indeterminato	591	581	554
in comando	2	3	4
<i>Categoria C:</i>	354	348	332
a tempo indeterminato	354	348	331
in comando	0	0	1
<i>Categoria B:</i>	185	182	158
a tempo indeterminato	183	180	157
in comando	2	2	1
Categoria A	0	0	0
Giornalisti	5	5	5
Altro*	25	25	107
Totale	1.228	1.206	1.213
*Personale con rapporto di lavoro "flessibile" (a tempo determinato, interinale, lavori socialmente utili ...). Relativamente al dato al 31.12.2018: n. 87 unità sono state assunte a tempo determinato per il PRA 2014-2020)			
Fonte: Corte dei conti su dati trasmessi dall'Amministrazione			

5.3. Gli incarichi a soggetti esterni alla Pubblica Amministrazione: la normativa nazionale di riferimento

Le Pubbliche Amministrazioni possono conferire incarichi a personale esterno solo al ricorrere di determinate condizioni, individuate già da tempo dalla giurisprudenza

della Corte dei conti ed attualmente compiutamente disciplinate dal legislatore (art. 7, commi 6 e seguenti del D.lgs. n. 165/2001 e s.m.i.)⁸⁰.

La limitazione si giustifica in quanto le Pubbliche Amministrazioni sono tenute, prioritariamente, ad espletare i compiti con la propria organizzazione ed il proprio personale in servizio.

Per questo la normativa prevede che le Pubbliche Amministrazioni possano conferire, con contratti di lavoro autonomo, incarichi individuali ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria (salvo alcune eccezioni), solamente per esigenze specifiche cui non riescano a far fronte con il personale in servizio ed al ricorrere di determinati presupposti.

In dettaglio i presupposti di legittimità dell'incarico possono compendiarsi nei seguenti:

"a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente;

b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;

c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata; non è ammesso il rinnovo; l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico;

d) devono essere preventivamente determinati durata, oggetto e compenso della collaborazione."

⁸⁰ La giurisprudenza della Corte dei Conti nel tempo ha enucleato i seguenti presupposti "generalisti" degli incarichi esterni:

- rispondenza agli obiettivi programmatici e/o gestionali rinvenibili negli strumenti di programmazione dell'Ente o nei Piani esecutivi o operativi di gestione;
- eccezionalità, straordinarietà e durata limitata dell'incarico esterno;
- contenuto specifico e ben determinato dell'attività da svolgere, non rientrante nei compiti ordinari spettanti alla struttura interna dell'Ente;
- adeguata e congrua motivazione sulle circostanze, di fatto e di diritto, che inducono la P.A. a ricorrere – eccezionalmente – a provviste esterne;
- inesistenza o inidoneità – da accertare tramite "reale ricognizione" – all'interno dell'intera struttura organizzativa dell'Ente, e non solo nell'ambito dell'articolazione di direzione o di settore interessato, di figura professionale per lo svolgimento dell'attività o servizio oggetto dell'incarico, ovvero impossibilità materiale, motivata e documentata, di poter svolgere gli adempimenti oggetto di incarico;
- alta professionalità e specializzazione per lo svolgimento dell'attività oggetto dell'incarico, comprovata da studi, esperienza, specializzazioni;
- avvenuta procedura comparativa pubblica di selezione;
- stanziamento in bilancio dei fondi previsti per la remunerazione degli incarichi, in aderenza alle prescrizioni sul contenimento della relativa spesa (cfr. Deliberazione SS.RR. contr. 6/CONTR/05 del 15.2.2005).

Solo alcuni tipi di incarichi sono esclusi dall'ambito di applicazione della normativa appena richiamata⁸¹ ed in alcuni specifici casi si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria⁸².

Il legislatore è spesso intervenuto al fine di contenere il ricorso a professionalità esterne e di ridurne l'impatto nei bilanci delle Amministrazioni.

È stato così previsto l'obbligo per le stesse di pubblicare sul proprio sito web alcune informazioni concernenti gli incarichi di collaborazione esterna e consulenza, tra cui l'ammontare del compenso: la pubblicazione dei dati costituisce condizione per l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e per la liquidazione degli emolumenti.

L'omessa pubblicazione, inoltre, seguita dal pagamento del corrispettivo, determina responsabilità del dirigente che l'ha disposto e comporta il pagamento di una sanzione pari alla somma corrisposta, oltre all'eventuale risarcimento del danno⁸³.

⁸¹ "Le disposizioni [...] non si applicano ai componenti degli organismi indipendenti di valutazione di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e dei nuclei di valutazione, nonché degli organismi operanti per le finalità di cui all'articolo 1, comma 5, della legge 17 maggio 1999, n. 144" (art. 7, comma 6 quater, d.lgs. n. 165/2001).

⁸² Ciò in caso di stipulazione di contratti di collaborazione per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo, dei mestieri artigianali o dell'attività informatica nonché a supporto dell'attività didattica e di ricerca, per i servizi di orientamento, compreso il collocamento, e di certificazione dei contratti di lavoro di cui al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, purché senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore (art. 7, comma 6, d.lgs. n. 165/2001).

⁸³ Si veda l'art. 3, comma 54, della legge n. 244/2007 e successivamente l'art. 15 del d.lgs. 14/03/2013, n. 33 (Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza), ai sensi del quale: "1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis e fermi restando gli obblighi di comunicazione di cui all'articolo 17, comma 22, della legge 15 maggio 1997, n. 127, le pubbliche amministrazioni pubblicano e aggiornano le seguenti informazioni relative ai titolari di incarichi di collaborazione o consulenza:

a) gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico;

b) il curriculum vitae;

c) i dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività professionali;

d) i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato.

2. La pubblicazione degli estremi degli atti di conferimento di incarichi di collaborazione o di consulenza a soggetti esterni a qualsiasi titolo per i quali è previsto un compenso, completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato, nonché la comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica dei relativi dati ai sensi dell'articolo 53, comma 14, secondo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, sono condizioni per l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e per la liquidazione dei relativi compensi. Le amministrazioni pubblicano e mantengono aggiornati sui rispettivi siti istituzionali gli elenchi dei propri consulenti indicando l'oggetto, la durata e il compenso dell'incarico. Il Dipartimento della funzione pubblica consente la consultazione, anche per nominativo, dei dati di cui al presente comma.

3. In caso di omessa pubblicazione di quanto previsto al comma 2, il pagamento del corrispettivo determina la responsabilità del dirigente che l'ha disposto, accertata all'esito del procedimento disciplinare, e comporta il pagamento di una sanzione pari alla somma corrisposta, fatto salvo il risarcimento del danno del destinatario ove ricorrano le condizioni di cui all'articolo 30 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

4. Le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati di cui ai commi 1 e 2 entro tre mesi dal conferimento dell'incarico e per i tre anni successivi alla cessazione dell'incarico."

Responsabilità erariale ed illecito disciplinare sono previsti altresì in caso di incarichi la cui spesa annua superi determinati tetti massimi fissati dal legislatore⁸⁴.

Più di recente la responsabilità erariale è stata prevista anche nel caso di violazione del divieto di concludere contratti di collaborazione con specifico contenuto, che sono sanzionati comunque con la nullità⁸⁵.

5.4. Il conferimento di incarichi professionali esterni nella disciplina della Regione Umbria

La Giunta regionale ha modificato nel 2014 la disciplina regionale concernente il conferimento degli incarichi esterni (D.G.R. n. 872 del 14 luglio 2014, in origine contenuta nella D.G.R. n. 1761/2010)⁸⁶.

Nel 2015 la Giunta ha dettato una ulteriore disciplina per il conferimento degli incarichi esterni (D.R.G. n. 378 del 27 marzo 2015).

In particolare, *"per ragioni di economia procedimentale, di semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi a carico delle strutture regionali anche attraverso informatizzazione della gestione procedurale, raccolta dati, certificazione della spesa e relativi vincoli"*, ha ricondotto in capo al Servizio Organizzazione e gestione del personale

⁸⁴ Il d.l. n. 78 del 31 maggio 2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122/2010, all'art. 6, comma 7, ha previsto che *"Al fine di valorizzare le professionalità interne alle amministrazioni, a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi ed incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti, sostenuta dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, escluse le università, gli enti e le fondazioni di ricerca e gli organismi equiparati nonché gli incarichi di studio e consulenza connessi a processi di privatizzazione e alla regolamentazione del settore finanziario, non può essere superiore al 20 per cento di quella sostenuta nell'anno 2009. L'affidamento di incarichi in assenza dei presupposti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale"*.

Tale disposizione è stata oggetto di giudizio di legittimità costituzionale, promosso, tra le altre, dalla Regione Umbria (Corte costituzionale 4 giugno 2012, n. 139, che ha ritenuto non fondate le questioni sollevate, precisando principi già affermati con precedenti sentenze).

⁸⁵ Si veda l'art. 5, comma 1, lett. a) del D.lgs. 25.5.2017 n. 75, che ha introdotto un nuovo comma 5-bis all'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001, secondo cui: *"È fatto divieto alle amministrazioni pubbliche di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. I contratti posti in essere in violazione del presente comma sono nulli e determinano responsabilità erariale. I dirigenti che operano in violazione delle disposizioni del presente comma sono, altresì, responsabili ai sensi dell'articolo 21 e ad essi non può essere erogata la retribuzione di risultato. Resta fermo che la disposizione di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, non si applica alle pubbliche amministrazioni"*. Si segnala che il d.lgs. n. 75/2017, come modificato dalla l. 30 dicembre 2018, n. 145, ha disposto (con l'art. 22, comma 8) che *"Il divieto di cui all'articolo 7, comma 5-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come introdotto dal presente decreto, si applica a decorrere dal 1° luglio 2019"*.

⁸⁶ La disciplina appena richiamata si applica: *"al conferimento di incarichi individuali esterni secondo quanto previsto dalla LR 14/81 e dall'art. 7, comma 6 e 6-bis del D.lgs n. 165/2001 e s.m.i."*, ovvero a *"tutti gli incarichi conferiti a persone fisiche con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa ai sensi degli artt. 2222-2229 del c.c. e 409 c.p.c."*, mentre non si applica ad una serie di ipotesi espressamente contemplate, tra cui *"gli incarichi conferiti per uffici di supporto agli organi politici"*.

le competenze all'adozione degli atti di affidamento degli incarichi e alla sottoscrizione del contratto di incarico e di tutti gli atti eventualmente modificativi del rapporto contrattuale. Tali competenze erano prima attribuite al dirigente responsabile della struttura di destinazione del collaboratore esterno, al quale continuano comunque ad essere assegnati il controllo sull'attuazione e sulle modalità di svolgimento della prestazione e l'adozione dei relativi atti di spesa.

La Giunta regionale, con la successiva D.G.R. n. 768 del 29 giugno 2015⁸⁷, ha poi approvato il nuovo Regolamento concernente: *"Modalità, termini e procedure per la costituzione delle strutture di supporto al vice Presidente e agli assessori della Giunta regionale e per l'assegnazione del relativo personale"* (in sostituzione di quello approvato con la precedente D.G.R. n. 770/2010)⁸⁸.

Come già segnalato da questa Sezione, la nuova regolamentazione non sembra soddisfare appieno le intenzioni dell'assessore proponente, riportate nella D.G.R. n. 768/2015⁸⁹, tese a corrispondere alle esigenze di "competenza e professionalità", indicate dalla Corte Costituzionale nella sent. n. 252/2009.

⁸⁷ Precisata poi con la successiva D.G.R. n. 820 del 6 luglio 2015.

⁸⁸ Il citato regolamento che disciplina le procedure per la costituzione delle strutture di supporto al Vice Presidente della Giunta regionale e agli Assessori (art. 1), specifica i compiti degli Uffici di supporto (art. 2) ed individua il personale utilizzabile ed il tipo di contratto stipulabile, precisando (art. 3) che: *"[...] 5. I dipendenti assunti a tempo determinato con rapporto di lavoro subordinato o incaricati di prestazioni di lavoro autonomo sottoscrivono il contratto a seguito di determinazione dirigenziale della struttura competente in materia di personale, sulla base di apposita richiesta formulata dal Vice-Presidente o da ciascun Assessore, contenente:*

a) curriculum vitae formativo e professionale in formato europeo del soggetto da assumere, ad eccezione del personale regionale di cui al comma 2, o a cui si vuole affidare l'incarico, con indicazione del diploma di laurea a comprovare la specializzazione universitaria oppure l'indicazione di una specifica esperienza maturata negli uffici di diretta collaborazione o in uffici di staff di organi politici o in organismi pubblici e privati operanti in ambito politico/istituzionale;

b) La precisazione della natura del contratto subordinato o autonomo (prestazione d'opera intellettuale, collaborazione occasionale, collaborazione coordinata e continuativa), l'oggetto e il termine di esecuzione dell'incarico che deve essere necessariamente correlato alla natura dell'attività svolta;

c) l'ammontare del trattamento economico/compenso per l'incarico;

d) la dichiarazione del soggetto prescelto attestante l'insussistenza di situazioni anche potenziali di conflitto di interesse;

e) dichiarazioni sostitutive del soggetto prescelto attestanti l'insussistenza di situazioni di incompatibilità/inconferibilità ai sensi dell'art. 53 del Dlgs n. 165/2001 e s.m.i...

La determinazione dirigenziale di autorizzazione alla stipula del contratto di lavoro a tempo determinato o di prestazione di lavoro autonomo deve dare atto dell'avvenuta verifica dei requisiti generali stabiliti per l'assunzione/incarico presso la pubblica amministrazione.

6. Il rapporto di lavoro dei soggetti di cui al presente articolo non può avere una durata superiore a quella del mandato del Vice Presidente e di ciascun Assessore della Giunta regionale".

La normativa in esame prosegue poi con la disciplina dei contratti di lavoro (art. 4), con l'individuazione di altro personale utilizzabile (art. 5) e con la previsione del trattamento economico del personale (art. 6) e delle dotazioni strumentali (art. 7).

⁸⁹ Nella richiamata D.G.R. n. 768/2015 si legge che *"In tal senso la nuova regolamentazione che intendo proporre tiene in considerazione anche le pronunce della Corte Costituzionale, tra le quali la n. 252/2009 (che impone per la scelta dello staff degli uffici di diretta collaborazione l'introduzione di criteri valutativi) e la n. 289/2013 (che riconduce nell'ambito dei vincoli di spesa dettati per il lavoro flessibile dal DL 78/2010 anche le spese relative ai contratti attivati presso gli uffici di supporto agli organi di indirizzo politico) ed il recente giudizio di parificazione trasmesso dalla Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per l'Umbria lo scorso*

Con tale sentenza la Consulta ha avuto modo di evidenziare come *"Il riconoscimento, a favore dei gruppi consiliari – e, per analogia di situazioni, delle Giunte regionali –, di un certo grado di autonomia nella scelta dei propri collaboratori esterni (v. sentenze n. 187 del 1990 e n. 1130 del 1988), non esime la Regione dal rispetto del canone di ragionevolezza e di quello del buon andamento della pubblica amministrazione"*.

In relazione a ciò – ha puntualizzato la Corte costituzionale – i criteri di professionalità, contenuti nella normativa statale (d.lgs. n. 165/2001), *"non comprim[ono] affatto l'autonomia delle Regioni, ma si limita[no] a stabilire dei criteri oggettivi di professionalità che non mettono in discussione il carattere discrezionale della scelta dei collaboratori"* e *"la Regione, per accentuare tale carattere, ben può derogare ai criteri statali, purché preveda però, in alternativa, altri criteri di valutazione, ugualmente idonei a garantire la competenza e professionalità dei soggetti di cui si avvale ed a scongiurare il pericolo di uso strumentale e clientelare delle cosiddette esternalizzazioni"* (v., testualmente, la precitata sent. n. 252/2009; sent. n. 53/2012)⁹⁰.

In questa ottica, è da ricordare che la *"Struttura di supporto al Presidente della Giunta Regionale"*, denominata: *"Gabinetto del Presidente"*, trova la sua fonte primaria nell'art. 2, della l.r. 23 marzo 2000, n. 26, che non fissa alcun criterio di valutazione, nemmeno per orientare nella determinazione del trattamento economico del *"personale assunto con contratto di diritto privato"*, ex comma 4 del medesimo art. 2, appena citato⁹¹.

25 giugno, che ribadisce la necessità di conformare alle disposizioni recate dal D.lgs. n. 165/2001 e s.m.i. l'individuazione dei soggetti ai quali conferire incarichi presso le strutture in esame".

⁹⁰ L'orientamento risulta, peraltro, confermato dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 43/2019; la Corte, pur riconoscendo la natura altamente fiduciaria dell'incarico di Capo di Gabinetto (nello specifico del Presidente dell'Assemblea legislativa della Regione), richiamando i propri precedenti sul punto afferma, altresì, che *"in ragione della specificità degli uffici di diretta collaborazione, [...] le Regioni possono dettare, in deroga ai criteri di selezione dettati dall'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), dei propri, autonomi, criteri selettivi, che tengano conto della peculiarità dell'incarico in conseguenza del necessario rapporto fiduciario con l'organo politico"*.

⁹¹ l.r. 23/03/2000, n. 26 (Norme di prima applicazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 - Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle regioni.), Art. 2 (*Struttura di supporto al Presidente della Giunta regionale*): *"Per l'esercizio delle funzioni di direzione politica del Presidente della Giunta regionale è istituita apposita struttura denominata "Gabinetto del Presidente", la cui composizione è determinata con decreto del Presidente.*

2. Il personale addetto al Gabinetto del Presidente, è scelto tra i dipendenti regionali, oppure comandato da altra pubblica amministrazione, ovvero assunto con contratto di tipo privatistico a tempo determinato.

3. I dipendenti regionali, o comandati da altra pubblica amministrazione, assegnati alla struttura di cui al comma 1, conservano il trattamento economico in godimento o, qualora optino per il rapporto di tipo privatistico, sono tenuti a collocarsi in aspettativa o fuori ruolo. Per i dipendenti regionali, collocati in aspettativa o fuori ruolo, la sottoscrizione del contratto a tempo determinato comporta la novazione del rapporto di lavoro in atto. Alla cessazione del contratto a tempo determinato, salvo che quest'ultima sia dovuta a giusta causa di licenziamento, il dipendente è riassunto automaticamente nella posizione giuridica in

Un criterio di orientamento, invece, è desumibile dalle disposizioni del regolamento approvato con D.G.R. n. 820 del 6 luglio 2015, ma per i componenti della predetta struttura "interni" all'amministrazione regionale o "comandati" presso l'amministrazione stessa.

L'art. 10, comma 2, di tale regolamento, invero, dà atto dell'assenza di una *"specifica regolamentazione, concernente la disciplina della struttura di supporto del Presidente della Giunta regionale, in attuazione della legge regionale 23 marzo 2000, n. 26"*, e *"nelle more della [sua] adozione"*, fa salve *"le disposizioni di cui agli articoli 4, 5 e 6 del regolamento di cui alla deliberazione della Giunta regionale n. 770 del 24 maggio 2010 e s.m.i., relative al personale della suddetta struttura"*, ossia della struttura del Presidente della Giunta medesima.

Dal canto loro, gli appena menzionati artt. 4, 5 e 6 contengono, rispettivamente:

a) Art. 4, la *"disciplina dei contratti di lavoro"* per il personale dell'ufficio di supporto di cui al precedente art. 3 del medesimo regolamento 770/2010, con la precisazione che il comma 4 dell'art. 4 (in riferimento) prevede l'estensione *"ai soggetti utilizzati dal Presidente della Giunta regionale"* delle (sole) *"disposizioni di cui ai commi 1 e 3"*;

b) Art. 5, la possibilità di utilizzare *"altro personale"*, rispetto a quelli che compongono la struttura dell'Ufficio di supporto (ex art. 3 del regolamento n. 770/2010), con la precisazione che il Presidente della Giunta può utilizzare massimo *"tre unità"* aggiuntive (art. 5, comma 3), oltre gli autisti (art. 5, comma 4);

c) Art. 6, la normativa sul *"trattamento economico"*, riferibile al Presidente della Giunta solo per i profili considerati nel comma 5 dello stesso art. 6, attinenti al *"costo del trattamento economico accessorio, attribuito al personale di cui al comma 4"* (personale regionale e personale comandato presso la Regione, n.d.r.), da ricomprendere *"nell'ambito del finanziamento previsto per le spese di funzionamento della struttura di supporto del Presidente della Giunta regionale"* medesimo.

godimento prima della sottoscrizione del contratto a termine, con conservazione dell'anzianità complessivamente maturata ai fini del trattamento giuridico, economico, di quiescenza e di previdenza.

4. Il trattamento economico del personale assunto con contratto di diritto privato è determinato con il decreto di cui al comma 1.

5. Il Presidente della Giunta può avvalersi di consulenti e incaricati con contratto di collaborazione coordinata e continuativa.

6. I contratti a tempo determinato, i contratti di consulenza e gli incarichi cessano automaticamente con la cessazione dalla carica del Presidente.

7. Alle nomine dei soggetti di cui al presente articolo provvede il Presidente con decreto.

8. Al personale di cui ai commi 2 e 3 che non opti per il rapporto di tipo privatistico, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 14, comma 2 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni e integrazioni, per quanto attiene al trattamento economico accessorio".

Alla stregua di quanto precede, può conclusivamente dirsi che gli incarichi per gli uffici di supporto agli organi politici sono disciplinati:

A) relativamente a quelli che si riferiscono all'Ufficio di Gabinetto del Presidente della Giunta regionale, dall'art. 2 della l.r. n. 26/2000 (che, per i profili attinenti al trattamento economico del personale assunto con contratto di diritto privato, si limita a precisare che esso è determinato con il decreto di composizione dell'Ufficio stesso, a firma del predetto Presidente⁹²), nonché dagli artt. 4, 5 e 6 del regolamento n. 770/2010, nei termini danzi illustrati;

B) relativamente a quelli che si riferiscono alle strutture di supporto al Vice Presidente e agli Assessori della Giunta, dal Regolamento di cui alla D.G.R. n. 768/2015, come modificato dalla D.G.R. n. 820/2015.

⁹² Si veda il D.P.G.R. 11/06/2015, n. 82 (Disposizioni relative alla struttura di supporto al Presidente della Giunta regionale, di cui alla legge regionale 23 marzo 2000, n. 26), che determina la struttura dell'Ufficio di Gabinetto per la legislatura. In particolare l'art.1 stabilisce che: *"Ai sensi e per gli effetti di quanto disposto all'art. 2 della legge regionale 23 marzo 2000, n. 26, è costituita la struttura denominata "Gabinetto del Presidente", la cui composizione è fissata nel modo seguente:*

- Capo di Gabinetto, con compiti di supporto alle funzioni di direzione politica del Presidente e di raccordo con la struttura, con particolare riguardo alla predisposizione e alla verifica di attuazione del programma di legislatura;

- Responsabile dei servizi di segreteria di Gabinetto, con compiti di coordinamento delle attività segretariali del Presidente e della struttura di Gabinetto del Presidente;

- Assistente ai servizi di segreteria di Gabinetto, con compiti di espletamento delle attività segretariali del Presidente e della struttura di Gabinetto del Presidente.

Ai sensi del citato art. 2, legge regionale n. 26/2000, sono inoltre attivati a supporto della Presidente della Giunta regionale due ulteriori e specifici contratti di lavoro, il primo per le funzioni di natura politica in materia di rapporti con il Consiglio regionale - Assemblea legislativa, gli Enti e le Istituzioni locali, i partiti e i gruppi politici e il secondo per le funzioni di Segreteria particolare e di supporto all'Ufficio di Gabinetto per le materie connesse alla Conferenza delle Regioni e per quelle riservate alla diretta attribuzione della Presidente. Della struttura di "Gabinetto del Presidente" fa parte la posizione già attivata con il proprio precedente D.P.G.R. 11 giugno 2015, n. 81".

Nell'art. 2 viene "fatta riserva di integrare e modificare la composizione della struttura di Gabinetto, successivamente alla verifica circa la funzionalità della struttura medesima in relazione ai compiti ed alle funzioni di direzione politica del Presidente della Regione".

L'art. 3 stabilisce il compenso spettante al personale assunto: "Ai sensi e per gli effetti dell'art. 2, comma 4, legge regionale 23 marzo 2000, n. 26 nel caso di personale assunto presso il Gabinetto del Presidente con contratto di diritto privato il relativo trattamento economico è determinato nel modo seguente:

- Capo di Gabinetto: importo annuo lordo onnicomprensivo non superiore a quello previsto per i Direttori regionali,

- Responsabile dei servizi di segreteria di Gabinetto: importo annuo lordo onnicomprensivo non superiore a quello previsto per i dipendenti regionali di cat. D con responsabilità di struttura, graduata in relazione alle competenze connesse all'incarico,

- Assistente ai servizi di segreteria di Gabinetto: importo annuo lordo onnicomprensivo non superiore a quello previsto per i dipendenti regionali di cat. D con responsabilità di struttura, graduata in relazione alle competenze connesse all'incarico.

Per gli specifici contratti di lavoro di cui all'articolo 1, secondo comma del presente decreto l'importo annuo lordo massimo del trattamento economico previsto non può essere superiore complessivamente a quello previsto per i Dirigenti regionali di massimo livello di responsabilità".

5.5. Gli incarichi esterni anno 2018

Dalla documentazione trasmessa dalla Regione in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 1, comma 173, della legge del 23 dicembre 2005 n. 266 (legge finanziaria 2006), per l'anno 2018 figurano n. 13 incarichi, di diversa tipologia (consulenza, incarichi di diretta collaborazione, co.co.co.), come di seguito indicati⁹³:

INCARICHI DI CO.CO.CO. E ALTRE COLLABORAZIONI ANNO 2018							
N.	DIREZIONE DI RIFERIMENTO	OGGETTO DELL'INCARICO	COGNOME DEL SOGGETTO INCARICATO	NOME DEL SOGGETTO INCARICATO	DECORRENZA INCARICO (DATA DI INIZIO INCARICO)	SCADENZA INCARICO (DATA DI FINE INCARICO)	COMPENSO LORDO ANNUO PREVISTO PER IL COLLABORATORE (compenso al lordo delle ritenute fiscali, previdenziali e assistenziali a carico del collaboratore)
1	Agricoltura, ambiente, energia, cultura, beni culturali e spettacolo	Attività di assistenza tecnica POR FESR 2007-2013 e 2014-2020 - Compenso annuo lordo € 25.000	BODESMO	MARA	23/02/2015	07/02/2018	2.602,74
2	Agricoltura, ambiente, energia, cultura, beni culturali e spettacolo	Attività di assistenza tecnica POR FESR 2007-2013 e 2014-2020 - Compenso annuo lordo € 25.000	BRUFANI	STEFANIA	23/02/2015	24/01/2018	1.643,84
3	Agricoltura, ambiente, energia, cultura, beni culturali e spettacolo	Supporto tecnico-specialistico nell'ambito del PSR 2007-2013 e 2014-2020 - integrazione impegno - Compenso annuo lordo € 22.502,96	GIANNI'	ELENA	09/02/2015	07/02/2018	2.602,74
4	Ufficio di Supporto Vice Presidente Paparelli	Consulenza nel settore delle tecnologie dell'informazione	PITRUZZELLA	ANNARITA	01/06/2018	31/12/2018	11.780,00
5	Ufficio di Supporto Vice Presidente Paparelli	Assistenza e supporto alla promozione della legislazione e della programmazione sul lavoro; assistenza e supporto alla fase di avvio dell'Agenzia regionale delle politiche attive (ARPAL), con particolare riferimento alle attività di comunicazione e di formazione.	PITRUZZELLA	ANNARITA	05/10/2018	31/12/2018	6.100,00
6	Ufficio di Supporto Assessore Chianella	Collaborazione all'organizzazione della Giornata Regionale per la Sicurezza Stradale, con particolare riferimento alla comunicazione e alla preparazione di materiale divulgativo inerente la stessa manifestazione	TINI BRUNOZZI	ALESSIA	27/11/2018	31/12/2018	804,00
Per gli incarichi nn. 1-2-3 il compenso annuo lordo indicato è rapportato alla durata del contratto per l'anno 2018.							25.533,32

⁹³ Nel numero indicato nel testo, non sono compresi:

- gli incarichi professionali di consulenza, progettazione, direzione lavoro e collaudi ricompresi nella disciplina del codice dei contratti pubblici, di cui al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50;
- gli incarichi conferiti per il patrocinio e la difesa in giudizio dell'Amministrazione.

INCARICHI A COMPONENTI ORGANISMI (O.I.V., ecc.) ANNO 2018							
NUMERO	DIREZIONE DI RIFERIMENTO	OGGETTO DELL'INCARICO	COGNOME DEL SOGGETTO INCARICATO	NOME DEL SOGGETTO INCARICATO	DECORRENZA INCARICO (DATA DI INIZIO INCARICO)	SCADENZA INCARICO (DATA DI FINE INCARICO)	COMPENSO LORDO ANNUO PREVISTO PER IL COLLABORATORE (compenso al lordo delle ritenute fiscali, previdenziali e assistenziali a carico del collaboratore)
1	Salute, Welfare. Organizzazione e risorse umane	Legge Regionale 9 aprile 2015 n. 11 "Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali" art. 361, Designazione e nomina dei Garanti tra cui il Garante delle Persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale. Liquidazione compenso e missioni periodo dal 13 giugno al 30 settembre 2016	ANASTASIA	STEFANO	13/06/2016	12/06/2021	15.840,00
2	Giunta Regionale	Nomina dei componenti dell'Organismo Indipendente di Valutazione della Regione Umbria - ~~Giunta Regionale~~	DE IULIO	ATTILIO	13/10/2016	12/10/2019	12.000,00
3	Giunta Regionale	Nomina dei componenti dell'Organismo Indipendente di Valutazione della Regione Umbria - ~~Giunta Regionale~~	GIUSTOZZI	MARIO	13/10/2016	12/10/2019	12.000,00
4	Giunta Regionale	Nomina dei componenti dell'Organismo Indipendente di Valutazione della Regione Umbria - ~~Giunta Regionale~~	PIOGGIA	ALESSANDRA	13/10/2016	12/10/2019	13.000,00
							52.840,00

PERSONALE ASSEGNATO AGLI UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE CON GLI ORGANI DI INDIRIZZO POLITICO - LEGISLATURA 2015 - 2020 ANNO 2018 CO.CO.CO.							
N.	Soggetto	Funzioni	Amministratore e sede	Tipologia del rapporto di lavoro	Data inizio	Data Fine	Trattamento economico/compenso annuale lordo
1	Valentini Valentino	Consigliere politico	Presidente Catuscia Marini sede Palazzo Donini	co.co.co.	22.6.2015	fine legislatura	88.618,00
2	Flagiello Joseph	Consigliere politico	Presidente Catuscia Marini sede Palazzo Donini	co.co.co.	22.6.2015	fine legislatura	48.500,00
3	Baffoni Andrea	Supporto agli organi	Vice Presidente Fabio Paparelli sede Terni e Perugia Pal Broletto	co.co.co.	1.1.2017	fine legislatura	32.610,00
							169.728,00

Fonte: Corte dei conti su documentazione trasmessa dall'Amministrazione e/o reperita dal sito istituzionale

La tabella che segue ripropone il "Personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione con gli organi di indirizzo politico – Legislatura 2015-2020" per l'anno 2018, come desunta dal sito istituzionale della Regione.

PERSONALE ASSEGNATO AGLI UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE CON GLI ORGANI DI INDIRIZZO POLITICO - LEGISLATURA 2015 - 2020 ANNO 2018							
Contratti di lavoro a tempo determinato							
1	Bellavita Viviana	Supporto agli organi	Assessore Antonio Bartolini sede Perugia Pal.Broletto	contratto di lav.sub.a tempo determinato - part time 69,44%	1.2.2016	fine legislatura	16.420,57
2	Buschi Fabio	Supporto agli organi	Assessore Fernanda Cecchini sede Perugia Pal.Broletto	contratto di lav.sub.a tempo determinato	6.7.2015	fine legislatura	23.032,08
3	Castrichini Mirella	Capo di gabinetto	Presidente Catuscia Marini sede Palazzo Donini	contratto di lav.sub.a tempo determinato - Dip. RU	11.6.2015	fine legislatura	124.924,00
4	Cernicchi Andrea	Supporto agli organi	Assessore Luca Barberini sede Perugia Pal.Broletto	contratto di lav.sub.a tempo determinato	11.7.2016	fine legislatura	36.688,73
5	Chioccoloni Elena	Supporto agli organi	Assessore Antonio Bartolini sede Perugia Pal.Broletto	contratto di lav.sub.a tempo determinato	1.2.2016	fine legislatura	22.940,45
6	Consigli Cristina	Supporto agli organi	Assessore Fernanda Cecchini sede Perugia Pal.Broletto	contratto di lav.sub.a tempo determinato	6.7.2015	fine legislatura	33.143,60
7	Fabrizi Franco	Supporto agli organi	Assessore Fernanda Cecchini sede Perugia Pal.Broletto	contratto di lav.sub.a tempo determinato - part time 50%	29.7.2015	31.12.2018	11.500,00
8	Falcinelli Giulia	Supporto agli organi	Vice Presidente Fabio Paparelli	contratto di lav.sub.a tempo determinato - part time 50%	1.1.12018	31.12.2018	11.470,00
9	Fancelli Stefano	Supporto agli organi	Assessore Fernanda Cecchini sede Perugia Pal.Broletto	contratto di lav.sub.a tempo determinato - part time 50%	1.9.2015	28.2.2019	11.500,00
10	Gentili Fabiola	Supporto agli organi	Assessore Luca Barberini sede Perugia Pal.Broletto	contratto di lav.sub.a tempo determinato - part time 50%	1.9.2016	fine legislatura	12.454,65
11	Malpelli Cristina	Supporto agli organi	Vice Presidente Fabio Paparelli	contratto di lav.sub.a tempo determinato - part time 50%	1.3.2018	31.12.2018	9.544,00
12	Menichetti Livia	Comitato delle Regioni - Bruxelles	Presidente Catuscia Marini sede Palazzo Donini	contratto di lav.sub.a tempo determinato	11.6.2015	fine legislatura	48.500,00
13	Monaldi Sonia	Responsabile segreteria	Presidente Catuscia Marini sede Palazzo Donini	contratto di lav.sub.a tempo determinato	11.6.2015	fine legislatura	44.238,00
14	Moscetti Stefania	Supporto agli organi	Assessore Giuseppe Chianella sede Perugia P.zza Partigiani	contratto di lav.sub.a tempo determinato	20.11.2017	31.12.2018	22.022,00
15	Nicoletti Maria Stella	Assistente segreteria	Presidente Catuscia Marini sede Palazzo Donini	contratto di lav.sub.a tempo determinato	11.6.2015	fine legislatura	33.279,00
16	Pastura Rossano	Supporto agli organi	Assessore Giuseppe Chianella sede Perugia P.zza Partigiani	contratto di lav.sub.a tempo determinato	6.7.2015	fine legislatura	35.238,45
17	Pelucca Aliuscia	Supporto agli organi	Assessore Luca Barberini sede Perugia Pal.Broletto	contratto di lav.sub.a tempo determinato	1.8.2018	31.12.2018	21.837,14
18	Piccinini Lorenzo	Supporto agli organi	Vice Presidente Fabio Paparelli	contratto di lav.sub.a tempo determinato	24.9.2018	31.12.2018	3.205,00
19	Scorza Vincenzo	Supporto agli organi	Assessore Antonio Bartolini sede Perugia Pal.Broletto	contratto di lav.sub.a tempo determinato - part time 50%	1.2.2016	fine legislatura	15.804,75
20	Segoloni Sara	Supporto agli organi	Assessore Giuseppe Chianella sede Perugia P.zza Partigiani	contratto di lav.sub.a tempo determinato	6.7.2015	fine legislatura	21.754,00
21	Troiani Francesca	Supporto agli organi	Vice Presidente Fabio Paparelli	contratto di lav.sub.a tempo determinato	15.7.2017	31.12.2018	11.483,00
22	Zuccherini Francesco	Supporto agli organi	Assessore Antonio Bartolini sede Perugia Pal.Broletto	contratto di lav.sub.a tempo determinato	6.7.2015	fine legislatura	23.777,26
							594.756,68

Fonte: Corte dei conti su documentazione trasmessa dall'Amministrazione e/o reperita dal sito istituzionale

Si ritiene di dover ribadire quanto già evidenziato nelle precedenti relazioni di parificazione circa il permanere di criticità nei profili del trattamento economico dei componenti l'Ufficio di Gabinetto del Presidente della Giunta regionale.

Come illustrato nel paragrafo precedente, gli incarichi per gli uffici di supporto agli organi politici sono disciplinati:

a) per la struttura di supporto al Presidente della Giunta regionale, dalla legge regionale n. 26/2000 e dal Regolamento di cui alla D.G.R. n. 770/2010 (limitatamente agli articoli 4, 5 e 6);

b) per le strutture di supporto al Vice Presidente e agli Assessori della Giunta, dal Regolamento di cui alla D.G.R. n. 768/2015, come integrato dalla D.G.R. n. 820/2015.

Trattasi di disposizioni che autorizzano:

a.1) il Presidente della Giunta ad *"avvalersi di consulenti ed incaricati con contratti di collaborazione coordinata e continuativa"* (art. 2 della legge regionale n. 26/2000);

b.1) gli assessori ed il Vicepresidente ad utilizzare *"contratti per prestazioni di lavoro autonomo ai sensi dell'art. 2222 e seguenti del codice civile (prestazione d'opera intellettuale, collaborazione occasionale, collaborazione coordinata e continuativa) [...] di norma, attivati per la realizzazione di particolari progetti o per rendere specifiche consulenze svolte da professionisti o da esperti di settore"* (art. 3, punto 4, del Regolamento D.G.R. n. 768/2015).

Entrambe le menzionate normative consentono, dunque, l'utilizzo di consulenti ed incaricati con assoluta discrezionalità⁹⁴, al di fuori di ogni riferimento alle disposizioni normative del d.lgs. n. 165/2001 sopra illustrate, e senza indicare alcun diverso criterio selettivo.

Ciò ha dato luogo, per gli uffici di supporto agli organi politici, al conferimento di incarichi che, senza esprimere – in maniera immediatamente percepibile – le valutazioni culturali-professionali sottese all'incarico stesso, hanno comportato anche un consistente impegno di pubbliche risorse.

Si ritiene di dover evidenziare che per la legislatura 2015-2020, alla struttura di supporto alla Presidente della Giunta regionale (denominata "Gabinetto del Presidente")⁹⁵, si collega una spesa complessiva di € 1.940.295,00 (oltre oneri a carico della Regione), per le seguenti n. 6 unità di personale:

- Capo di Gabinetto: compiti di supporto alle funzioni di direzione politica del Presidente e di raccordo con la struttura, con particolare riguardo alla predisposizione e

⁹⁴ Salvo il limite finanziario individuato per la struttura di supporto al Presidente della Giunta regionale dall'art.3 della legge regionale n. 26/2000 e per le strutture di supporto al Vice Presidente e agli altri assessori assegnato secondo le modalità indicate dall'art. 2, punto 5 del richiamato Regolamento.

⁹⁵ Trattasi della Struttura costituita con D.P.G.R. n. 82 dell'11 giugno 2015.

alla verifica di attuazione del programma di legislatura. Contratto di lavoro a tempo determinato dall'11 giugno 2015 a fine legislatura. Trattamento economico di € 624.620,00 (per il quinquennio), oltre oneri a carico della Regione;

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

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

Il richiamato atto della Presidente prevede la possibilità di attivazione di due ulteriori e specifici contratti di lavoro:

- uno, per un collaboratore per le funzioni di natura politica in materia di rapporti con il Consiglio regionale - Assemblea legislativa, gli Enti e le Istituzioni locali, i partiti e i gruppi politici⁹⁶. Durata: 11 giugno 2015 - fine legislatura. Compenso € 443.090,00 (per il quinquennio), oltre oneri a carico della Regione;

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

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

Come risulta dalla sezione "Amministrazione Trasparente" del sito istituzionale della Regione Umbria, per l'anno 2018, il "Trattamento economico/compenso annuale lordo" del personale "non a tempo indeterminato assegnato agli uffici di diretta collaborazione con gli organi di indirizzo politico" (n. 3 co.co.co. e n. 22 contratti di lavoro a tempo determinato), è ammontato a complessivi € 764.484,68 (di cui € 388.059,00 per le n. 6 unità di personale della struttura di supporto della Presidente ed

⁹⁶ L'incarico in questione è stato conferito, anche per tale legislatura, a persona già incaricata in precedenza, per il quale si ribadiscono le perplessità già evidenziate nei precedenti anni, per il suo elevato costo, in rapporto al quale non emerge una specifica ed elevata professionalità (v. *curriculum vitae*).

€ 376.425,68 per le n. 19 unità di personale delle strutture del Vice Presidente e degli altri Assessori).

Relativamente agli altri incarichi si ritiene di dover osservare, anche alla luce di quanto segnalato in passato da questa Sezione, che il ricorso a personale esterno appare significativamente diminuito; d'altro canto, per gli incarichi conferiti nel corso del 2018, dalla documentazione fornita dall'Amministrazione regionale in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 1, comma 173, della legge del 23 dicembre 2005, n. 266 non appaiono evincibili gli accertamenti preliminari che la stessa era tenuta ad operare in ordine all'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno per le finalità giustificative dell'attribuzione dell'incarico.

5.6. Le procedure di stabilizzazione del personale con contratto a tempo determinato

Nel corso del 2018 l'Amministrazione regionale ha portato a compimento due procedure di stabilizzazione.

La prima, posta in essere ai sensi dell'art. 4, comma 6, del d.l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito con modificazioni dalla l. n. 30 ottobre 2013, n. 125⁹⁷ è stata avviata con D.G.R. 23 ottobre 2017, n. 1227, indetta con successiva D.D. n. 13044/2017 ed ha riguardato la stabilizzazione di sei unità di categoria D, posizione giuridica D1, (2 posti di istruttore direttivo amministrativo e 4 di istruttore direttivo tecnico professionale); la procedura si è conclusa con l'approvazione delle graduatorie e la stipula dei contratti di

⁹⁷ Tale disposizione prevede che "A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2016, al fine di favorire una maggiore e più ampia valorizzazione della professionalità acquisita dal personale con contratto di lavoro a tempo determinato e, al contempo, ridurre il numero dei contratti a termine, le amministrazioni pubbliche possono bandire, nel rispetto del limite finanziario fissato dall'articolo 35, comma 3-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, a garanzia dell'adeguato accesso dall'esterno, nonché dei vincoli assunzionali previsti dalla legislazione vigente e, per le amministrazioni interessate, previo espletamento della procedura di cui all'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, procedure concorsuali, per titoli ed esami, per assunzioni a tempo indeterminato di personale non dirigenziale riservate esclusivamente a coloro che sono in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1, commi 519 e 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e all'articolo 3, comma 90, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, nonché a favore di coloro che alla data di pubblicazione della legge di conversione del presente decreto hanno maturato, negli ultimi cinque anni, almeno tre anni di servizio con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato alle dipendenze dell'amministrazione che emana il bando, con esclusione, in ogni caso, dei servizi prestati presso uffici di diretta collaborazione degli organi politici. Il personale non dirigenziale delle province, in possesso dei requisiti di cui al primo periodo, può partecipare ad una procedura selettiva di cui al presente comma indetta da un'amministrazione avente sede nel territorio provinciale, anche se non dipendente dall'amministrazione che emana il bando. Le procedure selettive di cui al presente comma possono essere avviate solo a valere sulle risorse assunzionali relative agli anni 2013, 2014, 2015 e 2016, anche complessivamente considerate, in misura non superiore al 50 per cento, in alternativa a quelle di cui all'articolo 35, comma 3-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Le graduatorie definite in esito alle medesime procedure sono utilizzabili per assunzioni nel quadriennio 2013-2016 a valere sulle predette risorse. Resta ferma per il comparto scuola la disciplina specifica di settore". Il termine è stato poi prorogato al 31 dicembre 2018.

lavoro con i vincitori, con decorrenza 01.08.2018, con assunzioni a tempo indeterminato e a tempo parziale a 30 ore settimanali, in attuazione del Piano dei fabbisogni di personale.

Alla luce di quanto disposto dall'art. 20 del d.lgs. n. 75/2017⁹⁸, è stata poi indetta una seconda procedura per 35 posizioni di categoria C (D.D. n. 3008 del 26 marzo 2018) suddivise tra cinque profili professionali, conclusasi con l'approvazione delle graduatorie nel mese di dicembre 2018. Nel corso del 2018 sono stati assunti i primi 9 vincitori.

La Sezione si riserva di esaminare la conformità delle descritte procedure ai requisiti previsti dalla normativa di riferimento in una futura apposita indagine di controllo, a seguito dei necessari approfondimenti istruttori.

5.7. I controlli interni

Deve segnalarsi che non risulta ancora trasmessa a questa Sezione la "Relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2018", da predisporre sulla base delle linee guida emanate dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. SEZAUT/11/2019/INPR, del 3 giugno 2019, pubblicata il 26 giugno 2019, ai sensi dell'art. 1, comma 6, del d.l. n. 174/2012 convertito con modificazioni dalla l. n. 213/2012 e s.m.i..

La Regione, con nota n. 1195 del 3 giugno 2019, ha, d'altro canto, fornito alcune informazioni in ordine al funzionamento del sistema dei controlli interni per l'anno 2018⁹⁹.

⁹⁸ *"Le amministrazioni, al fine di superare il precariato, ridurre il ricorso ai contratti a termine e valorizzare la professionalità acquisita dal personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, possono, nel triennio 2018-2020, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'articolo 6, comma 2, e con l'indicazione della relativa copertura finanziaria, assumere a tempo indeterminato personale non dirigenziale che possieda tutti i seguenti requisiti: a) risulti in servizio successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015 con contratti a tempo determinato presso l'amministrazione che procede all'assunzione o, in caso di amministrazioni comunali che esercitano funzioni in forma associata, anche presso le amministrazioni con servizi associati; b) sia stato reclutato a tempo determinato, in relazione alle medesime attività svolte, con procedure concorsuali anche espletate presso amministrazioni pubbliche diverse da quella che procede all'assunzione; c) abbia maturato, al 31 dicembre 2017, alle dipendenze dell'amministrazione di cui alla lettera a) che procede all'assunzione, almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni. 2. Nello stesso triennio 2018-2020, le amministrazioni, possono bandire, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'articolo 6, comma 2, e ferma restando la garanzia dell'adeguato accesso dall'esterno, previa indicazione della relativa copertura finanziaria, procedure concorsuali riservate, in misura non superiore al cinquanta per cento dei posti disponibili, al personale non dirigenziale che possieda tutti i seguenti requisiti: a) risulti titolare, successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015, di un contratto di lavoro flessibile presso l'amministrazione che bandisce il concorso; b) abbia maturato, alla data del 31 dicembre 2017, almeno tre anni di contratto, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, presso l'amministrazione che bandisce il concorso".*

⁹⁹ Il sistema dei controlli interni è definito dalla legge regionale n. 13 del 28 febbraio 2000, e s.m.i., la quale prevede che:

- il controllo di regolarità amministrativa e contabile sia esercitato dal Servizio ragioneria (art. 96);
- il controllo di gestione sia esercitato da un'apposita unità organizzativa della Regione (art. 97);

Si riporta, di seguito, un aggiornamento dello stato del sistema dei controlli interni, sulla base delle informazioni contenute nella richiamata nota dell'Amministrazione regionale, con la precisazione che i controlli sulla gestione del Servizio sanitario regionale e sugli organismi partecipati saranno trattati nei successivi capitoli nn. VI e VII.

Controlli di regolarità amministrativo-contabile

Relativamente ai controlli operati dal *Collegio dei Revisori dei conti* si segnala che tale organo è stato istituito con legge regionale n. 24 del 19 dicembre 2012, che ne disciplina le competenze¹⁰⁰.

La Regione, ricordate le finalità del controllo di regolarità amministrativo-contabile, rappresenta che lo stesso è attualmente esercitato dai dirigenti, che assicurano la regolarità amministrativa dei propri atti, rendendo un parere, e dal servizio Ragioneria, che svolge in via accentrata il controllo contabile nell'ambito delle procedure di spesa e

-
- la valutazione dei Dirigenti sia effettuata (art. 98, comma 2):
 - a) dalla Giunta regionale, sulla base degli elementi forniti dall'organismo indipendente di valutazione di cui all'articolo 99, comma 2, supportato dalla struttura regionale deputata al controllo strategico, per i Direttori regionali e i Direttori degli enti e agenzie regionali;
 - b) dai Direttori regionali per i dirigenti della Giunta regionale, sulla base della metodologia validata dall'organismo indipendente di valutazione di cui all'articolo 99, comma 2, supportato dalla struttura regionale deputata al controllo strategico e dalle competenti strutture della direzione del personale, e dai Direttori di enti e agenzie regionali, per i responsabili di strutture e posizioni dirigenziali dei medesimi enti e agenzie;
 - il controllo strategico (art. 99) sia esercitato dalla struttura regionale deputata al controllo strategico in base ad una metodologia validata dall'organismo indipendente di valutazione di diretta collaborazione della Giunta regionale.

Nel corso del 2016 erano state apportate modifiche agli articoli 98 (Valutazione dei dirigenti) e 99 (Controllo strategico) della l.r. n. 13/2000, per l'adeguamento delle funzioni e dei compiti attribuiti all'Organismo di supporto al controllo strategico che svolge anche le funzioni dell'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV). Tali modifiche hanno comportato un ampliamento delle funzioni e un rafforzamento del ruolo dell'OIV, in relazione al sistema e al processo di valutazione:

- a) dei Direttori regionali, mediante il potenziamento del supporto tecnico dell'OIV nei confronti della Giunta regionale, sia nella definizione degli obiettivi e dei relativi indicatori di monitoraggio che nella successiva fase di valutazione delle prestazioni e dei risultati conseguiti;
- b) dei Dirigenti della Giunta regionale, attraverso la definizione di una metodologia utile nel processo di valutazione.

Come verrà ulteriormente chiarito, la Regione con nota n. 370 del 22 febbraio 2019 ha segnalato che con l.r. 27 dicembre 2018, n. 14 il sistema dei controlli interni delineato dalla l. n. 13/2000 è stato adeguato alle novità introdotte dal d.lgs. n. 74/2017, di modifica del d.lgs. n. 150/2009. Tali modifiche opereranno a partire dall'annualità 2019.

¹⁰⁰ La norma prevede che il Collegio dei revisori:

- eserciti il controllo sulla gestione finanziaria della Regione, provvedendo alla relazione sul rendiconto generale e alla relazione trimestrale al Consiglio sull'andamento della gestione stessa;
- esprima parere obbligatorio sulle proposte di legge di approvazione del bilancio di previsione, di assestamento del bilancio, di variazione del bilancio e sui relativi allegati. Il parere del collegio è allegato alle proposte di legge e trasmesso al Consiglio regionale;
- effettui verifiche di cassa almeno trimestrali;
- verifichi la regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione e il rispetto del patto di stabilità interno;
- eserciti il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge;
- riferisca alla Giunta regionale e al Consiglio regionale su eventuali irregolarità di gestione;
- eserciti le altre funzioni previste dalla normativa regionale vigente.

di entrata, mediante apposizione di un visto di regolarità contabile su tutti gli atti di impegno e liquidazione. In caso di esito negativo, l'atto viene rimesso al dirigente competente (art. 96 l.r. n. 13/2000).

Viene segnalata l'intenzione di introdurre un controllo successivo di regolarità amministrativa degli atti dirigenziali, da svolgersi a campione sulla base dei principi generali di revisione aziendale e finalizzato a verificare la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.

Controllo di gestione

In relazione al controllo di gestione viene preliminarmente segnalato che i report di contabilità analitica destinati ai Centri di responsabilità per l'esercizio 2017, in corso di elaborazione al momento dell'invio a questa Sezione della Relazione del Presidente sul sistema dei controlli per l'anno 2017, sono stati poi prodotti e inseriti nel canale dedicato.

Nel corso del 2018 è stato avviato un monitoraggio dell'utilizzo delle risorse finanziarie assegnate a ciascun Centro di responsabilità che è andato a regime nell'esercizio 2019, con produzione di report mensili fino a settembre e quindicinali in prossimità della fine dell'esercizio: si tratta di report contenenti dati finanziari rielaborati in relazione alle esigenze di controllo dei Centri di responsabilità.

Con D.G.R. n. 853/2018 è stato, poi, approvato il piano degli indicatori di risultato riferiti al consuntivo 2017, unitamente ad una relazione sugli scostamenti rispetto agli indicatori riferiti al bilancio di previsione. Il piano degli indicatori relativo al consuntivo 2018 è, invece, in corso di elaborazione.

Valutazione del personale dirigenziale

In relazione al ciclo della performance e alla valutazione dei dirigenti, la nota regionale rinvia a quanto rappresentato nella precedente comunicazione n. n. 370 del 22 febbraio 2019, nella quale si segnala che con l.r. 27 dicembre 2018, n. 14 il sistema dei controlli interni delineato dalla l. n. 13/2000 è stato adeguato alle novità introdotte dal d.lgs. n. 74/2017, di modifica del d.lgs. n. 150/2009.

La riforma si inserisce nel percorso di attuazione del ciclo della gestione della performance avviato dalla Regione con D.G.R. n. 349 del 16 aprile 2018, che ha visto, altresì, la predisposizione di specifiche Linee Guida, adottate con D.G.R. n. 1198 del 29 ottobre 2018.

Tali modifiche opereranno a partire dall'annualità 2019.

A seguito dell'introduzione del ciclo della performance, con D.G.R. n. 27/2019 è stato approvato il nuovo "Sistema di misurazione e valutazione della performance", rivolto a tutto il personale in servizio presso gli uffici della Giunta regionale e contenente principi e criteri generali, da recepire nei sistemi di misurazione e valutazione degli enti strumentali della Regione Umbria. Viene qualificato come un processo interconnesso alle politiche e alle strategie dell'Ente che, partendo dal D.E.F.R., declina obiettivi strategici e operativi per ciascuna Direzione regionale. Il Sistema si prefigge il coinvolgimento di tutto il personale, a livello strategico e nell'attività amministrativa, chiarendo i contributi richiesti, prevedendo scadenze definite e assegnazione formalizzata di obiettivi, nonché la verifica dello stato di attuazione di questi ultimi.

Controllo Strategico

La Regione chiarisce che il controllo strategico si realizza attraverso (i) la relazione sullo stato di attuazione del programma di governo, che rendiconta gli obiettivi del D.E.F.R., evidenziando criticità, ritardi o rinvii e (ii) l'analisi con indicatori per varie aree di attuazione, al fine di orientare e calibrare le politiche regionali.

Le criticità più frequentemente riscontrate sono correlate alle caratteristiche del territorio regionale

Viene sottolineato che il controllo strategico si limita ad evidenziare gli scostamenti tra quanto programmato e quanto realizzato – consegnando tali risultati ai Centri di responsabilità, senza indicare le misure correttive – e che il controllo di gestione fornisce a quello strategico i dati di consuntivo relativi alle risorse destinate alla realizzazione delle missioni e dei programmi, per la valutazione delle politiche regionali e per la loro riprogrammazione.

Come previsto dallo Statuto dell'Assemblea legislativa, annualmente il Presidente presenta a quest'ultima una relazione sullo stato di attuazione del programma di governo e sulla amministrazione regionale. La Relazione relativa all'anno 2018, approvata con D.G.R. n. 456/2019, è stata trasmessa a questa Sezione con nota n. 0090313 dell'8 aprile 2019¹⁰¹.

A fronte della attivazione del ciclo della performance, la Regione rappresenta che è in corso di elaborazione un progetto volto alla creazione di un laboratorio per l'integrazione degli strumenti del controllo strategico e del controllo di gestione con il

¹⁰¹ Per un esame dei contenuti della Relazione si veda quanto rappresentato *sub* cap. 1, par. 1.7.

piano della performance e, più in generale, per la sistematizzazione di tutte le tipologie di controllo esercitate.

Adempimenti in tema di pubblicità e trasparenza

L'Amministrazione segnala che, se l'attuazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza vede il coinvolgimento diretto dei dirigenti responsabili delle strutture, il monitoraggio viene svolto dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e dalla struttura posta a supporto dello stesso.

Il monitoraggio è realizzato nel corso dell'anno, in modo puntuale sui singoli atti, con riferimento agli obblighi di trasparenza e in relazione alle misure individuate dal Piano, con audit rivolti ai dirigenti. Annualmente viene pubblicata e trasmessa al Presidente della Giunta e all'O.I.V. la relazione predisposta dal Responsabile dell'anticorruzione e della trasparenza. Viene, poi, operata una rendicontazione, inserita nel documento di Piano dell'anno successivo.

Controllo sulla qualità della legislazione

La Regione non ha offerto informazioni su questa tipologia di controllo.

5.8. Considerazioni conclusive

A conclusione del presente capitolo, la Sezione deve ancora rilevare alcune criticità già considerate negli esercizi precedenti.

Tanto è da dire con riferimento, anzitutto, al permanere degli eccessivi "costi della politica", legati agli incarichi afferenti alle "strutture di supporto" degli organi politico amministrativi dell'Ente, non ritenendo di poter condividere le considerazioni espresse dalla Regione nella nota n. 370 del 22 febbraio 2019, nella quale si sostiene che la determinazione dei compensi è correlata al (e troverebbe pertanto giustificazione nel) potere di scelta fiduciaria del personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione con l'Organo politico.

Devono essere ribadite le considerazioni espresse nel 2018 in ordine alla non adeguata proporzione tra le posizioni organizzative presenti in Regione ed il numero del personale in servizio. Pur a fronte di una riduzione delle stesse, 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 Sezione prende atto di quanto segnalato dalla Regione nella richiamata nota n. 370/2019 circa la prevista 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

6.1. Premessa

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).

La spesa sanitaria corrente del 2018, riferita sia agli impegni che ai pagamenti, rappresenta rispettivamente il 79,96 per cento e l'80,69 per cento della complessiva spesa corrente regionale.

Le norme e i principi contabili in tema di redazione e consolidamento dei bilanci degli enti coinvolti nella gestione della spesa finanziata con le risorse destinate al Servizio Sanitario Nazionale, sono enunciati al Titolo II del d.lgs. n. 118 del 23 giugno 2011, con l'obiettivo di garantire una puntuale ricognizione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del Servizio Sanitario Regionale.

I dati e le informazioni di seguito riportati sono stati forniti dalle strutture regionali preposte, in ottemperanza alla richiesta istruttoria inviata il 24 gennaio 2019 con nota n. 185.

6.2. Il programma di governo per le missioni istituzionali dell'Area Sanità e la sua attuazione

Il programma di Governo per il 2018 (di cui al D.E.F.R. 2018-2020) è centrato sulle due missioni fondamentali in cui si articola l' *"Area Sanità e Sociale"*, ossia la Missione 13, *"Tutela della Salute"*, e la missione 12, *"Diritti Sociali , politiche sociali e famiglia"*.

La Regione ha evidenziato che nel 2018 si concluderà l'iter di approvazione del Piano Sanitario Regionale 2018/2020, documento che "permetterà di inquadrare in una cornice strategica unitaria e aggiornare alcuni strumenti di programmazione già elaborati" quali il "Piano regionale della prevenzione", il "Provvedimento generale di

programmazione di adeguamento della dotazione dei posti letto ospedalieri accreditati", il "Piano regionale della cronicità" e la "Riorganizzazione delle cure primarie" finalizzato a rispondere in termini di efficacia, efficienza, qualità e sostenibilità ad una domanda di sanità dai contenuti complessi.

Tema centrale della programmazione sanitaria, rimane quello della "appropriatezza" al fine di contrastare il fenomeno del consumismo sanitario.

È previsto inoltre, anche nel 2018, il proseguimento dell'integrazione con le regioni Marche e Toscana, secondo quanto previsto dal Protocollo di Intesa siglato il 15 giugno 2016 dai Presidenti delle tre regioni per fine di favorire lo "sviluppo di sinergie interregionali", con il risultato ultimo di "offrire servizi di qualità a costi più contenuti".

Le notizie sull'attuazione del programma di Governo 2018 sono riportate nella relativa Relazione della Presidente della Regione, approvata con D.G.R. n. 456 del 18 aprile 2019.

Come preannunciato, l'Area si articola nelle seguenti missioni:

13 – Tutela della Salute

12 – Diritti Sociali, Politiche Sociali e Famiglia

6.2.1. Missione 13: "Tutela della salute"

La Missione è articolata nei seguenti otto Programmi di spesa:

Programma 1301 – S.S.R. - Finanziamento Ordinario Corrente per Garanzia Lea
Programma 1302 – S.S.R. - Finanziamento Aggiuntivo Corrente Livelli Superiori ai Lea
Programma 1303 – S.S.R. - Finanziamento Aggiuntivo Corrente Per Copertura Squilibrio Bilancio Corrente
Programma 1304 – S.S.R. - Ripiano Disavanzi Sanitari Esercizi Pregressi
Programma 1305 – S.S.R.- Investimenti Sanitari
Programma 1306 – S.S.R. - Restituzione Maggiori Gettiti SSN
Programma 1307 – S.S.R. - Ulteriori Spese in Materia Sanitaria
Programma 1308 – Politica Regionale Unitaria per la tutela della salute

Come per gli anni precedenti, anche per il 2018 l'azione individuata dalla Regione è esposta nel D.E.F.R. distintamente per i richiamati programmi, articolata nelle macroaree della *prevenzione*, dell'*assistenza distrettuale* e della *assistenza ospedaliera*, nonché nella *programmazione degli investimenti*, nelle *azioni trasversali di sistema*, nella *sanità digitale* e nella *tecnoassistenza*.

a) Per quanto riguarda *l'Area della prevenzione*, il programma prevedeva la prosecuzione nell'attuazione del *Piano Regionale di Prevenzione 2014-2018*.

Il *Piano* prevede 65 progetti, raggruppati in 10 programmi, finalizzati a promuovere azioni sui principali determinanti di salute e a potenziare le azioni di sanità pubblica (vaccinazioni e screening)¹⁰².

b) Per *l'Area dell'assistenza distrettuale*, la Regione si era proposta:

- in considerazione del sensibile incremento delle patologie croniche, di proseguire nella riorganizzazione della rete di continuità Assistenziale mediante l'attuazione di quanto previsto dal nuovo Accordo Integrativo Regionale - Riorganizzazione della Medicina Generale e Continuità Assistenziale H 24 (approvato con D.G.R. n. 903/2017)¹⁰³ e la graduale attuazione di quanto previsto dal Piano Regionale della Cronicità (approvato con D.G.R. n. 902/2017);
- di potenziare il sistema informatico territoriale, anche mediante l'implementazione del Fascicolo sanitario elettronico;
- di proseguire nelle azioni di contrasto al gioco d'azzardo patologico, mediante: la costruzione e il consolidamento di un sistema di intervento sociosanitario coordinato ed integrato; la messa a regime del Numero verde regionale per il gioco d'azzardo; la costituzione di due centri specifici per ciascuna Asl per il trattamento del disturbo in esame e di una rete di punti di prima accoglienza collocati in ciascun territorio distrettuale;
- di avviare il percorso graduale di valutazione per l'eventuale adesione definitiva al Programma REMS (Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza) proposto dalla Regione Marche per l'inserimento nelle strutture di cittadini residenti in Umbria;

¹⁰² Per quanto riguarda le vaccinazioni, non sono previste nel DEFR ulteriori azioni rispetto a quelle già avviate nel 2017 in seguito alla elaborazione del Piano Nazionale Prevenzione Vaccinale 2017-2019 (Intesa Stato-Regioni del 19.1.2017), recepito dalla Regione con D.G.R. n. 274/2017, nonché alle disposizioni della legge n. 119/2017 in materia di prevenzione vaccinale e di estensione dell'obbligatorietà delle vaccinazioni.

Riguardo agli *screening*, a partire da gennaio 2018 è prevista:

- l'attuazione della sperimentazione modifica del protocollo di *screening* per la prevenzione del cancro alla cervice uterina (modifica stabilita dalla Giunta regionale con atto n. 886/2017);
- l'attivazione della sperimentazione dello *screening* cardiovascolare rivolto alla popolazione sana, di ambo i sessi, di età compresa tra i 45 e i 59 anni. L'avvio di tale sperimentazione era previsto per il 2017 ma nel corso di tale anno, come risulta dalla "Relazione sullo stato di attuazione del programma di governo e sull'amministrazione regionale Anno 2017", il progetto è stato rimodulato prevedendo l'esecuzione del primo livello esclusivamente presso le farmacie e rivedendo, di conseguenza, gli accordi con le farmacie pubbliche e private per l'individuazione delle sedi che parteciperanno allo screening;
- l'introduzione di uno studio sperimentale per la prevenzione del cancro allo stomaco su aree ad alta intensità epidemiologica.

¹⁰³ L'accordo ha previsto la costituzione delle Aggregazioni Funzionali Territoriali (AFT), composte da medici di Assistenza Primaria e da medici di Continuità Assistenziale al fine di potenziare l'Assistenza domiciliare integrata (A.D.I.) e di ridurre i ricorsi impropri ai Pronto Soccorso ospedalieri. In tale ambito è previsto anche l'incremento del personale infermieristico per i programmi di assistenza domiciliare e nelle strutture residenziali per le attività di assistenza previste dal Piano Regionale della Cronicità.

- in tema di non autosufficienza, nell'ambito del Protocollo d'intesa sugli interventi del Piano Regionale Integrato per la Non Autosufficienza 2017-2019, di indirizzare maggiori risorse a sostegno della domiciliarità e delle famiglie nel lavoro di cura verso gli anziani non autosufficienti e di potenziare il sistema di controllo e di vigilanza

c) Quanto *all'Area dell'assistenza ospedaliera*, le linee programmatiche ribadivano il *modello integrato* tra le due Aziende Ospedaliero-Universitarie di Perugia e di Terni nonché tra le predette due Aziende e gli Ospedali di territorio, basata sulla definizione dei Percorsi Diagnostico Terapeutici Assistenziali (PDTA).

A tal fine si indicava l'obiettivo di proseguire nell'attuazione del cronoprogramma per l'adeguamento della dotazione dei posti letto ospedalieri accreditati e la sottoscrizione di Protocolli d'Intesa tra le Aziende sanitarie regionali per lo svolgimento di attività presso i Presidi Ospedalieri aziendali da parte di equipe di professionisti delle Aziende Ospedaliere o delle Aziende territoriali.

Riguardo all'integrazione con le regioni di confine Marche e Toscana, di cui alle intese sottoscritte in data 15.6.2016, si prevedeva:

- l'attuazione del progetto del Numero unico emergenze (N.U.E.) 112 per il quale sarà attivata una centrale operativa unica per Umbria e Marche e una per la Toscana;
- la ridefinizione della convenzione con la Regione Marche per l'Elisoccorso anche in volo notturno e per l'individuazione di elisuperfici nelle zone di confine (Orvietano, Lago Trasimeno e Valnerina).

Infine, per l'Area Ospedaliera il DEFR prevedeva la progettazione degli interventi di ricostruzione/riqualificazione/ristrutturazione dei Presidi Ospedalieri di Norcia e Cascia, danneggiati dal sisma.

d) Nell'ambito del *Programma degli investimenti in sanità*, è stata data indicazione di proseguire nelle seguenti attività:

- interventi di riqualificazione dell'Ospedale di Castiglione del Lago e della Casa della Salute di Città della Pieve;
- potenziamento tecnologico dell'area distrettuale del Lago Trasimeno;
- proseguimento delle procedure per la realizzazione dell'Ospedale unico di Narni e Amelia;
- ultimazione delle procedure di ammissione a finanziamento per alcuni interventi tra i quali, la realizzazione di un polo unico regionale di conservazione della documentazione sanitaria, la sostituzione di un acceleratore lineare in uso presso l'A.O. di Perugia, l'acquisto di un immobile a Foligno da destinare a servizi sanitari, l'adeguamento alla normativa antincendio delle strutture di proprietà della AUSL

Umbria n. 1, l'acquisto di apparecchiature per l'Ospedale di Città di Castello, l'acquisto del nuovo Centro di Salute di Castiglione del Lago, l'adeguamento alla normativa antincendio e antisismica dell'Ospedale di Umbertide, dello Stabilimento Ospedale Territoriale di Narni e Amelia e della Struttura "SIM Infanzia" per Neuropsicologia infantile di Terni.

- e) Quanto alle *azioni trasversali di sistema*, con il completamento, nel corso del 2018, della revisione del Regolamento regionale sull'accreditamento delle strutture sanitarie e dell'adozione delle "Linee guida per la stipula degli accordi contrattuali" (con le quali sono state introdotte nuove misure nell'individuazione dei budget delle Case di Cura private finalizzate al recupero della mobilità passiva interregionale), occorre procedere al monitoraggio dei risultati per verificarne gli esiti;
- f) Con riferimento alla *Sanità digitale* e alla *Tecnoassistenza*, si indicava la prosecuzione nella implementazione del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE)¹⁰⁴ e l'introduzione della sperimentazione su alcuni interventi di tecnoassistenza nelle c.d. "Aree interne" per quanto concerne alcune malattie croniche.

In merito all'attuazione delle predette azioni programmate, la Relazione della Presidente della Giunta riporta quanto segue.

- a) Per l'*Area della prevenzione* e, in particolare, con riferimento agli *screening*:
- è stato attivato lo *screening per la prevenzione del cancro alla cervice uterina*, secondo le nuove modalità¹⁰⁵;
 - benché siano state completate le relative attività propedeutiche, non si è provveduto all'invio degli inviti per lo *screening cardiovascolare* per le persone di età compresa tra 45 e 59 anni poiché "*è stato necessario risolvere alcune criticità [...] riguardanti il coinvolgimento dei MMG e l'individuazione da parte delle Aziende Sanitarie di percorsi/strutture di riferimento*";

¹⁰⁴ L'istituzione del FSE costituisce per la Regione un obiettivo di legislatura, in parte già realizzato nel 2016 e nel 2017. Da inizio dicembre 2017 è stato previsto il passaggio alla fase a regime con coinvolgimento di tutti i MMG e della continuità assistenziale della Regione. Ulteriore obiettivo per il 2018 è quello di implementare il contenuto del Fascicolo con ulteriori documenti, quali: le prescrizioni di specialistica e di farmaceutica; i verbali di pronto soccorso; le lettere di dimissione ospedaliera e i referti del sistema informativo radiologico. A tal fine, è prevista altresì la progettazione dell'integrazione tra il sistema del FSE e i sistemi informatici delle Aziende sanitarie regionali dai quali sono prodotti i richiamati documenti. I collegamenti tra il FSE, le informazioni del pronto soccorso e le dimissioni ospedaliere erano stati già programmati per il 2017 ma non sono stati attivati in attesa della definizione di un unico standard di trasmissione da parte del Ministero Salute e AGID (che supervisionano e coordinano l'implementazione del FSE), tali da consentire il colloquio tra sistemi regionali diversi.

¹⁰⁵ In particolare, sono state invitate tutte le donne di età tra i 25 e i 29 anni ad effettuare il Pap-test su strato sottile e le donne nella fascia di età 30-64 anni ad effettuare il test HPV primario di *screening*.

- è stato effettuato lo studio per la stima dell'incidenza e della mortalità per il cancro gastrico in Umbria, in particolare nelle zone dei distretti socio-sanitari dell'Alto Chiascio e dell'Alto Tevere che sono risultati *"tra le zone italiane a più alto rischio"*. Attualmente, è in fase di approvazione da parte della Giunta un progetto per l'avvio di uno specifico programma di prevenzione in tali aree.

b) Per l'Area dell'assistenza distrettuale e, in particolare, con riferimento agli *screening*:

- in attuazione del nuovo Accordo Integrativo Regionale – Riorganizzazione della Medicina Generale e Continuità Assistenziale (ex D.G.R. n. 903/2017), sono state costituite, come da programma, le Aggregazioni Funzionali Territoriali (AFT), composte da medici di assistenza primaria e medici di continuità assistenziale (n. 20 AFT per l'Ausl Umbria n. 1, alle quali aderiscono complessivamente n. 518 medici – n. 16 AFT per l'Ausl Umbria n. 2, alle quali aderiscono n. 421 medici)¹⁰⁶.
- l'Azienda USL Umbria n. 1 ha attivato sperimentalmente una Centrale Operativa Territoriale (COT) nel Distretto del Perugino e l'Azienda Usl Umbria n. 2 ha previsto l'istituzione di n. 2 COT (una presso la sede AFT Foligno, per l'Area Nord ed una presso la sede del 118 di Terni per l'Area Sud);
- riguardo all'attuazione del Piano Regionale della Cronicità, le Aziende sanitarie hanno attivato gruppi di lavoro interaziendali con le Aziende Ospedaliere e, per le malattie neurodegenerative di riferimento sono stati attivati corsi di formazione per personale sanitario medico e non medico ed è stata attivata una sperimentazione per la malattia di Parkinson presso il Centro Ospedaliero di Riabilitazione Intensiva di Passignano sul Trasimeno;
- è stato implementato il sistema informativo territoriale con la messa in rete di sistemi che consentono di monitorare le attività erogate in assistenza domiciliare, in residenzialità e semiresidenzialità, negli *hospice*, per le cure palliative territoriali, per la salute mentale e i servizi di tossicodipendenza. Nel corso dell'anno è stato anche predisposto il sistema informatizzato che consente di raccogliere informazioni sulle attività delle carceri (con i dovuti sistemi di sicurezza

¹⁰⁶ In tale ambito, in esito alle riunioni con le OO.SS. di parte privata firmatarie dell'Accordo di cui alla D.G.R. n. 903/2017, è stato altresì sottoscritto l'Accordo Integrativo Regionale dei Medici di Medicina Generale per l'anno 2018 (approvato dalla Giunta con atto n. 698/2018), che integra e perfeziona quanto già sancito dalla precedente Intesa con approfondimento delle tematiche riguardanti: il sistema informativo delle AFT; la formazione dei MMG su fascicolo sanitario elettronico; le modalità di erogazione delle indennità, MMG/MCA, inerenti ai nuovi compiti di integrazione nelle AFT ed in particolare per il F.S.E. ed il *Patienty Summary*; il regolamento regionale per la disciplina e il funzionamento delle AFT.

Secondo quanto previsto dall'art. 16 di tale Accordo, al termine della fase sperimentale presso ciascuna AFT sarà garantita la presenza di due unità di personale infermieristico, per garantire l'espletamento dei compiti per programmi di assistenza domiciliare e per l'attività di assistenza previste dal Piano Regionale della Cronicità.

- e privacy). È stata anche diffusa una procedura informatizzata per la semplificazione dei percorsi di dimissione protetta dall'ospedale al territorio;
- per le azioni di contrasto al gioco d'azzardo patologico, nel 2018: si è stabilizzato il servizio del Numero Verde (ed è stato erogato il finanziamento per la continuità dello stesso); sono stati costituiti ed attivati due nuovi centri specifici per il trattamento del disturbo da gioco di azzardo (uno a Perugia ed uno a Terni); è stata avviata la costituzione di una rete di prima accoglienza e programmata la relativa formazione per gli operatori sanitari;
 - in tema di non autosufficienza, sono state integrate le risorse provenienti dal Fondo nazionale con risorse del bilancio regionale per gli anni 2018-2020.

c) *Per l'Area dell'assistenza ospedaliera:*

- è proseguita la sottoscrizione degli accordi tra l'Azienda Ospedaliera di Perugia e le Aziende territoriali, con conseguenti miglioramenti in termini di liste di attesa e di mobilità sanitaria passiva;
- sono proseguite anche le attività per l'attuazione del progetto di attivazione della Centrale Unica di Risposta (CUR – Numero Unico Emergenze 1-1-2) di cui al Protocollo d'Intesa tra le regioni Umbria, Marche e Toscana¹⁰⁷ (di cui n. 1 centrale per le regioni Umbria e Marche e n. 1 per la Toscana);
- in data 15 gennaio 2018 è stato sottoscritto il nuovo Protocollo d'Intesa tra la Regione Marche, la Regione Umbria, l'Azienda Ospedaliero Universitaria Ospedali Riuniti Umberto I – G.M. Lancisi-G. Salesi e l'Azienda Ospedaliera di Perugia, relativo all'Elisoccorso, che avrà durata triennale.

¹⁰⁷ In particolare, è stato riferito che la Regione Marche alla quale compete la realizzazione della CUR presso Jesi (AN), sta procedendo nell'attuazione del Progetto in argomento e che sino ad oggi si è proceduto alle seguenti azioni:

- approvazione della Legge Regionale Marche n. 31 del 31.07.2018 con inserimento della CUR 1-1-2 all'interno dell'Agenzia Regionale Sanitaria e disposizioni finanziarie per il reclutamento del personale dedicato alla Centrale Unica di Risposta;
- approvazione da parte della Giunta Regionale Marche (DGRM n. 1366 del 15.10.2018) del Progetto Definitivo per la realizzazione della Centrale Unica di Risposta 1-1-2 ed assegnazione alle diverse componenti regionali interessate alla realizzazione del progetto delle rispettive attività;
- approvazione da parte della Giunta Regionale (DGRM n. 1694 del 10.12.2018) del programma triennale 2019 – 2020 del fabbisogno del personale dell'Agenzia Regionale Sanitaria (Piano Occupazionale per la Centrale Unica di Risposta);
- Determina del Direttore Generale dell'ASUR n. 697 dell'11.12.2018 con la quale sono stati nominati i progettisti, collaboratori e RUP per la predisposizione della procedura di gara per l'affidamento dei servizi di assistenza tecnica e manutenzione del software "call center NUE 1-1-2", denominato EMMA NUE 1-1-2, fornito in riuso dalla Regione Lombardia.

E' stato inoltre evidenziato che in data 10 dicembre, presso il Ministero dell'Interno, si è tenuto un incontro tra le componenti interessate alla realizzazione del progetto nel corso del quale è stato presentato il cronoprogramma previsto per la attivazione della CUR Marche – Umbria, in accordo con le tempistiche condivise con la Regione Toscana per la CUR vicaria.

d) Relativamente al *Programma degli investimenti in sanità*:

- sono stati completati gli interventi di messa a norma e potenziamento tecnologico relativi agli ospedali di Castiglione del Lago e alla casa della salute di Città della Pieve;
- è stato completato il potenziamento tecnologico dell'area distrettuale del Lago Trasimeno;
- è in corso la progettazione esecutiva per la realizzazione dell'Ospedale di Narni e Amelia, che tiene conto delle modifiche progettuali proposte dalla Azienda Usl Umbria n. 2;
- sono ancora in corso le procedure di ammissione a finanziamento degli ulteriori interventi programmati, finanziati con l'Accordo di Programma del 5.3.2013 (ex legge n. 67/1988) e con la Delibera CIPE n. 16/2013 (v. nel dettaglio paragrafo 6.4).

e) Per quanto concerne le *azioni trasversali di sistema*, nel corso del 2018 si è dato avvio alla revisione della D.G.R. 1492/2017, che ridefiniva la classificazione e gli standard delle strutture residenziali e semiresidenziali della Regione. Secondo quanto riportato nella Relazione della Presidente, l'atto è stato partecipato con gli attori regionali del sistema e successivamente si procederà alle eventuali integrazioni e alla ridefinizione delle tariffe.

f) In merito alla *Sanità digitale e alla Tecnoassistenza*:

- proseguendo nell'implementazione del Fascicolo Sanitario Elettronico, è stato realizzato il servizio di raccolta del "consenso al pregresso" per acquisire la documentazione sanitaria pregressa all'apertura del fascicolo, è stato attivato il servizio di interoperabilità con il sistema nazionale per acquisire le prescrizioni e le erogazioni di farmaceutica e di specialistica prodotte da settembre 2017, sono stati realizzati e attivati i servizi di interoperabilità verso l'infrastruttura INI (infrastruttura Interoperabilità Nazionale) per consentire l'alimentazione del fascicolo di un cittadino assistito in Umbria con documenti sanitari prodotti fuori Regione e del fascicolo dei cittadini assistiti fuori Regione con documenti prodotti nella Regione Umbria;
- è stato avviato e sta per concludersi lo studio di fattibilità per la realizzazione di un Sistema Informativo Regionale di Telesalute, a supporto di una centrale di servizi regionale unica di telemedicina al fine di fornire servizi di assistenza e monitoraggio per i cittadini affetti da patologie croniche, utilizzando le tecnologie ICT e avvalendosi sia delle nuove forme organizzative nate sul territorio presiedute

nell'arco delle 24 ore da medici di medicina generale e di continuità assistenziale, a volte supportati dalla figura dell'infermiere, sia delle farmacie. Al termine dello studio di fattibilità, è previsto l'avvio della fase sperimentale con coinvolgimento dei cittadini affetti da patologie croniche e residenti nelle aree interne.

6.2.2. Missione 12: "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia"

Il nuovo *Piano sociale regionale*¹⁰⁸, che si avvale delle risorse della programmazione comunitaria 2014-2020, intende: "rilanciare la centralità della Zona sociale"; definire più chiaramente "le forme e i modelli per l'integrazione socio-sanitaria"; rilanciare i "processi partecipativi di territorio da cui sviluppare *partnership* pubbliche-private", a fronte degli accresciuti bisogni delle persone, legati principalmente alla crisi economica ed ai mutamenti demografici, ai quali corrisponde una sostanziale diminuzione delle risorse a disposizione.

La missione si articola nei seguenti programmi:

Programma 1201 – Interventi per l'Infanzia e i Minori e per Asili Nido
Programma 1202 – Interventi per la Disabilità
Programma 1203 – Interventi per gli Anziani
Programma 1204 – Interventi per i Soggetti a Rischio Esclusione Sociale
Programma 1205 – Interventi per le Famiglie
Programma 1207 – Programmazione e Governo della Rete dei Servizi Socio-Sanitari e Sociali
Programma 1208 – Cooperazione ed associazionismo
Programma 1210 – Politica Unitaria Regionale Diritti Sociali e Famiglia

Nell'ambito del nuovo *Piano sociale regionale*, nel 2018 era previsto:

- per il superamento della *condizione di povertà estrema e di emarginazione*, la sostituzione delle misure di Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA e SIAPiù), già attuate nei precedenti anni, con il Reddito di Inclusione (ReI), quale misura unica a livello nazionale;
- la prosecuzione nell'implementazione delle attività (in larga parte già avviate negli anni precedenti) delle misure previste nel Programma Operativo Regionale del Fondo Sociale Europeo 2014-2020 - POR Fse, riconducibili alle aree di intervento storiche del *welfare*;
- sul fronte della *promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo*, l'impiego di risorse provenienti sia dal POR Umbria FSE (per il finanziamento di

¹⁰⁸ Approvato dall'Assemblea legislativa con deliberazione n. 156 del 7.3.2017.

cooperative/imprese sociali) sia dal Fondo Sanitario Nazionale (per il finanziamento di associazioni di volontariato e/o Onlus, nell'ambito del Piano Regionale di Prevenzione 2014/2018);

- l'emanazione di specifici bandi per *progetti di sostegno del lavoro intramurario carcerario*;
- la messa a punto in via definitiva del nuovo Regolamento regionale sulla "Disciplina in materia di servizi residenziali per minori"¹⁰⁹, con l'implementazione delle rette dei servizi residenziali per i minorenni;
- il completamento del quadro di riferimento per la determinazione dei requisiti minimi in possesso delle strutture sanitarie e sociosanitarie per minori;
- la revisione dei Regolamenti regionali n. 16/2012 ("Disciplina in materia di autorizzazione al funzionamento dei servizi socio-assistenziali a carattere residenziale e semiresidenziale per le persone anziane autosufficienti") e n. 4/2014 ("Disciplina in materia di autorizzazione al funzionamento dei servizi socio assistenziali a carattere residenziale per le persone adulte in situazione di disagio e marginalità sociale");
- l'elaborazione di progetti per interventi di assistenza sociale alle popolazioni colpite dagli *eventi sismici* del 2016 e seguenti, in considerazione del permanere delle condizioni di parziale disagio dovuto alla fase della *Ricostruzione*.

Riguardo all'attuazione delle azioni programmate, nella Relazione del Presidente della Giunta si evidenzia quanto segue.

Nell'ambito delle azioni previste per il superamento della *condizione di povertà estrema e di emarginazione*, con D.G.R. n. 882 del 4.8.2018 è stato approvato il primo Piano Regionale di contrasto alle povertà e all'esclusione sociale (contenente la programmazione di tutti gli interventi attuati ed attuabili sui comuni della Regione) e sono proseguite le attività di programmazione degli interventi POR FSE.

Riguardo alle misure di sostegno, oltre alla prosecuzione della misura nazionale (prima SIA ora denominata Reddito di Inclusione Re.I.) è stata avviata anche la misura regionale "SIApiù adulti vulnerabili"¹¹⁰.

¹⁰⁹ Tale Regolamento, preadottato dalla Giunta regionale con atto n. 532 del 17.5.2017, disciplina i requisiti per i servizi residenziali per minorenni, individua nuove tipologie di servizi che potranno essere autorizzati e definisce il percorso di accoglienza, inserimento, permanenza ed eventuale reinserimento in famiglia del minorenne, garantendo una presa in carico orientata alla promozione del benessere, alla prevenzione dell'insorgere di situazioni di pregiudizio e a rendere possibile l'attuazione di progetti individualizzati di cura e protezione.

¹¹⁰ Trattasi di misura finalizzata ad offrire ai cittadini in condizione di povertà un servizio di orientamento, tutoraggio e tirocinio presso aziende umbre. In tale ambito sono state programmate risorse per complessivi

Nell'ambito della *promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo* sono in fase di completamento i progetti per la prevenzione del benessere delle persone anziane (finanziati con Fondo sanitario regionale) e per le attività culturali, ricreative e sportive e l'accesso alla "Cittadinanza Digitale" (finanziati con risorse del POR FSE Umbria 2014-2020).

Non è stata invece attuata la programmata emanazione di specifici bandi per *progetti di sostegno del lavoro intramurario*, rinviata al 2019.

Sempre nell'ambito delle misure previste dal POR FSE 2014-2020 (Asse 2 RA Rafforzamento dell'economia sociale e Asse 3 Competitività delle PMI) nel 2018 è stato approvato l'avviso pubblico in regime di concessione per la presentazione di progetti sperimentali del Terzo settore riferiti ad Azioni innovative di welfare territoriale e a dicembre è stata approvata la graduatoria dei progetti da finanziare.

In materia di *azione per i minori* la Giunta regionale ha approvato i criteri per la determinazione delle rette dei servizi residenziali per minorenni (D.G.R. n. 692 del 25.6.2018), in attuazione delle disposizioni di cui all'art.18, comma 5, del Regolamento regionale n. 7/2017 (recante "Disciplina in materia di servizi residenziali per minorenni").

Riguardo *all'area sanitaria e socio-sanitaria* la prevista revisione dei Regolamenti regionali nn. 16/2012 e n. 4/2014 è stata posticipata in vista della armonizzazione e/o definizione di nuova normativa in materia.

Nel corso del 2018, invece, non si è reso necessario procedere alla elaborazione di ulteriori progetti (e alla conseguente riprogrammazione di risorse regionali) per *l'assistenza sociale alle popolazioni colpite dagli eventi sismici* in quanto dal 2017 le zone colpite dal Terremoto hanno potuto attingere a risorse provenienti da differenti fonti di finanziamento¹¹¹.

6.3. L'equilibrio di bilancio nel Sistema Sanitario Regionale

Nel 2018 sia la Regione che le Aziende sanitarie dell'Umbria hanno assicurato l'equilibrio economico della gestione sanitaria, come si desume dalla tabella che segue.

€ 1.996.000, destinate a raggiungere oltre 420 cittadini in condizioni di povertà (mediante la corresponsione di € 666 al mese per sei mesi ai cittadini impegnati a svolgere il tirocinio).

¹¹¹ In particolare, dalle seguenti fonti di finanziamento: POR Umbria FSE OT 9 inclusione sociale e contrasto alle povertà; PON FSE Inclusione Avviso n. 3/2016 annualità 2017-2018-2019; Fondo nazionale Povertà annualità 2017-2018-2019; SIA AREE SISMA.

VOCE MODELLO CE IV Trimestre 2018	GSA	ASL UMBRIA 1	ASL UMBRIA 2	AO PG	AO TR	CONSOLIDATO REGIONALE
RISULTATO DI ESERCIZIO al IV Trimestre 2018 (in migliaia di euro)	104	0	0	0	12	116

6.3.1 La sanità umbra nel *banchmarking* nazionale

Come è noto, l'articolo 27 del Decreto Legislativo 6 maggio 2011, n. 68 prevede che il Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, determini annualmente i costi e i fabbisogni *standard* regionali.

Il fabbisogno sanitario *standard* delle singole regioni a statuto ordinario è determinato applicando a tutte le regioni i valori di costo rilevati nelle tre Regioni di riferimento, scelte dalla Conferenza Stato-Regioni sulla base, oltre che dei livelli di erogazione del LEA e delle condizioni di equilibrio economico, anche di appositi criteri di qualità, appropriatezza ed efficienza dei servizi erogati, definiti preventivamente con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri¹¹².

¹¹² 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.

La metodologia applicata per la definizione dei predetti criteri di qualità per la scelta delle regioni di riferimento ai fini della determinazione dei costi e dei fabbisogni standard è stata adottata con delibera del Consiglio dei Ministri dell'11 dicembre 2012 recante *"Definizione dei criteri di qualità dei servizi erogati, appropriatezza ed efficienza, per la scelta delle regioni di riferimento ai fini della determinazione dei costi e fabbisogni standard nel settore sanitario"*.

Il procedimento prevede la costruzione degli indicatori di efficienza e dell'indicatore finale di qualità ed efficienza (IQE), generato dall'applicazione contestuale di alcune variabili; in particolare, dopo aver individuato le regioni in equilibrio economico sulla base dei risultati relativi al secondo esercizio precedente a quello di riferimento, il calcolo dell'IQE per la formulazione della graduatoria viene effettuato utilizzando i seguenti indicatori:

- 1) punteggio griglia LEA;
- 2) incidenza percentuale avanzo/disavanzo sul finanziamento ordinario risultante, dai dati CE consolidati regionali consuntivo;
- 3) degenza media pre-operatoria;
- 4) percentuale interventi per frattura femore operati entro due giorni;
- 5) percentuale dimessi da reparti chirurgici con DRG medici;
- 6) percentuale di ricoveri con DRG chirurgico sul totale ricoveri;
- 7) percentuale di ricoveri ordinari con DRG ad alto rischio di inappropriatezza;
- 8) percentuale di ricoveri diurni di tipo diagnostico sul totale dei ricoveri;
- 9) percentuale dei casi medici con degenza oltre soglia per pazienti con età ≥ 65 anni sul totale dei ricoveri medici su pazienti con età ≥ 65 anni;
- 10) scostamento dallo standard previsto per l'incidenza della spesa per assistenza collettiva sul totale della spesa (5%);
- 11) scostamento dallo standard previsto per l'incidenza della spesa per assistenza distrettuale sul totale della spesa (51%);
- 12) scostamento dallo standard previsto per l'incidenza della spesa per assistenza ospedaliera sul totale della spesa (44%);
- 13) spesa pro capite per assistenza sanitaria di base;
- 14) spesa farmaceutica pro capite;
- 15) costo medio dei ricoveri per acuti in degenza ordinaria;
- 16) costo medio per ricovero post acuto;
- 17) spesa per prestazione e assistenza specialistica – Attività clinica;
- 18) spesa per prestazione e assistenza specialistica – Laboratorio;
- 19) spesa per prestazione e assistenza specialistica – Diagnostica strumentale.

Nella individuazione delle regioni di riferimento viene inoltre contemplato che si debba tenere conto dell'esigenza di garantire una rappresentatività in termini di appartenenza geografica al nord, al centro e al sud, con almeno una Regione di piccola dimensione geografica.

Nella graduatoria predisposta secondo gli indicatori elaborati con riferimento all'anno 2015¹¹³, l'Umbria è risultata per il 2018 la prima in graduatoria delle cinque regioni elegibili¹¹⁴ 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 2016¹¹⁵, l'Umbria, risultando seconda tra le cinque regioni elegibili¹¹⁶, 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 dal Tavolo di verifica degli adempimenti regionali (per l'anno 2017) istituito presso il MEF dalla Intesa Stato-Regioni del 23.3.2005¹¹⁷, quale atto presupposto per l'accesso alla quota premiale del FSN per il relativo anno¹¹⁸.

¹¹³ Come riportato nella richiamata "Nota metodologica", *"i dati relativi ai risultati economici ultimi disponibili accertati dai Tavoli tecnici risultano essere, a tutt'oggi, solo quelli relativi all'anno 2015 [...]". Ne consegue che, per ragioni di coerenza e di confrontabilità tra dati, si è reso necessario utilizzare i dati del modello LA relativi all'anno 2015 e i dati di attività registrati nello stesso anno"*.

¹¹⁴ 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 elegibili sono risultate, nell'ordine: Umbria, Emilia-Romagna, Marche, Lombardia e Veneto.

¹¹⁵ Anche in tale caso, come è possibile appurare dalla "Nota metodologica" n. 0032826 del 23 ottobre 2018, i dati economici 2016 risultano gli ultimi disponibili accertati dai Tavoli tecnici.

¹¹⁶ Come evidenziato nella predetta nota metodologica n. 0032826/2018, per il 2019 le cinque regioni elegibili sono risultate, nell'ordine: Piemonte, Umbria, Emilia-Romagna, Marche e Veneto.

¹¹⁷ In particolare, il cd. "sistema premiale" in sanità è stato introdotto dall'Accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001 e consiste nel subordinare l'erogazione a ciascuna Regione di una parte del finanziamento del SSN, detta "quota premiale" (il cui ammontare è fissato per legge) al rispetto di alcuni adempimenti verificati annualmente, tra i quali, *in primis*, quello concernente l'equilibrio di bilancio del proprio Servizio sanitario (SSR).

La successiva Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005, nel confermare i precedenti adempimenti oggetto di verifica annuale ai fini dell'accesso alla quota premiale del finanziamento del SSN, ha inoltre disposto la costituzione dei due Tavoli di monitoraggio attualmente operanti in campo sanitario nell'ambito del sistema premiale, ai quali partecipano, oltre ai due livelli di governo del settore sanitario (Stato e Regioni), anche l'Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali (AGENAS) e l'Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA).

a) il Tavolo per la verifica degli adempimenti regionali, istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, coordinato da un rappresentante del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS);
b) il Comitato permanente per l'erogazione dei LEA, istituito presso il Ministero della salute.

¹¹⁸ L'esito positivo della verifica riferito dalla Regione è evidenziato nel Rapporto n. 5 dell'anno 2018 relativo al "Monitoraggio della Spesa Sanitaria" elaborato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

6.3.2 Gli atti di programmazione finanziaria e le direttive alle Aziende Sanitarie

Anche per l'esercizio 2018, la Regione ha confermato l'equilibrio di bilancio del sistema sanitario quale "principio inderogabile" rimarcando, nell'ambito dei provvedimenti di programmazione sanitaria regionale, l'impegno delle singole Aziende sanitarie e del Sistema sanitario regionale nel suo complesso, a porre in essere le azioni necessarie per il contenimento della spesa sanitaria compatibilmente con l'obiettivo inderogabile della salvaguardia dell'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza.

Con deliberazione n. 1252 del 30 ottobre 2017 la Giunta ha formulato le linee di indirizzo vincolanti per le Aziende Sanitarie anche al fine della predisposizione dei bilanci di previsione per l'esercizio 2018. In particolare, con tale atto la Giunta ha:

- a) destinato alle aziende del Sistema Sanitario Regionale (S.S.R.), in attesa del riparto definitivo, risorse per complessivi € 1.568.320.423;
- b) dettato i "primi" indirizzi e vincoli in attesa del riparto definitivo dei fondi, quali strumenti di *governance* economico-finanziaria, anche mediante "tetti di spesa" (accordi di mobilità intra-regionale, volumi finanziari massimi delle strutture private, appropriatezza dei ricoveri, spesa farmaceutica, dispositivi medici, rimborso dei farmaci erogati direttamente da parte delle Aziende Ospedaliere, acquisto di beni e servizi¹¹⁹, costi del personale, costi di produzione);
- c) confermato l'equilibrio economico finanziario quale obiettivo per il S.S.R. e vincolo per le singole Aziende sanitarie (con verifica trimestrale);

¹¹⁹ Nell'impartire gli "Indirizzi in ordine alla spesa per acquisto di beni e servizi" (Allegato n. 1 alla D.G.R. 1252/2017, la Regione ha richiamato sia quanto raccomandato da questa Sezione nella "Relazione allegata alla decisione di parifica del Rendiconto Generale della Regione esercizio finanziario 2016", sia dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti nella "Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni – Esercizio 2015", circa la necessità di proseguire nell'incremento delle procedure di centralizzazione degli acquisti di beni e servizi, mediante il rafforzamento dell'interazione e dell'integrazione tra le Aziende del Sistema Sanitario Regionale. In tale ambito la Regione ha ribadito il ruolo centrale dell'attività di programmazione degli acquisti e di coordinamento e monitoraggio delle procedure di gara da parte delle direzioni aziendali, anche al fine di pervenire a "tempistiche di gara correlate alle reali esigenze gestionali delle Aziende".

Negli indirizzi, la Regione ha altresì chiamato le Aziende alla verifica delle attività poste in essere dalla Centrale Regionale di acquisto (C.R.A.S.) e ad esercitare i poteri di direzione, vigilanza, controllo e indirizzo della gestione "del tutto simili a quelli esercitati sui propri uffici, nel rispetto della normativa vigente statale e regionale di riferimento".

Ulteriori indirizzi in materia di acquisto di beni e servizi sono stati impartiti con la D.G.R. n. 1138 del 15 ottobre 2018 (Allegato 2), con i quali la Regione ha fornito puntuali indicazioni, richiamando l'attenzione delle Aziende su quanto raccomandato da questa Sezione nella "Relazione allegata alla decisione di parifica del Rendiconto Generale della Regione Umbria esercizio finanziario 2017", circa la necessità di una sempre più corretta programmazione degli acquisti ed di un maggiore ricorso alle committenze centralizzate, anche al fine di evitare l'ingiustificato ricorso alle proroghe contrattuali più volte segnalato dalla Sezione stessa, in alcuni casi anche su conforme indicazione del Collegio Sindacale.

d) subordinato la possibilità per ciascuna Azienda di effettuare investimenti con contributi in conto esercizio finalizzati alla salvaguardia dell'equilibrio economico di gestione;

e) disposto la redazione da parte delle Aziende del Piano degli Investimenti¹²⁰ e individuato le priorità da soddisfare nel proseguimento della messa a norma delle strutture ospedaliere e territoriali (con interventi di adeguamento alla normativa antincendio e di riduzione della vulnerabilità sismica) e nel completamento delle opere già realizzate o in corso di realizzazione.

A seguito dei provvedimenti statali definitivi di riparto delle disponibilità finanziarie di parte corrente e di verifica dell'andamento della spesa per i principali fattori produttivi (tra cui i farmaci innovativi e i farmaci oncologici innovativi), la Giunta ha definito il livello di finanziamento complessivo delle Aziende Sanitarie per il 2018 (D.G.R. n. 1138 del 15 ottobre 2018)¹²¹.

Con successiva D.G.R. n. 1516 del 20 dicembre 2018 sono state quindi definite le linee guida per la stipula degli accordi contrattuali tra le strutture erogatrici pubbliche, le Aziende USL e le strutture private per il periodo 2019-2020. Con il medesimo atto sono stati altresì definiti i volumi finanziari massimi per gli anni 2018-2019.

6.3.3 Le fonti e il riparto del finanziamento pubblico

Con le Intese Stato-Regioni del 1° agosto 2018, è stato determinato il riparto del Fondo Sanitario Nazionale per l'anno 2018.

Per la Regione Umbria, il fabbisogno è risultato il seguente:

¹²⁰ Nell'Allegato 2 alla D.G.R. n. 1252/2017 la Regione ha richiamato le *"Note di compilazione"* del Piano degli investimenti in sanità approvate con la D.G.R. n.1383/2014, fornendo indicazioni specifiche per la predisposizione del Piano stesso mediante la compilazione delle schede *"Piano degli investimenti"* e *"Alienazioni poste a finanziamento del Piano degli Investimenti"*.

¹²¹ In particolare, il finanziamento pubblico del Servizio Sanitario regionale per il 2018 è stato quantificato in € 1.670.223.462, al netto della mobilità interregionale, incluso il finanziamento relativo agli obiettivi di PSN e quote finalizzate.

FABBISOGNO SANITARIO REGIONE UMBRIA ANNO 2018 (Intese Stato-Regioni 1° agosto 2018)	
Descrizione	Importo
FSN INDISTINTO	1.644.341.958
UTILIZZO QUOTA PREMIALE E QUOTA PARTE OBIETTIVI DI PSN	3.703.689
Totale fabbisogno Umbria	1.648.045.647

Le fonti di finanziamento del fabbisogno, come desunte dalle richiamate Intese, sono esposte nella tabella che segue:

FONTI DI FINANZIAMENTO FABBISOGNO SANITARIO REGIONE UMBRIA Anno 2018 (Intese Stato-Regioni 1° agosto 2018)		
Descrizione	Importo	
Ricavi e entrate proprie convenzionali delle aziende sanitarie	34.031.402	
IRAP	209.850.000	
Addizionale IRPEF	131.401.000	
Integrazione ex d. lgs. n. 56/2000 (Compartecipazione IVA + Fondo perequativo)	1.264.764.509	
<i>Totale finanziamento FSN Indistinto</i>		1.640.046.911
Fondo sanitario nazionale - (vaccini/stabilizzazioni/screening Intese nn. 147-146/2018)	4.295.046	
Quota premiale Intesa Stato-Regioni n. 151/CSR /2018)	3.703.689	
<i>Totale finanziamento quota premiale e vincolate</i>		7.998.735
TOTALE FINANZIAMENTO FABBISOGNO 2018		1.648.045.646

Le tabelle che seguono evidenziano le risorse complessivamente destinate al Sistema sanitario regionale e la ripartizione delle stesse alle Aziende:

DISPONIBILITA' FINANZIARIE COMPLESSIVE DA DESTINARE AL FINANZIAMENTO DEL S.S.R. Anno 2018		
Descrizione		Importo
Fabbisogno sanitario	+	1.648.045.647
Entrate convenzionali proprie Aziende	-	34.031.402
Obiettivi di PSN	+	18.174.510
Pay-back	+	4.000.000
Mobilità internazionale	+	4.129.459
Altre quote vincolate FSN (farmaci innovativi, oncologici innovativi, sanità penitenziaria, edtracomunitari, fondo esclusività)	+	16.000.000
Risorse regionale Extra LEA	+	1.000.000
Quota di solidarietà regioni colpite dal sisma	+	1.400.000
Risorse da accantonamenti GSA	+	11.505.248
Disponibilità finanziarie complessive		1.670.223.462

ASSEGNAZIONE DELLE DISPONIBILITA' FINANZIARIE COMPLESSIVE ANNO 2018							
Descrizione	RIPARTO FSR INDISTINTO UMBRIA Anno 2018 (D.G.R. n. 1138/2018) (a)	RIPARTO OBIETTIVI DI PIANO SANITARIO NAZIONALE (Intesa 149/CSR 1.8.2018 - D.G.R. n. 1399/2017) (b)	RISORSE VINCOLATE PER FARMACI INNOVATIVI, FARMACI ONCOLOGICI INNOVATIVI E SANITA' PENITENZIARIA (D.G.R. n. 1399/2017) (c)	MOBILITA' INTERNAZIONALE (acconto 2018 e conguaglio 2013-2017) (Intesa 148/CSR 1.8.2018 - D.G.R. n. 1399/2017) (d)	QUOTA DI SOLIDARIETA' IN FAVORE DELLE REGIONI COLPITE DAL SISMA (Intesa 168/CSR 20.9.2018 - D.G.R. n. 1399/2017) (e)	UTILIZZO QUOTE ANNI PRECEDENTI ACCANTONATE DALLA GSA (PER FARMACI INNOVATIVI ED ONCOLOGICI INNOVATIVI ED ALTRI ACCANTONAMENTI) (D.G.R. n. 1399/2017) (f)	TOTALE RIPARTO DEFINITIVO FSR (al netto dei ricavi ed entrate proprie delle Aziende) (g = a + b + c + d + e + f)
AUSL UMBRIA N. 1	795.817.050	8.480.350	4.400.000	3.129.459	400.000	3.600.000	815.826.859
AUSL UMBRIA N. 2	661.779.448	7.494.160	8.450.000	1.000.000	1.000.000	300.000	680.023.607
A.O. PERUGIA	66.300.122	1.200.000	2.100.000			5.000.000	74.600.122
A.O. TERNI	45.227.014	1.000.000	1.050.000			2.605.248	49.882.262
Totale assegnato alle Aziende	1.569.123.633	18.174.510	16.000.000	4.129.459	1.400.000	11.505.248	1.620.332.850
Risorse trattenute dalla GSA							49.890.612
Totale disponibilità finanziarie complessive anno 2018							1.670.223.462
Fonte: Corte dei conti da atti trasmessi dalla Regione							

6.3.4 La sanità nel bilancio della Regione Umbria

*L'articolo 20 del decreto legislativo n. 118/2011 prevede che "Nell'ambito del bilancio, le regioni garantiscono un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l'esercizio in corso."*¹²²

Anche per il 2018 la Regione Umbria ha esercitato la scelta di gestire direttamente una quota del finanziamento del proprio servizio sanitario, individuando nella propria struttura organizzativa lo specifico centro di responsabilità denominato Gestione Sanitaria Accentrata (G.S.A.), di cui all'articolo 22 del d. lgs. n. 118/2011.¹²³

¹²² Il comma 1, del richiamato articolo 20, prosegue nei seguenti termini: "...A tal fine le regioni adottano un'articolazione in capitoli tale da garantire, sia nella sezione dell'entrata che nella sezione della spesa, ivi compresa l'eventuale movimentazione di partite di giro, separata evidenza delle seguenti grandezze:

A) Entrate:

a) finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante dalle fonti di finanziamento definite nell'atto formale di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle relative fonti di finanziamento intercettate dall'ente regionale, ivi compresa la mobilità attiva programmata per l'esercizio;
b) finanziamento sanitario aggiuntivo corrente, quale derivante dagli eventuali atti regionali di incremento di aliquote fiscali per il finanziamento della sanità regionale, dagli automatismi fiscali intervenuti ai sensi della vigente legislazione in materia di copertura dei disavanzi sanitari, da altri atti di finanziamento regionale aggiuntivo, ivi compresi quelli di erogazione dei livelli di assistenza superiori rispetto ai LEA, da pay back e da iscrizione volontaria al Servizio sanitario nazionale;

c) finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso;

d) finanziamento per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'articolo 20, della legge n. 67 del 1988;

B) Spesa:

a) spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio e il pay back;

b) spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza sanitaria superiori ai LEA;

c) spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso;

d) spesa per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'articolo 20, della legge n. 67 del 1988".

¹²³ In conformità al disposto dell'articolo 19 del d. lgs. n. 118/2011, la Regione Umbria, con D.G.R. n. 1594/2011, ha individuato la propria "Gestione Sanitaria Accentrata" (G.S.A.), nominando il relativo responsabile.

La struttura è articolata nell'ambito del Servizio "Programmazione economico-finanziaria degli investimenti e controllo di gestione" della Direzione Regionale "Salute, Welfare. Organizzazione e Risorse Umane".

Il responsabile della GSA è coadiuvato dalle seguenti posizioni organizzative:

a) Posizione organizzativa professionale "attuazione della gestione sanitaria Accentrata e del Bilancio Consolidato del SSR";

b) Posizione organizzativa "Pianificazione economico-finanziaria e controllo di gestione".

Con successiva D.G.R. n. 742/2012 ("Individuazione del terzo responsabile regionale con riferimento alla Gestione Sanitaria Accentrata") è stato nominato il Dirigente del Servizio "Controllo di gestione, analisi finanziarie, economiche e patrimoniali" della Direzione Regionale Risorse Umbra, in qualità di terzo responsabile regionale.

Le funzioni attribuite al predetto responsabile sono le seguenti:

a) verifica, ai sensi dell'art. 22, comma 3, lettera d), del d.l. n. 118/2011: a.1) della regolare tenuta dei libri contabili e della contabilità, a.2) della riconciliazione dei dati della gestione accentrata con le risultanze del bilancio finanziario, a.3) della riconciliazione dei dati di cassa, a.4) della coerenza dei dati inseriti nei modelli ministeriali di rilevazione dei conti con le risultanze della contabilità;

Nella Relazione della Giunta al Rendiconto generale 2018 della Regione si evidenzia che non è stata ancora emanata la "casistica applicativa" per la puntuale definizione del perimetro della G.S.A. ma che le Regioni in genere, ivi compresa quella umbra, hanno concordato di intendere il "perimetro sanità" come "l'insieme dei capitoli afferenti alle politiche socio-sanitarie del Bilancio Regionale, ivi incluse le risorse autonome regionali aggiuntive".

Nella stessa Relazione si afferma che l'ambito operativo della G.S.A. (perimetro) è definito in sede di approvazione del "Bilancio di direzione" e comprende tutti i capitoli di entrata e di spesa relativi alla Missione 13 "Tutela della Salute" riconducibili alle aree individuate dall'articolo 20, comma 1, del richiamato d. lgs. n. 118/2011¹²⁴.

L'articolo 21 del d.lgs. n. 118/2011 prescrive l'obbligo per le Regioni di accensione di appositi conti correnti intestati alla sanità, al fine di garantire, con riferimento alla sola GSA, un immediato monitoraggio dei flussi di cassa in entrata e in uscita. Tutto ciò per ragioni di trasparenza e confrontabilità dei flussi di cassa relativi al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale *standard*.

Le tabelle che seguono espongono l'incidenza delle entrate e delle spese sanitarie sulle entrate e sulle spese complessive del bilancio regionale relativo all'esercizio 2018 in termini, rispettivamente, di accertamenti di competenza ed incassi totali (competenza e residui) e di impegni di competenza e pagamenti totali¹²⁵.

b) redazione della certificazione trimestrale attestante le verifiche previste dal precitato articolo.

¹²⁴ Risultano esclusi dal perimetro i seguenti capitoli, afferenti ad aree diverse:

- 02012_E - 02241_S Spese per il finanziamento degli oneri derivanti da azioni risarcitorie pendenti relative alle gestioni liquidatorie ex Ulss anno 1994 e precedenti;
- 01554_E - 02255_S Fondo regionale della non autosufficienza art. 1, comma 272, legge 228/2012;
- 02256_S Fondo regionale per la non autosufficienza. Finanziamento con fondi regionali l.r. 04/06/2008, n. 9, art. 9;
- 02003_E - 02275_S Quota del fondo sanitario nazionale di parte corrente destinata al finanziamento degli oneri di ammortamento dei mutui contratti per interventi nel settore sanitario prima della riforma di cui alla legge 833/78;
- 02458_E - 02285_S Subentro della Regione nei rapporti passivi dell'Agenzia Umbria Sanità – Patrimonio netto;
- 02458_E - 02286_S Subentro della Regione nei rapporti passivi dell'Agenzia Umbria Sanità – Fondi rischi e oneri;
- 02458_E - 02287_S Subentro della Regione nei rapporti passivi dell'Agenzia Umbria Sanità – Debiti;
- 01621_E - 02460_S Contributo per il finanziamento di piani regionali di profilassi, di tutela sanitaria, di miglioramento ed incremento zootecnico e concorso nelle spese per i servizi gestiti dall'Istituto zooprofilattico sperimentale finanziamento con fondi statali;
- 02006_E - 07300_S Quota del fondo sanitario nazionale destinata alle spese d'investimento dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale dell'Umbria e delle Marche (l. 23/12/1975, n. 75).

¹²⁵ Gli importi relativi ad accertamenti e impegni, al lordo delle partite di giro, ammontano rispettivamente a € 2.039.334.557,79 e a € 2.172.718.647,92.

Bilancio 2018 – Entrate e spese del settore sanità ⁽¹⁾

TITOLO	DESCRIZIONE TITOLO	ACCERTAMENTI			RISCOSSIONI TOTALI (competenza + residui)		
		TOTALE SANITA'	TOTALE REGIONE	INC. %	TOTALE SANITA'	TOTALE REGIONE	INC. %
1	ENTRATE CORRENTI DI NATURA TRIBUTARIA, CONTRIBUTIVA E PEREQUATIVA	1.606.015.510,00	1.946.059.081,00	82,53%	1.749.278.386,04	2.156.850.425,35	81,10%
2	TRASFERIMENTI CORRENTI	86.632.665,21	241.568.225,28	35,86%	132.753.255,31	286.636.610,89	46,31%
3	ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	116.255.397,25	163.164.932,15	71,25%	115.451.190,10	161.204.234,80	71,62%
4	ENTRATE IN CONTO CAPITALE	1.869.429,50	127.113.879,39	1,47%	642.925,02	130.217.024,75	0,49%
5	ENTRATE DA RIDUZIONE DI ATTIVITÀ FINANZIARIE		65.167.160,41	0,00%		8.233.243,41	0,00%
6	ACCENSIONE PRESTITI		7.860.000,00	0,00%		7.860.000,00	0,00%
TOTALE		1.810.773.001,96	2.550.933.278,23	70,98%	1.998.125.756,47	2.751.001.539,20	72,63%
TITOLO	DESCRIZIONE TITOLO	IMPEGNI			PAGAMENTI TOTALI (competenza + residui)		
		TOTALE SANITA'	TOTALE REGIONE	INC. %	TOTALE SANITA'	TOTALE REGIONE	INC. %
1	SPESE CORRENTI	1.810.054.530,76	2.263.616.791,98	79,96%	1.813.872.781,04	2.247.856.017,26	80,69%
2	SPESE IN CONTO CAPITALE	3.955.218,93	168.078.261,18	2,35%	1.042.431,02	147.042.495,96	0,71%
3	SPESE PER INCREMENTO ATTIVITÀ FINANZIARIE	-	75.848.166,32	0,00%	-	75.897.429,43	0,00%
4	RIMBORSO PRESTITI	-	42.076.618,68	0,00%	-	42.076.618,68	0,00%
TOTALE		1.814.009.749,69	2.549.619.838,16	71,15%	1.814.915.212,06	2.512.872.561,33	72,22%

⁽¹⁾ L'importo degli accertamenti correnti delle "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" (titolo I) di € 1.606.015.510 è riferito alle entrate da IRAP, Addizionale regionale IRPEF, Compartecipazione IVA e Fondo perequativo nazionale, che finanziano parte del Fabbisogno sanitario della Regione Umbria anno 2018 al netto delle "Entrate convenzionali proprie Aziende (€ 1.648.045.647 - € 34.031.402 = € 1.614.014.245). La differenza, pari ad € 7.998.735, è finanziata da "Fondo sanitario nazionale (vaccini/stabilizzazioni/screening) - Intese nn. 146 - 147 del 2018) e da "Quota premiale Intesa Stato-Regioni n. 151/CSR/2018", imputate tra i "Trasferimenti correnti" (titolo II).

I dati evidenziano che la gestione sanitaria, al netto delle partite di giro, assorbe circa il 71% del bilancio regionale in termini di accertamenti ed impegni, mentre gli incassi e i pagamenti "sanitari" rappresentano, rispettivamente, il 73% e il 72% circa dei relativi flussi di cassa totali¹²⁶.

¹²⁶ Come evidenziato al paragrafo 6.1 la spesa sanitaria corrente riferita sia agli impegni che ai pagamenti rappresenta, invece, rispettivamente il 79,96% e l'80,69% della complessiva spesa corrente regionale.

La tabella che segue espone (al lordo delle partite di giro) le risultanze contabili 2018, relative ad accertamenti ed impegni nell'ambito del perimetro della sanità¹²⁷:

PERIMETRO SANITA' - ACCERTAMENTI E IMPEGNI 2018		
Descrizione	Accertamenti	Impegni
FSR INDISTINTO	1.614.014.245,00	1.614.014.245,00
FSR VINCOLATO	43.141.400,00	43.141.400,00
MOBILITA'	124.298.392,00	124.298.392,00
PAY-BACK	19.842.372,73	19.842.372,73
AGGIUNTIVO CORRENTE	2.536.500,00	2.532.705,53
INVESTIMENTI	1.638.750,00	1.638.750,00
ALTRO	7.837.842,35	8.541.884,43
PARTITE DI GIRO	226.025.055,83	358.708.898,23
Totale perimetro sanità	2.039.334.557,91	2.172.718.647,92

* Tra gli accertamenti è ricompresa anche la somma di € 314.765,66 accertata ed incassata nel 2017 e confluita nell'avanzo vincolato

Sul piano della gestione delle risorse, è da precisare quanto segue:

a) *Fondo sanitario indistinto 2018*: gli stanziamenti per gli specifici capitoli di bilancio, individuati in attuazione del decreto legislativo n. 118/2011, sono stati pari ad € 1.614.014.245 (corrispondenti alle assegnazioni); trattasi di risorse accertate che risultano rimosse per € 1.602.771.413,12 (99%).

Il finanziamento sanitario indistinto è stato stanziato ed interamente impegnato nel corso dell'esercizio 2018 nei relativi capitoli di uscita, con pagamenti pari ad € 1.583.414.698,14 (98%);

b) *Fondo sanitario vincolato 2018*: oltre che con risorse del FSR indistinto, la spesa sanitaria è stata finanziata da ulteriori risorse del fondo sanitario, vincolate per legge a specifiche finalità assistenziali, assegnate per € 43.141.400,00, accertate per € 43.141.399,88 e rimosse per € 36.170.117,59 (84%)

¹²⁷ Rispetto alla tabella che precede, gli importi indicati nella tabella che segue sono al lordo delle partite di giro di cui alla precedente nota n. 125.

Il fondo sanitario vincolato è stato stanziato e interamente impegnato per € 43.141.399,88, mentre i pagamenti alle Aziende in conto competenza sono stati pari ad € 28.217.233,00 (65%);

c) *Risorse finanziarie da pay-back*¹²⁸: tali risorse, accertate in entrata per € 19.527.607,07, sono state rimosse per € 19.526.908,07.

Sul versante della spesa, invece, gli impegni sono ammontati ad € 19.842.373,73, pagati nel 2018 per € 36.254,64 (41%).

La discordanza tra importo accertato e importo impegnato (€ 314.765,66) è relativa all'utilizzo dell'avanzo vincolato 2017 relativo ad entrate da *pay back* non impegnate nell'esercizio 2017 in quanto introitate negli ultimi giorni del mese di dicembre 2017 (e che pertanto erano confluite nell'avanzo vincolato dell'esercizio) e regolarizzate contabilmente solo nei primi giorni dell'anno 2018;

d) *Finanziamento aggiuntivo corrente*: rientrano in tale voce le risorse provenienti dal bilancio regionale e trasferite all'ambito sanitario, destinate a specifiche attività assistenziali.

Le relative risorse sono state accertate per € 2.536.500, interamente rimosse.

Gli impegni assunti ammontano ad € 2.532.708,53, interamente pagati nel corso dell'esercizio.

La Regione, nella Relazione della Giunta al Rendiconto 2018, ha precisato che la differenza fra importo accertato e importo impegnato, pari ad € 3.794,47, è stata già trasferita dal bilancio regionale alla GSA nel corso dell'anno 2018 e risulta a debito della GSA vs/Regione.

La tabella che segue riepiloga i flussi di cassa relativi al finanziamento sanitario:

¹²⁸ Il pay-back deriva dall'opportunità, normativamente riconosciuta alle aziende farmaceutiche, di effettuare le scelte sui prezzi dei loro farmaci, sulla base delle proprie strategie di intervento sul mercato. In particolare, il meccanismo previsto dalla legge finanziaria 2007 consente alle aziende farmaceutiche di chiedere all'AIFA la sospensione della riduzione dei prezzi del 5% a fronte del contestuale versamento in contanti (il c.d. pay-back 5%) del relativo valore su appositi conti correnti individuati dalle regioni. Trovano inoltre allocazione nella medesima voce anche il "pay-back 1,83%", introdotto dall'art. 11, comma 6, del d.l. n. 78/2010 (che dispone che le aziende farmaceutiche, sulla base di tabelle approvate dall'AIFA, corrispondano alle regioni un importo del 1,83% sul prezzo di vendita al pubblico al netto dell'IVA dei medicinali erogati in regime di SSN), e il pay-back di ripiano dello sfondamento di tetti di prodotto di fascia A e H, negoziati dalle case farmaceutiche con l'AIFA.

Flussi di cassa relativi al finanziamento sanitario								
Risorse da Stato		Trasferite da Regione a SSR entro il 31.12.2018						Restante quota da erogarsi al SSR entro il 31 marzo 2019
		GSA			Trasferite ad Aziende del SSR	Totale trasferite da Regione a SSR	% Trasferimento	
	Trasferite da Stato	Totale	di cui utilizzato dalla GSA per pagamenti e trasferimenti	di rimanente in GSA				
	(a)	(b)= (b bis) + (b ter)	(b bis)	(b ter)	(c)	(d)=(b)+(c)	(e)=(d)/(a)	(f) = (a) - (d)
Risorse finanziamento indistinto 2018	1.622.652.479	44.207.684	17.201.728	27.005.956	1.576.438.647	1.620.646.331	100%	2.006.148
Risorse finanziamento vincolato 2018	36.170.118	-			28.217.233	28.217.233	78%	7.952.885
Risorse finanziamento ante 2018- indistinto	22.863.808	6.356.356	-	6.356.356	2.889.000	9.245.356	40%	13.618.452
Risorse finanziamento ante 2018- vincolato	47.698.503	458.560	458.560	-	35.230.955	35.689.515	75%	12.008.988
Totale risorse finanziamento ordinario 2018 e ante	1.729.384.908	51.022.600	17.660.288	33.362.312	1.642.775.835	1.693.798.435	98%	35.586.473
Risorse autonome regionali	Previsione da bilancio regionale	Trasferite da Regione a SSR						Restante quota da erogarsi al SSR entro il 31 marzo 2019
		GSA			Trasferite ad Aziende del SSR	Totale trasferite da Regione a SSR	% Trasferimento	
			di cui utilizzato dalla GSA per pagamenti fornitori	di cui utilizzato dalla GSA per pagamenti fornitori				
	(a)	(b)= (b bis) + (b ter)	(b bis)	(b ter)	(c)	(d)=(b)+(c)	(e)=(d)/(a)	(f) = (a) - (d)
Finanziamento regionale aggiuntivo per extra lea	1.000.000				1.000.000	1.000.000	100%	0
Finanziamento regionale aggiuntivo per equilibrio bilancio	0					0		0
Ulteriori risorse regionali destinate al SSR (Strumenti di guida a favore dei titolari di patente 'a','b', o 'c' speciali art.27, L.5/2/92 n. 104 - Tubercolosi - Fondo regionale per il contrasto della dipendenza del gioco d'azzardo patologico L.R.21/2014, artt. 3 e 9 Euro 20.000,00)	32.706				32.706	32.706	100%	0
Risorse regionali per ripiano disavanzi anni pregressi	1.500.000				1.500.000	1.500.000	100%	
Totale risorse aggiuntive regionali	2.532.706	0			2.532.706	2.532.706	100,0%	0
Totale risorse Stato + Regione	1.731.917.614	51.022.600	17.660.288	33.362.312	1.645.308.541	1.696.331.141	98%	35.586.473
Fonte: Corte dei Conti su dati esposti nella Relazione dell'Organo esecutivo al preconsuntivo 2018 e su dati trasmessi dalla Amministrazione								

Fonte: Corte dei Conti su dati esposti nella Relazione dell'Organo esecutivo al preconsuntivo 2018 e su dati trasmessi dalla Amministrazione

Relativamente ai flussi di cassa, i dati esposti evidenziano che la Regione ha provveduto ad erogare al sistema sanitario regionale le relative risorse nella misura prevista dall'art. 3, comma 7, del d.l. n. 35/2013 e s.m.i.¹²⁹.

¹²⁹ "A decorrere dall'anno 2013 costituisce adempimento regionale - ai fini e per gli effetti dell'articolo 2, comma 68, lettera c), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, prorogato a decorrere dal 2013 dall'articolo 15, comma 24, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 - verificato dal Tavolo di verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12 dell'Intesa fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano del 23 marzo 2005, l'erogazione, da parte della Regione al proprio Servizio sanitario regionale, entro la fine dell'anno, di almeno il 90% delle somme che la Regione incassa nel medesimo anno dallo Stato a titolo di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, e delle somme che la stessa Regione, a valere su risorse proprie dell'anno, destina al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale. A decorrere dall'anno 2015 la predetta percentuale è rideterminata al valore del 95 per cento e la restante quota deve essere erogata al servizio sanitario regionale entro il 31 marzo dell'anno successivo".

6.3.5 Il bilancio di esercizio della Gestione Sanitaria Accentrata

Il bilancio di esercizio 2018 della Gestione Sanitaria Accentrata (G.S.A.), approvato dalla Giunta regionale con D.G.R. n. 723 del 31 maggio 2019, ha evidenziato un risultato positivo di € 730.785,31.

Nella deliberazione di approvazione del bilancio si è richiamato il disposto dell'art. 30 del d. lgs. n. 118/2011 secondo cui *"l'eventuale risultato positivo di esercizio [...] è portato a ripiano delle eventuali perdite di esercizi precedenti. L'eventuale eccedenza è accantonata a riserva ovvero [...] è reso disponibile per il ripiano delle perdite del servizio sanitario regionale"*.

Nella relazione del "Terzo Certificatore" del 29 maggio 2019 si attesta:

"1. che, con riferimento all'art. 20, c. 2, lett. a), del d.lgs. n. 118/2011^[130], risultano accertate ed impegnate nel corso dell'esercizio le risorse destinate:

- al finanziamento del Servizio sanitario corrente quota indistinta e vincolata, Pay back e mobilità extraregionale ed internazionale;*
- al finanziamento regionale del disavanzo pregresso;*
- alla parte in conto capitale riferita all'edilizia sanitaria di cui all'art. 20 della legge n. 67/1988 e successive modificazioni, per la quota corrispondente ai decreti di ammissione al finanziamento emanati nel corso dell'esercizio [...];*

2. che i fatti gestionali della GSA, relativi all'esercizio [...], sono stati registrati nel libro giornale e imputati ai conti relativi a singole categorie di valori omogenei, provvedendo alla rilevazione dei costi, dei ricavi e delle variazioni negli elementi attivi e passivi del patrimonio;

3. che sono stati riconciliati i dati della contabilità della GSA con le risultanze del bilancio finanziario e sono stati allegati i prospetti che dimostrano la coerenza della stessa con il rendiconto finanziario dei dati di consuntivo, sia parte entrate che parte spesa, con riferimento ai capitoli compresi nella perimetrazione del bilancio della GSA, come sottoinsieme del Bilancio Regionale;

4. che il saldo del conto cassa al 31/12/2018 corrisponde al fondo di cassa presente sul conto di Tesoreria - Gestione Sanità;

5. che i dati esposti nel bilancio della GSA (CE, SP, nota integrativa e rendiconto finanziario), corrispondono alle risultanze della contabilità riconciliati con i dati finanziari di consuntivo;

¹³⁰ La richiamata disposizione prevede che: *"Per garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria, le regioni: a) accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, e le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate. [...]"*.

6. che i dati da riportare nei modelli da trasmettere al Ministero, presenti nella D.D. 5246/2019, derivano dalle risultanze della contabilità riconciliati con i dati finanziari di consuntivo”.

Secondo le previsioni dell’art. 22, comma 3, lett. c), del d. lgs. n. 118/2011, l’integrale raccordo e riconciliazione tra le risultanze della contabilità economico-patrimoniale e quelle della contabilità finanziaria è assicurato ed attestato anche in sede di elaborazione del Bilancio Consolidato del S.S.R., come meglio esplicitato al seguente paragrafo.

6.3.6 Il Bilancio Consolidato del Servizio Sanitario Regionale

L’articolo 22 del d. lgs. n. 118/2011 prevede che il responsabile della Gestione Sanitaria Accentrata (G.S.A.) è tenuto, tra l’altro, alla redazione del bilancio sanitario consolidato, secondo le modalità di cui all’articolo 32 del medesimo d. lgs. n. 118/2011. In particolare, l’articolo 32 dispone che:

- la G.S.A. predispone e sottopone all’approvazione della Giunta regionale sia il bilancio preventivo economico annuale consolidato, sia il bilancio di esercizio consolidato del S.S.R. (comma 1);
- per la redazione dei bilanci consolidati si applicano le disposizioni del d. lgs. n. 127/1991, fatto salvo quanto disposto dal titolo II (Principi contabili generali e applicati per il settore sanitario) del d. lgs. n. 118/2011;
- l’area di consolidamento comprende la Regione - per la parte del finanziamento del servizio sanitario regionale direttamente gestito (G.S.A.) -, le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici e le aziende ospedaliere universitarie integrate con il Servizio Sanitario nazionale, mentre esclude soggetti eventualmente partecipati da questi ultimi (comma 3);
- il bilancio preventivo economico annuale consolidato – che si compone ed è corredato degli stessi documenti del bilancio preventivo economico annuale dei singoli enti – è approvato dalla Giunta regionale entro il 31 dicembre dell’anno precedente a quello cui si riferiscono (comma 5);
- il bilancio d’esercizio consolidato – anch’esso corredato dagli stessi documenti del bilancio d’esercizio dei singoli enti¹³¹ - è approvato dalla Giunta regionale entro il termine del 30 giugno dell’anno successivo a quello di riferimento;
- In sede di predisposizione del bilancio d’esercizio consolidato, è previsto che “il

¹³¹ Fatta eccezione per la Relazione del Direttore Generale che, nel bilancio consolidato, è sostituita dalla Relazione del Responsabile della Gestione Sanitaria Accentrata presso la Regione.

responsabile della gestione sanitaria accentrata presso la Regione ed il responsabile della predisposizione del bilancio regionale, assicurano l'integrale raccordo e la riconciliazione tra le poste iscritte e contabilizzate in termini di contabilità economico-patrimoniale e quelle iscritte in termini di contabilità finanziaria. Tale riconciliazione è obbligatoriamente riportata nella nota integrativa [...]".

La Giunta regionale ha approvato il Bilancio preventivo economico annuale consolidato del S.S.R. per l'esercizio 2018, con atto n. 1577 del 28 dicembre 2017.

Secondo quanto riportato nella Relazione sulla Gestione (del Responsabile G.S.A.), il consolidamento - nelle more dell'emanazione dei relativi decreti ministeriali¹³² - è stato effettuato sulla base delle disposizioni del d. lgs. n. 127/1991 e di quanto previsto dal d. lgs. n. 118/2011.

Stante il termine per l'approvazione da parte della Giunta regionale del Bilancio d'esercizio consolidato del S.S.R., fissato al 30 giugno dell'anno successivo a quello di riferimento, alla data attuale l'ultimo Bilancio Consolidato disponibile è quello riferito all'esercizio 2017, approvato con D.G.R. n. 697 del 25 giugno 2018.

Anche per quest'ultimo bilancio l'area di consolidamento individuata rispetta le previsioni normative di cui all'art. 32, del d. lgs. n. 118/2011)¹³³.

In sede di consolidamento il Responsabile della GSA ed il responsabile della predisposizione del bilancio regionale, in ossequio alle disposizioni contenute nell'art. 22, comma 3, lett. c), hanno effettuato il raccordo e la riconciliazione tra le poste iscritte e contabilizzate in termini di contabilità economico-patrimoniale e quelle iscritte in termini di contabilità finanziaria, come attestati dal responsabile del bilancio regionale con nota pec n. 0127591 del 21 giugno 2018, di cui si dà atto nei prospetti a1), a2) e a3) allegati alla Nota Integrativa.

¹³² Il Decreto Ministeriale del 17.9.2012, emanato dal Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze ha dettato norme in materia di certificabilità dei bilanci sanitari ed ha rinviato a successivi decreti l'individuazione dei principi di consolidamento dei bilanci, di redazione del bilancio consolidato e della casistica per il bilancio consolidato.

¹³³ In particolare, dalla Nota Integrativa risulta che gli enti che sono stati considerati ai fini del processo di consolidamento sono quelli individuati dall'art. 19, comma 2, lett. b) punto i) (GSA) e lettera c) (Az. Sanitarie regionali):

1. Gestione Sanitaria Accentrata - per la parte del finanziamento del SSR direttamente gestito
2. Az. Sanitaria Locale ASL UMBRIA n. 1
3. Az. Sanitaria Locale ASL UMBRIA n. 2
4. Az. Ospedaliera di Terni
5. Az. Ospedaliera di Perugia.

6.4. Gli investimenti nell'edilizia sanitaria

a) Gli investimenti ai sensi art. 20, legge n. 67/1988 e s.m.i ¹³⁴

¹³⁴ L'articolo 20 della legge n. 67/1988 prevede che: "1. È autorizzata l'esecuzione di un programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico e di realizzazione di residenze per anziani e soggetti non autosufficienti per l'importo complessivo di 28 miliardi di euro. Al finanziamento degli interventi si provvede mediante operazioni di mutuo che le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano sono autorizzate ad effettuare, nel limite del 95 per cento della spesa ammissibile risultante dal progetto, con la BEI, con la Cassa depositi e prestiti e con gli istituti e aziende di credito all'uopo abilitati, secondo modalità e procedure da stabilirsi con decreto del Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro della sanità.

2. Il Ministro della sanità, sentito il Consiglio sanitario nazionale ed un nucleo di valutazione costituito da tecnici di economia sanitaria, edilizia e tecnologia ospedaliera e di funzioni medico-sanitarie, da istituire con proprio decreto, definisce con altro proprio decreto, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, i criteri generali per la programmazione degli interventi che debbono essere finalizzati ai seguenti obiettivi di massima:

a) riequilibrio territoriale delle strutture, al fine di garantire una idonea capacità di posti letto anche in quelle regioni del Mezzogiorno dove le strutture non sono in grado di soddisfare le domande di ricovero;

b) sostituzione del 20 per cento dei posti letto a più elevato degrado strutturale;

c) ristrutturazione del 30 per cento dei posti letto che presentano carenze strutturali e funzionali suscettibili di integrale recupero con adeguate misure di riadattamento;

d) conservazione in efficienza del restante 50 per cento dei posti letto, la cui funzionalità è ritenuta sufficiente;

e) completamento della rete dei presidi poliambulatoriali extraospedalieri ed ospedalieri diurni con contemporaneo intervento su quelli ubicati in sede ospedaliera secondo le specificazioni di cui alle lettere a), b), c);

f) realizzazione di 140.000 posti in strutture residenziali, per anziani che non possono essere assistiti a domicilio e nelle strutture di cui alla lettera e) e che richiedono trattamenti continui. Tali strutture, di dimensioni adeguate all'ambiente secondo standards che saranno emanati a norma dell'articolo 5 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, devono essere integrate con i servizi sanitari e sociali di distretto e con istituzioni di ricovero e cura in grado di provvedere al riequilibrio di condizioni deteriorate. Dette strutture, sulla base di standards dimensionali, possono essere ricavate anche presso aree e spazi resi disponibili dalla riduzione di posti-letto ospedalieri;

g) adeguamento alle norme di sicurezza degli impianti delle strutture sanitarie;

h) potenziamento delle strutture preposte alla prevenzione con particolare riferimento ai laboratori di igiene e profilassi e ai presidi multizonali di prevenzione, agli istituti zooprofilattici sperimentali ed alle strutture di sanità pubblica veterinaria;

i) conservazione all'uso pubblico dei beni dismessi, il cui utilizzo è stabilito da ciascuna Regione o provincia autonoma con propria determinazione.

[...]

4. Le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano predispongono, entro quattro mesi dalla pubblicazione del decreto di cui al comma 3, il programma degli interventi di cui chiedono il finanziamento con la specificazione dei progetti da realizzare. Sulla base dei programmi regionali o provinciali, il Ministro della sanità predispose il programma nazionale che viene sottoposto all'approvazione del CIPE.

5. Entro sessanta giorni dal termine di cui al comma 2, il CIPE determina le quote di mutuo che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono contrarre nei diversi esercizi. Entro sessanta giorni dalla scadenza dei termini di cui al comma 4 il CIPE approva il programma nazionale di cui al comma medesimo. Per il triennio 1988-1990 il limite massimo complessivo dei mutui resta determinato in lire 10.000 miliardi, in ragione di lire 3.000 miliardi per l'anno 1988 e lire 3.500 miliardi per ciascuno degli anni 1989 e 1990. Le stesse regioni e province autonome di Trento e di Bolzano presentano in successione temporale i progetti suscettibili di immediata realizzazione.

5-bis. Dalla data del 30 novembre 1993, i progetti attuativi del programma di cui al comma 5, con la sola esclusione di quelli già approvati dal CIPE e di quelli già esaminati con esito positivo dal Nucleo di valutazione per gli investimenti pubblici alla data del 30 giugno 1993, per i quali il CIPE autorizza il finanziamento, e di quelli presentati dagli enti di cui all'articolo 4, comma 15, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, sono approvati dai competenti organi regionali, i quali accertano che la progettazione esecutiva, ivi compresa quella delle Università degli studi con policlinici a gestione diretta nonché degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di loro competenza territoriale, sia completa di tutti gli elaborati tecnici idonei a definire nella sua completezza tutti gli elementi ed i particolari costruttivi necessari per l'esecuzione dell'opera; essi accertano altresì la conformità dei progetti esecutivi agli studi di fattibilità approvati dal Ministero della sanità. Inoltre, al fine di evitare sovrapposizioni di interventi, i competenti organi regionali verificano la coerenza con l'attuale programmazione sanitaria. Le regioni, le province autonome e gli enti di cui all'articolo 4, comma 15, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, presentano al CIPE, in successione temporale, istanza per il finanziamento dei progetti, corredata dai provvedimenti della loro avvenuta approvazione, da un programma temporale di realizzazione, dalla dichiarazione che essi sono redatti nel rispetto delle normative nazionali e regionali sugli

Gli investimenti attinenti alla utilizzazione dei fondi di cui all'art. 20 della legge n. 67/1988 sono stati finanziati in tempi diversi, sulla base di distinti "Accordi di Programma" con il Ministero della Salute (di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze).

A seguito di un primo Accordo, sottoscritto in data 5 marzo 2013, e delle successive delibere CIPE nn. 97 e 98 del 2008, sono stati assegnati alla Regione Umbria, in più *tranches* e a seguito di rimodulazioni intervenute negli anni successivi, finanziamenti statali per complessivi € 83.747.877,06.

I relativi fondi disponibili, implementati delle risorse messe a disposizione dalla Regione e dalle Aziende sanitarie, ammontano complessivamente a € 102.170.848,05 e sono stati ripartiti tra le aziende beneficiarie come da tabella che segue.

<i>(in euro)</i>				
Finanziamento degli investimenti delle Aziende Sanitarie e Ospedaliere regionali Accordo di programma del 5 marzo 2013				
Azienda	Finanziamento statale	Finanziamento regionale	Finanziamento aziendale	Totale
Azienda USL Umbria n. 1	12.044.884,88	633.941,30	1.624.725,65	14.303.551,83
Azienda USL Umbria n. 2	21.123.140,00	1.111.744,22	44.567.278,26	66.802.162,48
Azienda Ospedaliera di Perugia	3.964.000,00	208.631,58		4.172.631,58
Azienda Ospedaliera di Terni	16.047.877,05	844.625,11		16.892.502,16
Totale generale	53.179.901,93	2.798.942,21	46.192.003,91	102.170.848,05
<i>Fonte: Corte dei conti su dati e documentazione trasmessa dalla Regione.</i>				

Di tutti gli interventi programmati dalla Regione sulla base dei predetti finanziamenti, al 31 dicembre 2018:

- ne erano stati aggiudicati in via definitiva n. 27 (n. 26 al 31.12.2017), di cui n. 2 sono sospesi a causa dei noti eventi sismici;
- il numero di interventi portati a termine (n. 10) è rimasto invariato rispetto al 31.12.2017¹³⁵;

standards ammissibili e sulla capacità di offerta necessaria e che sono dotati di copertura per l'intero progetto o per parti funzionali dello stesso.

6. L'onere di ammortamento dei mutui è assunto a carico del bilancio dello Stato ed è iscritto nello stato di previsione del Ministero del tesoro, in ragione di lire 330 miliardi per l'anno 1989 e di lire 715 miliardi per l'anno 1990.

¹³⁵ Al 31.12.2017 risultavano conclusi i seguenti n. 10 interventi:

- è in corso di predisposizione la progettazione esecutiva per l'intervento relativo alla realizzazione dell'Ospedale Narni Amelia, a seguito di modifiche progettuali proposte dall'Azienda U.S.L. Umbria n. 2; è stata chiesta, pertanto, la relativa nuova ammissione a finanziamento al Ministero della Salute;
- in sede di controdeduzioni l'Ente ha comunicato che i lavori relativi a n. 6 interventi sono in corso di esecuzione e che n. 3 interventi risultano aggiudicati ma non iniziati senza peraltro specificarne la tipologia;
- non sono state fornite notizie in merito alla tipologia e allo stato di avanzamento degli ulteriori n. 6 interventi aggiudicati né si ha contezza di eventuali altri interventi da richiedere e/o aggiudicare fino ad esaurimento dei complessivi finanziamenti assegnati in 102.170.848,05.

La Regione ha comunicato che il "tempo medio" di realizzazione degli interventi stimato dalle Aziende è di 674 giorni, senza peraltro specificare, in relazione ai singoli interventi elencati in sede di controdeduzioni, i criteri di stima utilizzati¹³⁶.

Relativamente al progressivo incremento del "tempo medio" (n. 465 giorni del 2016, n. 557 nel 2017), la Regione ha fatto sapere che *"dalla documentazione agli atti d'ufficio risulta che le cause di tale differimento sono imputabili, in alcuni casi, a situazioni impreviste ed oggettivamente non prevedibili al momento della progettazione che hanno determinato la necessità di apportare modifiche alle lavorazioni contemplate dai progetti originari e quindi di approvare perizie di varianti e suppletive; in altri casi si tratta di interventi relativi a strutture preesistenti e operative, per i quali è stato necessario gestire interferenze strutturali e funzionali per assicurare l'attività sanitaria*

-
1. Azienda U.S.L. Umbria n. 1 - Ospedale di Città di Castello: completamento struttura per libera professione intramoenia (2° stralcio): finiture interne, distribuzione impiantistica e realizzazione scala esterna;
 2. Azienda U.S.L. Umbria n. 1 - Città di Castello sede DIP ex INAM: adeguamento strutturale, impiantistico e di prevenzione incendi;
 3. Azienda U.S.L. Umbria n. 2 - Intervento di ristrutturazione e di abbattimento delle barriere architettoniche sede Unità di Convivenza del DSM - Via Palombaro, Foligno;
 4. Azienda U.S.L. Umbria n. 2 - Osp. Norcia: interventi di natura edilizia, impiantistica e di compartimentazione;
 5. Azienda U.S.L. Umbria n. 2 - Ospedale San Matteo degli Infermi - Spoleto - Studi intramoenia e Servizio trasfusionale;
 6. Azienda U.S.L. Umbria n. 2 - Intervento di natura edilizia e di completamento presso Hospice di Spoleto - recinzione area pertinenziale;
 7. Azienda U.S.L. Umbria n. 2 - Ospedale San Matteo degli Infermi - Spoleto - Pronto Soccorso;
 8. Azienda U.S.L. Umbria n. 2 - Casa della Salute di Trevi: adempimenti alle norme di sicurezza degli ambienti di lavoro;
 9. Azienda Ospedaliera di Terni - Risanamento conservativo e messa in sicurezza delle facciate del complesso ospedaliero;
 10. Azienda Ospedaliera di Terni - Costruzione del bunker per nuovo acceleratore lineare.

¹³⁶ In sede istruttoria l'Amministrazione si era limitata a specificare che il dato relativo al tempo medio di realizzazione degli interventi strutturali (n. 674 giorni) non includeva né gli interventi sospesi a causa degli eventi sismici, né l'intervento relativo alla realizzazione dell'ospedale di Narni-Amelia. L'elencazione degli interventi è stata fornita in sede di controdeduzioni.

creando minori disagi possibili; in altri ancora si tratta di interventi che interferiscono tra di loro per i quali è stato necessario trasferire i servizi e le attività in esercizio in altre sedi o, per le attività non dislocabili, effettuare rilevanti opere preparatorie.

Infine, risulta anche un ricorso avverso l'aggiudicazione di un appalto, che ha determinato la necessità di attendere gli esiti del giudizio"¹³⁷.

In base ad un secondo Accordo di programma sottoscritto in data 12.12.2016, sono stati assegnati alla Regione Umbria gli ulteriori fondi pari a € 30.567.975,13¹³⁸.

Anche nel corso del 2018 l'Accordo è stato rimodulato e, con D.G.R. n. 1397/2018 la Giunta Regionale, a seguito del nulla osta del Ministero della Salute, ha adottato formalmente le modifiche, relative ad un intervento di adeguamento tecnologico dell'Azienda U.S.L. Umbria n. 1.

Tale Accordo prevede il finanziamento di n. 41 interventi, dei quali n. 16 relativi ad opere di edilizia sanitaria, per un importo complessivo, risultante a seguito di rimodulazione dell'Accordo, di € 33.533.198,51 al lordo delle risorse regionali ed aziendali, così ripartito:

¹³⁷ Riguardo all'aumento del tempo medio di realizzazione registrato dal 2016 al 2017, nelle controdeduzioni alla bozza di Relazione (Parifica Rendiconto 2017) trasmesse con nota n. 136535 del 3.7.2018, l'Amministrazione aveva fornito le seguenti informazioni:

"tale dilazione dei tempi ha interessato principalmente n. 3 interventi rispetto ai 28 finanziati dall'Accordo di Programma ex art. 20 l.n. 67/88, che di seguito si elencano:

- Azienda U.S.L. Umbria n. 1 – "R.S.A. S. Margherita: Adeguamento impianti DPR 14.1.97";
- Azienda Ospedaliera di Terni – "Ospedale S. Maria: Adeguamento antincendio CPI, elevatori, impianti elettrici";
- Azienda Ospedaliera di Terni - "Diagnostica per immagini e radiologia".

Con riferimento all'intervento relativo – "R.S.A. S. Margherita: Adeguamento impianti DPR 14.1.97", l'Azienda U.S.L. Umbria n. 1, ha comunicato che sono emerse situazioni impreviste ed oggettivamente non prevedibili al momento della progettazione che hanno determinato la necessità di apportare modifiche alle lavorazioni contemplate dal progetto e quindi è risultato opportuno, al fine di assicurare la corretta esecuzione dell'intervento, di procedere ad una perizia di variante e suppletiva, con conseguente allungamento dei tempi di realizzazione.

Per quanto riguarda, invece, l'intervento relativo all'adeguamento antincendio, l'Azienda Ospedaliera di Terni, ha comunicato che l'appalto originariamente previsto in un unico blocco, è stato suddiviso in più fasi, in quanto non era possibile partire contemporaneamente con tutti i lavori, dal momento che trattasi di lavori molto impattanti con la logistica dell'Ospedale, anche in relazione ai diversi cantieri già aperti con lavori in corso per altri appalti. L'Azienda ha inoltre precisato, che data la tipologia dell'intervento, che interagisce con una struttura preesistente e operativa, le interferenze strutturali e funzionali risultano determinanti ai fini del rispetto dei tempi previsti.

Inoltre, con riferimento ai lavori relativi alla diagnostica per immagini e radiologia, l'Azienda Ospedaliera di Terni ha evidenziato che i lavori già previsti in tre fasi hanno avuto dei ritardi, in quanto il 90% delle aree di cantiere erano occupate da servizi ed attività in esercizio che è stato necessario trasferire in altre sedi. In alcuni casi, per attività non dislocabili, sono state necessarie rilevanti opere preparatorie eseguite con fondi propri.

Anche in tal caso l'Azienda ha inoltre precisato che data la tipologia dell'intervento che interagisce con una struttura preesistente e operativa, le interferenze strutturali e funzionali risultano determinanti ai fini del rispetto dei tempi previsti".

¹³⁸ Importo residuo da finanziare da parte dello Stato pari alla differenza tra l'importo assegnato alla Regione Umbria con le richiamate delibere CIPE n. 97 e n. 98 del 2008 (€ 83.747.877,06) e quello già finanziato con l'Accordo del marzo 2013 (€ 53.179.901,93).

(in euro)				
Finanziamento degli investimenti delle Aziende Sanitarie e Ospedaliere regionali Accordo di programma del 12 dicembre 2016				
Azienda	Finanziamento statale	Finanziamento regionale	Finanziamento aziendale	Totale
Azienda USL Umbria n. 1	13.955.115,12	734.479,74		14.689.594,86
Azienda USL Umbria n. 2	5.976.860,00	314.571,58	1.276.882,58	7.568.314,16
Azienda Ospedaliera di Perugia	4.879.200,00	256.800,00	79.500,00	5.215.500,00
Azienda Ospedaliera di Terni	2.945.000,00	155.000,00		3.100.000,00
Regione Umbria	2.811.800,01	147.989,48		2.959.789,49
Totale generale	30.567.975,13	1.608.840,80	1.356.382,58	33.533.198,51
Fonte: Corte dei conti su dati e documentazione trasmessa dalla Regione				

La Regione ha comunicato che:

- per n. 40 interventi programmati sono state trasmesse al Ministero della Salute le relative richieste di ammissione a finanziamento;
- per n. 1 intervento programmato è stata richiesta una proroga dei termini;
- sono stati ammessi a finanziamento¹³⁹ i seguenti n. 3 interventi per i quali gli enti attuatori hanno comunicato l'avvenuta aggiudicazione:
 - Azienda U.S.L. Umbria n. 1 "Adeguamento D.M. 19/03/2015 C.O.R.I. di Passignano sul Trasimeno" per complessivi € 225.000,00 di cui € 213.750,00 a carico del bilancio statale ed € 11.250,00 a carico del bilancio regionale;
 - Azienda U.S.L. Umbria n. 2 "Adeguamento tecnologico: sostituzione TC Ospedali aziendali per aggiornamento tecnologia" per complessivi € 800.000,00 di cui € 760.000,00 a carico del bilancio statale ed € 40.000,00 a carico del bilancio regionale;
 - Azienda U.S.L. Umbria n. 2 "Adeguamento tecnologico: sostituzione Angiografo P.O. Foligno" per complessivi € 700.000,00 di cui € 665.000,00 a carico del bilancio statale ed € 35.000,00 a carico del bilancio regionale;
- per i restanti n. 37 interventi la richiesta è in attesa di riscontro ministeriale.

¹³⁹ La Regione ha altresì precisato che, ai sensi dell'art. 1, comma 310 della legge n. 266/2005, così come modificato dall'art. 1, comma 436 della legge n. 205/2017, al fine di razionalizzare l'utilizzazione delle risorse per l'attuazione del programma di edilizia sanitaria di cui all'art. 20 della legge n. 67/88, viene previsto che l'Accordo si intende risolto decorsi 30 mesi dalla data di sottoscrizione, con conseguente revoca delle somme assegnate, limitatamente alla parte relativa agli interventi per i quali non sia stata presentata al Ministero della Salute la richiesta di finanziamento.

Come fatto presente in sede di controdeduzioni, entro il predetto termine di 30 mesi la Regione ha provveduto all'inoltro delle richieste di ammissione a finanziamento.

b) Investimenti finanziati con contributi in conto esercizio

L'Amministrazione ha fatto sapere che anche per l'anno 2018, come per il 2017, non sono stati adottati provvedimenti regionali di destinazione di risorse correnti ad investimenti, lasciando alla autonoma iniziativa delle Aziende la possibilità di utilizzare le predette risorse per investimenti (ex art. 29, comma, 1, lett. b del d. lgs. n. 118/2011) ferma restando, per le stesse, la necessità di garantire l'erogazione dei L.E.A. e la salvaguardia dell'equilibrio economico-finanziario di bilancio.

Dalla ricognizione effettuata dalla Regione, nel periodo 2014-2017 e non estesa pertanto al 2018, risultano destinate ad investimenti risorse correnti, per complessivi € 144.327.078,86, come di seguito indicate:

<i>(in euro)</i>						
Investimenti finanziati con contributi in conto esercizio (art. 29, comma 1, lett. b), d. lgs. n. 118/2011)						
AZIENDA	TIPO INTERVENTO	IMPORTO	di cui REALIZZATO	di cui IN CORSO DI REALIZZAZIONE	di cui PROGRAMMATO	di cui DA PROGRAMMARE/ DA DESTINARE
Azienda USL Umbria n. 1	Acquisti	13.101.451,81	5.967.599,17	6.700.000,00	433.852,64	0,00
	Strutturale/acquisto immobili	9.638.532,17	5.260.263,52	4.378.268,65		-
	Da destinare	5.910.016,02				5.910.016,02
TOTALE AUSL UMBRIA N. 1		28.650.000,00	11.227.862,69	11.078.268,65	433.852,64	5.910.016,02
Azienda USL Umbria n. 2	Acquisti	21.571.470,87	14.648.839,21	203.710,94	6.718.920,72	-
	Strutturale/acquisto immobili	27.720.969,04	16.825.073,07	3.902.973,07	6.992.922,90	-
	Da destinare	9.222.970,00				9.222.970,00
TOTALE AUSL UMBRIA N. 2		58.515.409,91	31.473.912,28	4.106.684,01	13.711.843,62	9.222.970,00
Azienda Ospedaliera di Perugia	Acquisti	25.634.866,81	21.792.792,46	1.382.821,20	2.459.253,15	-
	Strutturale/acquisto immobili	4.471.393,14	377.927,10	4.093.466,04		0,00
	Da destinare	-				-
TOTALE A.O. PG		30.106.259,95	22.170.719,56	5.476.287,24	2.459.253,15	-
Azienda Ospedaliera di Terni	Acquisti	16.721.902,74				16.721.902,74
	Strutturale/acquisto immobili	5.343.666,35	1.710.757,83	3.632.908,52		0,00
	Da destinare	4.989.839,91				4.989.839,91
TOTALE A.O. TR		27.055.409,00	1.710.757,83	3.632.908,52		21.711.742,65
TOTALE AZIENDE S.S.R.		144.327.078,86	66.583.252,36	24.294.148,42	16.604.949,41	36.844.728,67
Fonte: Corte dei conti su dati e documentazione trasmessi dalla Regione.						

Le informazioni trasmesse non danno conto, nel dettaglio, degli interventi programmati, aggiudicati, realizzati, in corso di realizzazione e ultimati al 31.12.2018

140 141.

c) Investimenti per adeguamento antincendio

Con la delibera CIPE n. 16 dell'8 marzo 2013 è stato assegnato alla Regione Umbria un finanziamento di € 1.376.474,22 per la prosecuzione del programma pluriennale straordinario per l'adeguamento degli impianti antincendio delle strutture sanitarie, ex legge n. 67/1988. La Regione aveva contribuito al programma con risorse proprie per € 72.446,01, per un importo complessivo del programma di € 1.448.920,23¹⁴².

A seguito degli eventi sismici del 2016 e di nulla osta del Ministero della Salute, il piano è stato rimodulato con D.G.R. n. 1276/2017 ed attualmente prevede finanziamenti per complessivi € 1.642.320,00, di cui € 1.376.474,00 relativi a fondi statale, € 72.446,00 a fondi regionali e € 193.400,00 a fondi propri aziendali.

Il piano è così ripartito:

- 1) Azienda USL Umbria n. 1 – Ospedale di Umbertide: € 748.920,00 (€ 711.474,00 fondi statali ed € 37.446,00 fondi regionali);
- 2) Azienda USL Umbria n. 2 – Ospedale Territoriale di Amelia: € 663.400,00 (€ 446.500,00 fondi statali, € 23.500,00 fondi regionali ed € 193.400,00 fondi propri aziendali);

¹⁴⁰ La Regione si è limitata a comunica in termini generici che risultano ancora da programmare e/o da destinare interventi per complessivi € 36.844.728,67, pari al 25% delle risorse correnti destinate ad investimenti.

¹⁴¹ Nelle controdeduzioni alla bozza di Relazione (Parifica Rendiconto 2017) trasmesse con nota n. 136535 del 3.7.2018, l'Amministrazione aveva indicato le risorse correnti destinate dalle Aziende agli investimenti nel 2017 (per complessivi € 27.698.347,98) e riferito che *"Dall'esame dei bilanci di esercizio è emerso il seguente impiego: per l'Azienda U.S.L. Umbria n. 2 viene prevista la destinazione al cofinanziamento della realizzazione del Nuovo Ospedale Narni Amelia, della Città della salute di Terni, all'ampliamento del Pronto Soccorso dell'Ospedale di Foligno e alla verifica di opzione di acquisto/realizzazione in alternativa alle locazioni di immobili; l'Azienda Ospedaliera di Perugia ha precisato che tali somme vengono previste per il potenziamento tecnologico delle attrezzature sanitarie nonché per la sostituzione di tutte le apparecchiature che vengono poste fuori uso (non riparabili o obsolete). A tale proposito, la Regione Umbria ha più volte ribadito di ritenere prioritario, oltre che l'ammodernamento tecnologico, gli interventi relativi alla sicurezza delle strutture, con particolare riferimento all'adeguamento alla normativa antincendio e antisismica, coordinando per quanto possibile gli interventi tra loro"*.

¹⁴² La Giunta regionale aveva approvato il riferito piano di utilizzo con la deliberazione n. 723 del 29 giugno 2016 ed aveva poi preso atto dell'approvazione dello stesso da parte del Ministero della Salute con deliberazione n 1401 del 5 dicembre 2016, con il quale aveva inoltre:
- preso atto della comunicazione della AUSL Umbria n. 2 circa le difficoltà nella prosecuzione dell'intervento previsto per l'Ospedale territoriale di Norcia dovute agli eventi sismici dell'agosto 2016 che hanno reso in parte inagibile la struttura;
- rinviato a successivo provvedimento l'eventuale rimodulazione del piano di utilizzo, in seguito alle valutazioni della direzione aziendale sulla fattibilità dell'intervento stesso.

3) Azienda USL Umbria n. 2 – Struttura “SIM Infanzia” per Neuropsicologia Infantile di Terni: € 230.000,00 (€ 218.500,00 fondi statali ed € 11.500,00 fondi regionali).

In sede di controdeduzioni l’Ente ha comunicato che per n. 2 dei predetti interventi sono state trasmesse al Ministero della Salute le relative richieste di ammissione al finanziamento (che risultano in attesa del previsto riscontro ministeriale) e che per n. 1 intervento l’ente attuatore non ha ancora trasmesso la prescritta documentazione.

d) Interventi vari

In materia di edilizia sanitaria-ospedaliera, l’Amministrazione regionale ha altresì riferito i seguenti interventi:

- 1) intervento su “Edificio Blocco Degenze e Servizi Divisioni - Ospedale Santa Maria della Misericordia” dell’Azienda Ospedaliera di Perugia nell’ambito del Programma per l’utilizzo delle risorse finanziarie di cui all’OCDPC n. 171 del 19 giugno 2014 per interventi di prevenzione del rischio sismico su edifici pubblici strategici o rilevanti (art. 2, comma 1, lett. b) – Annualità 2013”, ammesso a contributo con D.G.R. n. 425/2016 per un importo complessivo di € 8.927.368,42 (di cui € 4.833.902,38 quale contributo statale ed € 4.093.466,04 quale cofinanziamento aziendale). La realizzazione dell’intervento è prevista entro il 31.12.2022;
- 2) intervento di adeguamento antisismico dell’Ospedale di Spoleto relativo ai blocchi 6 e 7, per il quale la Giunta con atto n. 805/2018 ha previsto la possibilità di finanziamento con le risorse relative al POR FESR 2014 – 2020 UMBRIA. Asse 8. Azioni 8.3.1 e 8.4.1;
- 3) interventi sulle strutture degli Ospedali di Cascia (per € 6.300.000) e di Norcia (€ 4.500.000), finanziati con le Ordinanze del Commissario Straordinario per la Ricostruzione nn. 33/2017, 37/2017, 48/2017 e 56/2018, per le quali, ai sensi dell’art. 15 comma 1 del d.l. 189/2016, la Regione Umbria è soggetto attuatore¹⁴³.

6.5. Le principali voci di spesa sanitaria

Nell’ambito del generale obiettivo di mantenimento dell’equilibrio economico, l’Amministrazione regionale ha riferito di aver posto in essere una “attenta e costante attività di analisi e monitoraggio dell’andamento della spesa sanitaria” rivolta, in

¹⁴³ Per tali interventi, con la D.G.R. n. 856/2018, sono state individuate le strutture regionali/USR Umbria che saranno competenti per l’attivazione degli stessi.

particolare, alla spesa per acquisto di beni e servizi, al contenimento della mobilità passiva extra regionale, alla spesa per il personale e alla spesa farmaceutica.

6.5.1 La spesa per acquisto di beni e servizi

Riguardo alla spesa per beni e servizi l'Amministrazione ha fatto sapere di aver adottato, tra le più significative, le seguenti misure di razionalizzazione e contenimento:

- redazione e pubblicazione della programmazione degli acquisti di beni e servizi annuale e pluriennale;
- prioritaria adesione alle iniziative della Centrale di acquisto regionale e nazionale (Consip), mediante utilizzo di tutti gli strumenti di acquisto e negoziazione telematica, messi a disposizione da Consip o dalla Centrale di committenza regionale (art. 15, comma 13, lett. d) e *d-bis*, l. n. 135/2012)¹⁴⁴;
- monitoraggio costante dei prezzi di riferimento ANAC;
- monitoraggio costante sull'intero processo di acquisizione, dalla programmazione dei fabbisogni fino all'esecuzione contrattuale.

La tabella che segue evidenzia la percentuale di beni e servizi acquisita dalle Aziende (e, in media, dal sistema sanitario regionale) con le procedure centralizzate e/o coordinate di spesa negli anni 2016, 2017 e 2018.

I dati evidenziano un progressivo incremento degli acquisti "centralizzati", la cui incidenza sul valore complessivo degli acquisti di beni e servizi¹⁴⁵ per il 2018 è salita dal 59% (dell'anno precedente) al 64%.

¹⁴⁴ Sembraerebbe, invece, superata la costituzione della Centrale Unica di acquisti interregionali Marche, Toscana e Umbria per la sperimentazione di procedure di gara in forma congiunta, cui la Regione aveva fatto riferimento nella documentazione acquisita nell'ambito del giudizio di parificazione del Rendiconto 2016, considerato che non è stato fornito alcun aggiornamento in tal senso.

¹⁴⁵ Voci del modello CE Preconsuntivo IV Trimestre 2018: B.1 "Acquisto di beni"; B.2.B "Acquisti di servizi non sanitari"; B.3 "Manutenzione e riparazione (ordinaria esternalizzata)".

									(in migliaia di euro)
Acquisti con procedure centralizzate e/o coordinate di spesa - Anni 2016-2017-2018									
Azienda	2018			2017			2016		
	Totale importi da CE preconsuntivo IV trimestre 2018	Totale acquisti centralizzati	Incidenza %	Totale importi da CE preconsuntivo IV trimestre 2017	Totale acquisti centralizzati	Incidenza %	Totale importi da CE preconsuntivo IV trimestre 2016	Totale acquisti centralizzati	Incidenza %
Azienda USL Umbria n. 1	169.908	124.002	73%	168.552	117.697	70%	162.742	111.341	68%
Azienda USL Umbria n. 2	159.709	100.289	63%	156.697	86.030	55%	150.536	76.101	51%
Azienda Ospedaliera di Perugia	151.849	99.910	66%	141.707	84.682	60%	137.913	75.956	55%
Azienda Ospedaliera di Terni	86.537	41.557	48%	86.053	39.736	46%	85.484	44.965	53%
Totale generale	568.003	365.758	64%	553.009	328.145	59%	536.675	308.363	57%

Fonte: Dati trasmessi dalla Regione

Relativamente al rispetto delle previsioni dell'art. 15, comma 13, lett. d), del d.l. n. 95/2012, in materia di acquisti "centralizzati"¹⁴⁶, l'Amministrazione ha riferito che i Direttori generali, con la D.G.R. n. 433/2018¹⁴⁷, sono stati richiamati *"al rispetto dei vincoli previsti dalle disposizioni vigenti e contrattuali ed in particolare di quelli che rivestono interesse prioritario per la Regione, in quanto il loro rispetto comporta la possibilità per la stessa di accedere alla quota premiale del finanziamento [Sanitario di Parte corrente]"*¹⁴⁸.

¹⁴⁶ La richiamata disposizione prevede che "fermo restando quanto previsto dall'articolo 17, comma 1, lettera a), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, 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 alla 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, sulla base dell'istruttoria congiunta effettuata dalla CONSIP e dall'Autorità nazionale anticorruzione. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano mettono a disposizione della CONSIP e dell'Autorità nazionale anticorruzione, secondo modalità condivise, tutte le informazioni necessarie alla verifica del predetto adempimento, sia con riferimento alla rispondenza delle centrali di committenza regionali alle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 455, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sia con riferimento alle convenzioni e alle ulteriori forme di acquisto praticate dalle medesime centrali regionali".

¹⁴⁷ Recante "Assegnazione obiettivi ai Direttori generali delle Aziende Sanitarie regionali per l'anno 2018. Determinazioni".

¹⁴⁸ Sul punto la Regione ha riportato le dichiarazioni rese dalle Aziende del sistema sanitario regionale, nei seguenti termini:

"Azienda USL Umbria 1 - Nell'anno 2018, gli acquisti di beni e servizi (sanitari e non sanitari) di importo pari o superiore a 1.000 euro, sono stati effettuati esclusivamente, ove presenti e fruibili le categorie merceologiche, attraverso la piattaforma CONSIP, con gli strumenti di negoziazione messi a disposizione dalla stessa CONSIP, (convenzioni, accordi quadro, Sistema dinamico, Mepa) ovvero se disponibili, dalla centrale di committenza regionale di riferimento, nel rispetto dell'art. 15, comma 13, lettere d) della legge 135/2012 e s.m.i.."

Con riguardo agli acquisti "autonomi" ex art. 1, comma 510, della legge n. 208/2015, effettuati dalle aziende sanitarie nel corso del 2018, risultano pervenuti a questa Sezione le seguenti deliberazioni:

- 1) Deliberazione del Direttore generale dell'Azienda USL Umbria n. 1, n. 165 del 14.2.2018, avente ad oggetto "Delibera a contrarre tramite ordine diretto sul MEPA per acquisto di n. 90 Personal Computer" per un importo massimo di € 40.000,00 (oltre IVA);
- 2) Deliberazione del Direttore generale dell'Azienda USL Umbria n. 2, n. 1514 del 23.10.2018, avente ad oggetto "Affidamento forniture dei carburanti per gli automezzi aziendali", con la quale è stato autorizzato *"un differimento della scadenza degli attuali contratti in essere al fine di evitare il fermo di un pubblico servizio [...] limitatamente ad un periodo di mesi sei e comunque al tempo strettamente necessario all'adesione al nuovo Accordo Quadro [...] attualmente in svolgimento presso Consip S.p.A."*, per una spesa complessiva di € 247.965,00 (IVA compresa);
- 3) Deliberazioni del Direttore generale dell'Azienda USL Umbria n. 1, nn. 1420 e 1423 del 31.10.2018, sempre inerenti, come la deliberazione di cui al precedente sub 2, alla prosecuzione della fornitura di carburante nelle more dell'adesione al nuovo Accordo Quadro in svolgimento presso Consip, per una spesa complessiva presunta di € 339.320 (IVA compresa).

L'Azienda ha attestato, per l'anno 2018 il rispetto delle disposizioni contenute nell'art.15, comma 13, lettere d e d-bis del d.l. n. 95/2012, convertito in Legge 135/2012 e s.m.i. e dell'art.1 comma 449 della Legge 296/2006 e s.m.i..

Azienda Usl Umbria 2 - Gli acquisti di beni e servizi (sanitari e non sanitari) di importo pari o superiore a 1.000 euro, sono stati effettuati esclusivamente, ove presenti e fruibili le categorie merceologiche, attraverso la piattaforma CONSIP, con gli strumenti di negoziazione messi a disposizione dalla stessa CONSIP, ovvero se disponibili, dalla centrale di committenza regionale di riferimento, nel rispetto dell'art. 15, comma 13, lettere d) e d-bis), del d.l. n. 95/2012, convertito in legge n.135/2012 e s.m.i. e dell'art. 1, comma 449 della Legge 296/2006 e s.m.i..

L'Azienda ha attestato, per l'anno 2018 il rispetto delle disposizioni contenute nell'art.15, comma 13, lettere d e d-bis del d.l. n. 95/2012, convertito in Legge 135/2012 e s.m.i. e dell'art.1 comma 449 della Legge 296/2006 e s.m.i..

AO Perugia - L'Azienda ha attestato che, nell'anno 2018, per l'acquisto di beni e servizi (sanitari e non sanitari), di importo superiore a 1.000 euro, relativi alle categorie merceologiche presenti, l'acquisto è stato effettuato esclusivamente tramite convenzioni e tutti gli strumenti di acquisto e di negoziazione telematica messi a disposizione da Consip o dalla Centrale di committenza regionale, nel rispetto dell'art. 15, comma 13, lettere d e d-bis del D.L n. 95/2012 convertito in Legge 135/2012 s.m.i. e dell'art.1, commi 449 della Legge 296/2006 e s.m.i....

AO Terni - Sulla base degli atti di ufficio - si dichiara che quest'Azienda ha effettuato l'acquisto di beni e servizi (sanitari e non sanitari) di importo pari o superiori a 1.000 euro, relativi a categorie merceologiche presenti e fruibili nella piattaforma Consip, esclusivamente attraverso gli strumenti di acquisto e di negoziazione telematica messi a disposizione da Consip medesima ovvero, se disponibili, dalla Centrale di committenza regionale, nel rispetto dell'art. 15, comma 13 lett. d) e d-bis del d.l. n.95/2012 convertito in legge 135/2012 e s.m.i. e dell'art.1 commi 449 e 450 della Legge 296/2006 e s.m.i.."

Alla luce dei dati forniti nel corso dell'istruttoria per il giudizio di parificazione 2018, la riportata elencazione risulta completa, avendo presente che per le Aziende Ospedaliere di Perugia e di Terni è stata attestata la mancata effettuazione di "acquisti autonomi".

Sul piano valutativo, è da dire che l'incremento degli acquisti centralizzati prosegue nella direzione più volte indicata da questa Sezione e non deve essere interrotto.

Come già evidenziato in precedenza, è da auspicare, anzi, una sempre più corretta programmazione degli acquisti e un maggiore ricorso alle committenze centralizzate, anche per evitare l'ingiustificato ricorso alle proroghe contrattuali, più volte segnalato da questa Sezione, in sede di esame dei bilanci delle Aziende del S.S.R., in alcuni casi anche su conforme indicazione del Collegio sindacale.

6.5.2 La spesa per il personale e per gli incarichi libero professionali

In occasione della verifica dei bilanci 2016 delle singole Aziende sanitarie, di cui all'art. 1, comma 170, della legge n. 266/2005 riferite all'esercizio 2016¹⁴⁹ (deliberazioni n. 95/2018/PRSS, n. 97/2018/PRSS, n. 112/2018/PRSS e n. 113/2018/PRSS), questa Sezione aveva rilevato il mancato rispetto dei limiti di spesa per il personale di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, evidenziando una sostanziale disarmonia tra la normativa regionale, ex art. 14 della legge regionale n. 8/2015 (nel testo vigente fino al 31/12/2016¹⁵⁰), e quella statale, di cui al precitato art. 9, comma 28¹⁵¹.

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.

¹⁴⁹ La verifica della regolarità contabile-finanziaria del bilancio al 31.12.2016 delle Aziende sanitarie è stata operata sulla base delle linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 18/SEZAUT/2017/INPR.

¹⁵⁰ In particolare, l'articolo 47-bis della l.r. n. 11 del 2015, nella versione in vigore fino al 31.12.2016 disponeva che "Le aziende sanitarie regionali possono essere considerate adempienti rispetto al limite di spesa posto dall'articolo 9, comma 28 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, laddove, sulla base degli esiti del Tavolo adempimenti di cui all'articolo 12 dell'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005, risulti rispettato dalla Regione il vincolo di spesa del personale, pari alla spesa sostenuta nell'anno 2004 ridotta dell'1,4 per cento, vincolo già fissato dall'articolo 1, comma 565, lettera a) della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)) e da ultimo confermato dall'articolo 17, commi 3 e 3-bis del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, come modificato e integrato dall'articolo 1, comma 584 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015))".

¹⁵¹ Il tema era stato in precedenza ampiamente illustrato dalla Sezione nelle deliberazioni nn. 46/2017/PRSS, 47/2017/PRSS, 126/2017/PRSS e 131/2017/PRSS, riferite all'esame dei bilanci delle Aziende al 31.12.2015, cui si rinvia.

Nello specifico, 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 integrazioni¹⁵²;

¹⁵² Il richiamato comma 565, dispone che: *"Per garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007-2009, in attuazione del protocollo d'intesa tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, per un patto nazionale per la salute, sul quale la Conferenza delle regioni e delle province autonome, in data 28 settembre 2006, ha espresso la propria condivisione:*

a) gli enti del Servizio sanitario nazionale, fermo restando quanto previsto per gli anni 2005 e 2006 dall'articolo 1, commi 98 e 107, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e, per l'anno 2006, dall'articolo 1, comma 198, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, 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. A tale fine si considerano anche le spese per il personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, o che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni; [...]"

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"*.

I dati concernenti il costo delle "prestazioni di lavoro" esposti al punto n. 14 delle Relazioni-questionario dei Collegi sindacali delle Aziende¹⁵³ evidenziano, tuttavia, che anche nell'anno 2017, le Aziende di fatto hanno superato i limiti di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010.

Occorre evidenziare al riguardo che la richiamata normativa regionale (art. 47-bis, 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 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.

Si fa notare che nella D.G.R. n. 600/2017 si è rilevato come, 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. n. 78/2010, pure richiamato al primo periodo del nuovo art. 47-bis della l.r. n. 11/2015 oggetto di attuazione.

¹⁵³ Le richiamate Relazioni-questionario sono state redatte dai Collegi sindacali sulla base delle Linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 12/SEZAUT/2018/INPR del 25/6/2018 e sono state acquisite al protocollo della Sezione n. 1963/2018 (ASL Umbria 1), n. 1971/2018 (ASL Umbria 2), n. 2024/2018 (A.O. Terni) e n. 2075/2018 (A.O. Perugia).

Né appare, peraltro, possibile riferire lo sfioramento della spesa in argomento al disposto del comma 543 della legge n. 208/2015, il quale consente di derogare al limite dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 *"nelle more delle procedure"* concorsuali straordinarie indette ai sensi del primo periodo del medesimo comma 543¹⁵⁴. Ciò in quanto le Aziende del S.S.R. della Regione Umbria, così come riferito in risposta al quesito n. 16 della richiamata Relazione-questionario sul Bilancio di esercizio 2017, non si sono avvalse *"ai sensi dei commi 542 e 543, l. n. 208/2015, della possibilità di indire procedure concorsuali straordinarie per l'assunzione di personale..."*. In particolare, non risulta che le procedure in corso per l'assunzione di personale sanitario, cui si fa riferimento nella nota di risposta alle richieste istruttorie di alcune aziende, siano state avviate dalle stesse ai sensi e per gli effetti del primo periodo del medesimo comma 543.

L'argomento costituirà oggetto di approfondimento in occasione dell'esame dei bilanci approvati dalle Aziende sanitarie¹⁵⁵.

6.5.3 La spesa farmaceutica

Come riferito dalla Regione e confermato dal monitoraggio AIFA (Agenzia Italiana del Farmaco), la spesa farmaceutica ha subito un generalizzato incremento nel 2018. Secondo quanto riferito dalla Regione, tale andamento è stato sostanzialmente determinato dall'autorizzazione dell'Agenzia Italiana del Farmaco all'immissione in commercio di numerosi farmaci ad alto costo, caratterizzati – per la maggior parte – dal requisito della *"innovatività terapeutica"*, che obbliga le Regioni ad assicurare la loro immediata disponibilità, indipendentemente dall'inserimento nei prontuari terapeutici

¹⁵⁴ In particolare, il richiamato comma 543 dispone che: *"...gli enti del Servizio sanitario nazionale possono indire, entro il 31 dicembre 2017, e concludere, entro il 31 dicembre 2018, procedure concorsuali straordinarie per l'assunzione di personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, necessario a far fronte alle eventuali esigenze assunzionali emerse in relazione alle valutazioni operate nel piano di fabbisogno del personale secondo quanto previsto dal comma 541. [...]"*

... Nelle more della conclusione delle medesime procedure, gli enti del Servizio sanitario nazionale continuano ad avvalersi del personale di cui al precedente periodo, anche in deroga ai limiti di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. In relazione a tale deroga, gli enti del Servizio sanitario nazionale, oltre alla prosecuzione dei rapporti di cui al precedente periodo, sono autorizzati a stipulare nuovi contratti di lavoro flessibile esclusivamente ai sensi del comma 542 fino al termine massimo del 31 ottobre 2017."

¹⁵⁵ 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.

ospedalieri¹⁵⁶. Ciò ha avuto particolari riflessi sulla "Spesa farmaceutica per Acquisti Diretti", che comprende sia i farmaci destinati ad un uso territoriale (distribuzione diretta e distribuzione per conto¹⁵⁷), sia quelli ad uso ospedaliero.

Ai fini del contenimento della spesa farmaceutica, l'Amministrazione ha quindi riferito di aver posto particolare attenzione ai farmaci innovativi oncologici e all'area della prescrizione.

Quanto al primo aspetto (*farmaci innovativi oncologici*), è stato comunicato che nel corso del 2018, il Gruppo di Lavoro della Rete Oncologica Regionale ha completato l'aggiornamento della "Raccomandazione regionale per l'uso appropriato dei farmaci oncologici ad alto costo" (avviato nel 2017)¹⁵⁸, approvata dalla Giunta con atto n. 111 del 12.2.2018.

Quanto al secondo aspetto (*comportamenti prescrittivi*), la Regione ha:

- aggiornato l'Elenco Terapeutico Ospedaliero Regionale¹⁵⁹;
- emanato le "Linee di indirizzo sull'utilizzo dei biosimilari"¹⁶⁰, in cui sono state previste azioni di indirizzo per i medici prescrittori, al fine di incrementare la prescrizione dei farmaci a brevetto scaduto;
- individuato i centri autorizzati alla prescrizione dei farmaci sottoposti a monitoraggio mediante i registri AIFA o sottoposti al vincolo della diagnosi e del piano terapeutico¹⁶¹;
- attivato specifici Tavoli di lavoro congiunti fra medici ospedalieri/specialisti e Medici

¹⁵⁶ Ex art. 10, commi 2 e 3, del d.l. n. 158/2012, convertito in legge n. 189/2012.

¹⁵⁷ La distribuzione diretta è intesa come la dispensazione, per tramite delle strutture ospedaliere e dei presidi delle aziende sanitarie locali sanitarie, di medicinali ad assistiti per la somministrazione al proprio domicilio. Mentre tutti i medicinali, ad eccezione di quelli a solo uso ospedaliero, sono distribuiti (venduti) nelle farmacie territoriali, i medicinali del PHT (Prontuario Ospedale-Territorio) possono essere acquistati dalle aziende sanitarie a condizione di favore ed essere distribuiti direttamente dai presidi sanitari pubblici o eventualmente distribuiti dalle farmacie, che concordano con la Regione un compenso per il servizio (distribuzione per conto).

¹⁵⁸ La Raccomandazione aggiornata è stata approvata con D.G.R. n. 111 del 12.2.2018. A tale proposito la Regione ha riferito che *"la finalità del documento nasce proprio dal fatto che la continua immissione sul mercato di nuovi farmaci oncologici e/o l'allargamento a nuove indicazioni terapeutiche per farmaci già in uso impongono agli oncologi di saper discernere, tra i tanti farmaci disponibili, il valore vero di un farmaco con criteri di piena oggettività, trasparenza ed indipendenza di giudizio, sulla base delle più recenti evidenze scientifiche, in modo che le scelte terapeutiche siano sempre orientate a privilegiare i farmaci la cui efficacia sia sempre fuori discussione, ma con una tossicità sopportabile ed un prezzo sostenibile"*.

¹⁵⁹ Trattasi di strumento a disposizione dei professionisti che operano nel SSR, predisposto nell'ottica di una assistenza farmaceutica orientata alla appropriatezza prescrittiva e alla valutazione di compatibilità fra efficacia, benefici e costi, aggiornato nel 2018 con le determinazioni dirigenziali n. 4832 del 15/05/2018 e n. 11817 del 14/11/2018.

¹⁶⁰ V. D.G.R. n. 616 dell'11.6.2018.

¹⁶¹ v. determinazioni dirigenziali n. 128 del 10.1.2018, n. 4833 del 15.5.2018, n. 7506 del 17.7.2018 e n. 12013 del 19.11.2018.

di Medicina Generale (MMG), finalizzati a favorire una maggiore collaborazione tra le categorie mediche nella prescrizione farmaceutica¹⁶².

Il monitoraggio della spesa farmaceutica

La Legge n. 232/2016 (legge di bilancio 2017) all'articolo 1, commi 398 e 399, ha definito i due nuovi tetti della spesa farmaceutica a partire dall'anno 2017, mantenendo invariate le risorse complessive, pari al 14,85% del Fondo Sanitario Nazionale (FSN).

In particolare, la legge di bilancio 2017 ha disposto:

a) al comma 398, che "a decorrere dall'anno 2017, il tetto della spesa farmaceutica ospedaliera di cui all'articolo 5, comma 5, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, è calcolato al lordo della spesa per i farmaci di classe A in distribuzione diretta e distribuzione per conto ed è rideterminato nella misura del 6,89 per cento (3,5 per cento nel 2016). Conseguentemente il tetto della spesa farmaceutica ospedaliera assume la denominazione di <<tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti>>";

b) al comma 399, che "ai sensi e per gli effetti di quanto previsto dal comma 398, il tetto della spesa farmaceutica territoriale, di cui all'articolo 5 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, è rideterminato nella misura del 7,96 per cento (11,36 per cento nel 2016). Conseguentemente il tetto della spesa farmaceutica territoriale assume la denominazione di <<tetto della spesa farmaceutica convenzionata>>".

Inoltre, la stessa legge ha istituito nello stato di previsione del Ministero della Salute, a decorrere dal 1° gennaio 2017, i seguenti due fondi:

- 1) un Fondo per il concorso al rimborso alle regioni per l'acquisto dei medicinali innovativi non oncologici;
- 2) un Fondo per il concorso al rimborso alle regioni per l'acquisto dei medicinali oncologici innovativi.

Riguardo alla verifica dei tetti di cui sopra, dal Rapporto AIFA sul "Monitoraggio della Spesa Farmaceutica Nazionale e Regionale – Gennaio-Dicembre 2018 Primo rilascio" dell'11.4.2019¹⁶³, risulta quanto di seguito riportato.

¹⁶² La Regione ha riferito che in tale ambito sono stati prodotti i seguenti documenti, approvati dalla Giunta regionale in data 28.12.2018: 1) "Azioni di miglioramento dell'appropriatezza prescrittiva farmaceutica. Guida all'uso degli antibiotici in medicina generale: infezioni delle vie urinarie e del tratto respiratorio" (D.G.R. n. 1566); 2) "Azioni di miglioramento dell'appropriatezza prescrittiva farmaceutica: gli inibitori di pompa protonica (IPP)" (D.G.R. n. 1560); 3) "Azioni di miglioramento dell'appropriatezza prescrittiva farmaceutica: la vitamina D" (D.G.R. n. 1558).

¹⁶³ Rapporto pubblicato nel sito dell'AIFA (Agenzia Italiana del Farmaco), www.agenziafarmaco.gov.it.

a) Spesa farmaceutica convenzionata

(in milioni di euro)								
Spesa farmaceutica convenzionata della Regione Umbria Verifica del tetto di spesa del 7,96% (Monitoraggio AIFA Gennaio-Dicembre 2018 - primo rilascio - 11 aprile 2019)								
FSN	Tetto 7,96%	Spesa netta DCR	Pay-back 1,83%	Ticket fisso per ricetta	Pay-back	Spesa convenzionata	Scostamento assoluto	Incidenza spesa su FSR
A	B	C	D	E	F	G=C-D+E-F	H=G-B	I=G/A*100 %
1.691,2	134,6	125,9	2,6	2,7	1,5	124,6	- 10,1	7,37%
Spesa farmaceutica convenzionata della Regione Umbria Verifica del tetto di spesa del 7,96% (Monitoraggio AIFA Gennaio-Dicembre 2017 - primo rilascio - 1° giugno 2018)								
FSN	Tetto 7,96%	Spesa netta DCR	Pay-back 1,83%	Ticket fisso per ricetta	Pay-back	Spesa convenzionata	Scostamento assoluto	Incidenza spesa su FSR
A	B	C	D	E	F	G=C-D+E-F	H=G-B	I=G/A*100 %
1.687,0	134,3	129,0	2,6	2,6	2,6	126,5	- 7,8	7,50%

Fonte: Dati estratti dai Monitoraggi AIFA

I dati esposti, desunti dal richiamato monitoraggio AIFA, evidenziano il rispetto da parte della Regione del tetto di spesa, sia per il 2018 che per il 2017 (dati a consuntivo).

b) Spesa farmaceutica per acquisti diretti

Come evidenzia la seguente tabella, nel 2018 (periodo gennaio-dicembre), la spesa farmaceutica per acquisti diretti dell'Umbria ha inciso sul FSN in ragione del 10,25%, risultando pertanto superiore al "nuovo" tetto di spesa (6,89 del FSN)¹⁶⁴. I dati evidenziano inoltre un incremento della spesa rispetto al precedente esercizio.

¹⁶⁴ 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 "sforamento" del tetto per tutte le regioni.

								(in milioni di euro)
Spesa farmaceutica per acquisti diretti della Regione Umbria Verifica del tetto di spesa del 6,89% (Monitoraggio AIFA Gennaio-Dicembre 2018 - primo rilascio - 11 aprile 2019)								
FSN	Tetto 6,89%	Spesa tracciabilità	Payback	Spese per farmaci innovativi Non Oncologici al netto dei Payback	Spese per farmaci innovativi Oncologici al netto dei Payback	Spesa acquisiti diretti	Scostamento assoluto	Incidenza spesa acquisti diretti su FSN
A	B	C	D	E	F	G=C-D-E-F	H=G-B	I=G/A*100 %
1.691,2	116,5	192,8	6,1	5,0	8,4	173,4	56,9	10,25%
Spesa farmaceutica per acquisti diretti della Regione Umbria Verifica del tetto di spesa del 6,89% (Monitoraggio AIFA Gennaio-Dicembre 2017 - primo rilascio - 1° giugno 2018)								
FSN	Tetto 6,89%	Spesa tracciabilità	Payback	Spese per farmaci innovativi Non Oncologici al netto dei Payback	Spese per farmaci innovativi Oncologici al netto dei Payback	Spesa acquisiti diretti	Scostamento assoluto	Incidenza spesa acquisti diretti su FSN
A	B	C	D	E	F	G=C-D-E-F	H=G-B	I=G/A*100 %
1.687,0	116,2	179,7	12,2	3,5	7,1	157,0	40,7	9,31%

Fonte: Dati estratti dai Monitoraggi AIFA

In merito al superamento del tetto di spesa in esame l'Amministrazione ha sostanzialmente ripetuto quanto già riferito in occasione dei precedenti giudizi di parificazione¹⁶⁵, 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 ha indicato che *"tale scostamento è solo in parte ascrivibile alle responsabilità delle Regioni ed è invece sintomo di una criticità di sistema"*, evidenziando nuovamente che:

- *"è l'Agenzia Italiana del Farmaco che autorizza l'immissione in commercio dei nuovi farmaci determinandone, altresì, il prezzo d'acquisto (prezzo ex factory, cui vanno aggiunti, a seconda della contrattazione con le ditte farmaceutiche, gli sconti da applicare al SSN)";*
- *"l'articolo 15, comma 11 ter, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 [...] ha [inoltre] stabilito che <<Nell'adottare eventuali decisioni basate sull'equivalenza terapeutica fra medicinali contenenti differenti principi attivi, le regioni si attengono alle motivate e documentate valutazioni espresse dall'Agenzia italiana del farmaco>>, ma [in concreto la norma] ha generato un aumento del contenzioso [instaurato dalle] Ditte farmaceutiche verso gli atti [...] della Regione*

¹⁶⁵ Cfr. Relazioni allegate alle decisioni di parifica n. 83/2016/PARI, n. 82/2017/PARI e n. 92/2018/PARI.

[e] delle Aziende Sanitarie [che hanno tentato] di aumentare il livello di concorrenza tra le Aziende farmaceutiche, [nel rilievo, assunto dall'Agenzia] che l'unico [organo] titolato ad individuare le categorie terapeutiche omogenee è l'Agenzia Italiana del Farmaco"¹⁶⁶;

- "[relativamente alla] appropriatezza prescrittiva [...] l'Agenzia Italiana del Farmaco ha potenziato il sistema dei Registri di monitoraggio, che regolano la prescrizione di tali farmaci. I Registri AIFA sono anche lo strumento per l'applicazione degli accordi negoziali con le case farmaceutiche, in particolare per i medicinali autorizzati con procedure di rimborso condizionato basate su diversi modelli di pay back (cost-sharing, risk-sharing, payment-by-result)".

La Regione ha inoltre fatto presente che, nonostante l'art. 15, comma 7, del d.l. n. 95/2012 abbia stabilito che a decorrere dal 2013 il 50% dell'eventuale superamento a livello nazionale del tetto della spesa farmaceutica ospedaliera sia a carico delle aziende farmaceutiche, *"a tutt'oggi non si è ancora conclusa la complessa vicenda dei contenziosi che le aziende farmaceutiche hanno opposto contro i provvedimenti adottati da AIFA per il ripiano dello sfondamento dei tetti di spesa dal 2013 in poi, tanto che nella legge di Bilancio 2019 (Legge 30 dicembre 2018 n. 145, commi da 574 a 584) è stata introdotta una nuova disciplina per il monitoraggio del rispetto dei tetti di spesa farmaceutica per acquisti diretti, vale a dire la spesa farmaceutica ospedaliera e la distribuzione diretta ed il corrispondente ripiano in caso di sfondamento da parte delle aziende farmaceutiche, con la finalità di superare il precedente meccanismo di determinazione che ha originato i contenziosi"*.

¹⁶⁶ A tale proposito la Regione ha precisato che *"la valutazione dell'equivalenza terapeutica è un metodo attraverso cui è possibile confrontare principi attivi diversi al fine di identificare, per le stesse indicazioni, aree di sovrapposibilità terapeutica nelle quali non siano rinvenibili, alla luce delle conoscenze scientifiche, differenze cliniche rilevanti in termini di efficacia e di sicurezza. L'utilizzo delle equivalenze terapeutiche ha come principale scopo quello di permettere acquisti centralizzati di farmaci attraverso gare in concorrenza. Di fatto, la norma sopra richiamata ha generato un aumento del contenzioso da parte delle Ditte farmaceutiche verso gli atti, sia delle Regioni che delle Aziende Sanitarie, adottati nel tentativo di aumentare il livello di concorrenza tra le Aziende farmaceutiche, con la motivazione che l'unico soggetto titolato ad individuare le categorie terapeutiche omogenee è l'Agenzia Italiana del Farmaco.*

6.6. Gli obiettivi assegnati ai Direttori Generali e la valutazione dei risultati

6.6.1 L'assegnazione degli obiettivi per l'anno 2018

Gli obiettivi per l'anno 2018 risultano assegnati ai Direttori generali delle Aziende sanitarie regionali con D.G.R. n. 433 del 3 maggio 2018¹⁶⁷.

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).

Si osserva che dalle predette schede non è dato desumere la "pesatura" ovvero il rilievo specifico attribuito agli obiettivi "governo della spesa" (sub c) e "salute e servizi" (sub d).

Tale incompletezza non è rinvenibile, invece, nelle ulteriori schede esibite dall'Ente in sede di controdeduzioni.

6.6.2 La procedura di valutazione degli obiettivi

La valutazione dell'attività dei Direttori generali è disciplinata all'art. 28 della legge regionale n. 11/2015¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Nella D.G.R. n. 433 del 2018 di assegnazione degli obiettivi ai Direttori generali per l'anno 2017, si legge che il comma 3, dell'art. 6, del contratto di prestazione d'opera sottoscritto dai Direttori generali in data 29.2.2016, prevede che *"...Con apposito provvedimento la Giunta regionale stabilisce la percentuale di incremento del compenso di cui all'art. 5 del presente contratto entro il limite massimo del 20% previsto nelle norme sopra citate, che l'Azienda può corrispondere a titolo di incentivo misurato sulla base dei risultati della gestione ottenuti e della realizzazione degli obiettivi fissati annualmente dalla Regione. La corresponsione di tale incremento è subordinata alla verifica da parte della Giunta regionale del raggiungimento degli obiettivi prefissati, nonché all'esito della verifica di cui al combinato disposto dell'art. 28 della l.r. n. 11/2015 e del comma 6, dell'art. 3-bis del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502...."*

¹⁶⁸ "Art. 28 Valutazione dell'attività del Direttore generale.

1. La Giunta regionale, con proprio atto, disciplina le modalità e i criteri per la valutazione annuale dell'attività del Direttore generale in riferimento alla garanzia dei livelli essenziali di assistenza, in termini di efficacia e di efficienza, dei risultati di gestione conseguiti in riferimento agli indirizzi e agli obiettivi fissati nel Piano sanitario regionale di cui all'articolo 12 nel Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) e negli altri atti di indirizzo emanati dalla Regione. Il mancato rispetto da parte del Direttore generale della normativa vigente in materia di contenimento della spesa per beni e servizi ai sensi dell'articolo 2 del decreto legge 18 settembre 2001, n. 347 (Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2001, n. 405, costituisce oggetto di valutazione ai sensi del presente comma (14).

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 attuazione del "Piano attuativo"¹⁶⁹, in considerazione degli obiettivi e degli indicatori di valutazione previamente definiti dalla Giunta regionale. La Relazione è predisposta dai Direttori generali con il supporto del Collegio di direzione, previa acquisizione del parere del Consiglio dei sanitari, ed è trasmessa alla Giunta regionale entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello di riferimento (art. 29, l.r. n. 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"*, disposizione peraltro richiamata anche all'art. 6, comma 4, del contratto di prestazione d'opera sottoscritto dai Direttori generali per il periodo di riferimento.

Peraltro, considerato 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 inoltre riferito che il processo di valutazione tiene conto necessariamente dei bilanci di esercizio delle Aziende la cui *"approvazione [...] non sostituisce, né pregiudica la valutazione sul conseguimento degli obiettivi da parte dei Direttori generali"*, come stabilito nelle deliberazioni della Giunta regionale di approvazione degli stessi.

Relativamente alla procedura di valutazione per l'anno 2018 l'Amministrazione ha fatto sapere che *"in attesa dell'esito del Tavolo Adempimenti LEA per l'anno 2018 non è*

2. La Giunta regionale per i procedimenti di cui al presente articolo si avvale del supporto tecnico delle proprie strutture anche attraverso l'organismo indipendente di valutazione di cui all'articolo 99, comma 2 della l.r. 13/2000 (13).

3. Le strutture di valutazione di cui al comma 2 provvedono a:

- a) svolgere funzioni istruttorie per individuare gli obiettivi di mandato da assegnare ai direttori generali nonché i profili di valutazione degli stessi;
- b) predisporre, ai fini delle verifiche annuali e di fine mandato, una relazione istruttoria sui risultati di gestione conseguiti dai direttori generali con riguardo agli obiettivi assegnati.

4. La Giunta regionale ai fini della valutazione dell'attività del Direttore generale acquisisce la relazione di cui all'articolo 29.

5. All'esito della verifica di cui al presente articolo la Giunta regionale dispone, con provvedimento motivato, la conferma dell'incarico o la risoluzione del contratto."

¹⁶⁹ L'art. 14 della l.r. n. 11/2015, dispone che *"Il Piano attuativo è lo strumento di pianificazione mediante il quale le aziende sanitarie regionali regolano le proprie attività, in attuazione delle linee di indirizzo della programmazione regionale."*

2. Il Piano attuativo definisce, in rapporto agli obiettivi determinati ed ai livelli uniformi ed essenziali di assistenza, la programmazione delle attività da svolgere e individua le modalità operative ed organizzative per il perseguimento degli obiettivi stessi. [...]"

stato ancora possibile completare il processo di valutazione dei Direttori generali delle Aziende Sanitarie regionali per l'anno 2018", non senza evidenziare l'approvazione da parte della Giunta regionale dei bilanci di esercizio 2018 delle Aziende Usl Umbria n. 1, Usl Umbria n. 2 e Ospedaliera di Perugia¹⁷⁰, tutti chiusi con risultato positivo. Per l'Azienda Ospedaliera di Terni ha invece comunicato che il documento contabile, alla data del 13.6.2019 (di invio alla Sezione della nota prot. n. 115406), era in corso di approvazione¹⁷¹.

Per l'anno 2017 è stato riferito che le Aziende hanno inviato la relazione sugli obiettivi assegnati e che i bilanci di esercizio 2017 delle Aziende sanitarie, approvati dalla Giunta regionale, presentano risultati positivi.

Il processo di valutazione è in corso di completamento in quanto l'esito del Tavolo Adempimenti LEA (circa la verifica del rispetto di quanto previsto dalla normativa in materia di appalti e di contenimento della spesa per beni e servizi ex art. 2, d.l. n. 347/2001) è stato comunicato, in senso positivo, solo "recentemente"¹⁷², senza peraltro indicarne la data.

Non risulta ancora conclusa neanche la procedura di valutazione per l'anno 2016, come riferito dall'Amministrazione, la quale ha fatto sapere che *"allo stato odierno 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"*.

Alla data odierna, è stata completata solo la procedura di valutazione degli obiettivi assegnati per l'anno 2015¹⁷³, all'esito della quale è stato comunicato che *"la Giunta regionale ha attribuito, a seguito di valutazione dell'operato dei [...] Direttori generali*

¹⁷⁰ Rispettivamente con DD.G.R. n. 721/2019, 719/2019 e 720/2019.

¹⁷¹ In particolare, è stato precisato che il ritardo nell'approvazione del documento è stato determinato dal prolungarsi dei tempi necessari per la costituzione del nuovo Collegio sindacale.

¹⁷² Nei documenti trasmessi in fase istruttoria è stato indicato che *"In esito alla verifica dell'anno 2017 il MEF ha recentemente comunicato quanto segue: <Il Tavolo ha proceduto ad effettuare la verifica degli adempimenti per l'anno 2017 per procedere alla chiusura dell'istruttoria, atto presupposto per l'accesso alla quota premiale relativa all'anno 2017. È emerso che l'istruttoria per il Tavolo adempimenti è conclusa positivamente>"*.

¹⁷³ La Regione ha comunicato che le procedure di valutazione sono state completate con la D.G.R. n. 1507 del 18.12.2017 a seguito dell'acquisizione, in data 4.8.2017, dell'esito della valutazione del Tavolo di verifica degli adempimenti regionali sulla spesa sanitaria ai fini dell'accesso all'integrazione al finanziamento per l'anno 2015 nel quale viene accertato che: *"Con riferimento agli adempimenti previsti per l'anno 2015, è emerso quanto segue: omissis..... pertanto la Regione Umbria è adempiente per l'anno 2015"*.

delle Aziende sanitarie regionali, relativamente all'anno 2015, un incremento complessivo del trattamento economico di spettanza pari al 19%".

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, qui di seguito riepilogate:

- La prassi di stabilire *a posteriori* (vedi quanto previsto dall'art. 6, comma 3, del contratto, riportato alla nota n. 167), anziché preventivamente, l'incremento del trattamento economico di spettanza, motivato dal conseguimento degli obiettivi assegnati¹⁷⁴, concorre al depotenziamento del sistema incentivante;
- la pesatura degli obiettivi (ossia il rilievo specifico attribuito) non risulta definita a preventivo per la maggior parte degli stessi, come si evince dall'esame delle schede allegate alla D.G.R. n. 433/2018 contenenti nel dettaglio gli obiettivi assegnati alle singole Aziende, dalle quali non è dato desumere il rilievo specifico che, nella valutazione comparativa degli obiettivi assegnati, assumono quelli afferenti al "governo della spesa" e alla "salute e servizi"¹⁷⁵;
- fatta eccezione per gli obiettivi strategici finalizzati al "governo della spesa", il cui mancato conseguimento di per sé è fonte di responsabilità manageriali anche gravi¹⁷⁶, e quelli riferiti al tema della "salute e servizi", per i quali in calce alla relativa scheda è riportato che *"il mancato conseguimento del risultato atteso comporta il non raggiungimento dell'azione/obiettivo e la conseguente decurtazione del punteggio previsto nel peso specifico"*, 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 degli obiettivi 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

¹⁷⁴ 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.

¹⁷⁵ Come evidenziato in precedenza, dalle ulteriori schede esibite in sede di controdeduzioni, di cui non è dato conoscere la relazione con quelle allegate alla D.G.R. n. 433/2018, per tutti gli obiettivi risultano definiti i pesi specifici.

¹⁷⁶ V. precedente nota n. 168.

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. Invero l'Amministrazione si è limitata a ribadire che gli esiti dei controlli dello Stato (Comitato LEA e Tavolo di verifica degli adempimenti presso il MEF) – propedeutici rispetto a quelli regionali – sono portati a conoscenza della stessa in tempi non congrui *"per la relazione annuale a codesta Corte finalizzata alla parifica del Rendiconto"* e a comunicare di aver considerato, nell'ambito della *"misurazione della performance dei Direttori Generali"*, gli indicatori selezionati dal *"Sistema di valutazione della performance dei sistemi sanitari regionali sviluppato dal Laboratorio Management e Sanità"* al quale aderiscono, oltre all'Umbria, altre undici regioni e province autonome.

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 ritardo¹⁷⁷.

A tale proposito, in sede di controdeduzioni, l'Amministrazione ha riferito che solo in data 26.6.2019, l'OIV ha avviato e non concluso il procedimento di valutazione per l'anno 2016.

6.7. I controlli della Regione sulla gestione del Servizio sanitario regionale

Nel rinviare alle considerazioni svolte nel precedente paragrafo 6.6 per quanto riguarda la verifica del raggiungimento degli obiettivi assegnati ai Direttori generali delle aziende sanitarie, nonché al paragrafo 5.7 per quanto riguarda il sistema dei controlli

¹⁷⁷ 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.

interni in generale, di seguito si evidenziano, sulla base dei dati acquisiti nel corso dell'istruttoria, le risultanze dell'attività di controllo sulla gestione del SSR comunicate dalla Regione.

6.7.1. Controllo dei Collegi sindacali

Relativamente al controllo sulla gestione delle Aziende, operato dai Collegi sindacali, la Regione ha fatto sapere di aver predisposto una procedura, nell'ambito del Percorso Attuativo della Certificabilità, per il monitoraggio delle osservazioni dei Collegi Sindacali sulle attività delle Aziende Sanitarie al fine di consentire la tempestiva adozione di misure correttive atte a superare le criticità riscontrate. La procedura prevede che ogni responsabile di Servizio della Direzione regionale sia dotato di accesso al sistema P.I.S.A. (Progetto Informatico Sindaci delle ASL) e che lo stesso provveda al monitoraggio delle iniziative/chiarimenti forniti dalle Aziende.

La Regione ha altresì riferito che nel corso delle verifiche periodiche effettuate dai Collegi Sindacali delle Aziende sanitarie sono state formulate osservazioni in merito ad alcune questioni, riportate nei verbali di verifica dei bilanci di esercizio al 31.12.2018, tra le quali:

- Questioni contrattuali, per il ricorso all'istituto della proroga contrattuale;
- Questioni contabili, in merito all'aggiornamento degli inventari e all'imputazione di costi su esercizi diversi rispetto a quello di competenza;
- Questioni riferite al personale, per il superamento del limite di spesa ex art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 (costo dei contratti a tempo determinato).

L'Amministrazione ha precisato che i Collegi sindacali delle Aziende hanno comunque espresso parere favorevole all'approvazione dei bilanci al 31.12.2018 rappresentando che *"è sempre emersa una sostanziale corrispondenza tra le risultanze fisiche e la situazione contabile, né sono state riscontrate violazioni degli adempimenti civilistici, fiscali, previdenziali e delle norme regionali e nazionali in genere"*.

6.7.2. Controlli sulla qualità ed appropriatezza delle prestazioni sanitarie delle strutture accreditate

L'articolo 88, della legge n. 388/2000 e s.m.i., dispone che *"Al fine di realizzare gli obiettivi di economicità nell'utilizzazione delle risorse e di verifica della qualità dell'assistenza erogata, secondo criteri di appropriatezza, le regioni assicurano, 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. L'individuazione delle cartelle e delle schede deve essere effettuata secondo criteri di campionamento rigorosamente casuali. Tali controlli sono estesi alla totalità delle cartelle cliniche per le prestazioni ad alto rischio di inappropriately individuate dalle regioni tenuto conto di parametri definiti con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze".

Con successivo D.M. 10 dicembre 2009 ("Controlli sulle cartelle cliniche"), all'art. 3, sono stati definiti i parametri mediante i quali le Regioni individuano le prestazioni ad alto rischio di inappropriately (artt. 1 e 2)¹⁷⁸ ed è stato altresì previsto che *"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"*. Al medesimo art. 3 si dispone che le Regioni trasmettano ogni anno al Ministero della Salute, entro il 30 maggio, il report¹⁷⁹ relativo ai controlli effettuati con riferimento all'anno precedente¹⁸⁰.

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 guida già previste per l'anno 2017 e approvate con la D.G.R. n. 857 del

¹⁷⁸ In particolare, l'articolo 2 del D.M. dispone che "1. Al fine di identificare le prestazioni ad alto rischio di inappropriately, le regioni utilizzano almeno i seguenti parametri:

a) elevato scostamento del volume di ricoveri erogati in aree territoriali sub-regionali;
b) elevato valore tariffario dei singoli ricoveri;
c) elevata valorizzazione tariffaria complessiva di gruppi di ricoveri nell'ambito dei quali le prestazioni sono state erogate;
d) sbilanciata proporzione, per specifici ricoveri, tra i volumi erogati da diverse tipologie di strutture e/o da singole strutture ospedaliere del territorio sub-regionale.
2. Le regioni utilizzano ulteriori parametri e/o strumenti capaci di evidenziare fenomeni quali opportunismo nella codifica, selezione di casistica ed inappropriately di erogazione legati al finanziamento prospettico dei ricoveri, anche con riferimento:
A) alle soglie indicate a livello regionale per i DRG ad elevato rischio di inappropriately di cui all'allegato 2C del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 novembre 2001 e successive modificazioni;
B) ad elevati volumi dei DH medici a carattere diagnostico. ...".

¹⁷⁹ L'art. 3 del D.M., al comma 3, prevede che "nel report annuale deve essere specificato:

a) la metodologia adottata dalla Regione per l'identificazione delle prestazioni ad alto rischio di inappropriately da sottoporre a controllo (compresi dettagli tecnici quali la scelta del riferimento, la metodologia di standardizzazione, la metodologia di raggruppamento dei ricoveri, etc.);
b) la tipologia di prestazioni identificate come ad alto rischio di inappropriately;
c) il numero dei controlli effettivamente eseguito per ciascun erogatore;
d) la metodologia utilizzata per il riscontro di qualità e appropriatezza delle cartelle cliniche, i protocolli di valutazione adottati e le conseguenti misure adottate;
e) i risultati del processo di controllo e le conseguenti misure adottate;
f) ogni altra informazione che la Regione ritiene utile segnalare ai fini della documentazione e caratterizzazione, anche quantitativa, delle attività di controllo effettuate".

¹⁸⁰ 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".

24.7.2017¹⁸¹, come deliberato dalla Giunta con l'atto n. 1516 del 20.12.2018, con il quale sono stati, tra l'altro, confermati *"i volumi finanziari massimi e le corrispondenti linee guida già previsti per l'anno 2017"*¹⁸².

In particolare, l'Allegato n. 2 alle menzionate Linee guida disciplina la funzione di controllo dell'attività di degenza ospedaliera, distinguendola in *"controllo interno"* e *"controllo esterno"*.

Il *"controllo interno"* è effettuato dalle strutture erogatrici in base alle risultanze dell'archivio dei dimessi nell'anno, comprendendo sia la casistica *intra* regionale che quella *extra* regionale. Tale controllo si sostanzia nelle seguenti attività:

1. controllo della qualità e completezza delle informazioni riportate nella SDO (Scheda Dimissioni Ordinaria) di tipo automatizzato, effettuato contestualmente all'immissione degli archivi nel portale regionale della mobilità sanitaria;
2. controllo di corrispondenza SDO-Cartella Clinica. In base alla normativa nazionale, devono essere effettuati controlli *random* riguardanti almeno il 10% delle schede dei dimessi per la verifica di corrispondenza tra quanto registrato nella cartella clinica e quanto riportato nella scheda di dimissione (SDO);
3. controllo dell'appropriatezza dei ricoveri. Ai sensi del D.M. 10.12.2009, tale tipologia di controllo deve interessare almeno il 2,5% delle cartelle prodotte. Le richiamate Linee guida elencano gli ambiti all'interno dei quali individuare le possibili inapproprietezze: ricoveri ripetuti, omnicomprensività della tariffa, DRG complicati, D.G.R. a rischio di inapproprietezza, DH (*Day Hospital*) medici diagnostici, parti cesarei e chirurgia ambulatoriale.

Le Linee guida dispongono che le attività e i risultati dei controlli effettuati dai soggetti erogatori (Presidi Ospedalieri e Case di Cura) devono essere riportati in apposito *"registro dei controlli"* contenente il numero della SDO, la tipologia di errore e le eventuali azioni correttive intraprese e che l'attività di controllo va certificata mediante l'invio trimestrale alla Regione del *"modulo riepilogativo dei controlli"*, contestualmente alla trasmissione dei riepiloghi relativi ai dimessi.

Le singole Aziende, inoltre, alla fine di ogni anno devono inviare 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.

¹⁸¹ Le modalità di effettuazione dei controlli fanno riferimento a quanto previsto dagli allegati alla D.G.R. n. 857/2017: Allegato n. 1 *"Linee guida per la definizione degli accordi contrattuali anno 2017"* e Allegato n. 2 *"Linee guida per i controlli dei ricoveri ospedalieri anno 2017"*.

¹⁸² Cfr. punto n. 2) del deliberato.

Relativamente al “controllo esterno” le Linee guida prevedono che la Regione, *“deputata a svolgere attività di verifica, monitoraggio ed indirizzo, ha facoltà di effettuare controlli sugli erogatori regionali ed extraregionali 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”*¹⁸³ cui partecipano operatori delle Aziende Sanitarie Regionali.

Dalla documentazione in possesso della Sezione risulta che il controllo esterno sui produttori pubblici e privati accreditati è effettuato secondo i principi e le modalità definite nel *“Manuale dei controlli delle prestazioni sanitarie”*¹⁸⁴ il quale, *“al fine di ottimizzare e razionalizzare l'impiego delle risorse”* delega tale attività ad un *“Comitato interaziendale”* costituito da rappresentanti delle Aziende Sanitarie Umbre e delle Case di Cura private accreditate individuati dalle Direzioni Aziendali tra il personale sanitario esperto di controlli.

Nel Manuale è previsto che *“Il Comitato, suddiviso in gruppi di almeno due rappresentanti, effettuerà i controlli in presenza del responsabile della funzione di controllo interno dell'Azienda erogatrice. Tra i componenti del gruppo di controllo, costituito da personale sanitario, dovrà essere presente almeno un medico”*.

Il Manuale elenca le tipologie di controllo da effettuare almeno con cadenza annuale (verifica dell'attività di controllo interno; verifica della corrispondenza tra SDO e cartella clinica; verifica della corretta codifica della SDO) e prevede che *“l'estrazione del campione da sottoporre ai controlli di concordanza SDO-cartella clinica verrà effettuata dall'Ufficio regionale competente sul file del Flusso A [dimessi] trasmesso periodicamente alla Regione dagli erogatori pubblici e privati [e che] l'esito della verifica verrà riportato nel verbale redatto in duplice copia alla fine del controllo di cui una copia verrà conservata in Regione ed una copia verrà lasciata alla Direzione Aziendale. Nel caso in cui si debbano apportare delle correzioni che modifichino il DRG e la tariffa, la struttura erogante dovrà correggere anche la fatturazione effettuata alla USL di residenza e trasmettere le avvenute correzioni alla Regione aggiornando il file”*.

Con riguardo alle Case di cura private, le Linee guida prevedono, al punto 4.11 dell'Allegato n. 1 alla D.G.R. n. 857/2017, che gli accordi contrattuali devono fissare:

- i requisiti della funzione di controllo che deve essere assicurata dalle strutture erogatrici (controllo interno);

¹⁸³ Secondo quanto riferito il Comitato è stato istituito con D.G.R. n. 110/2009 e la sua composizione è stata successivamente definita con D.D. n. 8521/2013 e n. 1083/2018.

¹⁸⁴ Il Manuale è stato adottato in forma sperimentale con D.G.R. n. 8876/2010.

- le prerogative del controllo esterno per l'accesso alle strutture e alle informazioni.

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

Il controllo esterno per l'anno 2016

Secondo quanto riportato nella Relazione, l'attività di controllo sulle cartelle cliniche, effettuata dalle Direzioni sanitarie e dal Comitato per i Controlli Esterni si basa sull'analisi dei risultati ottenuti dai controlli degli anni precedenti, sui risultati del calcolo degli indicatori sanitari e finanziari che la Regione utilizza per valutare l'attività svolta e sulle indicazioni date dal Ministero nell'ambito della valutazione del tavolo dei LEA.

L'attività di verifica¹⁸⁵ per il 2016 è stata svolta a partire dalla fine dell'anno di riferimento fino al primo periodo del 2017 ed è stata focalizzato sulla casistica che ricadeva nei DRG (*Diagnosis related group*) potenzialmente inappropriati erogati in degenza ordinaria, per alcuni dei quali il Ministero aveva segnalato che le percentuali riscontrate risultavano tra le più alte nel confronto con le altre regioni¹⁸⁶.

¹⁸⁵ In sede di primo accesso alla struttura da controllare, è prevista la compilazione del modulo "Check List Controllo Esterno Attività di ricovero" (Allegato n. 1, parte, alla Relazione 2016), il quale dopo l'indicazione della struttura da controllare e della composizione del Comitato di controllo, riporta al punto n. 1 alcune informazioni sulla "Analisi del Controllo Interno Aziendale" mentre al punto n. 2 da conto della disponibilità presso la struttura delle cartelle cliniche estratte a campione dal Comitato e comunicate all'erogatore.

In particolare, le informazioni sul Controllo Interno sono finalizzate a conoscere l'esistenza di un ufficio/funzione di controllo clinico interno sull'attività erogata, l'esistenza di un documento circa le modalità applicative di tale controllo e di un registro sulle attività svolte (nonché sull'aggiornamento dello stesso), la regolarità nella compilazione del modello di *report* trimestrale emanato dalla Regione, l'evidenza del monitoraggio dei casi specifici (ricoveri ripetuti, DRG complicati,...) e l'utilizzo della metodica "PRUO" (Protocollo Revisione Uso Ospedale) nell'analisi dell'appropriatezza.

Per garantire uniformità alle modalità di esecuzione dei controlli di concordanza tra Scheda Dimissioni Ordinaria (SDO) e Cartella Clinica, nella Relazione è indicato che il Comitato si avvale delle Linee guida nazionali e regionali per la codifica e delle Linee guida redatte dal Comitato per l'individuazione delle patologie concomitanti o complicanti (Allegato n. 2).

Il Comitato ha altresì elaborato delle indicazioni per la compilazione della "Scheda per i controlli di appropriatezza" (allegato n. 3 alla Relazione 2016), al fine di consentire una segnalazione corretta ed omogenea della non appropriatezza. Tali indicazioni vengono rivedute periodicamente alla luce dei risultati dei controlli e del modificarsi della modalità di erogazione delle prestazioni sanitarie.

Alla fine del controllo deve essere compilato il "Verbale del Comitato di Controllo Attività di ricovero", in conformità al modulo (Allegato n. 1, parte) il quale deve sintetizzare quanto rilevato nel controllo sulla struttura in esame dai singoli gruppi (se sono stati coinvolti nel processo di controllo più operatori con accessi successivi).

¹⁸⁶ Dalla Relazione risulta che sono stati estratti tutti i casi che in base alle regole riportate nell'allegato 2 al Patto per la Salute risultavano potenzialmente inappropriati.

Poi, per le Aziende Ospedaliere e per i Presidi Ospedalieri sono stati estratti, in maniera RANDOM, 150 casi di SDO con i DRG segnalati dal Ministero. Per le Case di cura private accreditate è stata estratta, invece, tutta la casistica ricadente nei DRG elencati e l'elenco dei casi da controllare è stato completato con le SDO di quelli la cui tariffa superava € 8.000,00.

Nella Relazione si dà conto dei seguenti risultati, in termini generali, dell'attività di controllo:

- sono stati evidenziati alcuni problemi di codifica *"che per lo più non inficiano DRG o tariffazione ma che comunque possono portare ad una descrizione non corretta del caso trattato"*;
- sono state rilevate basse percentuali di non concordanza, in linea con quelle degli anni precedenti¹⁸⁷;
- spesso il controllo ha portato ad una rivalutazione del DRG e quindi della tariffa¹⁸⁸;
- sono rimasti da definire alcuni casi relativi a modalità di codifica ancora in corso di valutazione da parte del Comitato che potrebbero richiedere la consulenza di specialisti ed il confronto con le modalità di codifica delle altre regioni al fine di pervenire ad una corretta allocazione del caso nell'ambito del sistema DRG;
- relativamente alla appropriatezza è stata messa in evidenza la necessità di sollecitare ulteriormente il ricorso alla modalità ambulatoriale per alcune prestazioni¹⁸⁹.

Le tabelle allegate alla Relazione evidenziano, distintamente per le Aziende/Presidi Ospedalieri e per le strutture private, il numero e la tipologia di casi controllati e i relativi esiti:

- 1) relativamente alle strutture private sono state individuate n. 1.579 cartelle ad alto rischio di inappropriatezza (secondo le modalità di cui alla precedente nota n. 186), su un totale di n. 8.671 (18,21%), di cui n. 366 cartelle (pari al 23,18% di quelle controllate) "non confermate" Gli abbattimenti tariffari conseguenti sono risultati pari ad € 257.116,00;
- 2) relativamente alle strutture pubbliche sono state individuate n. 12.139 cartelle ad alto rischio di inappropriatezza (secondo le modalità di cui alla precedente nota n.

¹⁸⁷ Su tale punto è stato indicato che le *"differenze potranno essere ulteriormente ridotte ma sarà impossibile annullarle perché comunque rimarrà sempre una variabilità nella modalità di interpretazione e codifica del caso anche se relative a particolari ininfluenti per la corretta classificazione del paziente"*.

¹⁸⁸ Dovuta, secondo quanto indicato, *"in alcuni casi [al]la sottostima delle complicità o delle patologie concomitanti o [al]la mancata segnalazione di procedure importanti se pur segnalate in cartella o ancora [al]l'utilizzo di codici imprecisi a cui sono stati sostituiti da parte dei controllori codici specifici"*.

¹⁸⁹ In merito è stato precisato che *"la modalità <degenza> è giustificata dalla mancanza della prestazione nell'elenco della specialistica o da casi in mobilità che dovrebbero essere presi in carico da strutture territoriali che non esistono nella Regione di provenienza"*.

Nella Relazione sono altresì indicati gli abbattimenti tariffari previsti nei casi di inappropriatezza per i "ricoveri ripetuti" e per i "casi di chirurgia ambulatoriale".

186), su un totale di n. 134.004 (9,06%), di cui n. 1.381 cartelle (pari all' 11,38% di quelle controllate) "non confermate". Gli abbattimenti tariffari conseguenti sono risultati pari ad € 343.057,00.

Nella Relazione è stato inoltre indicato che, a seguito dei risultati ottenuti dai controlli, la Regione e le Aziende hanno posto in essere anche alcune attività formative e di confronto¹⁹⁰.

Il controllo esterno per l'anno 2017

Per l'anno 2017, secondo quanto riportato nella Relazione, al fine di "evitare di raddoppiare i controlli essendo i valutatori gli stessi professionisti impiegati per il controllo interno e per il controllo esterno", il Controllo esterno è stato indirizzato sulle seguenti casistiche, come richiesto dalle Aziende sanitarie territoriali che intrattengono i rapporti con i soggetti erogatori (pubblici e privati):

- 1) per il controllo SDO-cartella clinica: sui "DRG di alta specialità con degenza uguale o inferiore ai 3 giorni" e sui DRG per i quali il software segnalava che "La procedura influenza il DRG e non è eseguita per alcuna delle diagnosi riportate";
- 2) per il controllo di appropriatezza, sui "DRG a rischio di inappropriatezza se erogati in degenza ordinaria".

La Relazione prosegue affermando che, in tal modo, così come previsto dall'Allegato 2 alla D.G.R. 857/2017 "Linee guida per i controlli dei ricoveri ospedalieri anno 2017" (v. precedente nota n. 181):

"- tutti gli erogatori saranno impegnati nei controlli interni provvedendo a redigere il registro dei controlli e l'invio trimestrale e annuale alla Regione;

¹⁹⁰ Quali:

- formazione dei medici neoassunti, circa le modalità di codifica e di corretta tenuta della documentazione sanitaria;
- incontri periodici per sottoporre e condividere eventuali criticità riscontrate nella modalità di codifica;
- l'inserimento in cartella clinica di una *check-list* su qualità della documentazione sanitaria;
- attivazione percorsi sanitari alternativi al ricovero (pre-ospedalizzazione, attività ambulatoriale, day service);
- implementazione attività OBI (Osservazione Breve Intensiva);
- processi di Audit sia spontanei che promossi dal gruppo del PNE (Programma Nazionale valutazione Esiti) in base ai risultati degli indicatori di esito;
- inserimento negli obiettivi delle schede di budget della corretta compilazione della documentazione sanitaria al fine di garantire equità di accesso alle cure, appropriatezza e trasparenza dei percorsi clinico assistenziali;
- incontri con la Scuola Sant'Anna di Pisa e con il gruppo del PNE per l'utilizzo degli indicatori studiati e pubblicati dai due gruppi.

- le aziende territoriali saranno impegnate nei controlli della casistica prodotta dai fornitori per la correttezza e completezza delle anagrafiche, per la tariffazione, e per tutti gli altri aspetti previsti dagli accordi contrattuali;
- il Comitato Controlli esterni provvederà al controllo della corretta effettuazione dei controlli interni ed al controllo di un campione di cartelle per la concordanza SDO-cartella clinica e per l'appropriatezza utilizzando la modulistica predisposta [...]".

Riguardo alla metodologia del controllo, nella Relazione è specificato che la casistica estratta (circa n. 1.800 cartelle) è stata inviata ai referenti delle due Aziende Sanitarie Locali. I controlli sono stati effettuati dai componenti del Comitato in gruppi costituiti da almeno due medici, in presenza dei responsabili della funzione di controllo interno della struttura erogatrice¹⁹¹.

Nella Relazione si dà conto dei seguenti risultati, in termini generali, dell'attività di controllo:

- sono stati evidenziati alcuni problemi di codifica determinati dall'utilizzo di codice ICD (*International Classification of Diseases*, Classificazione internazionale delle malattie) *"oramai vecchio e non in linea con le nuove tecniche chirurgiche, che possono portare anche a DRG diversi ed a tariffe diverse"*¹⁹² ;
- spesso il controllo ha portato ad una rivalutazione del DRG e quindi della tariffa¹⁹³;

¹⁹¹ Queste le fasi del controllo, riferite nella Relazione:

- 1) Verifica attraverso la compilazione di apposita *Check List* (Allegato n. 1 alla Relazione), della corretta effettuazione del controllo interno, mediante presa visione del registro dei controlli che riporta le schede controllate, la tipologia del controllo, l'esito e le eventuali correzioni apportate;
- 2) Verifica della corrispondenza tra SDO e cartella clinica;
- 3) Verifica della corretta codifica della SDO, attraverso il controllo di corrispondenza SDO/Cartella Clinica e il controllo della corretta codifica effettuata sulla base delle Linee guida nazionali sancite dalla conferenza Stato-Regioni del 29 aprile 2010, sulla base delle linee guida della Regione Umbria e dei criteri per l'individuazione delle diagnosi complicanti o concomitanti (Allegato n. 2 alla Relazione);
- 4) Verifica appropriatezza.

¹⁹² Sul punto è stato indicato che *"I dubbi di codifica più importanti sono stati portati al Comitato nel suo insieme e nei prossimi giorni verranno coinvolti anche clinici al fine di riuscire ad attribuire codici il più possibile descrittivi di quanto viene effettuato ma ciò non toglie, e già l'abbiamo verificato consultando le linee guida delle varie regioni, che si possano avere opinioni diverse e la conseguente produzione di DRG diversi con diverso valore tariffario. Questo tipo di problemi, particolarmente importanti per la compensazione della mobilità sanitaria, si fanno sentire anche sul calcolo di alcuni indicatori e sarebbe auspicabile un indirizzo centrale che permetta una uniformità di codifica a livello nazionale."*

¹⁹³ Dovuta, secondo quanto indicato, *"in alcuni casi [al]la sottostima delle complicanze o delle patologie concomitanti o [al]la mancata segnalazione di procedure importanti se pur segnalate in cartella o ancora [al]l'utilizzo di codici imprecisi a cui sono stati sostituiti da parte dei controllori codici specifici"*.

- relativamente alla appropriatezza è stata messa in evidenza la necessità di sollecitare ulteriormente il ricorso alla modalità ambulatoriale per alcune prestazioni¹⁹⁴.

Le tabelle allegate alla Relazione, evidenziano invece, distintamente per le Aziende/Presidi Ospedalieri e per le strutture private, il numero e la tipologia di casi controllati e i relativi esiti:

1) relativamente alle strutture private sono state controllate:

- n. 6.669 cartelle per la corrispondenza SDO/cartella clinica, su un totale di n. 8.657 (77,04%), delle quali sono risultate "non confermate" n. 182 cartelle (pari al 2,72% delle controllate), con un incremento tariffario di € 149.366,00;
- n. 315 cartelle ad alto rischio di inappropriatezza, su un totale di n. 8.657 (3,64%), delle quali sono risultate "non confermate" n. 25 cartelle (pari al 7,94% di quelle controllate). Il controllo ha comportato abbattimenti tariffari per € 8.427,00;

2) relativamente alle strutture pubbliche sono state controllate:

- n. 24.190 cartelle per la corrispondenza SDO/cartella clinica, su un totale di n. 131.430 (18,41%), delle quali sono risultate "non confermate" n. 7.869 cartelle (pari al 32,53% delle controllate), con un incremento tariffario di € 1.428.695,00;
- n. 12.448 cartelle ad alto rischio di inappropriatezza, su un totale di n. 131.430 (9,47%), delle quali sono risultate "non confermate" n. 1.199 cartelle (pari al 9,63% di quelle controllate). Il controllo ha comportato abbattimenti tariffari di € 256.443.

Anche nella Relazione 2017 è stata riferita l'attuazione delle medesime attività formative e di confronto, già indicate per il 2016 (v. precedente nota n. 190).

Tuttavia, per entrambe le annualità, benché richiesti, non sono stati forniti gli esiti anche dei controlli interni, così come desumibili dai "moduli riepilogativi" trasmessi

¹⁹⁴ In merito è stato precisato che *"la modalità <degenza> è giustificata dalla mancanza della prestazione nell'elenco della specialistica o da casi in mobilità che dovrebbero essere presi in carico da strutture territoriali che non esistono nella Regione di provenienza"*.

Nella Relazione sono altresì indicati gli abbattimenti tariffari previsti nei casi di inappropriatezza per i "ricoveri ripetuti" e per i "casi di chirurgia ambulatoriale".

trimestralmente dai soggetti erogatori, per i quali non sembra sia stata prevista da parte della Regione una fase di formale trattazione.

In merito ai controlli esterni, 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 (*v. Relazione dell'attività di controllo sulle SDO anno 2017*).

6.7.3. Piani di rientro aziendali – Verifica sussistenza condizioni ex art. 1, commi 524 e ss., legge n. 208/2015.

L'Amministrazione ha comunicato che con deliberazione n. 701 del 25.6.2018, la Giunta ha dato atto che, dagli esiti dell'istruttoria condotta per la verifica delle condizioni a) e b) di cui all'art.1, comma 524, della legge n. 208/2015, nessuna delle due Aziende Ospedaliere del SSR risulta assoggettata a Piano di Rientro.

6.7.4. Monitoraggio delle misure per la prevenzione e gestione del rischio sanitario (*risk management*).

Il monitoraggio della sicurezza delle cure è assicurato dal Centro per la Gestione del Rischio Sanitario e la Sicurezza del Paziente (CRSSP), istituito per aumentare il livello di sicurezza del Sistema sanitario regionale, in data 27.11.2017 con D.G.R. n. 1401, secondo le previsioni della legge n. 24/2017.

Secondo quanto riferito, il Centro "coordina le attività di gestione del rischio sanitario e sicurezza del paziente in tutto il servizio sanitario regionale, a garanzia di equità e omogeneità dei livelli di qualità e sicurezza delle prestazioni erogate. Grazie al lavoro coordinato dei Risk manager aziendali, il Centro effettua la mappatura e il monitoraggio di metodi, strumenti e fonti informative per l'identificazione, l'analisi e il monitoraggio di eventi relativi alla sicurezza del paziente e delle cure. Rende omogenei e attuativi i sistemi Aziendali di segnalazione obbligatoria (Eventi Sentinella –SIMES-) e volontaria degli eventi avversi e quasi eventi (Incident Reporting) con integrazione dei flussi comunicativi rispetto alle segnalazioni.

L'attivazione dei percorsi di audit o altre metodologie finalizzati allo studio dei processi interni e delle criticità più frequenti finalizzati alla messa in sicurezza dei percorsi sanitari vengono stabiliti come modalità dal coordinamento regionale e poi applicati singolarmente nelle strutture aziendali. Il centro monitora e pianifica con i Risk Manager delle Aziende Sanitarie Regionali le attività di sensibilizzazione e formazione continua del personale su varie tematiche relative alla sicurezza delle cure e all'applicazione di

linee guida, buone pratiche e raccomandazioni finalizzate alla prevenzione del rischio sanitario. Promuove in pratica la "cultura della sicurezza", definendo linee strategiche Regionali per l'implementazione delle buone pratiche, al fine di creare cultura per la segnalazione degli eventi avversi, per imparare dall'esperienza e dagli errori e creare negli operatori maggiore consapevolezza su azioni ed effetti per la sicurezza dei pazienti. Con il coinvolgimento dei professionisti specifici per materia predispone ed implementa linee di indirizzo regionali su temi cogenti relativi alla sicurezza delle cure e alla gestione del rischio sanitario e coordina i gruppi di lavoro, garantendo la multidisciplinarietà e la partecipazione dei rappresentanti delle funzioni regionali e aziendali. Effettua un continuo scambio e collaborazione tra il Centro per la Gestione del Rischio Sanitario e Sicurezza del Paziente e la Gestione del contenzioso, con il Servizio per l'accreditamento istituzionale, con il servizio Prevenzione e altri Servizi sia regionali che aziendali che a vario titolo si occupano di sicurezza delle cure e gestione del rischio sanitario. Per presidiare ed allargare la visione del profilo di rischio clinico aziendale promuove la partecipazione dei Risk Manager a comitati informativi, operativi e di validazione, come: Comitato per il buon uso del sangue, Comitato aziendale per la prevenzione ed il controllo delle infezioni ospedaliere, Commissione del farmaco e dei dispositivi sanitari, Comitato Valutazione e Gestione Sinistri, con l'obiettivo di integrare ulteriormente i flussi informativi rispetto a criticità/elementi di rischio ed agire con interventi preventivi/migliorativi in sinergia con i comitati".

L'Amministrazione ha trasmesso copia della "Relazione primo anno attività 2018" del Centro Rischio Sanitario (CRSSP), redatta in data 13.2.2019, nella quale si dà conto degli obiettivi, delle attività svolte, dei risultati raggiunti e delle linee di intervento ed azioni di miglioramento da potenziare nell'anno 2019.

6.7.5. Monitoraggio dell'organizzazione delle attività relative all'assistenza sociosanitaria.

Relativamente al monitoraggio dell'organizzazione delle attività di assistenza sociosanitaria la Regione, dopo aver riproposto le stesse informazioni già trasmesse per il precedente anno, che ad ogni buon conto si riportano in nota¹⁹⁵, ha precisato che "è

¹⁹⁵ V. paragrafo 6.7 della Relazione allegata al giudizio di parificazione del Rendiconto esercizio 2017: "Con LR 9/2008, ora TU in materia di Sanità e servizi sociali (l.r. 9 aprile 2015 n. 11) e con D.G.R. n. 230 del 23 febbraio 2009 la Regione Umbria ha riorganizzato e uniformato su tutto il territorio le Unità di valutazione multidimensionali (UVM), prevedendo su ogni Distretto UVM per Età evolutiva, per Disabili adulti e per Anziani. Inoltre con l'art. 319 del menzionato T.U. ha previsto l'Accesso unico alle prestazioni dei servizi finanziati dal Fondo regionale per la non autosufficienza (Punti Unici di Accesso, PUA) garantito dalla rete territoriale dei servizi socio sanitari attraverso i Centri di salute dei Distretti socio sanitari e gli Uffici della cittadinanza. In tutta la Regione Umbria dal 2009 sono attivi i PUA alle prestazioni socio sanitarie per la presa in carico della persona non autosufficiente.

stato realizzato ed è ormai a regime la sua utilizzazione, un sistema informatizzato per l'assistenza territoriale che collega in rete tutti i servizi territoriali: assistenza domiciliare, cure palliative, hospice, salute mentale, dipendenze, riabilitazione, compresa (per il 2018 ancora in fase di sperimentazione) la dimissione protetta ospedale/territorio. Gli strumenti per la valutazione sono quelli dell'Interrai (strumenti di valutazione riconosciuti a livello internazionale) che garantiscono equità, appropriatezza, tempestività dell'erogazione dei servizi con progetti personalizzati".

6.7.6. Percorso Attuativo della Certificabilità (P.A.C.).

Nell'ambito del Percorso regionale Attuativo della Certificabilità (P.A.C.) è stata riferita l'implementazione di attività di consolidamento del sistema dei controlli interni. In particolare, è stato comunicato che *"gli obiettivi perseguiti dal progetto sono stati l'implementazione dell'internal auditing contabile e gestionale, la definizione di un modello di reporting e la redazione di un manuale di internal auditing. A tale scopo è stato istituito uno specifico Gruppo di Lavoro Regionale, costituito da referenti individuati dalle Direzioni aziendali e da referenti regionali, sotto la cui responsabilità ed azione la Regione Umbria ha inteso garantire il raggiungimento di tali obiettivi. In particolare, nel corso dell'anno 2018 si è proceduto all'avvio dell'internal auditing in forma sperimentale per alcune aree di bilancio (gestione delle rimanenze di reparto e gestione delle attrezzature sanitarie) e alla definizione di un modello di report audit regionale e di uno aziendale.*

Tali attività, oltre ad aver permesso l'aggiornamento/revisione delle procedure amministrativo-contabili, ha consentito di alimentare un continuo confronto interaziendale volto alla diffusione delle "migliori pratiche".

Il Gruppo di Lavoro Regionale ha svolto, in tutte le fasi dell'audit, la funzione di coordinamento degli staff di internal auditing aziendali; in particolare, in sede di programmazione, il gruppo regionale ha supportato i gruppi di lavoro aziendali nella definizione dei rischi, attraverso l'analisi dei potenziali rischi specifici dell'area analizzata

La presa in carico avviene attraverso l'UMV specifica che stende il Piano Assistenziale Individuale (PAI), indicando i bisogni del soggetto sotto il profilo clinico funzionale e sociale.

Gli strumenti per la valutazione dei bisogni sono uniformi su tutto il territorio. Le attività relative all'assistenza socio sanitaria sono oggetto di rendicontazione annuale da parte dei Distretti delle Aziende sanitarie regionali in base ad una scheda di rendicontazione uniforme per Distretto/Zona sociale, suddivisa per aree target delle prestazioni da erogare.

Tali schede costituiscono altresì momento per la verifica della organizzazione dei servizi sul territorio e per la verifica della coerenza di quanto realizzato con la programmazione regionale".

Si precisa che è stato realizzato ed è ormai a regime la sua utilizzazione, un sistema informatizzato per l'assistenza territoriale che collega in rete tutti i servizi territoriali: assistenza domiciliare, cure palliative, hospice, salute mentale, dipendenze, riabilitazione, compresa (per il 2018 ancora in fase di sperimentazione) la dimissione protetta ospedale/territorio. Gli strumenti per la valutazione sono quelli dell'Interrai (strumenti di valutazione riconosciuti a livello internazionale) che garantiscono equità, appropriatezza, tempestività dell'erogazione dei servizi con progetti personalizzati".

e successivamente ha contribuito alla definizione degli ambiti e degli obiettivi del controllo e delle aree da sottoporre ad audit”.

Nel corso del 2018, alla D.G.R. n. 238/2017 di approvazione del progetto *"Potenziamento del sistema di controllo interno e Internal Auditing nelle Aziende Sanitarie della Regione Umbria"* (già riferita in occasione del precedente giudizio di parifica), ha fatto seguito la D.G.R. n. 63 del 22.1.2018, con la quale è stato approvato il programma operativo per le annualità 2018/2019 con l'esplicitazione degli obiettivi, la programmazione delle attività e i risultati attesi.

L'Amministrazione ha comunicato che nel corso del 2018 il lavoro di *internal auditing* ha interessato:

- l'analisi dei rischi per le aree individuate (inventario rimanenze di reparto - Inventario ciclico attrezzature sanitarie);
- la definizione dei rischi specifici;
- la programmazione delle attività;
- l'individuazione delle criticità;
- la definizione del modello di report finale, di report aziendale e regionale.

Si osserva al riguardo che le informazioni trasmesse in merito alle attività espletate nell'anno per il predetto "consolidamento del sistema dei controlli interni" sono alquanto generiche e non consentono di avere contezza dell'effettivo impatto prodotto sull'efficacia del sistema dei controlli interni.

6.8. Considerazioni conclusive

Non senza sottacere i buoni risultati conseguiti sul piano del mantenimento degli equilibri di bilancio nel settore della sanità, 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 nei precedenti paragrafi scontino alcune residuali sacche di criticità, in buona parte già segnalate nei giudizi di parificazione degli anni precedenti.

Nella trattazione dei diversi aspetti che hanno caratterizzato 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 interni sulla gestione sanitaria. In breve, fatta eccezione per una più adeguata definizione della programmazione e più uniforme applicazione delle procedure centralizzate e/o coordinate di spesa per acquisto di beni

e servizi, la Regione non ha dato dimostrazione di aver recepito tutte le osservazioni della Sezione, ponendo rimedio alle accennate criticità.

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, al riguardo, 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

7.1. Premessa

L'art. 2, comma 1, del d. lgs. n. 118/2011 dispone che le Regioni *“adottano la contabilità finanziaria cui affiancano, a fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico-patrimoniale, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti di gestione sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale”*.

Il Principio contabile contenuto nell'allegato 4/3 al richiamato decreto legislativo¹⁹⁶, al punto 1, prevede che *“la contabilità economico patrimoniale affianca la contabilità finanziaria, che costituisce il sistema contabile principale e fondamentale per fini autorizzatori e di rendicontazione dei risultati della gestione finanziaria, per rilevare i costi/oneri e i ricavi/proventi derivanti dalle transazioni poste in essere da una amministrazione pubblica”* al fine, tra l'altro, di predisporre il conto economico e il conto del patrimonio.

Secondo il richiamato principio i fatti gestionali devono essere rilevati in maniera unitaria sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico patrimoniale e pertanto tutti i movimenti gestionali determinati dalla contabilità finanziaria devono avere un riscontro nella contabilità economica.

L'integrazione tra la contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale è stata realizzata mediante l'adozione del piano dei conti integrato costituito dall'elenco delle articolazioni delle unità elementari del bilancio finanziario gestionale e dei conti economico-patrimoniali (ex art. 4, d. lgs. n. 118/2011).

Ai sensi dell'art. 63, comma 2, del citato decreto n. 118/2011, il rendiconto generale della Regione è composto anche dal conto economico e dallo stato patrimoniale. Inoltre, l'art. 11, comma 6, lettera m), prevede che la relazione al Rendiconto sia corredata dalla nota integrativa, redatta ai sensi dell'art. 2427 del Codice Civile.

La Regione a tal fine ha adeguato il sistema informativo contabile in modo che ogni scrittura finanziaria produca la corrispondente scrittura economico-patrimoniale realizzando la completa integrazione dei due sistemi nel rispetto dei nuovi principi.

¹⁹⁶ Principio contabile applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale degli enti in contabilità finanziaria.

7.2. Il conto economico

Il conto economico evidenzia i componenti positivi e negativi della gestione di competenza economica dell'esercizio, come rilevati dalla contabilità economico-patrimoniale, nel rispetto del principio della competenza economica e del principio applicato della contabilità economico-patrimoniale (art. 63, comma 6, d. lgs. n. 118/2011).

Di seguito è riportato il conto economico della Regione relativo all'esercizio 2018, raffrontato con quello del precedente esercizio, secondo lo schema di cui all'allegato n. 10 al d. lgs. n. 118/2011, aggiornato al D.M. 11.8.2017:

CONTO ECONOMICO		31/12/2018	31/12/2017	riferimento art. 2425 cc	riferimento DM 26/4/95
	A) COMPONENTI POSITIVI DELLA GESTIONE				
1	Proventi da tributi	1.725.064.677,35	1.717.218.207,11		
2	Proventi da fondi perequativi	220.994.403,66	214.867.569,10		
3	Proventi da trasferimenti e contributi	351.253.922,13	265.298.621,86		
a	<i>Proventi da trasferimenti correnti</i>	241.568.225,28	186.741.923,84		A5c
b	<i>Quota annuale di contributi agli investimenti</i>	2.882.276,20	-		E20c
c	<i>Contributi agli investimenti</i>	106.803.420,65	78.556.698,02		
4	Ricavi delle vendite e prestazioni e proventi da servizi pubblici	131.906.497,04	133.212.738,77	A1	A1a
a	<i>Proventi derivanti dalla gestione dei beni</i>	15.071.692,41	15.761.189,85		
b	<i>Ricavi della vendita di beni</i>	41.147,89	18.444,09		
c	<i>Ricavi e proventi dalla prestazione di servizi</i>	116.793.656,74	117.433.104,83		
5	Variazioni nelle rimanenze di prodotti in corso di	-	-	A2	A2
6	Variazione dei lavori in corso su ordinazione	-	-	A3	A3
7	Incrementi di immobilizzazioni per lavori interni	-	-	A4	A4
8	Altri ricavi e proventi diversi	37.666.636,30	35.928.919,05	A5	A5 a e b
	TOTALE COMPONENTI POSITIVI DELLA GESTIONE (A)	2.466.886.136,48	2.366.526.055,89		
	B) COMPONENTI NEGATIVI DELLA GESTIONE				
9	Acquisto di materie prime e/o beni di consumo	520.809,87	517.397,01	B6	B6
10	Prestazioni di servizi	93.002.245,06	96.052.547,18	B7	B7
11	Utilizzo beni di terzi	1.120.445,76	1.392.075,06	B8	B8
12	Trasferimenti e contributi	2.201.779.766,53	2.104.491.926,87		
a	<i>Trasferimenti correnti</i>	2.063.843.552,88	1.998.103.392,11		
b	<i>Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubb.</i>	86.000.472,31	65.288.330,26		
c	<i>Contributi agli investimenti ad altri soggetti</i>	51.935.741,34	41.100.204,50		
13	Personale	58.690.927,48	55.865.825,92	B9	B9
14	Ammortamenti e svalutazioni	19.737.097,36	23.609.710,78	B10	B10
a	<i>Ammortamenti di immobilizzazioni Immateriali</i>	512.464,40	588.841,09	B10a	B10a
b	<i>Ammortamenti di immobilizzazioni materiali</i>	5.972.856,38	8.291.023,39	B10b	B10b
c	<i>Altre svalutazioni delle immobilizzazioni</i>	-	-	B10c	B10c
d	<i>Svalutazione dei crediti</i>	13.251.776,58	14.729.846,30	B10d	B10d
15	Variazioni nelle rimanenze di materie prime e/o beni di consumo (+/-)	26.631,24	-2.939,80	B11	B11
16	Accantonamenti per rischi	4.139.184,05	24.305.224,63	B12	B12
17	Altri accantonamenti	-	-	B13	B13
18	Oneri diversi di gestione	3.684.739,37	2.879.681,27	B14	B14
	TOTALE COMPONENTI NEGATIVI DELLA GESTIONE (B)	2.382.701.846,72	2.309.111.448,92		
	DIFFERENZA FRA COMP. POSITIVI E NEGATIVI DELLA GESTIONE (A-B)	84.184.289,76	57.414.606,97		
	C) PROVENTI ED ONERI FINANZIARI				
	<i>Proventi finanziari</i>				
19	Proventi da partecipazioni	-	-	C15	C15
a	<i>da società controllate</i>	-	-		
b	<i>da società partecipate</i>	-	-		
c	<i>da altri soggetti</i>	-	-		
20	Altri proventi finanziari	17.117.964,27	17.280.341,57	C16	C16
	Totale proventi finanziari	17.117.964,27	17.280.341,57		
	<i>Oneri finanziari</i>				
21	Interessi ed altri oneri finanziari	37.970.668,19	35.781.994,19	C17	C17
a	<i>Interessi passivi</i>	37.970.668,19	35.781.994,19		
b	<i>Altri oneri finanziari</i>	-	-		
	Totale oneri finanziari	37.970.668,19	35.781.994,19		
	TOTALE PROVENTI ED ONERI FINANZIARI (C)	- 20.852.703,92	- 18.501.652,62		
	D) RETTIFICHE DI VALORE ATTIVITA' FINANZIARIE				
22	Rivalutazioni	1.226.685,69	1.248.988,54	D18	D18
23	Svalutazioni	5.282.931,45	4.081.053,10	D19	D19
	TOTALE RETTIFICHE (D)	- 4.056.245,76	- 2.832.064,56		
	E) PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI				
24	Proventi straordinari	7.625.294,69	6.739.673,16	E20	E20
a	<i>Proventi da permessi di costruire</i>	-	-		
b	<i>Proventi da trasferimenti in conto capitale</i>	-	339.872,60		
c	<i>Sopravvenienze attive e insussistenze del passivo</i>	3.826.806,82	3.766.325,79		E20b
d	<i>Plusvalenze patrimoniali</i>	10.821,75	5.016,49		E20c
e	<i>Altri proventi straordinari</i>	3.787.666,12	2.628.458,28		
	Totale proventi straordinari	7.625.294,69	6.739.673,16		
25	Oneri straordinari	4.100.493,92	2.273.908,80	E21	E21
a	<i>Trasferimenti in conto capitale</i>	608.806,55	-		
b	<i>Sopravvenienze passive e insussistenze dell'attivo</i>	2.987.520,58	1.293.923,13		E21b
c	<i>Minusvalenze patrimoniali</i>	130.918,19	238.628,98		E21a
d	<i>Altri oneri straordinari</i>	373.248,60	741.356,69		E21d
	Totale oneri straordinari	4.100.493,92	2.273.908,80		
	TOTALE PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI (E)	3.524.800,77	4.465.764,36		
	RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE (A-B+C+D+E)	62.800.140,85	40.546.654,15		
26	Imposte	3.768.536,86	3.652.265,32	E22	E22
27	RISULTATO DELL'ESERCIZIO	59.031.603,99	36.894.388,83	E23	E23

Il conto economico evidenzia un risultato positivo di € 59.031.603,99, in aumento del 60% rispetto al 2017, determinato dal risultato della gestione (€ 84.184.289,76) e dal saldo dei proventi e oneri straordinari (€ 3.524.800,77), al netto del saldo negativo tra proventi ed oneri finanziari (- € 20.852.703,92), delle rettifiche di valore di attività finanziarie (- € 4.056.245,76) e delle imposte (- € 3.768.536,86).

Si riporta di seguito l'analisi dei principali componenti del conto economico, secondo le informazioni desunte dalla Nota integrativa.

Componenti positivi della gestione

- *Proventi da tributi:* ammontano ad € 1.725.064.677 e comprendono i proventi da tributi diretti (addizionale IRPEF non sanità), da tributi indiretti (tasse automobilistiche, IRAP, tassa regionale di diritto allo studio, tributo speciale discarica, tasse sulle concessioni regionali e imposta regionale sulle concessioni statali, tassa per abilitazione professionale, tassa per concessione di caccia e pesca), da tributi destinati alla sanità (imposta regionale sulle attività produttive, compartecipazione IVA sanità, addizionale IRPEF sanità). In particolare, il 60% circa di tali proventi è rappresentato dalla compartecipazione IVA sanità;
- *Proventi da fondi perequativi:* ammontano ad € 220.994.404 e sono riferiti ai fondi perequativi provenienti dallo Stato, quasi completamente riferibili al comparto sanità;
- *Proventi da trasferimenti e contributi:* ammontano a € 351.253.922 (€ 265.298.622 nel 2017) e sono riferiti per € 241.568.225 ai trasferimenti correnti (provenienti principalmente da Amministrazioni centrali pubbliche) e per € 106.803.421 a contributi agli investimenti (provenienti anche dall'Unione Europea). Secondo quanto riportato nella Nota Integrativa, l'incremento rispetto all'esercizio precedente è stato determinato, prevalentemente, dai trasferimenti effettuati dai Ministeri, dalle imprese farmaceutiche alla Regione (in forza del meccanismo previsto dal DL n. 95/2012, a titolo di ripiano della spesa farmaceutica ospedaliera territoriale, in caso di sfioramento del tetto stabilito dalla legge) e dall'Unione Europea per il Fondo Sociale Europeo (FSE);
- *Ricavi delle vendite e prestazioni di servizi pubblici:* ammontano ad € 131.906.497 (€ 133.212.739 nel 2017) e sono prevalentemente riferiti ai "Proventi per entrate da mobilità sanitaria attiva" (€ 115.927.672) e ai "Proventi da concessione di beni" che ammontano a quasi 12 milioni di euro.

Componenti negativi della gestione

- *Acquisto di materie prime e/o beni di consumo:* ammontano complessivamente a € 520.810 e, secondo quanto riferito in Nota Integrativa, le voci di costo più rilevante sono quelle per carburanti, combustibili e lubrificanti (pari a € 130.738) e per altri materiali tecnico specialistici non sanitari (per € 88.503);
- *Prestazioni di servizi:* i costi ammontano a € 93.002.245 di cui oltre € 60 milioni destinati al trasporto pubblico;
- *Utilizzo beni di terzi:* i costi, principalmente riferiti alla locazione di beni immobili, ammontano a € 1.120.446;
- *Trasferimenti e contributi:* ammontano complessivamente a € 2.201.779.767 (€ 2.104.491.927 nel 2017), di cui € 2.063.843.553 per trasferimenti correnti (verso ASL, AO e altre amministrazioni pubbliche), € 86.000.472 per contributi agli investimenti a pubbliche amministrazioni (di cui circa la metà a Comuni, con un incremento di circa 16 milioni rispetto al 2017) ed € 51.935.741 per contributi agli investimenti ad altri soggetti (principalmente ad imprese, per circa 43 milioni di euro);
- *Personale:* i costi ammontano a € 58.690.927 (€ 55.865.826 nel 2017) e comprendono le retribuzioni in denaro, i contributi e le altre indennità, mentre il costo dell'IRAP relativa alle spese per il personale viene rilevato tra le imposte. L'incremento rispetto al 2017 è dovuto all'assunzione di personale a tempo determinato nell'ambito del Piano di Rafforzamento Amministrativo (Programmi Operativi del FESR e del FSE e dei fondi del PSR FEASR per il 2014-2020);
- *Svalutazione dei crediti:* pari a € 13.251.777, rappresenta la variazione in aumento del Fondo Svalutazione Crediti in corrispondenza con la variazione del Fondo Crediti Dubbia Esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione pari complessivamente a € 54.516.525;
- *Accantonamenti per rischi:* gli accantonamenti ammontano a € 4.139.184 e sono riferiti all'adeguamento del "Fondo rischio soccombenza canoni di concessioni idroelettriche" (incrementato di € 3.939.184), del "Fondo contenzioso" (ridotto di € 700.122) e del "Fondo per passività potenziali derivanti dalla gestione delle società partecipate" (ridotto di € 200.000);

Proventi ed oneri finanziari

I proventi finanziari di € 17.117.964 sono costituiti dai flussi positivi delle operazioni in derivati e dagli interessi attivi su depositi bancari e postali, mentre gli oneri finanziari, di € 37.970.668 (€ 35.781.994 nel 2017), sono costituiti dai flussi negativi dei contratti derivati e dagli interessi passivi dell'anno sui mutui in essere. L'incremento, rispetto all'esercizio 2017, è riferito agli interessi corrisposti sui mutui autorizzati per la copertura dei disavanzi degli anni precedenti, stipulati a fine 2017, nonché al nuovo prestito contratto nel corso 2018 con la Cassa Depositi e Prestiti.

Rettifiche di valore delle attività finanziarie

Le rivalutazioni ammontano a € 1.226.686 e sono riferite ad incremento di valore delle quote di partecipazione nelle società e/o Enti, come dettagliato nel successivo paragrafo 8.1.

Le svalutazioni ammontano invece ad € 5.282.931 e sono riferite per € 47.640 alla svalutazione delle quote di classe A del Fondo Umbria Comparto Monteluca e per € 5.235.291 alla svalutazione delle partecipazioni in società e/o Enti (v. paragrafo 8.1).

Proventi ed oneri straordinari

I proventi straordinari (€ 7.625.295) derivano essenzialmente dalle sopravvenienze attive e dalle insussistenze del passivo dovute alle operazioni di riaccertamento dei residui e dalla restituzione, in seguito alla conclusione degli interventi, di risorse regionali erogate a Sviluppumbria e destinate ad essere erogate da quest'ultima a soggetti terzi a titolo di contributo o di finanziamento.

Gli oneri (€ 4.100.494) sono riferiti, prevalentemente alle sopravvenienze passive e insussistenze dell'attivo (€ 2.987.52 per eliminazione di residui attivi, arretrati per anni precedenti corrisposti al personale e rimborsi di tasse), alla riduzione di valore di fabbricati e terreni per variazioni catastali (€ 373.249) e alle minusvalenze patrimoniali (€ 130.918).

7.3. Lo Stato Patrimoniale

Lo Stato Patrimoniale rappresenta la consistenza al termine dell'esercizio del patrimonio costituito dal complesso dei beni e dei rapporti giuridici attivi e passivi della Regione. La rappresentazione contabile di tali elementi consente di determinare la consistenza netta della dotazione patrimoniale comprensiva del risultato economico dell'esercizio (art. 63, comma 7, d. lgs. n. 118/2011).

Come riferito in Nota Integrativa, dall'anno 2017 il "Conto Generale del Patrimonio" e il "Nuovo Inventario del Patrimonio Immobiliare Regionale"¹⁹⁷ sono elaborati in attuazione delle disposizioni contenute nel d. lgs. n. 118/2011. Il Conto Generale del Patrimonio 2018 e l'inventario al 31.12.2018 sono stati predisposti dalla Regione sulla base delle modifiche apportate alla "Classificazione del Piano dei Conti"¹⁹⁸.

Il prospetto che segue, predisposto in conformità allo schema di cui all'allegato n. 10 al d. lgs. n. 118/2011, aggiornato al D.M. 11.8.2017, riporta le risultanze dello Stato Patrimoniale al 31 dicembre 2018.

¹⁹⁷ La definizione del Nuovo Inventario rappresenta la base per la predisposizione del Conto Generale del patrimonio. Dall'inventario vengono estratti i valori assegnati a ciascun immobile riclassificato e codificato in macro e sub categorie secondo i principi dettati dal d. lgs. n. 118/2011 (all. 4/3). Come riferito in Nota Integrativa "per ciascun immobile, terreno e fabbricato, all'importo attribuito viene indicato a latere il valore di chiusura del precedente esercizio con le differenze di valutazione, sia negative che positive.

L'attività di aggiornamento inventariale dell'intero patrimonio immobiliare regionale tiene conto della documentazione reperita c/o l'Agenzia delle Entrate-Ufficio Territorio e c/o le CC.RR.II del territorio regionale (trascrizioni ed iscrizioni a favore e contro l'Ente Regione ecc.) e per ciascun bene (terreno/fabbricato-unità immobiliare), appartenente al patrimonio demaniale, indisponibile e disponibile, è stato indicato/a:

- Il codice identificativo immobile (codice fabbricato - codice unità edilizia - codice terreno).
- La classificazione del bene secondo quanto disposto dal principio contabile concernente la contabilità economico-patrimoniale.
- L'informazione del bene laddove risulti di valore culturale, storico ed artistico indicando la data del decreto.
- La denominazione (per i fabbricati).
- L'indirizzo.
- Il dato catastale.
- Il dato riguardante la provenienza del bene (data di acquisizione, estremi dell'atto, tipologia dell'atto, ecc.).
- Il dato corrispondente alla valutazione del bene (criterio di valutazione, anno di valutazione, valore corrente, ecc.).
- L'Ente Gestore.

¹⁹⁸ Nello specifico, sono state introdotte le categorie "Fabbricati ad uso commerciale", "Fabbricati ad uso strumentale", "Fabbricati ad uso commerciale di valore culturale, storico ed artistico", "Fabbricati ad uso strumentale di valore culturale, storico ed artistico" in sostituzione delle categorie "Fabbricati ad uso commerciale e istituzionale" e "Fabbricati ad uso commerciale e istituzionale di valore culturale, storico ed artistico".

	STATO PATRIMONIALE (ATTIVO)	31/12/2018	31/12/2017	riferimento art. 2424 CC	riferimento DM 26/4/95
	A) CREDITI vs.LO STATO ED ALTRE PER LA PARTECIPAZIONE AL FONDO DI DOTAZIONE	0,00	0,00	A	A
	TOTALE CREDITI vs PARTECIPANTI (A)	0,00	0,00		
	B) IMMOBILIZZAZIONI				
I	<i>Immobilizzazioni immateriali</i>			BI	BI
1	Costi di impianto e di ampliamento	0,00	0,00	BI1	BI1
2	Costi di ricerca sviluppo e pubblicità	0,00	0,00	BI2	BI2
3	Diritti di brevetto ed utilizzazione opere dell'ingegno	978.612,16	858.404,93	BI3	BI3
4	Concessioni, licenze, marchi e diritti simile	717,11	1.433,41	BI4	BI4
5	Avviamento	0,00	0,00	BI5	BI5
6	Immobilizzazioni in corso ed acconti	5.201.869,33	3.650.508,76	BI6	BI6
9	Altre	4.294.057,11	4.358.895,92	BI7	BI7
	Totale immobilizzazioni immateriali	10.475.255,71	8.869.243,02		
II 1	<i>Immobilizzazioni materiali (3)</i>				
	Beni demaniali	104.158.816,17	117.229.680,31		
1.1	Terreni	9.737.202,50	10.494.204,20		
1.2	Fabbricati	7.924.816,72	8.954.773,18		
1.3	Infrastrutture	86.496.796,95	97.780.702,93		
1.9	Altri beni demaniali	0,00	0,00		
III	<i>Altre immobilizzazioni materiali (3)</i>	218.862.360,57	220.235.096,77		
2.1	Terreni	87.887.369,02	87.717.498,51	BII1	BII1
a	<i>di cui in leasing finanziario</i>	0,00	0,00		
2.2	Fabbricati	105.588.319,62	106.541.103,00		
a	<i>di cui in leasing finanziario</i>	0,00	0,00		
2.3	Impianti e macchinari	232.490,84	163.044,60	BII2	BII2
a	<i>di cui in leasing finanziario</i>	0,00	0,00		
2.4	Attrezzature industriali e commerciali	190.046,07	252.026,65	BII3	BII3
2.5	Mezzi di trasporto	277.980,62	342.112,29		
2.6	Macchine per ufficio e hardware	473.679,11	720.545,57		
2.7	Mobili e arredi	23.116,85	18.885,14		
2.8	Infrastrutture	7.278.030,50	7.538.079,65		
2.99	Altri beni materiali	16.911.327,94	16.941.801,36		
3	Immobilizzazioni in corso ed acconti	41.424.209,61	19.383.829,42	BII5	BII5
	Totale immobilizzazioni materiali	364.445.386,35	356.848.606,50		
IV	<i>Immobilizzazioni Finanziarie (1)</i>				
1	Partecipazioni in	589.300.210,71	594.966.823,72	BIII1	BIII1
a	<i>imprese controllate</i>	574.574.838,49	577.698.800,26	BIII1a	BIII1a
b	<i>imprese partecipate</i>	14.575.780,09	15.460.477,14	BIII1b	BIII1b
c	<i>altri soggetti</i>	149.592,13	1.807.546,32		
2	Crediti verso	95.707.757,08	82.286.152,71	BIII2	BIII2
a	<i>altre amministrazioni pubbliche</i>	0,00	4.000.000,00		
b	<i>imprese controllate</i>	7.392.680,66	3.659.152,63	BIII2a	BIII2a
c	<i>imprese partecipate</i>	0,00	0,00	BIII2b	BIII2b
d	<i>altri soggetti</i>	88.315.076,42	74.627.000,08	BIII2c BIII2d	BIII2d
3	Altri titoli	828,00	828,00	BIII3	
	Totale immobilizzazioni finanziarie	685.008.795,79	677.253.804,43		
	TOTALE IMMOBILIZZAZIONI (B)	1.059.929.437,85	1.042.971.653,95		

	STATO PATRIMONIALE (ATTIVO)	31/12/2018	31/12/2017	riferimento art.2424 CC	riferimento DM 26/4/95
	C) ATTIVO CIRCOLANTE				
I	<u>Rimanenze</u>	2.601,94	29.233,18	CI	CI
	Totale rimanenze	2.601,94	29.233,18		
II	<u>Crediti (2)</u>				
1	Crediti di natura tributaria	558.903.584,81	799.541.633,07		
a	Crediti da tributi destinati al finanziamento della sanità	171.875.477,56	207.482.474,57		
b	Altri crediti da tributi	18.559.514,03	16.450.464,16		
c	Crediti da Fondi perequativi	368.468.593,22	575.608.694,34		
2	Crediti per trasferimenti e contributi	381.663.561,31	431.157.630,78		
a	verso amministrazioni pubbliche	288.430.457,92	352.473.058,27		
b	imprese controllate	0,00	0,00	CII2	CII2
c	imprese partecipate	0,00	0,00	CII3	CII3
d	verso altri soggetti	93.233.103,39	78.684.572,51		
3	Verso clienti ed utenti	49.025.910,12	48.447.108,49	CII1	CII1
4	Altri Crediti	14.634.749,76	11.835.293,40	CII5	CII5
a	verso l'erario	0,00	0,00		
b	per attività svolta per c/terzi	0,00	0,00		
c	Altri	14.634.749,76	11.835.293,40		
	Totale crediti	1.004.227.806,00	1.290.981.665,74		
III	<u>Attività finanziarie che non costituiscono immobilizzi</u>				
1	Partecipazioni	1.807.546,32	0,00	CIII1,2,3,4,5	CIII1,2,3
2	Altri titoli	228.176,68	275.816,68	CIII6	CIII5
	Totale attività finanziarie che non costituiscono immobilizzi	2.035.723,00	275.816,68		
IV	<u>Disponibilità liquide</u>				
1	Conto di tesoreria	479.710.821,23	386.104.166,09		
a	Istituto tesoriere	306.753.725,38	289.090.027,11		CIV1a
b	presso Banca d'Italia	172.957.095,85	97.014.138,98		
2	Altri depositi bancari e postali	724.442,93	2.148.791,81	CIV1	CIV1b e CIV1c
3	Denaro e valori in cassa	0,00	0,00	CIV2 e CIV3	CIV2 e CIV3
4	Altri conti presso la tesoreria statale intestati all'ente	0,00	0,00		
	Totale disponibilità liquide	480.435.264,16	388.252.957,90		
	TOTALE ATTIVO CIRCOLANTE (C)	1.486.701.395,10	1.679.539.673,50		
	D) RATEI E RISCONTI				
1	Ratei attivi	0,00	0,00	D	D
2	Risconti attivi	0,00	0,00	D	D
	TOTALE RATEI E RISCONTI (D)	0,00	0,00		
	TOTALE DELL'ATTIVO (A+B+C+D)	2.546.630.832,95	2.722.511.327,45	-	-

STATO PATRIMONIALE (PASSIVO)		31/12/2018	31/12/2017	riferimento art.2424 CC	riferimento DM 26/4/95
A) PATRIMONIO NETTO					
I	Fondo di dotazione	9.360.304,95	9.360.304,95	AI	AI
II	Riserve	363.330.257,89	335.988.560,43		
a	da risultato economico di esercizi precedenti	48.364.215,98	7.289.793,33	AIV, AV, AVI, AVII, AVIII	AIV, AV, AVI, AVII, AVIII
b	da capitale	0,00	0,00	AII, AIII	AII, AIII
c	da permessi di costruire	0,00	0,00		
d	riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali				
	indisponibili e per i beni culturali	314.816.449,78	328.698.767,10		
e	altre riserve indisponibili	149.592,13	0,00		
III	Risultato economico dell'esercizio	59.031.603,99	36.894.388,83	AIX	AIX
TOTALE PATRIMONIO NETTO (A)		431.722.166,83	382.243.254,21		
B) FONDI PER RISCHI ED ONERI					
1	Per trattamento di quiescenza	0,00	0,00	B1	B1
2	Per imposte	0,00	0,00	B2	B2
3	Altri	57.994.521,18	54.555.458,93	B3	B3
TOTALE FONDI RISCHI ED ONERI (B)		57.994.521,18	54.555.458,93		
C) TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO			0,00	C	C
TOTALE T.F.R. (C)		0,00	0,00		
D) DEBITI (1)					
1	Debiti da finanziamento	1.229.060.127,17	1.483.863.796,46		
a	prestiti obbligazionari	290.727.853,33	297.929.913,33	D1e D2	D1
b	v/ altre amministrazioni pubbliche	691.327.669,04	911.914.720,30		
c	verso banche e tesoriere	0,00	0,00	D4	D3 e D4
d	verso altri finanziatori	247.004.604,80	274.019.162,83	D5	
2	Debiti verso fornitori	30.333.315,70	38.105.187,55	D7	D6
3	Acconti	0,00	6.064,67	D6	D5
4	Debiti per trasferimenti e contributi	389.142.104,93	349.076.270,59		
a	enti finanziati dal servizio sanitario nazionale	0,00	0,00		
b	altre amministrazioni pubbliche	345.504.710,56	321.926.349,92		
c	imprese controllate	3.553.641,07	2.046.521,27	D9	D8
d	imprese partecipate	4.203.331,64	2.444.162,26	D10	D9
e	altri soggetti	35.880.421,66	22.659.237,14		
5	Altri debiti	32.913.352,55	32.249.298,42	D12,D13,D14	D11,D12,D13
a	tributari	3.611.187,95	2.739.184,79		
b	verso istituti di previdenza e sicurezza sociale	3.346.243,72	3.081.888,85		
c	per attività svolta per c/terzi (2)	0,00	0,00		
d	altri	25.955.920,88	26.428.224,78		
TOTALE DEBITI (D)		1.681.448.900,35	1.903.300.617,69		
E) RATEI E RISCONTI E CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI					
I	Ratei passivi	6.241.246,70	6.219.628,91	E	E
II	Risconti passivi	369.223.997,89	376.192.367,71	E	E
1	Contributi agli investimenti	23.827.893,49	8.920.973,52		
a	da altre amministrazioni pubbliche	23.827.893,49	8.920.973,52		
b	da altri soggetti	0,00	0,00		
2	Concessioni pluriennali	0,00	0,00		
3	Altri risconti passivi	345.396.104,40	367.271.394,19		
TOTALE RATEI E RISCONTI (E)		375.465.244,59	382.411.996,62		
TOTALE DEL PASSIVO (A+B+C+D+E)		2.546.630.832,95	2.722.511.327,45	-	-
CONTI D'ORDINE					
1)	Impegni su esercizi futuri	0,00	0,00		
2)	beni di terzi in uso	0,00	0,00		
3)	beni dati in uso a terzi	0,00	0,00		
4)	garanzie prestate a	0,00	0,00		
5)	garanzie prestate a imprese	0,00	0,00		
6)	garanzie prestate a imprese	0,00	0,00		
7)	garanzie prestate a altre	268.740,95	268.740,95		
TOTALE CONTI D'ORDINE		268.740,95	268.740,95	-	-

Si riporta, di seguito, l'analisi dello Stato patrimoniale al 31.12.2018 e delle variazioni intervenute nel corso dell'esercizio

Il totale delle attività è pari a € 2.546.630.833.

Le *immobilizzazioni*, al netto dei relativi fondi di ammortamento, ammontano a € 1.059.929.438, in aumento rispetto al valore iniziale (€ 1.042.971.654), e sono rappresentate da immobilizzazioni immateriali per € 10.475.256, da immobilizzazioni materiali per € 364.445.386 e da immobilizzazioni finanziarie per € 685.008.796.

Le variazioni intervenute sulle immobilizzazioni materiali nel corso dell'esercizio 2018 sono esposte nella tabella seguente:

Dettaglio e movimentazioni delle immobilizzazioni materiali														
Codice piano dei conti	Immobilizzazioni materiali	Dati contabili al 01/01/2018			Movimenti dell'esercizio									Valore netto contabile al 31/12/2018
		Valore contabile /costo d'acquisto	Fondo ammortamento	Valore netto iniziale	Giroconti e riclassif.ni	Rivalutazioni	Svalutazioni	Acquisizioni e costruzioni in economia	Manutenzioni incrementative	Dismissioni	Amm.to	Variazioni f.do ammortamento	Fondo amm.to al 31/12/2018	
II	1 Beni demaniali:													
	1.1 Terreni	10.494.204		10.494.204	-	70.445	120.634	237.351		944.163	-	-	-	9.737.203
	1.2 Fabbricati	14.384.563	5.429.790	8.954.773		100.668	273.634	265.013		1.107.832	262.589	248.418	5.443.961	7.924.817
	1.3 Infrastrutture	149.755.073	51.974.371	97.780.703		103.318	4.231			8.899.243	2.818.519	334.769	54.458.121	86.496.797
	1.9 Altri beni demaniali													
	Totale II Beni demaniali:	174.633.841	57.404.161	117.229.680	-	274.431	398.499	502.364	-	10.951.238	3.081.108	583.187	59.902.082	104.158.817
III	2 Altre immobilizzazioni Materiali:													
	2.1 Terreni	87.717.499		87.717.499		80.484	145.201	431.227		196.640				87.887.369
	2.2 Fabbricati	153.364.590	46.823.487	106.541.103		124.397	364.139	1.724.910		741.811	2.080.617	384.476	48.519.628	105.588.319
	2.3 Impianti e macchinari	229.625	66.581	163.045				108.314			38.868		105.449	232.491
	2.4 Attrezzature	14.771.855	14.519.828	252.027				30.901		8.080	92.864	8.063	14.604.629	190.047
	2.5 Mezzi di trasporto	3.182.148	2.840.035	342.112							64.132		2.904.167	277.980
	2.6 Macchine per ufficio e hardware	17.222.526	16.501.981	720.546				89.455		75.523	335.194	74.395	16.762.780	473.679
	2.7 Mobili e arredi	4.550.656	4.531.771	18.885				9.880		5.514	5.648	5.514	4.531.905	23.117
	2.8 Infrastrutture	8.232.452	694.372	7.538.080						58.653	243.418	42.022	943.304	7.278.031
	2.99 Altri beni materiali	17.401.721	459.920	16.941.801				535			31.008		532.950	16.911.328
	3 Immobilizzazioni materiali in corso e acconti	19.383.829		19.383.829	14.926			22.055.306						41.424.209
	Totale III Altre immobilizzazioni Materiali:	326.056.901	86.437.975	239.618.926	14.926	204.881	509.340	24.450.528	-	1.086.221	2.891.749	514.470	88.904.812	260.286.569
TOTALE II+III		500.690.742	143.842.135	356.848.606	14.926	479.312	907.839	24.952.892	-	12.037.459	5.972.857	1.097.657	148.806.893	364.445.386

Fonte: Corte dei conti su dati esposti nella Nota Integrativa

Relativamente ai Terreni, il prospetto che segue riepiloga le variazioni intervenute nell'anno:

Patrimonio Immobiliare regionale - Terreni	VALORE
CONSISTENZA AL 01/01/2018	98.211.702,71
VARIAZIONE IN DIMINUZIONE DAL 01/01/2018 AL 31/12/2018	1.406.638,58
VARIAZIONE IN AUMENTO 01/01/2018 AL 31/12/2018	819.507,39
CONSISTENZA PATRIMONIALE AL 31/12/2018	97.624.571,52

In particolare:

a) le variazioni in diminuzione (€ 1.406.638,58) sono così distinte:

- € 12.039,12 per alienazioni¹⁹⁹;
- € 1.128.764,18 per trasferimento di immobili a titolo gratuito al Demanio dello Stato e al Comune di Spoleto²⁰⁰;
- € 265.835,28 per variazioni-aggiornamenti catastali, di cui € 119.672,65 provenienti dallo scorporo dei terreni dal valore dei fabbricati.

b) le variazioni in aumento (€ 819.507,39) sono così dettagliate:

- € 72.059,88 per terreni demaniali espropriati dalla Provincia di Perugia a favore della Regione Umbria;
- € 165.290,94 per immobili pervenuti a titolo gratuito dal Demanio dello Stato²⁰¹
- € 150.929,12 per variazioni-aggiornamenti catastali (di cui € 101.878,07 per scorporo dei terreni dal valore dei fabbricati);
- € 292.115,80 per "Terreni NAC da scorporo fabbricati" acquisiti - Ex Mabro, Orvieto;

¹⁹⁹ Di cui: € 851,52 per n. 1 "Terreni Demaniali" Comune di Panicale; € 11.187,60 riferiti a n. 3 "Terreni Agricoli" Comune di Todi e a n. 1 "Terreni Agricoli" Comune di Allerona.

²⁰⁰ Di cui: € 943.311,48 relativi al Trasferimento al Demanio dello Stato come da verbale sottoscritto in data 20/09/2018, in attuazione del DPCM del 20/02/2018 (€ 526.146,94 "Terreni Demaniali" e € 417.164,54 "Terreni Demaniali da scorporo fabbricati") ed € 185.452,70 relativi ai "Terreni NAC da scorporo fabbricati" consegnati a titolo definitivo al Comune di Spoleto – Circolo Tennis e Palazzo Ancajani.

²⁰¹ Di cui € 99.037,79 "Terreni Demaniali" e € 66.253,15 "Terreni Demaniali da scorporo fabbricati", come da verbale sottoscritto in data 20/09/2018, in attuazione al DPCM del 20/02/2018.

- € 139.111,65 per "Terreni NAC da scorporo fabbricati" donati (Teatro Turreno di Perugia- Regione Umbria quota proprietà 1/3 e Comune di Perugia quota proprietà 2/3).

Per i Fabbricati, la movimentazione sintetica del valore contabile lordo è stata la seguente:

Patrimonio Immobiliare regionale - Fabbricati	VALORE
CONSISTENZA AL 01/01/2018	341.071.798,97
VARIAZIONI IN DIMINUZIONE 01/01/2018 AL 31/12/2018	11.634.981,71
VARIAZIONI IN AUMENTO DAL 01/01/2018 AL 31/12/2018	2.503.744,60
CONSISTENZA PATRIMONIALE AL 31/12/2018	331.940.561,86

Le variazioni in diminuzione, pari ad € 11.634.981,71, sono state determinate:

- per € 10.748.885,98 dal trasferimento di immobili a titolo gratuito²⁰² al Demanio dello Stato e al Comune di Spoleto;
- per € 700.657,34 da variazioni catastali;
- per € 116.026,17 da aggiornamento Classificazione;
- per € 69.412,22 per aggiornamento/inserimento decreto di vincolo

Le variazioni in aumento, pari ad € 2.503.744,60, derivano invece:

- per € 265.012,61 da "Altri Beni Immobili Demaniali" pervenuti a titolo gratuito dal Demanio dello Stato;
- per € 328.383,80 da variazioni catastali;
- per € 116.026,17 da aggiornamento classificazione;
- per € 69.412,22 da aggiornamento/inserimento decreto di vincolo.

²⁰² Di cui: € 1.616.666,24 riferito ai "Fabbricati" trasferiti al Demanio dello Stato (in attuazione del DPCM del 20.2.2018, Verbale sottoscritto in data 20.9.2018), € 8.390.408,92 riferiti alle Infrastrutture trasferite al Demanio dello Stato ed € 741.810,82 riferito ai "Fabbricati" consegnati a titolo definitivo al Comune di Spoleto - Circolo Tennis e Palazzo Ancajani.

- per € 1.168.463,18 da "Fabbricati ad uso strumentale" acquisiti tramite compravendita - Ex Mabro, Orvieto;
- per € 556.446,62 da "Fabbricati ad uso strumentale di valore culturale, storico ed artistico" pervenuti tramite donazione (Teatro Turreno di Perugia - Regione Umbria quota proprietà 1/3 e Comune di Perugia quota proprietà 2/3).

Le *Immobilizzazioni finanziarie*, ammontano ad € 685.008.797, con una variazione di € 7.754.993 rispetto al 31.12.2017.

In particolare, le immobilizzazioni finanziarie sono riferite a:

- per € 589.300.211 a partecipazioni in imprese controllate, collegate e in altri soggetti (riportate in dettaglio nel paragrafo successivo);
- per € 95.707.757 a crediti di cui:
 - € 81.734.333 riferiti al derivato di ammortamento (v. capitolo "Indebitamento");
 - € 7.392.681 riferiti al credito nei confronti di Sviluppumbria S.p.A. e Gepafin S.p.A., derivante dalle risorse versate alla stesse e destinate ad essere erogate a titolo di contributo o di finanziamento a imprese e famiglie in applicazione delle diverse misure di aiuto e sostegno e sulla base delle politiche regionali assunte nell'esercizio. L'importo rappresenta la quota che le predette società non hanno ancora erogato ai beneficiari;
 - € 6.580.743 riferiti al credito per le risorse versate dalla Regione al RTI (Raggruppamento Temporaneo d'Imprese) tra Gepafin S.p.A. e Artigiancassa S.p.A., quale soggetto gestore delle misure nell'ambito del POR per contributi e trasferimenti a terzi.

I crediti immobilizzati di cui sopra sono rappresentati al netto del fondo di svalutazione (principio contabile 4/3, punto 6.1.3 d) e per tale motivo tra gli stessi non sono evidenziati i seguenti, prudenzialmente svalutati per l'intero importo:

- credito di € 12.080.570 nei confronti di Umbria TPL e Mobilità S.p.A., riferito al residuo dell'anticipazione erogata alla società nel corso del 2013 per € 17.000.000,00 e oggetto di rateizzazione accordata nel 2018 (v. paragrafo in prosieguo);
- credito di € 437.000 derivante dalla concessione di moratoria sul versamento dei canoni per l'estrazione di materiale da cava.

L'*attivo circolante* è pari a € 1.486.701.395, di cui € 1.004.227.806 rappresentano crediti, € 2.035.723 attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni e € 480.435.264 disponibilità liquide.

Il totale dei *crediti* iscritti in bilancio (€ 1.004.227.806) corrisponde all'ammontare dei residui attivi da rendiconto (€ 1.232.425.847) al netto del fondo svalutazione crediti (€ 54.516.525), degli incassi sui conti correnti postali e sul conto di tesoreria speciale non ancora riversati sul conto di tesoreria dell'Ente (€ 173.681.539) ed aumentato del maggior credito di € 22 derivante dalla vendita di terreno demaniale a compensazione di correlato debito esistente per deposito cauzionale.

I crediti si riferiscono in particolare a:

- crediti di natura tributaria destinati al finanziamento della Sanità (€ 171.875.478), in riduzione rispetto al 2017 (€ 207.482.475) sono relativi al trasferimento da parte dello Stato dell'IRAP e dell'Addizionale IRPEF destinate al finanziamento della Sanità;
- altri crediti da tributi (€ 18.559.514) costituiti, per la quasi totalità, dai crediti formati per la riscossione della tassa di circolazione e dai residui per il trasferimento, da parte dello Stato, dell'Addizionale IRPEF non destinata alla sanità;
- crediti per trasferimenti e contributi verso Amministrazioni Pubbliche (€ 288.430.458), riferiti ai trasferimenti dalle pubbliche amministrazioni, in riduzione rispetto al 2017 (€ 352.473.058) a seguito della diminuzione del trasferimento del Fondo sanitario nazionale;
- crediti verso altri soggetti (€ 93.233.103), in aumento rispetto al 2017 (€ 78.684.572), sostanzialmente per i maggiori crediti da trasferimenti provenienti dalla UE e riferiti alla programmazione 2014 - 2020;
- crediti verso clienti e utenti (€ 49.025.910) che comprendono tra l'altro crediti derivanti da entrate per mobilità attiva del S.S.R. (voce più rilevante), entrate per fitti, noleggi e locazioni, entrate derivanti da sanzioni applicate a famiglie o imprese.

Le *attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni* (€ 2.035.723), sono riferite:

- per € 1.807.546 a partecipazioni, per le quote possedute delle cooperative agricole Ex Esau (contabilizzate nel 2017 tra le immobilizzazioni finanziarie), iscritte tra l'Attivo circolante in seguito alla approvazione da parte della Regione del piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni

societarie regionali, che prevede l'eliminazione delle medesime in quanto non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, mediante messa in liquidazione o cessione;

- per € 228.177 ad "Altri titoli" e, in particolare alle quote di classe A del Fondo Umbria - Comparto Monteluce, destinate ad essere cedute. Il valore delle quote è stato svalutato rispetto al 2017 (€ 275.817) in base alle risultanze del rapporto di gestione del Fondo.

Le *Disponibilità liquide* (€ 480.435.264), in aumento rispetto al 2017 (€ 388.252.958), comprendono le giacenze presso i conti di Tesoreria e gli altri depositi postali. L'aumento è dovuto prevalentemente alle disponibilità sui conti di Tesoreria della Banca d'Italia e sul conto Sanità del Tesoriere regionale.

Il *Patrimonio Netto* al 31.12.2018 ammonta ad € 431.722.167, di cui € 9.360.305 Fondo di dotazione (invariato rispetto al dato di apertura) ed € 363.330.258 Riserve.

Le riserve sono così costituite:

- per € 36.894.389 da "Riserve da avanzi (disavanzo) portati a nuovo", riferite all'utile del 2017 accantonato;
- per € 11.469.827 da "Altre riserve distintamente indicate", che rappresentano le riserve liberatesi nel corso dell'anno e degli anni precedenti dal conto riserve indisponibili per beni demaniali, patrimoniali indisponibili e culturali;
- per € 314.816.450 da "Riserve indisponibili per beni demaniali, patrimoniali indisponibili e culturali", pari al valore netto dei beni demaniali, dei beni del patrimonio indisponibile e dei beni culturali iscritto nell'attivo patrimoniale (al netto del fondo ammortamento, nei casi in cui è previsto);
- per € 149.592 da "Riserve indisponibili derivanti da partecipazioni senza valore finale di liquidazione".

I *Fondi per rischi ed oneri* ammontano complessivamente ad € 54.994.521 e corrispondono ai seguenti fondi accantonati del risultato di amministrazione:

- per € 11.651.533 al Fondo rischio soccombenza canoni di concessioni idroelettriche;
- per € 31.642.988 al Fondo contenzioso;
- per € 11.700.000, al Fondo accantonamento per passività potenziali derivanti dalla gestione delle società partecipate;
- per € 3.000.000 al Fondo accantonamento manovre regionali.

Rispetto alla parte accantonata del risultato di amministrazione (€ 145.547.861,76), i fondi iscritti nello Stato Patrimoniale non comprendono:

- a) il FCDE (€ 54.516.525), l'accantonamento per residui perenti (€ 1.899.842) e il Fondo per concessioni moratorie (estrazioni materiali di cava, € 437.000), portati a diretta diminuzione dei crediti esposti nell'Attivo dello Stato Patrimoniale;
- b) il Fondo anticipazione di liquidità ex d.l. n. 35/2013 (€ 27.699.974), iscritto tra i Debiti da finanziamento v/altre amministrazioni pubbliche;
- c) il Fondo accantonamento per perdite società partecipate (€ 3.000.000), in quanto il valore delle partecipazioni iscritte tra le immobilizzazioni finanziarie è stato determinato secondo il criterio del "Patrimonio Netto" (per le partecipazioni non azionarie ed enti) o del metodo del "costo d'acquisto rettificato delle perdite durevoli di valore" (per le partecipazioni azionarie).

I *Debiti* ammontano complessivamente ad € 1.681.448.900, in riduzione rispetto al dato di apertura (€ 1.903.300.618), principalmente a seguito della riduzione del debito per le anticipazioni del FSN. Gli stessi sono riferiti a:

- a) per € 1.229.060.127 a "Debiti da finanziamento", di cui:
 - € 537.732.458 per mutui e prestiti a carico della Regione e dello Stato (v. capitolo V)²⁰³;
 - € 27.699.974 per debito da anticipazioni di liquidità da parte dello Stato ex d.l. n. 35/2013;
 - € 663.627.695 a debiti verso lo Stato per anticipazioni mensili sul fondo sanitario nazionale;
- b) per € 30.333.316 a debiti verso fornitori;
- c) per € 389.142.105 a debiti per trasferimenti e contributi, riferiti principalmente ai trasferimenti agli Enti Locali e alle imprese;
- d) per € 32.913.352 ad altri debiti (debiti tributari, verso istituti di previdenza e altri).

I *Ratei e risconti passivi* ammontano ad € 375.465.244. In particolare, i risconti passivi (€ 369.223.998) comprendono il risconto dovuto all'applicazione del fondo pluriennale vincolato e dell'avanzo di amministrazione vincolato²⁰⁴.

²⁰³ Il debito residuo dei mutui e prestiti comprende anche l'emissione obbligazionaria *bullet* sulla quale è stato stipulato uno *swap* a tasso fisso con la costituzione di un *Sinking Fund* per l'accantonamento delle quote capitali, rappresentato nell'Attivo, tra i "crediti vs altri soggetti" per un importo pari a 81.734.333. Pertanto, l'importo del debito residuo, al netto di tale fondo, ammonta ad € 483.698.099.

²⁰⁴ Con esclusione della parte di avanzo il cui vincolo non deriva da disposizioni di legge, trasferimenti di terzi e principi contabili.

Infine, tra i *Conti d'ordine* è stata registrata la somma complessiva di € 268.741 relativa alle garanzie prestate dalla Regione, come riportate al capitolo V.

7.4. La gestione del patrimonio immobiliare

Dalla documentazione trasmessa in fase istruttoria sono emersi gli elementi di seguito riportati.

a) Locazioni, affitti o concessioni passive

Nell'anno 2018 risultano in essere n. 12 locazioni passive per un totale fitti passivi di € 582.868,53 in diminuzione rispetto al 2017 (n. 12 locazioni per € 640.555,44) sia per la riduzione di alcuni canoni che per l'avvenuta riconsegna, in data 19.9.2018, di un immobile, come da tabella che segue:

Locazioni passive - Anni 2013-2018											
N.	Tipologia	Comune	Destinazione	Durata	Canone annuo 2013	Canone annuo 2014	Canone annuo 2015	Canone annuo 2016	Canone annuo 2017	Canone annuo 2018	Note
1	Porzione di fabbricato (piano 6°) (locatore Fondo Pensioni del Personale B.N.L.)	Perugia Via Fontivegge, 55	sede Uffici Corpo Forestale dello Stato	13.12.2004 - 12.12.2016	78.677,10	39.051,39	39.051,39	39.051,39	39.051,39	39.051,39	
2	Porzione di fabbricato (locatore Bocchini e Billi)	Perugia Largo Cacciatori delle Alpi, n. 5	sede degli uffici del Centro Pari Opportunità	22.7.1998 - 22.7.2018	22.334,10	22.334,10	22.334,10	22.334,10	22.334,10	14.741,55	Riconsegnato in data 19.9.2018 a seguito di recesso disposto con D.D. n. 3376 del 9.4.2018
3	Fabbricato (Contratto stipulato fra il proprietario Fondazione E.N.P.A.M. Previdenza ed Assistenza Medici ed Odontolatri e la Regione Emilia-Romagna, anche in nome e per conto della Regione Umbria) Quota percentuale occupata: - 58,36% a carico della R.E.R.; - 41,64% a carico della R.U.	Roma Via Barberini, 11	sede di rappresentanza in Roma	1.8.2006 - 31.7.2018	78.486,83	80.000,00	80.000,00	66.713,81	67.000,00	66.713,81	
4	Porzione di fabbricato (locatore soc. TREFFE S.a.s.)	Gubbio Via della Piaggiola n. 68 e Via del Molino	sede degli Uffici del Corpo Forestale dello Stato Coordinamento Distrettuale di Gubbio	15.6.2005 - 14.6.2017	24.029,65	27.801,52	27.801,52	27.801,52	26.292,16	24.784,30	
5	Villa Colombella (locatore Università per Stranieri di Perugia)	Perugia Fraz. Colombella Alta	sede Ufficio UNESCO — VWAP	11.4.2014 - 10.4.2020 (rinnovo contratto 11.4.2008 - 10.4.2014)	159.427,21	140.820,67	135.513,13	135.513,13	135.513,13	135.513,13	
6	Porzione di fabbricato (locatore ex Centromultimediale di Terni S.p.A. ora Umbria Servizi Innovativi S.p.A. (società di proprietà del Comune di Terni))	Videocentro in Terni Piazzale Bosco, 3/a	sede di alcuni Uffici regionali di Terni	15.5.2008 - 14.5.2020 (risolto in data 31.1.2015) 1.2.2015 - 31.1.2021 (nuovo contratto per aumento superficie)	159.750,16	143.775,16	267.342,45	294.873,91	292.635,96	255.232,65	

Locazioni passive - Anni 2013-2018											
N.	Tipologia	Comune	Destinazione	Durata	Canone annuo 2013	Canone annuo 2014	Canone annuo 2015	Canone annuo 2016	Canone annuo 2017	Canone annuo 2018	Note
7	Magazzino (locatore Merli Moreno)	Perugia P.S. Giovanni Via Torricelli s.n.c.	sede dell'archivio/deposito o dell'ARUSIA	27.8.2013 - 26.8.2019	14.694,18	14.785,12	14.785,12	14.785,12	14.785,12	14.785,12	
8	Concessione di una rata di terreno (locatori Carpisassi Giuseppe, Carpisassi Stefania, Carpisassi Luigi)	Assisi (PG) Loc. Armenzano	installazione di una stazione meteorologica di monitoraggio	1.1.2009 - 31.12.2016	non presente nell'elenco fitti 2013	non presente nell'elenco fitti 2014	206,54	206,54	206,54	206,54	
9	Locale (locatore Radio Subasio s.r.l.)	Monte Cetona	installazione antenna ed apparecchiature elettroniche	1.1.2015 - 31.12.2020 (rinnovo contratto 1.1.1997 - 31.12.2014)	non presente nell'elenco fitti 2013	non presente nell'elenco fitti 2014	1.833,26	1.833,26	1.833,26	1.833,26	
10	Locale (locatore Radio Subasio s.r.l.)	Monte Martano	installazione antenna ed apparecchiature elettroniche	1.1.1989 - 31.12.2018	non presente nell'elenco fitti 2013	non presente nell'elenco fitti 2014	1.006,78	1.006,78	1.006,78	1.006,78	
11	Immobile Bene utilizzato dalla Regione Umbria (ai sensi della convenzione per l'utilizzo dei beni mobili ed immobili necessari all'esercizio delle funzioni oggetto di riordino ex L.R. 2.4.2015, n. 10) assunto in locazione dalla Provincia di Perugia giusto contratto sottoscritto dalla Edil Beton Perugia.	Perugia Via Fosso Infernaccio	magazzino e archivio	1.1.1989 - 31.12.2018	non presente nell'elenco fitti 2013	non presente nell'elenco fitti 2014	non presente nell'elenco fitti 2015	23.417,46	29.000,00	29.000,00	Immobile indicato per la prima volta nell'elenco dei fitti trasmesso per la parifica del Rendiconto 2017. 2016: utilizzo congiunto con la Provincia di Perugia 2017 e 2018: utilizzo esclusivo della Regione

Locazioni passive - Anni 2013-2018											
N.	Tipologia	Comune	Destinazione	Durata	Canone annuo 2013	Canone annuo 2014	Canone annuo 2015	Canone annuo 2016	Canone annuo 2017	Canone annuo 2018	Note
12	Magazzino (locatore Soc. Gaipars di Benedetti A. e C. S.n.c.)	Perugia Loc. S. Andrea delle Fratte Via Sacconi, 55	magazzino di deposito ex APT	1.9.2006 - 31.8.2012 1.9.2012 - 31.8.2018	15.978,80	16.077,65	16.077,65	16.077,65	10.897,00		Contratto risolto in data 2.11.2017
13	Fabbricato "Palazzo Gazzoli" (locatore ex A.T.E.R. ora "ATER regionale")	Terni Via del Teatro Romano	sede Uffici Regionali	1.7.1999 - 30.6.2017	188.023,93	189.186,95	26.013,11				Immobile riconsegnato in data 1.4.2015
14	N. 2.Box Auto (locatore ex A.T.E.R. ora "ATER regionale")	Terni Largo Giannelli	box auto	1.3.2002 - 28.2.2020 (Riconsegna presunta al 30.4.2015)	2.798,66	2.057,40	472,65				Immobile riconsegnato in data 1.4.2015
15	Magazzino archivio (locatore Generale Prefabbricati S.p.A.)	Corciano Loc. Solomeo	magazzino e archivio	1.10.2002 - 30.9.2014	183.301,44	46.202,26	21.594,85				Disdettato dalla proprietà. Riconsegna definitiva al 23.2.2015. Canone pagato fino al 12.2.2015
16	Fabbricato "Palazzo Fioroni" (locatore Ex Fimit sgr S.p.A. Ora Fabbrica Immobiliare Sgr S.p.A.)	Perugia Via del Fosso 2	sede Uffici Regionali	1.6.1999 - 4.4.2014	538.904,01	134.725,98					Immobile riconsegnato aprile 2014
17	Fabbricato (locatore Perugia Serena s.r.l.)	Perugia Via Pievaiola nn. 9-19-23	servizi regionali	1.5.1985 - 31.3.2014	31.624,56	6.938,37					Immobile riconsegnato marzo 2014
TOTALE					1.498.030,63	863.756,57	654.032,55	643.614,67	640.555,44	582.868,53	
Fonte: Corte dei conti su dati trasmessi dall'Amministrazione											

Come già evidenziato per i precedenti esercizi, anche quest'anno si fa presente che è ancora in corso la locazione passiva di cui al "Contratto stipulato fra la Fondazione E.N.P.A.M. Previdenza ed Assistenza Medici ed Odontoiatri (proprietario) e la Regione Emilia-Romagna (conduttore) anche in nome e per conto della Regione Umbria – Immobile sito in Roma, Via Barberini, 11 - Sede di rappresentanza in Roma. Quota percentuale occupata: - 58,36% a carico della R.E.R.; - 41,64% a carico della R.U.", il cui canone di locazione 2018 a carico della Regione Umbria è pari a € 66.713,81.

b) Redditività del patrimonio immobiliare in affitto e/o concessione

Come riportato nella tabella che segue, nell'anno 2018 i fitti attivi e i canoni concessori ammontano complessivamente a € 2.895.171,41, in riduzione rispetto a quelli dell'esercizio 2017 (€ 3.027.620,38).

RIEPILOGO REDDITIVITA' PATRIMONIO IMMOBILIARE IN CONCESSIONE		
Ente	Reddito complessivo del 2018	Reddito complessivo del 2017
Regione Umbria – Fitti attivi	28.354,80	38.471,63
Agenzia Forestale Regionale – Area Demaniale Alta Umbria	135.101,55	112.295,88
Agenzia Forestale Regionale – Area Demaniale Orvietano-Narnese-Amerino-Tuderte e dei Monti Martani, Serano e Subasio	288.383,84	227.993,32
Regione Umbria (Canoni derivanti da concessioni su: Acque Minerali e su Acque ad uso Termale)+ulteriore importo per riconoscimento moratoria anno 2014	1.866.006,29	1.634.461,29
Regione Umbria (Canoni derivanti da concessioni ed autorizzazioni su Strade Regionali)	151.497,05	640.000,00
Regione Umbria (Canoni derivanti da concessioni di cave e miniere)	69.211,38	59.881,16
Provincia di Perugia	162.932,28	129.328,05
Umbria Mobilità (Canoni derivanti su concessioni beni immobili e attraversamenti Esercizio Ferroviario)	193.684,22	185.189,05
TOTALE	2.895.171,41	3.027.620,38
<i>Fonte: Corte dei conti su dati desunti dalla Relazione al Conto del Patrimonio</i>		

CAPITOLO VIII

Le partecipazioni regionali

8.1. Le partecipazioni nel bilancio 2018

Il dettaglio delle partecipazioni societarie della Regione, risultanti dallo Stato Patrimoniale al 31.12.2018, è riportato nella seguente tabella:

Partecipazioni azionarie 2018	Capitale sociale al 31.12.2018	% Part.ne	Valore nominale Partecip.ne	Patrimonio netto proquota al 31.12.2018	Valore in bilancio al 31.12.2018	Valore in bilancio al 31.12.2017
Controllate						
Sviluppumbria s.p.a.	5.801.403	92,30	5.354.695	5.489.834	5.356.777	5.217.201
Umbria digitale S.c. a r.l.	4.000.000	76,92	3.076.819	3.613.364	3.613.364	3.613.417
Totale controllate			8.431.514	9.103.198	8.970.141	8.830.618
Partecipate						
Gepafin s.p.a.	6.367.188	48,85	3.110.371	7.595.310	7.034.479	7.034.479
Umbria T.P.L. e Mobilità S.p.a.	26.491.374	27,78	7.359.304	5.641.422	5.641.422	6.538.796
3A - Parco tecnologico Agroalimentare dell'Umbria Soc. Cons. a r.l.	286.213	23,23	66.500	105.767	105.767	105.767
Totale Partecipate			10.536.175	13.342.499	12.781.669	13.679.042
Altre						
Partecipazioni in cooperative agricole ex ESAU			1.807.546	0	0	1.807.546
Totale altre			1.807.546	0	0	1.807.546
Enti e Organismi Strumentali Controllati						
Adisu		100,00		7.027.408	7.027.408	6.813.615
Arpa Umbria		100,00		19.541.616	19.541.616	19.755.671
Aur		100,00		829.372	829.372	533.756
Centro Pari Opportunità		100,00		6.625	6.625	7.547
Ater		100,00		532.010.082	532.010.082	535.753.975
Cedrav		100,00		178.098	178.098	211.304
Afor		100,00		4.764.312	4.764.312	4.199.288
Umbraflor		100,00		1.247.185	1.247.185	1.593.026
Totale Enti e Organismi Strumentali Controllati				565.604.697	565.604.697	568.868.182
Enti e Organismi Strumentali Partecipati						
Eaut		50,00		1.398.567	1.398.567	1.388.100
Consorzio Villa Umbra		40,00		395.545	395.545	393.335
Fondazione Teatro stabile dell'Umbria		31,65		50.681	50.681	
Fondazione di partecipazione Umbria Jazz		22,21		98.912	98.912	
Totale Enti e Organismi Strumentali Partecipati			0	1.943.704	1.943.704	1.781.435
TOTALE PARTECIPAZIONI			20.775.236	589.994.099	589.300.211	594.966.824

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati tratti dalla relazione della Giunta regionale al Rendiconto 2017 e 2018.

Secondo quanto illustrato nella Nota Integrativa e, ancora meglio, nella relazione sulla gestione dell'Organo di revisione, per il 2018 le partecipazioni societarie azionarie immobilizzate sono state valutate al costo, rettificato delle perdite durevoli di valore, mentre le altre partecipazioni non azionarie e quelle in enti, sono state valutate in base al "metodo del patrimonio netto", in continuità con il criterio adottato per l'esercizio 2017.

Il prospetto che segue riporta il confronto tra il valore delle partecipazioni di controllo e collegate al costo di acquisizione e le corrispondenti quote del patrimonio netto.

Partecipazioni	Valore al costo	% Partecipazione	Quota Patrimonio netto al 31.12.2017	Differenza P.N. e Costo
<i>Società Controllate</i>				
Sviluppumbria S.p.A .	5.356.777,13	92,30%	5.489.834,17	133.057,04
Umbria Digitale S.c. a r.l.	2.636.077,90	76,92%	3.613.364,18	977.286,28
Totale società controllate	7.992.855,03		9.103.198,35	1.110.343,32
<i>Società Collegate</i>				
Gepafin S.p.A.	7.034.479,00	48,85%	7.595.309,87	560.830,87
Umbria T.P.L. e Mobilità S.p.A.	16.123.232,00	27,78%	5.641.422,39	-10.481.809,61
3A - Parco Tecnologico Agroalimentare dell'Umbria - Soc. Cons. a r. l.	66.500,00	23,23%	105.767,12	39.267,12
Totale società collegate	23.224.211,00		13.342.499,38	- 9.881.711,62
TOTALE PARTECIPAZIONI SOCIETA'	39.209.921,06		31.548.896,08	- 7.661.024,98
Fonte: Corte dei conti su dati desunti dalla Relazione della Giunta al Rendiconto 2018 (all. T).				

I movimenti delle partecipazioni intervenuti nell'esercizio 2018 sono riportati nella seguente tabella:

Partecipazioni azionarie	Saldo 31.12.2017	Incrementi	Decrementi	Riclassificazioni	Svalutazioni	Riv.ni x ripristino di valore	Saldo 31.12.2018
<i>Controllate</i>							
Sviluppumbria s.p.a.	5.217.201,20					139.575,93	5.356.777,13
Umbria Digitale S.c. a r.l.	3.613.417,24		53,06			0,00	3.613.364,18
Totale controllate	8.830.618,44	0,00	53,06	0,00	0,00	139.575,93	8.970.141,31
<i>Collegate</i>							
Gepafin s.p.a.	7.034.479,00						7.034.479,00
Umbria T.P.L. e Mobilità S.p.a.	6.538.795,84				897.373,45		5.641.422,39
3A - Parco Tecnologico Agroalimentare dell'Umbria Soc. Cons. a r.l.	105.767,12						105.767,12
Totale collegate	13.679.041,96	0,00	0,00	0,00	897.373,45	0,00	12.781.668,51
<i>Altre</i>							
Partecipazioni in cooperative agricole ex ESAU	1.807.546,32			1.807.546,32			0,00
Totale altre	1.807.546,32	0,00	0,00	1.807.546,32	0,00	0,00	0,00
Enti e Organismi Strumentali Controllati							
Adisu	6.813.614,65				0,00	213.793,26	7.027.407,91
Arpa Umbria	19.755.671,03				214.055,24	0,00	19.541.615,79
Aur	533.755,97				0,00	295.615,94	829.371,91
Centro Pari Opportunità	7.546,92				922,32	0,00	6.624,60
Ater	535.753.975,00				3.743.893,00	0,00	532.010.082,00
Cedrav	211.304,22				33.206,44	0,00	178.097,78
Afor	4.199.288,03				0,00	565.024,16	4.764.312,19
Umbraflor	1.593.026,00				345.841,00	0,00	1.247.185,00
Arpal	0,00						0,00
Totale Enti e Organismi Strumentali Controllati	568.868.181,82	0,00	0,00	0,00	4.337.918,00	1.074.433,36	565.604.697,18
Enti e Organismi Strumentali Partecipati							
Eaut	1.388.100,00				0,00	10.466,50	1.398.566,50
Consorzio Villa Umbra	393.335,18				0,00	2.209,90	395.545,08
Fondazione Teatro stabile dell'Umbria	0,00	50.680,51			0,00	0,00	50.680,51
Fondazione di partecipazione Umbria Jazz	0,00	98.911,62			0,00	0,00	98.911,62
Totale Enti e Organismi Strumentali Partecipati	1.781.435,18	149.592,13	0,00	0,00	0,00	12.676,40	1.943.703,71
TOTALE PARTECIPAZIONI	594.966.823,72	149.592,13	53,06	1.807.546,32	5.235.291,45	1.226.685,69	589.300.210,71
FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati tratti dalla relazione della Giunta regionale al Rendiconto 2017 e 2018.							

In particolare, gli *incrementi* di valore, pari complessivamente ad € 149.592,13, conseguono all’inserimento, tra le “Partecipazioni in Enti e Organismi strumentali”, delle partecipazioni negli Enti “Fondazione Teatro Stabile dell’Umbria” e “Fondazione di partecipazione Umbria Jazz”, acquisiti con D.G.R. n. 1479 del 20.12.2018.

Nell’esercizio 2018 tra le “Partecipazioni in Enti ed Organismi controllati” figura anche quella relativa all’ “Agenzia Regionale per le Politiche Attive del Lavoro (ARPAL)”, istituita con l.r. n. 1/2018, cui è stato attribuito valore pari a 0 in quanto priva di Fondo di dotazione.

I *decrementi*, pari ad € 53,06, sono dovuti alla cessione gratuita, ad altri enti pubblici, di quote millesimali della partecipazione detenuta nella Umbria Digitale S.c. a r.l..

Le *riclassificazioni*, pari ad € 1.807.546,32, si riferiscono al valore delle partecipazioni detenute nelle cooperative agricole ex Esau che sono state riclassificate tra l'Attivo Circolante, alla voce "Attività Finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni" in quanto detenute in soggetti sottoposti a procedura di liquidazione e in corso di dismissione.

Le *svalutazioni*, pari ad € 5.235.291,45, corrispondono alle rettifiche apportate al valore delle partecipazioni in Umbria TPL e Mobilità S.p.A. (per € 897.373,45), Arpa Umbria, Centro Pari Opportunità, Ater, Cedrav e Umbraflor, in seguito alla riduzione del loro Patrimonio Netto.

Le *rivalutazioni per ripristino di valore*, pari ad € 1.226.685,70, sono relative:

- per € 1.087.109,77, all'aumento del valore delle partecipazioni in Adisu, Aur, Afor, Eaut e Consorzio Villa in misura corrispondente all'incremento dei rispettivi Patrimoni Netti;
- per € 139.575,93 all'allineamento del valore della partecipazione in Sviluppumbria S.p.A., al costo di acquisto.

La tabella che segue riporta il valore, i costi della produzione e il risultato di esercizio delle società partecipate, desunti dai bilanci di esercizio al 31.12.2017.

Società partecipate Valore e Costi della produzione (Bilanci al 31.12.2017)				
Società/organismo partecipato	Valore della produzione	Costi della produzione	Differenza valore/costi della produzione	Risultato d'esercizio
Umbria Digitale S.C. a r.l.	11.911.871	11.811.266	100.605	6.836
Sviluppumbria S.p.A.	7.877.692	7.360.766	516.926	291.526
Umbria T.P.L. e Mobilità S.p.A.	13.133.267	14.209.507	-1.076.240	- 3.230.286
3A PTA Parco Tecnologico Agroalimentare S.C. a r.l.	2.236.240	2.151.250	84.990	72.115
Gepafin S.p.A.				627
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dall'Amministrazione e/o estratti dai bilanci d'esercizio				

Come esposto nella tabella precedente, la società Umbria TPL e Mobilità S.p.A. ha chiuso l'esercizio 2017 con una perdita di € 3.230.286, in peggioramento rispetto all'esercizio 2016 (perdita di € 2.953.592).

A fronte delle perdite relative agli esercizi 2016 e 2017, non ripianate al 31.12.2017 (€ 6.199.067,30²⁰⁵), l'Amministrazione in adempimento alle disposizioni di cui all'art. 21, comma 1, del d. lgs. n. 175/2016 (TUSP)²⁰⁶, ha accantonato sul risultato di amministrazione 2018 la somma di € 3.000.000 al Fondo perdite società partecipate, di cui € 1.731.901 per la quota di propria competenza delle predette perdite e € 1.268.099 in via cautelativa, per l'eventuale perdita 2018 (alla data odierna non risulta ancora approvato il relativo bilancio).

Per quanto riguarda la società Gepafin S.p.A. la Giunta regionale con atto n. 782 del 4.6.2019 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.

Benché non ancora certificata dal bilancio di esercizio 2018 (non ancora approvato), la perdita di gestione, *"riconducibile alla svalutazione per euro 815.772 del Prestito Obbligazionario concesso alle Fonderie e Officine Meccaniche Tacconi - FOM S.p.A., società che nel corso del 2018, ha chiesto l'ammissione alla procedura di concordato preventivo alla quale è stata ammessa il 28 dicembre 2018"* (v. "Documento istruttorio" della D.G.R. n. 782/2019, pag. 9), era già nota all'Ente in sede di approvazione del preconsuntivo e avrebbe dovuto pertanto costituire oggetto di accantonamento al Fondo passività potenziali, a salvaguardia degli equilibri "dinamici" del bilancio.

²⁰⁵ Di cui € 6.183.878 riferite a Umbria TPL e Mobilità S.p.A. ed € 15.189,30 a Sviluppumbria S.p.A..

²⁰⁶ Il comma 1, dell'art. 21, del d. lgs. n. 175/2016 (TUSP), dispone che: *"Nel caso in cui società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali comprese nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, presentino un risultato di esercizio negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti, che adottano la contabilità finanziaria, accantonano nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione. Le pubbliche amministrazioni locali che adottano la contabilità civilistica adeguano il valore della partecipazione, nel corso dell'esercizio successivo, all'importo corrispondente alla frazione del patrimonio netto della società partecipata ove il risultato negativo non venga immediatamente ripianato e costituisca perdita durevole di valore. Per le società che redigono il bilancio consolidato, il risultato di esercizio è quello relativo a tale bilancio. Limitatamente alle società che svolgono servizi pubblici a rete di rilevanza economica, per risultato si intende la differenza tra valore e costi della produzione ai sensi dell'articolo 2425 del codice civile. L'importo accantonato è reso disponibile in misura proporzionale alla quota di partecipazione nel caso in cui l'ente partecipante ripiani la perdita di esercizio o dismetta la partecipazione o il soggetto partecipato sia posto in liquidazione. Nel caso in cui i soggetti partecipati ripianino in tutto o in parte le perdite conseguite negli esercizi precedenti l'importo accantonato viene reso disponibile agli enti partecipanti in misura corrispondente e proporzionale alla quota di partecipazione"*.

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 S.p.A., 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.

8.2. La riconciliazione dei debiti e dei crediti

Le tabelle che seguono riportano l'esito della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e società controllate e partecipate di cui all'art. 11, comma 6, lett. j) del d. lgs. n. 118/2011²⁰⁷.

I relativi dati sono desumibili dalla Relazione della Giunta al Rendiconto che, a sua volta, si basa sugli esiti della asseverazione del Collegio dei revisori della Regione, come riportati nel verbale n. 23 dello stesso del 18 aprile 2019.

Situazione dei debiti nei confronti dei soggetti partecipati al 31 dicembre 2018				
Ente e Società		Dichiarati dall'Ente/Società	Dichiarati dalla Regione	Somma non conciliata
1	Gepafin	2.830.341,52	-	2.830.341,52
2	Sviluppumbria	2.020.474,89	3.575.478,46	- 1.555.003,57
3	Umbria Digitale Scarl	6.596.919,63	7.196.919,63	- 600.000,00
4	Umbria TPL Mobilità	1.356.158,70	1.356.158,70	-
		12.387.853,94	-	12.387.853,94
		-	2.058.699,64	- 2.058.699,64
5	Parco Tecnologico 3A	289.229,24	289.229,24	-
6	Agenzia Diritto allo Studio Universitario ADISU	13.225.015,40	13.241.348,52	- 16.333,12
7	Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente ARPA	189.169,40	146.009,40	43.160,00
8	Agenzia Umbria Ricerche (AUR)	370.358,43	184.824,16	185.534,27
9	Istituto per la Storia dell'Umbria Contemporanea (ISUC)	-	-	-
10	Agenzia Regionale per l'Avviamento al Lavoro (ARPAL)	2.180.000,00	2.180.000,00	-
11	Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale (ATER)	72.957,62	72.957,62	-
12	Agenzia Forestale Regionale (AFOR)	1.731.403,86	972.635,64	758.768,22
13	Azienda Vivaistica Regionale (Umbraflor)	-	-	-
14	Consorzio Scuola Umbra di Amministrazione Pubblica	859.282,09	811.237,99	48.044,10
15	Ente Acque Umbro Toscane (EAUT)	-	-	-
16	Centro per la Documentazione la Ricerca Antropologica in Valnerina e nella dorsale appenninica umbra (CEDRAV)	-	-	-
17	Centro Studi Giuridici e Politici (CSGP)	-	-	-
18	Centro Pari Opportunità (CPO)	-	-	-
19	Gruppo Grifo Agroalimentare (GRIFOLATTE)	-	-	-
20	Società Cooperativa Agricola Unione Lavoratori Agricoli	-	-	-
21	Gruppo Agricole Cooperative di Trevi	-	-	-
22	Molini Popolari Riuniti Ellera-Umbertide	-	-	-
23	Gruppo Agricooper Società Cooperativa Agricola	-	-	-
24	Fondazione Teatro Stabile dell'Umbria	-	-	-
25	Fondazione di Partecipazione Umbria Jazz	-	-	-
TOTALE NON RICONCILIATO				12.023.665,72
Fonte: Corte dei conti su dati esposti nella Relazione della Giunta al Rendiconto 2018 (All. T).				

Situazione dei crediti nei confronti dei soggetti partecipati al 31 dicembre 2018				
Ente e Società		Dichiarati dall'Ente/Società	Dichiarati dalla Regione	Somma non conciliata
1	Gepafin	-	-	-
2	Sviluppumbria	717.551,48	-	717.551,48
3	Umbria digitale	-	-	-
4	Umbria TPL Mobilità	156.673,16	156.673,16	-
		12.093.120,53	-	12.093.120,53
5	Parco Tecnologico 3A	-	-	-
6	Agenzia Diritto allo Studio Universitario (ADISU)	116.348,60	116.348,60	-
7	Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente (ARPA)	-	-	-
8	Agenzia Umbria Ricerche (AUR)	12.008,68	-	12.008,68
9	Istituto per la Storia dell'Umbria Contemporanea (ISUC)	-	-	-
10	Agenzia Regionale per l'avviamento al lavoro (ARPAL)	-	-	-
11	Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale (ATER)	-	-	-
12	Agenzia Forestale Regionale (AFOR)	-	-	-
13	Azienda Vivaistica Regionale (Umbraflor)	1.886.567,00	31.920,72	1.854.646,28
14	Consorzio Scuola Umbra di Amministrazione Pubblica	-	-	-
15	Ente Acque Umbro Toscane (EAUT)	-	-	-
16	Centro per la Documentazione la Ricerca Antropologica in Valnerina e nella dorsale appenninica umbra (CEDRAV)	-	-	-
17	Centro Studi Giuridici e Politici (CSGP)	-	-	-
18	Centro Pari Opportunità (CPO)	-	-	-
19	Gruppo Grifo Agroalimentare (GRIFOLATTE)	-	-	-
20	Società Cooperativa Agricola Unione Lavoratori Agricoli	-	-	-
21	Gruppo Agricole Cooperative di Trevi	-	-	-
22	Molini Popolari Riuniti Ellera-Umbertide	-	-	-
23	Gruppo Agricooper Società Cooperativa Agricola	-	-	-
24	Fondazione Teatro Stabile dell'Umbria	-	-	-
25	Fondazione di Partecipazione Umbria Jazz	-	-	-
TOTALE NON RICONCILIATO				14.677.326,97

Fonte: Corte dei conti su dati esposti nella Relazione della Giunta al Rendiconto (all. T).

Premesso in via generale che la mancata riconciliazione dei crediti/debiti reciproci, come peraltro si afferma nel citato verbale n. 23/2019 del Collegio dei revisori della

²⁰⁷ 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".

Regione, potrebbe trovare giustificazione nei 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), di seguito si riportano le informazioni e/o considerazioni fornite dall'organo di revisione regionale in merito alle predette discordanze.

GEPAFIN S.p.A.:

- il credito verso la Regione di € 2.830.341,52 non risultante nella contabilità del debitore, si riferisce a fatture da emettere per prestazioni di gestione delle risorse trasferite a Gepafin S.p.A. in relazione ad *"attività sovventorie in corso di realizzazione"*, per le quali devono essere effettuate le operazioni contabili di regolarizzazione.

SVILUPPUMBRIA S.p.A.:

- l'importo di € 717.551,48 iscritto a debito dalla società e non rilevato tra i crediti regionali, si riferisce ad acconti erogati dalla Regione alla società per la realizzazione di progetti ancora non completati. La mancata iscrizione tra i crediti regionali è dovuta al fatto che l'eventuale diritto al credito sorge per l'Amministrazione solo nel momento in cui i progetti non saranno realizzati o saranno realizzati solo parzialmente;

- l'importo di € 313.949,38 iscritto tra i crediti della società e non rilevato tra i debiti regionali, riguarda:

- per € 183.171,20 il contributo per le attività del "Fondo Programma" trasferito nel 2019 e imputato allo stesso esercizio;
- per € 130.778,18 a fatture da emettere per compensi afferenti risorse trasferite a Sviluppumbria S.p.A. per la realizzazione di progetti non ancora completati;

- l'importo di € 1.868.952,95 iscritto tra i debiti della Regione e non rilevato tra i crediti della società riguarda:

- per € 144.560 l'anticipo del 40% di nuovi progetti pagato dalla Regione in conto residui passivi nel mese di febbraio 2019 a seguito dell'accettazione del progetto effettuata da Sviluppumbria con nota prot. 264519 del 12.12.2018 e contabilizzato dalla medesima alla voce "Acconti su progetti in corso";
- per € 1.500.000 la liquidazione di un progetto con D.D. n. 14469 del 31.12.2018, il cui importo è stato conservato nel Conto dei Residui Passivi alla medesima data. La somma è stata pagata nel mese di gennaio 2019 e risulta contabilizzata da Sviluppumbria nei conti d'ordine;

- per € 151.382 un progetto di *"sostegno all'autoimpiego e l'autoimprenditorialità"* terminato il 31.12.2018 e mantenuto, quindi, a residuo dall'Amministrazione regionale;
- per € 73.010,95 le somme destinate ad alimentare il "Fondo per il Microcredito".

UMBRIA DIGITALE S.c. a r.l.:

il maggior debito della Regione di € 600.000, non risultante dalle scritture della partecipata, riguarda n. 3 progetti del POR FESR 2014-2020, pagati dalla Regione in conto residui passivi nel 2019 a titolo di anticipo a seguito dell'accettazione dei progetti da parte di Umbria Digitale.

UMBRIA TPL MOBILITÀ S.p.A.:

- i debiti rilevati dalla società e non conciliati con i crediti regionali (€ 12.093.120,53) riguardano il debito residuo per l'anticipazione di liquidità, non più rappresentato tra i residui attivi della Regione al 31.12.2018 in seguito all'approvazione della rateizzazione, come esposto al successivo paragrafo 8.3;

- i crediti rilevati dalla società e non rilevati tra i debiti dell'Amministrazione (€ 12.387.853,94) sono riferiti:

- per € 10.664.685,46 al contenzioso tra la Regione e la società, di cui al successivo paragrafo 8.3;
- per € 1.723.168,48 ai seguenti crediti, dichiarati dalla società, *"che non trovano riscontro tra i debiti regionali"*:
 - per € 58.900,00 *"alla Fusione ex Spoletina"*;
 - per € 900,00 *"Fusione ex Apm"*;
 - per € 373.108,93 *"IVA infrastruttura"*;
 - per € 1.099.283,18 *"ad oneri contrattuali per l'anno 2017"*;
 - per € 191.876,37 *"Ripiano disavanzi ex APM (L. 388/2000)"*.

Con riferimento a tali importi, si ritiene necessario che l'Amministrazione regionale proceda con sollecitudine a verificare l'effettiva sussistenza dell'obbligazione giuridica sottostante e, in caso positivo, a registrare contabilmente i relativi debiti.

È stato altresì dichiarato che il debito Regione, non presente tra i crediti della società (€ 2.058.699,64), si ricollega a taluni *"interventi infrastrutturali"* specificati in dettaglio dalla Regione.

AGENZIA REGIONALE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE (ARPA): la mancata conciliazione del credito vantato dalla società e non rilevato a debito dalla Regione (€ 43.160) è dovuta alla concessione di proroga sul termine per il completamento e la rendicontazione delle attività (D.D. n. 350 del 16.1.2019), con conseguente reimputazione della somma all'esercizio 2019.

AGENZIA UMBRIA RICERCHE (AUR):

- Il credito dell'Agenzia non rilevato a debito dalla Regione (€ 185.534,27), non è stato rendicontato entro la data di chiusura delle operazioni di riaccertamento ordinario dei residui 2018, con conseguente reimputazione all'esercizio 2019;
- il debito rilevato dalla società e non confermato nelle scritture della Regione (€ 12.008,68) si riferisce ad un progetto relativo al POR FESR Azione 1.2.1, per il quale l'AUR ha sostenuto spese inferiori rispetto a quanto anticipato dalla Regione, la cui rendicontazione è stata presentata al Servizio regionale competente solo nel 2019, dopo il riaccertamento dei residui passivi. Pertanto, il provvedimento di accertamento delle somme da restituire sarà predisposto nel corso del 2019.

AGENZIA FORESTALE REGIONALE (AFOR):

il maggior crediti dichiarati da AFOR e non risultante tra i debiti della Regione (€ 758.768,22), fa riferimento:

- per € 752.169,49 a crediti per i quali, non è pervenuta alla Regione la rendicontazione entro la data di chiusura delle operazioni di riaccertamento ordinario dei residui passivi 2018, con conseguente reimputazione all'esercizio 2019;
- per € 6.606,73 ad economie di spesa dichiarate dalla struttura regionale competente in sede di riaccertamento ordinario dei residui, per minore rendicontazione, per le quali AFOR ha comunicato solo nel corso del 2019 la riduzione dei relativi accertamenti.

UMBRAFLORE Azienda vivaistica regionale: il debito dichiarato dall'Azienda e non rilevato dalla Regione (€ 1.854.646,28) è dovuto alla differenza tra l'ammontare complessivo del debito di Umbraflor nei confronti della Regione (come da piano di rateizzazione approvato con Determinazione Dirigenziale n. 12054 del 20.11.2018) e

l'importo esigibile nel 2018 corrispondente alle prime due rate (novembre e dicembre 2018).

CONSORZIO SCUOLA UMBRA DI AMMINISTRAZIONE PUBBLICA:

il maggior credito dichiarato dal Consorzio e non confermato dalla Regione di € 48.044,10 è riferito ad iniziative formative iniziate nell'anno 2018, per le quali, alla data di chiusura delle operazioni di riaccertamento ordinario dei residui 2018, non era pervenuta la rendicontazione, da cui la reimputazione all'esercizio 2019.

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

Nel verbale elevato dall'Organo di revisione della Regione (n. 23/2019) 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.

8.3. La partecipazione in Umbria TPL e Mobilità S.p.A.

Come esposto nel paragrafo precedente, la società ha chiuso l'esercizio 2017 con una perdita di € 3.230.286, in peggioramento rispetto all'esercizio 2016 (perdita di € 2.953.592).

A fronte delle perdite 2016 e 2017 (€ 6.183.878) l'Amministrazione, in adempimento alle disposizioni di cui all'art. 21, comma 1, del d. lgs. n. 175/2016 (TUSP), ha accantonato sul risultato di amministrazione 2018, al Fondo perdite società partecipate, la somma di € 1.717.881,31 riferita alle perdite non ripianate al 31.12.2017 della società. Inoltre, come riportato nella Relazione della Giunta al Rendiconto 2018, sul medesimo Fondo è stato effettuato in via cautelativa un ulteriore accantonamento di € 1.268.099 a fronte dell'eventuale perdita 2018 della società (alla data odierna non risulta ancora approvato il relativo bilancio).

Al 31.12.2017 non risultava ancora restituito l'importo di € 12.465.095,81²⁰⁸ relativo all'*anticipazione di liquidità* concessa dalla Regione nel 2013 per € 17.000.000. Con determinazione dirigenziale n. 1299 del 9.2.2018 l'Amministrazione ha proceduto alla compensazione di una parte del credito (rata di novembre 2017) con il debito relativo al canone dovuto alla società per la gestione dell'infrastruttura ferroviaria, pari ad € 384.525,81 (quota capitale), con conseguente riduzione del predetto credito ad € 12.080.570. Quest'ultimo è stato interamente svalutato dalla Regione, con accantonamento al FCDE sul risultato di amministrazione 2017.

In relazione al predetto credito residuo, in data 12.7.2018 il Tribunale di Perugia ha emesso decreto ingiuntivo, provvisoriamente esecutivo, nei confronti di Umbria TPL e Mobilità S.p.A., avverso il quale la società ha proposto opposizione in data 28.9.2018

²⁰⁸ La Giunta regionale, con atto n. 110/2014 aveva disposto la restituzione dell'anticipazione di cassa, per € 3.000.000,00 entro il mese di luglio 2014 e per € 14.000.000,00 in 36 rate mensili di uguale importo. La società ha versato la rata di € 3.000.000 e la prima rata del piano triennale, mentre per la seconda rata (con scadenza 30.9.2014) si è proceduto a compensazione.

Successivamente, con D.G.R. n. 1429/2014 e n. 575/2015 sono state approvate le moratorie per la restituzione dell'anticipazione di cassa, con ripresa dei pagamenti a partire dal mese di settembre 2015, che non è avvenuta.

Con atto n. 339/2016, la Giunta ha accordato ulteriore moratoria di 24 mesi, con decorrenza dalla rata in scadenza il 30.11.2015.

Con D.D. n. 3251/2016 è stata disposta la compensazione ai sensi dell'art. 1241 del c.c. per le rate di settembre e ottobre 2015 e, con ulteriori atti dirigenziali degli anni 2016 e 2017, per le quote di interessi.

Decorso il periodo di moratoria, la società avrebbe dovuto riprendere i pagamenti del debito residuo (€ 12.465.095,81, oltre a interessi) a decorrere dalla rata di novembre 2017.

(R.G. 5626/2018), nel presupposto che detto credito non fosse esigibile in quanto postergato, chiedendo altresì la sospensione della provvisoria esecuzione.

L'istanza di sospensione della provvisoria esecuzione è stata rigettata dal Giudice con ordinanza del 20 marzo 2019²⁰⁹.

In pendenza del giudizio, con note del 27 e del 28 settembre 2018, Umbria TPL e Mobilità ha inoltrato istanza alla Regione per una nuova rateizzazione del proprio debito.

L'Amministrazione, dopo la positiva verifica circa la sussistenza dei requisiti previsti e il parere favorevole del proprio Servizio Avvocatura²¹⁰, con determinazione dirigenziale n. 11833 del 14.11.2018 ha approvato il piano di rateizzazione dell'importo di € 12.331.347,27 (di cui € 12.080.570 per quota capitale residua e € 250.777,27 per interessi lordi maturati fino alla data di presentazione dell'istanza di rateizzazione).

In particolare, il piano approvato prevede la rateizzazione in n. 120 rate mensili dell'importo di € 104.323,20 ciascuna (comprensiva degli interessi legali al tasso annuo dello 0,30%, pari complessivamente ad € 187.436,28), con decorrenza 30.11.2018.

Nell'atto di approvazione è stato altresì stabilito di imputare alle prime tre rate gli interessi lordi maturati fino alla richiesta di rateizzazione (€ 250.277,27).

Dalla documentazione trasmessa dalla Regione risulta che sono state versate dalla società le prime sei rate (fino a quella di aprile 2019). Non risulta invece ancora pagata la rata di maggio 2019, a fronte della quale tuttavia l'Amministrazione ha dichiarato di aver *"trattenuto a titolo cautelativo l'importo della rata [...] a valere su importo dovuto di cui alla D.D. n. 4957 del 21/05/2019"*.

Le operazioni di cui sopra, avvenute nel corso dell'esercizio 2018, hanno prodotto i seguenti effetti sulle scritture contabili:

- il residuo attivo all'1.1.2018 del capitolo 02882_E, pari ad € 12.465.095,81, è stato riscosso per € 384.525,81 (compensazione del 9.2.2018);
- al 31.12.2018 il residuo del capitolo 02882_E ammontava pertanto ad € 12.080.570;
- in sede di riaccertamento ordinario dei residui al 31.12.2018, approvato con D.G.R. n. 415 dell'11.4.2019, il predetto residuo è stato eliminato;

²⁰⁹ In particolare, il Giudice ha rigettato l'istanza rilevando che *"il credito fatto valere dalla Regione Umbria non è soggetto al regime della postergazione in quanto attinge ad una anticipazione di cassa effettuata per <assicurare il corretto funzionamento del servizio pubblico>".*

²¹⁰ Il Servizio Avvocatura ha comunicato al Servizio Ragioneria e Fiscalità regionale che *"l'avvenuta emissione del Decreto ingiuntivo del Tribunale di Perugia n. 1243/2018, munito di provvisoria esecutività (ad oggi non sospesa a seguito della opposizione proposta dalla società debitrice) non costituisce ragione ostativa alla concessione della rateizzazione richiesta da Umbria TPL e Mobilità S.p.A."*.

- di conseguenza il FCDE al 31.12.2018 è ridotto di un importo pari agli accantonamenti pregressi relativi al credito ora eliminato (v. paragrafo 3.6-a1);
- con D.D. n. 3714 del 18.4.2019 (rettificata con D.D. n. 5736 del 12.6.2019) è stato effettuato l'accertamento pluriennale delle somme oggetto del piano di rateizzazione per gli esercizi dal 2019 al 2028, ai sensi dell'allegato 4/2 al d. lgs. n. 118/2011, paragrafo 3.5 (al capitolo 02894_E per la quota capitale e al capitolo Q2800_E per la quota interessi).

Oltre a quella relativa alla restituzione dell'anticipazione di liquidità di cui sopra, tra l'Amministrazione e Umbria TPL e Mobilità S.p.A. risulta pendente un'altra controversia (R.G. n. 2610/17), introdotta da Umbria TPL e Mobilità S.p.A. avanti al Tribunale di Perugia per chiedere la condanna della Regione Umbria al pagamento di un proprio credito di € 10.536.669,16, oltre a interessi e oneri accessori²¹¹.

Come esposto nel precedente paragrafo, detto credito (nel prospetto di riconciliazione pari ad € 10.664.685,46) non è stato asseverato dall'Organo di revisione della società. La Regione, da parte sua, ha effettuato, a riguardo, un accantonamento al Fondo contenzioso sul risultato di amministrazione 2017, mantenuto anche nel risultato di amministrazione 2018.

La Regione Umbria ha contestato la fondatezza della pretesa e, all'udienza del 4 dicembre 2018, il Giudice ha invitato le parti a valutare la possibilità di addivenire ad un accordo transattivo, stante la rilevanza del contenzioso e le prevedibili spese legali allo stesso connesse.

A seguito della disponibilità a transigere manifestata da Umbria TPL e Mobilità per l'importo di € 6.000.000, la Regione Umbria, come risulta da deliberazione della Giunta Regionale n. 479/2019, ha avanzato una controproposta per un importo non superiore a € 4.000.000.

Avendo riguardo alle motivazioni del provvedimento con il quale era stata rigettata l'istanza di sospensione del decreto ingiuntivo riferito al debito per anticipazione di liquidità, la società ha manifestato la propria disponibilità a transigere le controversie, accollandosi l'onere di rimborsare le spese di registrazione del decreto ingiuntivo sostenute dalla Regione Umbria (€ 368.405) e di contribuire alle spese di giudizio nella misura di € 10.000, con pieno riconoscimento dell'importo dovuto in favore della

²¹¹ Credito riferito: per € 4.389.383,06 a rimborso di IVA dovuta e versata sui corrispettivi annuali erogati dalla Regione Umbria alla incorporata Ferrovia Centrale Umbria S.r.l. (F.C.U.) e di rimborso spese contenzioso tributario; per € 3.043.846,10 a rimborso di oneri sostenuti per interventi di ammodernamento della F.C.U. S.r.l.; per € 1.103.440 a titolo di obbligazione di pagamento derivante dalla transazioni perfezionate con gli eredi di dipendenti deceduti per patologie contratte per l'esposizione all'amianto; per € 2.000.000 a titolo di integrazione sul corrispettivo dovuto in base al contratto di servizio.

Regione per l'anticipazione di liquidità e, in ogni caso, fermo restando l'accordo di rateizzazione per il pagamento della sorte.

Le parti hanno quindi concordato di addivenire alla definizione di entrambe le controversie pendenti dinanzi al tribunale ordinario, con accordo transattivo recentemente definito, secondo quanto riferito dai rappresentanti della Regione nel corso dell'adunanza predibattimentale del 2.7.2019, nei seguenti termini²¹²:

- pagamento da parte della Regione Umbria dell'importo di € 3.631.595, pari alla differenza tra € 4.000.000 (importo definito in via transattiva) e € 368.405 (rimborso da parte della società dell'onere di registrazione del decreto sostenuto dalla Regione Umbria);
- compensazione delle spese di giudizio (oneri dei procedimenti monitorio e di opposizione) ad eccezione del predetto contributo di € 10.000 a carico di Umbria TPL e Mobilità S.p.A..

A seguito dell'accordo transattivo con D.G.R. n. 655 del 17.5.2019, sono state apportate le conseguenti variazioni al Bilancio di previsione 2019-2021 e agli altri documenti di bilancio.

In particolare, è stata utilizzata la quota parte del Fondo Contenzioso sopra richiamata, accantonata sul risultato di amministrazione, mediante iscrizione alla parte entrata dell'importo di € 3.631.595 a titolo di finanziamento della maggiore spesa di pari importo iscritta alla Missione 10 "Trasporti e diritto alla Mobilità".

La Sezione manifesta preoccupazione per l'andamento negativo dei risultati di esercizio della società in riferimento ed esprime vive raccomandazioni alla Regione affinché sia assicurato il costante monitoraggio dell'attività di gestione della partecipata e, in particolare, dei rapporti finanziari con la società stessa, anche con riferimento alla mancata conciliazione dei residui crediti che la società ha dichiarato di vantare nei confronti della Regione, di cui al paragrafo precedente.

In merito ai predetti rapporti di debito/credito si rende necessario verificare l'effettiva sussistenza delle sottostanti obbligazioni giuridiche, sulla base di una ponderata e motivata valutazione delle reciproche pretese, da effettuare in contraddittorio con i soggetti partecipanti.

Si consideri inoltre che Umbria TPL e Mobilità S.p.A. è totalmente partecipata da enti pubblici che, congiuntamente, possono e debbono orientare le scelte della partecipata in senso conforme agli interessi pubblici che essi perseguono.

²¹² La definizione dell'Accordo transattivo è stata approvata dalla Giunta regionale con D.G.R. n. 634 del 7.5.2019. Secondo quanto riferito dalla Regione nell'adunanza predibattimentale del 2 luglio 2019, l'accordo transattivo tra la Regione e Umbria TPL e Mobilità S.p.A. è stato perfezionato dinanzi al G.O. il 25 giugno 2019

Di tale esigenza devono farsi carico i soci della partecipata, ivi compresa la Regione, anche in relazione all'instaurazione di eventuali, dispendiose controversie su questioni non supportate da adeguato fondamento giuridico.

8.4. Il bilancio consolidato

Il Bilancio consolidato è disciplinato dall'articolo 11-*bis* del d. lgs. n. 118/2011 il quale individua i contenuti del documento e rinvia, per i criteri e le modalità di redazione, all'allegato 4/4 al decreto²¹³.

Per le regioni, in particolare, l'articolo 68 del precitato d. lgs. n. 118/2011 dispone che il consolidamento è effettuato "con i propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate" che costituiscono il "Gruppo della Regione".

Il bilancio consolidato per l'esercizio 2017 della Regione Umbria, approvato con la D.G.R. n. 995 del 19.9.2018, 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.

Come risulta dall'Allegato 2 ("Relazione e Nota Integrativa al Bilancio consolidato per l'esercizio 2017"), il "Gruppo amministrazione pubblica" (GAP) della Regione Umbria per l'esercizio 2017 è stato individuato con la D.G.R. n. 1557 del 28.12.2017 ed è composto (secondo quanto previsto dal paragrafo 2 del principio contabile allegato n. 4/4 al d. lgs. n. 118/2011), oltre che dalla Giunta regionale e dal Consiglio regionale (Capogruppo), dai seguenti organismi, enti strumentali, aziende e società partecipate e controllate:

²¹³ Secondo quanto previsto nell'allegato 4/4, il processo di consolidamento è così strutturato:

- definizione del perimetro del Gruppo Amministrazione Pubblica (GAP);
- individuazione dei soggetti del G.A.P. che rientrano nell'area di consolidamento (Perimetro di consolidamento);
- operazioni propedeutiche al consolidamento dei conti (comunicazione ai componenti del G.A.P. da consolidare ed eliminazione delle operazioni infragruppo);
- predisposizione degli schemi di Bilancio consolidato (Conto Economico, Stato Patrimoniale e Relazione sulla gestione consolidata comprensiva della Nota Integrativa).

Gruppo Amministrazione Pubblica (GAP) - 2017	
Società controllate o partecipate	
1	Umbria Digitale S.c. a r.l.
2	Sviluppumbria S.p.A.
3	Gepafin S.p.A.
4	Umbria T.P.L. e Mobilità S.p.A.
5	3A- Parco Tecnologico Agroalimentare dell'Umbria - Soc. Cons. a r. l.
Enti Strumentali controllati o partecipati	
1	ADiSU - Agenzia per il diritto allo studio universitario dell'Umbria
2	ARPA Umbria - Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale
3	AUR - AGENZIA UMBRIA RICERCHE
4	Centro per le pari opportunità
5	ISUC - Istituto per la Storia dell'Umbria Contemporanea
6	Centro studi giuridici e politici
7	ATER - Azienda territoriale per l'edilizia residenziale della Regione Umbria
8	CEDRAV - Centro per la Documentazione e la ricerca antropologica in Valnerina e nella Dorsale Appenninica Umbra
9	Agenzia Forestale regionale
10	Azienda vivaistica regionale Umbraflor - Ente Pubblico economico
11	EAUT - Ente Acque Umbre Toscane
12	Consorzio Scuola Umbra di Amministrazione Pubblica (Villa Umbra)

Come riportato in “Relazione e Nota Integrativa”, nel GAP non sono state incluse le seguenti società cooperative agricole partecipate che, disciplinate dal codice civile, Libro V, Titolo VI, non rientrano tra le società da includere ex paragrafo 2, punto 3, del predetto Principio contabile all. 4/4²¹⁴:

- Gruppo Grifo Agroalimentare Soc. Coop Agr.;
- Gruppo Agricooper Soc. Coop. Agr.;
- Gruppo Coop. agricole di Trevi S.c. a r.l.;
- Molini Popolari Riuniti Ellera Umbertide Soc. Coop Agr.;

Gli enti e le società da inserire nel perimetro di consolidamento sono stati individuati dall'Amministrazione tenendo conto delle modifiche al paragrafo 3 del richiamato Principio contabile (introdotte dal DM 11.8.2017) in merito al concetto di

²¹⁴ Secondo quanto previsto dal richiamato punto, costituiscono componenti del GAP, tra gli altri, “le società, intese come enti organizzati in una delle forme societarie previste dal codice civile Libro V, Titolo V, Capi V, VI e VII [...]”.

“rilevanza”, 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 definito – come si è detto – con provvedimento della Giunta regionale n. 1557 del 28.12.2017, successivamente integrato con D.G.R. n. 931 del 3.9.2018, con inclusione dei seguenti enti partecipati:

Perimetro di consolidamento – Esercizio 2017	
1	Umbria T.P.L. e Mobilità S.p.A.
2	Umbria Digitale S.c. a r.l.
3	Sviluppumbria S.p.A.
4	3A- Parco Tecnologico Agroalimentare dell'Umbria - Soc. Cons. a r. l.
5	ATER - Azienda territoriale per l'edilizia residenziale della Regione Umbria
6	ADiSU - Agenzia per il diritto allo studio universitario dell'Umbria
7	ARPA Umbria - Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale
8	Agenzia Forestale regionale
9	AUR - AGENZIA UMBRIA RICERCHE
10	Centro per le pari opportunità
11	Azienda vivaistica regionale Umbraflor - Ente Pubblico economico

Il bilancio consolidato del Gruppo Amministrazione Pubblica Regione Umbria è stato redatto partendo dal Bilancio della Capogruppo (Giunta e Consiglio Regionali) e tenendo conto delle posizioni contabili relative alle società e agli enti di cui sopra.

Relativamente alle operazioni di consolidamento, è stato riferito che:

- a) tutte le società e gli enti facenti parte del perimetro di consolidamento, ad eccezione della Umbria TPL e Mobilità S.P.A., sono stati consolidati con il cd. metodo “integrale”²¹⁵;

²¹⁵ L'allegato 4/4, al paragrafo 4, punto 4.4, prevede che per gli enti strumentali controllati e per le società controllate, i bilanci siano aggregati voce per voce, per l'intero importo, facendo riferimento ai singoli valori contabili rettificati, sommando tra loro i corrispondenti valori dello stato patrimoniale (attivo, passivo e patrimonio netto) e del conto economico (ricavi e proventi, costi e oneri). Nel bilancio consolidato è rappresentata la quota di pertinenza di terzi, sia nello stato patrimoniale che nel conto economico, distintamente da quella della capogruppo.

- b) Umbria T.P.L. e Mobilità S.p.A., è stata consolidata utilizzando il cd. metodo "proporzionale", ovvero aggregando le singole voci rettificate per un importo proporzionale alla quota di partecipazione (27,78%).

Il Collegio dei Revisori dei conti della Regione ha rilasciato il proprio parere favorevole sul documento in data 20.9.2018 (v. verbale n. 5/2018), rilevando che:

"- il bilancio consolidato 2017 [...] è stato redatto secondo gli schemi previsti dall'allegato n. 11 al d. lgs. n. 118/2011 e la Relazione sulla gestione consolidata comprensiva della Nota Integrativa contiene le informazioni richieste dalla legge;

- l'area di consolidamento risulta correttamente determinata;

- la procedura di consolidamento risulta complessivamente conforme al principio contabile applicato di cui all'allegato n. 4/4 [...] ai principi contabili generali civilistici ed a quelli emanati dall'Organismo Nazionale di Contabilità (OIC);

- il bilancio consolidato 2017 [...] rappresenta in modo veritiero e corretto la reale consistenza economica, patrimoniale e finanziaria dell'intero Gruppo Amministrazione Pubblica".

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

8.5. Il modello di governance

Con D.G.R. n. 824 del 23.7.2018, la Giunta regionale ha approvato il "Piano di governance delle società partecipate"²¹⁶ con l'obiettivo di *"tracciare un vero e proprio sistema di regole, che sovrintenda al governo delle partecipazioni regionali, al fine di garantire il rispetto delle prescrizioni normative, il soddisfacimento di condizioni di equilibrio economico-finanziario e il raggiungimento dei risultati sulla base degli indirizzi ed obiettivi prefissati dalla Regione"*.

Secondo quanto riportato nella deliberazione della Giunta regionale *"nel piano di governance si intendono individuare le procedure e i modelli operativi al fine di:*

²¹⁶ La proposta di linee guida per la governance delle società regionali elaborata dalle strutture regionali aveva già formato oggetto di "prima informativa" alla Giunta regionale, di cui alla D.G.R. n. 974/2017.

- *garantire il costante monitoraggio e adeguamento giuridico amministrativo del sistema delle partecipate regionali;*
- *organizzare un sistema di controllo strutturale di tipo strategico, gestionale e di risultato (ex ante, ex post e contestuale);*
- *definire regole metodologiche e operative (protocolli) per attuare un sistema efficace e omogeneo di controllo dell'equilibrio e della sostenibilità economico finanziaria delle partecipate;*
- *ottimizzare i flussi informativi così da soddisfare le esigenze di conoscenza e governo dell'attività degli Enti pubblici soci;*
- *realizzare un sistema coordinato di controllo delle società partecipate di secondo livello;*
- *svolgere una costante opera di razionalizzazione, ottimizzazione e contenimento dei costi;*
- *avviare la progressiva attuazione dei principi di bilancio consolidato."*

Per l'esercizio 2018, secondo quanto deliberato, era prevista la fase di sperimentazione applicativa del Piano al fine di apportare, al termine della stessa, le modifiche e le integrazioni necessarie a consentire *"l'efficiente ed efficace esercizio del controllo sulle società partecipate"*.

La Giunta aveva altresì deliberato la prosecuzione delle attività per l'elaborazione di un progetto finalizzato alla rilevazione, in tempo reale, dei dati e dei flussi informativi, mediante piattaforma informatica da selezionare e sviluppare con l'ausilio delle strutture regionali operanti nell'ambito dei servizi informativi ed informatici e della Società *in house* "Umbria Digitale S.c. a r.l."

Sul punto si evidenzia che l'Amministrazione, in risposta alle richieste istruttorie della Sezione, non ha fornito informazioni organiche e puntuali in merito agli esiti delle distinte attività svolte nel 2018, corrispondenti agli obiettivi prefigurati nel *"Piano di governance"* e, in particolare, all'attività di implementazione del Piano necessaria per consentire *"l'efficiente ed efficace esercizio del controllo sulle società partecipate"*, limitandosi a comunicare quanto segue:

"Nelle società partecipate dalla Regione Umbria, il controllo è esercitato, in via preventiva (cd. controllo preventivo) attraverso la valutazione e approvazione dei piani triennali e annuali delle attività e relativi budget. Si tratta di un controllo che investe sia la struttura dei costi di produzione, sia le quantità e qualità dei servizi resi.

Nei piani di attività e nei budget sono esplicitati altresì gli obiettivi da conseguire in termini di costi e di produzione.

Oltre a ciò, gli standard dei servizi trovano una loro più puntuale regolamentazione e norme di monitoraggio e controllo nei singoli contratti che disciplinano i servizi che i diversi uffici regionali "committenti" affidano alla Società.

Ai fini di una maggiore concretezza dei contenuti, le società costruiscono i piani annuali e i budget concordemente con gli uffici regionali "committenti", così da assicurare la necessaria rispondenza delle previsioni di produzione alle esigenze del "socio" Regione e la coerenza con la programmazione regionale.

Tutto ciò trova riscontro nella verifica dei bilanci consuntivi annuali, sotto il profilo dell'effettivo conseguimento degli obiettivi (cd. controllo a posteriori), e nella relazione semestrale che è elaborata con un pari dettaglio (cd. controllo in itinere).

Gli atti societari di cui sopra vengono controllati non solo sotto il profilo giuridico amministrativo, ma anche riguardo al livello delle prestazioni rese (avanzamento dei singoli contratti di servizio) e con riferimento agli aspetti patrimoniali ed economico finanziari.

Sempre a livello di controllo preventivo, interviene l'azione della Giunta regionale, che non si limita ad indicare il proprio rappresentante nell'Assemblea societaria, ma detta esattamente i limiti e i contenuti di mandato conferito al rappresentante in Assemblea con riferimento a ciascun punto all'ordine del giorno, previa istruttoria tecnica.

L'istruttoria si compone normalmente di un parere degli uffici che svolgono il controllo cd "manageriale" (quantità e qualità dei servizi resi) e degli uffici di bilancio e finanziari, che effettuano la valutazione tecnica dei bilanci attraverso i criteri di riclassificazione ritenuti maggiormente significativi dell'andamento della situazione patrimoniale e finanziaria della società e più idonei a rilevare le eventuali criticità.

Nelle società rispetto alle quali da più tempo è stato implementato il controllo analogo è ora prevista (Umbria Digitale S.c. a r.l.) anche la possibilità per il socio di collegarsi con un sistema informatico di data base aziendale, implementato dalla stessa Società, che rileva in tempo reale tutti gli elementi e i dati rilevanti delle singole commesse, lo stato di avanzamento, le risorse strumentali ed umane dirette ed indirette impiegate nelle stesse.

Gradualmente i sistemi di controllo sopra previsti sono stati attuati dapprima nelle società in house (nelle quali sono sostanzialmente a regime) e ne è prevista l'estensione a quelle controllate, se pur non titolari di affidamenti diretti da parte della Regione e, infine, nei limiti consentiti dalle disposizioni privatistiche, alle società meramente partecipate.

Gli esiti del controllo che di fatto ad oggi è espletato possono essere positivamente riscontrati:

- *nei dati e nei risultati di bilancio (le società in house regionali presentano i bilanci in equilibrio e dati costanti, gli utili non sono rilevanti e prossimi allo zero, tenuto conto che non è prevista una finalità lucrativa);*
- *nel regolare assolvimento delle prestazioni contrattuali, atteso che la regolare esecuzione costituisce presupposto per il pagamento dei servizi;*
- *nel rispetto dei vincoli relativi alla percentuale d'incidenza della spesa per il personale, alle riduzioni delle indennità di carica, all'applicazione delle disposizioni."*

Di fatto la Regione si è limitata a descrivere prerogative e potenzialità del sistema di controlli/rapporti con gli enti partecipati, senza alcun collegamento con le previsioni del "Piano di governance" e, soprattutto, senza evidenziare gli esiti dell'attività svolta nel 2018, da valutare in relazione alle predette previsioni pianificate.

Come già evidenziato per i precedenti anni, si ritiene che i controlli in concreto possano (e debbano) essere ulteriormente migliorati, come del resto evidenzia sia la mancata riconciliazione, anche nel 2018, di numerosi rapporti di debito/credito con le società partecipate, sia l'inadeguatezza delle attività poste in essere dalla Regione ad assicurare il monitoraggio dei propri organismi partecipati al fine di tener conto, con tempestività, di eventuali risultati negativi, anche in anticipo rispetto all'approvazione dei relativi bilanci (v. situazione Gepafin S.p.A.), garantendo così la salvaguardia degli equilibri attuali e prospettici del proprio bilancio, sia le diffuse incompletezze della ricognizione propedeutica alla revisione straordinaria delle partecipazioni ex art. 24 del TUSP.

8.6. La revisione straordinaria delle partecipazioni

Nell'ambito della relazione illustrativa dei piani di razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche predisposti dagli enti in base alle previsioni dell'art. 1, commi 611 e 612 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, approvata dalla Sezione con deliberazione n. 130/2016/VSGO, era stato esaminato, tra gli altri, il piano di razionalizzazione della Regione Umbria approvato con D.R.G. n. 370 del 27.3.2015.

In esito all'esame del predetto piano, la Sezione ha avuto modo di rilevare numerosi profili di criticità, evidenziando comportamenti e scelte gestionali non sempre motivati nonché analisi carenti delle situazioni economico patrimoniali delle partecipate e dei reciproci rapporti di debito-credito.

In particolare, il piano è risultato incompleto circa la rilevazione delle partecipazioni indirette e, quanto alla scelta di mantenere le partecipazioni, l'Ente non si era sufficientemente espresso in ordine alla indispensabilità delle stesse e al loro collegamento con le finalità istituzionali dell'Ente. Problematiche erano state segnalate nella tempistica di attuazione delle scelte adottate, specie con riferimento all'ultimazione delle operazioni di liquidazione.

In quella sede la Sezione aveva, quindi, rappresentato la necessità di una revisione critica dei criteri di gestione delle partecipazioni societarie da parte degli Enti pubblici e la prioritaria esigenza di definire un compiuto sistema di controllo degli organismi partecipati, in grado di fornire esaustive e continue informazioni in merito alla realizzazione degli obiettivi preventivamente individuati dall'ente, ai reciproci rapporti finanziari, alla situazione contabile gestionale e organizzativa della società nonché ai possibili squilibri economico finanziari incidenti nel bilancio dell'ente.

La difficoltà di redigere adeguatamente il piano di razionalizzazione si ricollegava, infatti, all'assenza di un adeguato sistema di controllo sulle società partecipate, come previsto dall'art. 147-*quater* del Tuel.

Dette osservazioni/rilievi venivano formulati al fine precipuo di orientare correttamente l'operato degli enti in vista dei futuri adempimenti in tema di razionalizzazione delle partecipazioni previsti dal TUSP e, in particolare, dalla corretta predisposizione del piano di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie da predisporre entro il 30 settembre 2017, ai sensi dell'art. 24 del Testo Unico delle Società Partecipate, approvato con d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 e successive modificazioni (di seguito, TUSP).

In attuazione del citato art. 24 del TUSP, l'Ente ha effettuato il monitoraggio e la revisione delle accennate partecipazioni, provvedendo altresì a trasmettere le schede di ricognizione e revisione redatte secondo i criteri indicati nella deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 19/SEZAUT/2017/INPR.

Quest'ultimo piano di revisione straordinaria è stato deliberato dalla Giunta regionale con atto del 28.09.2017, n. 1101. Come evidenziato nella Relazione allegata al giudizio di parificazione per l'esercizio 2017 (Decisione 92/2018/PARI), esso offre un quadro completo delle partecipazioni, dirette e indirette, detenute dall'Ente in società commerciali.

Il piano prevede il mantenimento delle quote di partecipazione diretta nelle seguenti società (tra parentesi l'entità della quota detenuta) che, secondo l'Ente, offrono servizi di interesse generale ovvero strumentali al perseguimento delle proprie finalità istituzionali:

- Umbria Digitale S.c. a r.l. (76,92%)
- Sviluppumbria S.p.A. (92,3%)
- Consorzio 3A - Parco Tecnologico Agroalimentare S.c. a r.l. (23,3 e indirettamente il 56,89%)
- Gepafin S.p.A. (48,85 e indirettamente il 6,97%)
- Umbria TPL e Mobilità S.p.A. (27,78%).

La Regione ha deliberato invece di alienare le seguenti, ulteriori partecipazioni dirette:

- Gruppo Grifo Agroalimentare soc. agr. Coop (20,78%)
- Gruppo Agricooper soc. Gruppo Coop. Agricole di Trevi s.c.a. (73,28%)
- Gruppo Coop. Agricole di Trevi s.c.a. (66,19%)
- Molini Popolari Riuniti Ellera Umbertide Soc. Coop, Agr (71,72%)
- Unione Lavoratori Agricoli ULA Soc. Coop. Agr. (68,43%)

In merito alle partecipazioni indirette (n. 15 tramite Umbria TPL e Mobilità S.p.A.; n. 30 tramite Sviluppumbria S.p.A.; n. 38 tramite Gepafin S.p.A.), ha deliberato:

- per le società del Gruppo TPL e Mobilità S.p.A., di:
 - dismettere n. 10 partecipazioni;
 - prendere atto della messa in liquidazione di n. 5 partecipate;
- per le società del Gruppo Sviluppumbria S.p.A. (n. 30 partecipazioni, di cui sono pervenute solo n. 21 schede) di:
 - mantenere le partecipazioni in n. 4 società (Umbria Fiere S.p.A., SASE S.p.A. e, partecipate anche direttamente, Consorzio 3A - Parco Tecnologico Agroalimentare S.c. a r.l. e Gepafin S.p.A.);
 - metterne in liquidazione n. 1 (Consorzio Flaminia Vetus);
 - dismettere n. 4 (Quadrilatero Marche Umbria S.p.A.: Tela Umbra S.c. a r.l.; Stabilimento tipografico Pliniana S.c. a r.l., Interporto Marche S.p.A.);

- prendere atto del procedimento di liquidazione/fallimento in atto per n. 12 società;
- per le società del gruppo GEPAFIN S.p.A., di:
 - mantenere n. 1 partecipazione ritenuta strategica (SICI – Sviluppo Imprese Centro Italia SGR);
 - mantenere le altre partecipazioni (n. 37) acquisite nell’ambito di misure di “ingegneria finanziaria”, con l’obiettivo di sostenere processi di sviluppo attraverso il cofinanziamento di fondi comunitari, trattandosi di partecipazioni assistite da appositi patti parasociali e contratti che ne assicurano la *way out*.

Di seguito (par. 8.6.1) si riepilogano le osservazioni della Sezione svolte nella relazione sulla revisione straordinaria del 29 settembre 2017, con riguardo alle partecipazioni strategiche che l’Ente ha deciso di mantenere, di cui n. 5 dirette (Umbria Digitale S.c. a r.l., Consorzio 3A - Parco Tecnologico Agroalimentare S.c. a r.l., Sviluppumbria S.p.A., Gepafin S.p.A., Umbria TPL e Mobilità S.p.A.) e n. 2 indirette (Umbriafiore S.p.A. e SASE S.p.A.).

Seguirà (par. 8.6.2) una parziale ricognizione delle partecipazioni in società da liquidare, detenute indirettamente tramite la controllata Sviluppumbria S.p.A. (Naroges S.c. a r.l., Centro studi Il Perugino di Città della Pieve S.c. a r.l., TNS S.c. a r.l., Centro ceramica S.c. a r.l.).

Per la disamina completa dei contenuti del piano di revisione straordinaria approvato dalla Regione, riferita alla totalità delle partecipazioni detenute, si rinvia alla relazione approvata con la citata deliberazione n. 5/2019/VSGO.

8.6.1. Società da mantenere

Umbria Digitale S.c. a r.l.

Trattasi di Società *in house* a capitale interamente pubblico, istituita con legge regionale n. 9 del 29.4.2014 “Norme in materia di sviluppo della società dell’informazione e riordino della filiera ICT (*Information and Communication Technology*) regionale”, al termine di una complessa operazione di riordino e semplificazione dei soggetti a partecipazione regionale operanti nel settore ICT (in data 23.2.2015 fusione mediante incorporazione della società WEBRED S.p.A e il 18.12.2015 Fusione mediante incorporazione della società HIWEB S.r.l.).

La società opera per la gestione e lo sviluppo del settore ICT (Information and Communication Technology) secondo il modello *in house providing*, al servizio della Regione, dei Comuni dell'Umbria e degli altri organismi pubblici consorziati.

La Regione e gli altri Enti della compagine sociale hanno deliberato di mantenere la partecipazione, senza interventi di razionalizzazione, in quanto la Società produce un servizio di interesse pubblico generale, per la quale non ricorrono gli indici di criticità di cui all'art. 20 del TUSP che comportano l'obbligo della dismissione.

Premesso che a sussistenza di un "interesse generale" alla fruizione dei servizi resi dalla società, di per sé esclude l'obbligo di dismettere la partecipazione ai sensi dell'art. 20 del TUSP, la Sezione si è soffermata sulla necessità di monitorare le vicende economico-finanziarie della partecipata (art. 20, comma 2, lett. f) del TUSP), evidenziando che ai fini della revisione della partecipazione e, in particolare, della "*necessità di contenimento dei costi di funzionamento*" della partecipata ai sensi dell'art. 20, comma 2, lett. f) del TUSP, si richiede un'apposita rappresentazione unitaria e dettagliata dei costi della produzione della partecipata, riconducibile all'iniziativa esclusiva dell'Ente partecipante e direttamente funzionale alla revisione della partecipazione.

I controlli sulle spese di funzionamento, effettuati dall'Ente in sede di approvazione del bilancio di esercizio e del *budget* previsionale, non escludono l'obbligo di corrispondere puntualmente alle prescrizioni del TUSP, provvedendo – tra l'altro – alla formale fissazione degli obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento e alla successiva ricognizione dei relativi livelli di realizzazione.

Le iniziative volte a orientare in termini corretti e proficui l'operato della partecipata devono altresì compendiarsi in apposite determinazioni formali da assumere nelle competenti sede societarie; per converso, appaiono non direttamente rispondenti alle esigenze funzionali sottostanti alle richiamate previsioni del TUSP, tanto le analisi di bilancio quanto le altre iniziative autonome che non vengano portate a conoscenza degli altri Enti partecipanti né si traducano in atti o proposte idonei a coinvolgere l'organo amministrativo della società partecipata.

Le prescrizioni del TUSP, al pari delle richieste istruttorie della Sezione, benché indirizzate ai singoli Enti, mirano in realtà a favorire la formazione di volontà coerenti con il disposto della norma nella competente sede assembleare.

In merito all'obbligo della società partecipata a controllo pubblico di effettuare, entro il 30 settembre 2017, una ricognizione del personale in servizio per individuare eventuali eccedenze, in conformità al disposto dell'art. 25, comma 1, del TUSP, la Regione ha riferito che "*Le società regionali non hanno rilevato eccedenze da iscrivere all'elenco ANPAL*".

Non è dato conoscere tuttavia se tale conclusione sia stata formalizzata e motivata in apposito atto della società partecipata.

Consorzio 3A - Parco tecnologico agroalimentare S.c. a r.l.

Costituita nel 1989, la società consortile opera secondo il modello *in house providing*. Essa costituisce uno strumento esecutivo e di servizio tecnico degli Enti consorziati operando nel sistema regionale delle attività di ricerca industriale, innovazione, trasferimento tecnologico e certificazione di prodotti agroalimentari. L'attività di certificazione si riferisce ai prodotti agro-alimentari regionali e nazionali di denominazione DOP/IGP.

La Società, a capitale interamente pubblico, è soggetta alla direzione e al coordinamento della Regione Umbria, che partecipa, direttamente, con il 23,234% e, indirettamente, per il tramite della controllata Sviluppumbria S.p.A. Perugia. Quest'ultima detiene il 56,886 % delle quote. Le restanti partecipazioni sono possedute: dalle C.C.I.A.A. di Perugia (6,995%) e di Terni (7,797); dall'Università degli Studi di Perugia (3,041%); dal Comune di Todi (1,520%) e dall'Istituto d'Istruzione Superiore "Ciuffelli-Einaudi" di Todi (0,527%).

Secondo la Regione, che si è pronunciata per il mantenimento della partecipazione, *"non ricorre nessuna delle circostanze che comportano l'obbligo del piano di razionalizzazione"*. [...] *Ai fini della semplificazione della filiera di controllo* [la Regione si è impegnata a procedere] *nel corso del 2018 a valutare l'acquisizione [...] delle partecipazioni ora detenute da Sviluppumbria S.p.A. nel consorzio. [...] Occorre inoltre perfezionare il modello di controllo analogo introducendo un sistema <congiunto> con gli altri soci. [...] I documenti di bilancio mostrano l'equilibrio economico-finanziario, con un risultato d'esercizio positivo. Equilibrio confermato anche nei piani annuali"*.

La Sezione ha rilevato che per escludere altresì la *"necessità di contenimento dei costi di funzionamento"*, di cui alla lett. f) del citato art. 2 del TUSP, sarebbe stato tuttavia necessario effettuare una preventiva analisi delle vicende economiche e finanziarie della partecipata.

Al riguardo, la Regione ha riferito che *"l'analisi della economicità e sostenibilità finanziaria è riscontrata a consuntivo attraverso l'analisi dei bilanci [...]"* e che *"l'economicità e la sostenibilità sono riscontrate in visione prospettica attraverso la previsione di un piano delle attività su base triennale finalizzato alla identificazione delle prospettive di crescita e sviluppo e della capacità intrinseca della società di mantenere valore."*[...]

"La valutazione dei costi di produzione e spese di funzionamento sono costantemente monitorate, in particolare la società prevede un organo di amministrazione monocratico i cui compensi sono stati ridotti secondo le disposizioni normative e alla scadenza del collegio sindacale (con l'approvazione del bilancio 2017) si procederà alla nomina di un revisore unico, ottenendo così un ulteriore risparmio.

La Regione ha altresì agito sui costi con propri atti regolamentari estesi a tutte le società, in applicazione del 9 della legge regionale 30 marzo 2011, n. 4, vedi D.G.R. 1268/2011 e relativa direttiva."

Riguardo al monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi assegnati ai sensi dell'art. 19 del TUSP la Regione precisa che *"la Società procede al reclutamento del personale nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui all'art. 35, comma 3, del d.lgs. 165/2001, dotandosi di un apposito regolamento in via di approvazione, in attuazione dell'art. 19 del d.lgs. 175/2016. [...] Il controllo dei costi del personale è effettuato non solo in sede di approvazione del bilancio di esercizio ma anche in fase di verifica e approvazione dei budget previsionali annuali, contenenti gli obiettivi della gestione sotto il profilo dei ricavi e dei costi. Il budget posto all'ordine del giorno dell'assemblea dei soci è sottoposto a istruttoria tecnica e approvazione da parte della Giunta regionale.*

L'esito dei controlli e monitoraggio della spesa nei confronti del Consorzio evidenzia un sostanziale mantenimento dei medesimi costi negli ultimi 3 anni, 2014, 2015 e 2016 (2014: € 1.132.005; 2015: € 1.128.871; 2016: € 1.197.928)."

Nel prendere atto di quanto comunicato dai predetti Enti, si richiama l'attenzione sulla necessità di compendiare gli esiti delle iniziative assunte in apposite determinazioni formali, unitariamente proposte ed approvate nella competente sede societaria; nella fattispecie, appaiono non direttamente rispondenti alle esigenze sottese alle richiamate previsioni del TUSP, tanto le analisi di bilancio quanto le altre iniziative autonome che non siano state portate a conoscenza degli altri Enti partecipanti né si siano tradotte in proposte idonee a coinvolgere l'organo amministrativo della società partecipata.

In esito alla ricognizione delle iniziative intraprese anche nei confronti della società partecipata, al fine di dare attuazione alle diverse disposizioni del Testo Unico in materia di società a controllo pubblico e, in particolare, in merito all'adozione da parte della società partecipata dei provvedimenti che fissano criteri e modalità per il reclutamento del personale, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001, di cui all'art. 19, comma 2, del TUSP, è emerso che la società non ha fissato criteri e modalità per il reclutamento del personale.

Né si è provveduto alla formale emanazione, da parte degli enti pubblici partecipanti, del provvedimento di fissazione degli obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento della società partecipata, di cui all'art. 19, comma 5, del TUSP.

In merito all'obbligo della società partecipata a controllo pubblico di effettuare una ricognizione del personale in servizio per individuare eventuali eccedenze, entro il 30 settembre 2017, ai sensi dell'art. 25, comma 1, del TUSP, la Regione ha comunicato che: *"Le società regionali non hanno rilevato eccedenze da iscrivere all'elenco ANPAL."* Anche in questo caso, non è chiaro se gli esiti della riferita ricognizione siano stati recepiti in un formale e motivato atto approvato dalla società.

GEPAFIN S.p.A.

Gepafin è una società finanziaria con capitale misto pubblico – privato, costituita nel 1987 come strumento finanziario specializzato a disposizione delle Piccole e Medie Imprese (PMI), aventi sede legale e/o operativa nell'intero territorio regionale, per supportarle nel reperimento di risorse finanziarie.

Iscritta all'Elenco Intermediari Finanziari di cui all'art. 106 Testo Unico Bancario, eroga servizi per l'attuazione di misure contenute in programmi di intervento strutturale dell'UE e in altri programmi per la promozione dello sviluppo, a sostegno delle attività di piccole e medie imprese, anche mediante il rilascio di garanzie su prestiti bancari, l'erogazione di prestiti partecipativi e il sostenimento di operazioni di incremento di mezzi propri (attraverso la sottoscrizione di capitale di rischio e/o strumenti ibridi di patrimonializzazione).

In tale ambito *"Agisce in virtù di mandato senza rappresentanza"*, detenendo *"partecipazioni a termine in società operanti in vari settori imprenditoriali, in ragione della durata ... dell'operazione di sostegno all'impresa e sulla base di appositi patti di riacquisto da parte dei soci privati delle società medesime"*.

Detiene partecipazioni in n. 34 società.

Gepafin interviene anche in favore di privati gestendo misure specifiche e strumenti dedicati per l'acquisto della prima casa, prestiti sociali d'onore e anticipo stipendi a favore di dipendenti di imprese in crisi. A tal fine gestisce Fondi di garanzia e di capitale di rischio, a valere su specifiche Misure della Regione Umbria. I fondi sono anche cofinanziati da risorse private.

Trattasi di società a capitale misto pubblico/privato, partecipata da:

REGIONE UMBRIA 48,85%

SVILUPPUMBRIA S.p.A.²¹⁷ 6,97%

n. 11 banche del territorio 44,18%

In sede di redazione del piano di revisione straordinaria la Regione Umbria ha deliberato di mantenere la partecipazione senza interventi di razionalizzazione in quanto la stessa *"non rientra in alcuna delle categorie per le quali il decreto impone azioni di razionalizzazione"*.

Relativamente alle partecipazioni detenute da Gepafin S.p.A., è stato precisato che le stesse *"hanno natura di 'equity' e costituiscono il 'Gruppo Gepafin' [...] in virtù di tale natura [...] non costituiscono oggetto di revisione straordinaria"*²¹⁸.

Ai sensi dell'art. 26, comma 2, del d. lgs. n. 175/2016 le partecipazioni relative alle società del "gruppo Gepafin S.p.A." – in quanto ricomprese nell' "Allegato A" al richiamato decreto – sono sottratte all'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 4, ossia all'onere di dimostrare l'insussistenza delle condizioni (nello stesso articolo indicate) che comportano l'obbligo della dismissione.

La determinazione di mantenere la partecipazione, manifestata sulla base anche di argomenti che valorizzano sostanzialmente la strumentalità dell'attività svolta al perseguimento di finalità istituzionali dell'Ente, non esime tuttavia la Regione dall'obbligo di provvedere all'analisi economico-finanziaria della partecipata e, in particolare, all'analisi comparativa dei costi – attuali e potenziali – che gravano (anche in prospettiva o indirettamente) sul bilancio della stessa, individuando ogni prospettiva di razionalizzazione della gestione, finalizzata alla eventuale predisposizione di un piano strutturato di contenimento dei costi (cfr. art. 20, c. 2, lett. f, del TUSP), a iniziare dal costo medio unitario del personale, che si attesta a 71.779,09 euro.

Questo particolare profilo di razionalizzazione della partecipazione non era stato affrontato nel piano di revisione straordinaria predisposto ai sensi dell'art. 24 del TUSP. Al riguardo, su sollecito della Sezione, la Regione ha evidenziato che ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. n. 175/2016 comma 4 lett. a)²¹⁹, alla Gepafin S.p.A. si applica il Testo Unico

²¹⁷ Sviluppumbria S.p.A. a sua volta è partecipata dalla Regione Umbria in ragione del 92,30%.

²¹⁸ In tali società, Gepafin S.p.A. *"Agisce in virtù di mandato senza rappresentanza"*, in quanto la partecipazione al capitale di rischio delle stesse costituisce una forma di finanziamento agevolato. Si tratta, in particolare, di un acquisto di quote azionarie "a termine", con contestuale patto di riacquisto da parte della società, con durata dell'operazione pari alla durata del finanziamento concesso.

²¹⁹ La disposizione prevede che, pur nella vigenza del medesimo Testo Unico *"restano ferme: a) le specifiche disposizioni, contenute in leggi o regolamenti governativi o ministeriali, che disciplinano le società a partecipazione pubblica di diritto singolare costituite per l'esercizio della gestione dei servizi di interesse generale o di interesse economico generale o per il perseguimento di una specifica missione di pubblico interesse"*.

delle leggi creditizie e bancarie e che, pertanto, la società è sottoposta ad un processo permanente di controllo prudenziale da parte della Banca d'Italia (*Supervisory Review Process*), recentemente introdotto dalla normativa in materia (v., in particolare vedi circolare n. 269 del 7 maggio 2008, aggiornata al 19 luglio 2018)²²⁰.

L'Amministrazione ha riferito che tale controllo "soddisfa, sia in analisi consuntiva, sia prospettica, le motivazioni richieste dall'art. 5 e 6 del d.lgs. n. 175/2016 ai fini del mantenimento della partecipazione e assolve agli adempimenti di cui al medesimo Decreto per il monitoraggio e il controllo della permanenza di tali condizioni. In particolare, viene in considerazione il Programma di attività prodotto in sede di domanda di iscrizione all'Albo degli intermediari finanziari art.106 TUB, per il periodo 2018 – 2020, controllato da Banca d'Italia".

Relativamente agli ulteriori aspetti oggetto di richiesta istruttoria, la Regione riferiva quanto segue:

- nell'ultimo triennio, come evidenziato dal monitoraggio e dal controllo dei bilanci d'esercizio della Società, dei bilanci consuntivi della Regione e dagli esiti del controllo della Banca d'Italia (SREP), non sono stati rilevati costi a carico del proprio bilancio;
- il monitoraggio e il controllo delle previsioni contenute nei piani di attività e nei relativi *budget* della società, il bilancio pluriennale della Regione e gli esiti del controllo della Banca d'Italia (SREP), non evidenziano in prospettiva triennale costi gravanti sul bilancio regionale;
- riguardo al costo del personale, di effettuare il monitoraggio e il controllo dell'andamento del costo del personale e di impartire alla società indirizzi di contenimento delle dinamiche di spesa. L'Ente ha altresì comunicato che la società applica al personale i livelli funzionali retributivi del Contratto Collettivo Nazionale del Credito, da cui discende il costo medio rilevato. Inoltre, ha riferito che ai sensi dell'art. 19, comma 6, del TUSP la società assicura tali obiettivi anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali, mantenendo ferma la contrattazione di secondo livello in base agli accordi integrativi aziendale del 16 novembre 1999;
- la gestione della società è stata oggetto di attenta razionalizzazione (in particolare in fase di accreditamento per l'iscrizione all'albo degli intermediari finanziari di cui all'art. 106 TUB) e che ad oggi "non evidenzia margini rilevanti di ulteriore

²²⁰ Secondo quanto riferito, il nuovo sistema di controllo - che incide pesantemente su tutta l'organizzazione della società - si basa, oltre che su visite ispettive e su di un adeguato flusso informativo, sull'introduzione di un processo interno strutturale di controllo della gestione e, in particolare, dell'adeguatezza patrimoniale (*Internal Capital Adequacy Assessment Process* – ICAAP), e su un processo di revisione e valutazione prudenziale (*Supervisory Review and Evaluation Process* – SREP), svolto dalla Banca d'Italia che utilizza allo scopo un programma chiamato "Sistema di analisi aziendale" con il quale riesamina l'ICAAP comunicato dall'Istituto controllato per formulare un giudizio complessivo e attivare, ove necessario, misure correttive nei suoi confronti.

efficientamento, tali da richiedere un piano strutturato di contenimento dei costi". La Regione ha comunque riferito che, ai fini della razionalizzazione e della ottimizzazione dei costi, l'Ente effettua una costante azione di monitoraggio tramite le procedure di controllo economico-finanziario e gestionale previste nel "Piano di Governance delle Società partecipate"²²¹, aspetti presidiati anche dai processi di controllo della Banca d'Italia – SREP;

- il citato "Piano di *Governance*" detta disposizioni regolamentari e di indirizzo anche per la completa attuazione del d.lgs. n. 175/2016 e, in particolare, degli artt. 5, 6, 11, 16 e 19;
- ai sensi dell'art. 19, comma 5, del d.lgs. n. 175/2016, l'Ente presidia gli obiettivi annuali e pluriennali di contenimento delle spese di funzionamento e di quelle per il personale in modo coerente con i piani strategici e con i budget annuali inviati alla Banca d'Italia all'interno del processo di controllo ICAAP;
- semestralmente viene effettuato il monitoraggio delle vicende della partecipata, mediante l'esame dei dati contenuti nella relazione semestrale dell'organo amministrativo e nel bilancio d'esercizio) e, nel caso di rilevati scostamenti, vengono dettati alla società prescrizioni e indirizzi, in coerenza con eventuali correttivi richiesti nell'ambito del processo di controllo ICAAP della Banca d'Italia, mediante provvedimenti della Giunta regionale.

Nel prendere atto di quanto riferito dall'Ente, la Sezione evidenziava l'esigenza che l'insieme delle valutazioni ed iniziative assunte in direzione della razionalizzazione della partecipazione dovesse trovare unitaria rappresentazione negli atti di revisione di cui agli artt. 20 e 24 del TUSP.

In merito agli ulteriori adempimenti prescritti dal TUSP la Sezione osservava quanto segue:

- non è dato comprendere se la società abbia di fatto ottemperato all'insieme delle prescrizioni programmatiche descritte, riconducibili alla disposizione dell'art. 6 del TUSP, concernente l'obbligo della società partecipata di predisporre la "*relazione sul governo societario*" nella quale siano indicati i programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale (comma 2) e gli eventuali strumenti di governo societario (comma 3);
- con riguardo al disposto dell'art. 11, comma 3 (obbligo di prevedere un amministratore unico ovvero, sulla base di delibera motivata, un consiglio di

²²¹ Il "*Piano di Governance*" delle Società partecipate è stato approvato dalla Giunta Regionale con atto n. 824 del 23 luglio 2018.

amministrazione composto da tre o cinque membri, in alternativa all'adozione di uno dei sistemi alternativi di amministrazione e controllo previsti dal codice civile), la Regione ha comunicato di aver invitato la società a porre all'ordine del giorno della prossima assemblea le specifiche motivazioni di mantenimento di tale assetto organizzativo, come richiesto dal predetto articolo, e le conseguenti comunicazioni ivi previste.

Anche in questo caso era stato tuttavia dedotto come la società non avesse ancora ottemperato alla disposizione in esame;

- le disposizioni del TUSP, contemplate agli articoli 11 (previsione nello Statuto della società partecipata degli elementi di cui al comma 9 entro il 31 luglio 2017²²²) e 26 (obbligo della società partecipata di adeguare il proprio Statuto alle disposizioni del TUSP entro il 31 luglio 2017), fatti salvi eventuali profili di incompatibilità con la disciplina del TUB, devono trovare puntuale applicazione;
- in merito al disposto dell'art. 25 del TUSP (obbligo della società partecipata a controllo pubblico di effettuare una ricognizione del personale in servizio per individuare eventuali eccedenze, entro il 30 settembre 2017), l'Amministrazione ha comunicato che la società non ha rilevato eccedenze da iscrivere all'elenco ANPAL, senza evidenziare, tuttavia, se detta comunicazione avesse fatto seguito ad un formale e motivato atto ricognitivo del personale;
- la revisione straordinaria non era stata estesa alle seguenti società direttamente partecipate da GEPAFIN S.p.A.:

<i>Società</i>	<i>Quota partecipazione</i>
Logistica Umbra S.r.l.	10,91%
Madonna delle Grazie S.r.l.	4,88%
SICI SGR S.p.A.	6,83%
Agribosco S.r.l.	16,18%
ART S.p.A.	11,67%
Borgo Rete Cooperativa Sociale	13,67%
Brai Cost S.p.A.	9,77%

²²² L'art. 11, comma 9, del TUSP dispone che gli statuti delle società a controllo pubblico prevedono:

"a) l'attribuzione da parte del consiglio di amministrazione di deleghe di gestione a un solo amministratore, salva l'attribuzione di deleghe al presidente ove preventivamente autorizzata dall'assemblea;

b) l'esclusione della carica di vicepresidente o la previsione che la carica stessa sia attribuita esclusivamente quale modalità di individuazione del sostituto del presidente in caso di assenza o impedimento, senza riconoscimento di compensi aggiuntivi;

c) il divieto di corrispondere gettoni di presenza o premi di risultato deliberati dopo lo svolgimento dell'attività, e il divieto di corrispondere trattamenti di fine mandato, ai componenti degli organi sociali;

d) il divieto di istituire organi diversi da quelli previsti dalle norme generali in tema di società".

Cartiere di Trevi	6,07%
Cufrol S.r.l.	6,93%
Divisione Eventi S.r.l.	10,95%
Eles Semiconductor Equipment S.p.A.	8,74%
Euromedia S.r.l.	19,02%
Garafoli S.p.A.	7,40%
Harel Umbria S.r.l.	19,05%
I.E.T. S.p.A.	7,32%
Incontro B Cooperativa Sociale	2,54%
Litos S.r.l.	12,30%
PFC Magnetics S.r.l.	18,31%
Sartoria Eugubina S.r.l.	18,78%
Sistematica S.p.A.	9,34%
Tecnokar S.r.l.	10,50%
Tifast S.r.l.	0,75%
Vipal S.p.A.	16,28%
Costruzioni e Lavorazioni Industriali C.E.L.I. S.p.A.	10,34%
AFAM S.p.A.	2,04%

Le predette società, in quanto partecipate indirettamente dalla Regione tramite la controllata GEPAFIN S.p.A., rientrano nel perimetro delle partecipate soggette all'obbligo della revisione straordinaria ai sensi dell'art. 2, comma 1, del TUSP, indipendentemente dalla circostanza che, ai sensi del citato art. 26, comma 2, del TUSP, non trovino applicazione le disposizioni di cui all'art. 4 in tema di dismissione delle partecipazioni nei confronti del "Gruppo *GEPAFIN*".

Pure in assenza dell'obbligo di dismissione, le partecipazioni indirette in esame andavano assoggettate a revisione straordinaria procedendo, in particolare, alla razionalizzazione dei costi di funzionamento. Di fatto, ciò non è avvenuto, mancando ogni informazione sulle vicende economico-finanziarie delle società partecipate.

Infine, la Sezione osservava come la revisione straordinaria non fosse supportata, in particolare:

- dall'indicazione delle prospettive di razionalizzazione della gestione e, in particolare, da un piano strutturato di contenimento dei costi;
- dall'informazione sul raggiungimento degli obiettivi cui erano stati subordinati gli eventuali finanziamenti alle società partecipate;

- dalla evidenziazione dei rapporti di debito credito con la società che detiene la partecipazione diretta.

L'affermazione per cui si tratterebbe di "*partecipazione equity*", quale forma di investimento in imprese ad alto potenziale di sviluppo e crescita, effettuato con l'obiettivo di ottenere un consistente rendimento, non era stata corroborata dall'acquisizioni di dati in senso conforme.

La Regione, in risposta alla nota istruttoria della Sezione del 5 giugno 2018, ha riferito che le partecipazioni in esame non hanno alcuna ricaduta diretta sul bilancio della Regione dell'Umbria, perché acquistate con fondi vincolati a tale scopo, finanziati dalla Comunità Europea per operazioni finanziarie di sostegno alle PMI (c.d. Fondi di terzi) e gestiti da Gepafin S.p.A. sulla base di convenzioni che ne disciplinano le modalità di utilizzo a supporto del sistema economico produttivo regionale. Secondo quanto riferito, in virtù delle clausole convenzionali il Fondo finanzia l'acquisto della quota (nella forma della *Private Equity*) e il recupero delle spese legali, fiscali e tributarie sostenute, con conseguente effetto neutro di tali attività anche nel caso di insuccesso del finanziamento.

Pertanto, le partecipazioni *Equity*, acquisite da Gepafin S.p.A. "*non rappresentano forme di investimento di tipo speculativo, in impresa ad alto potenziale di sviluppo e crescita, finalizzati a conseguire un consistente rendimento*", ma costituiscono invece "*forme di sostegno ad imprese a bassa attrattiva per gli investitori, o per risolvere temporanee situazioni di crisi [,] per incentivare start-up o per sostenere idee imprenditoriali innovative, ecc.*"²²³.

²²³ La Regione ha precisato che "*trattasi di partecipazioni acquisite all'interno di Misure di Ingegneria Finanziaria previste dai POR della Regione dell'Umbria in attuazione ed ai sensi della vigente disciplina comunitaria: Regolamento CE n°1303/2013 articoli dal 37 al 46; n°480/2014 Sezione II art. da 4 a 14, n°1083/2006 e n°1828/2006.*

Tali Regolamenti, sopra richiamati, sostituiscono i precedenti – delle programmazioni passate quando Gepafin era comunque soggetto gestore - e rappresentano la normativa comunitaria vigente per il periodo di programmazione 2014 2020.

Tramite le Misure di Ingegneria Finanziaria le risorse messe a disposizione dell'Unione Europea con i Fondi Strutturali vengono trasformate in prodotti finanziari quali, ad esempio, prestiti, garanzie, capitale azionario e altri meccanismi di assunzione del rischio, eventualmente associati a supporto tecnico, abbuoni di interesse o abbuoni di commissioni di garanzia nell'ambito della stessa operazione. L'obiettivo dell'Unione Europea è quello di creare un fondo rotativo in grado quindi di rigenerarsi ed autoalimentarsi (in caso di remunerazione del capitale) in modo da poter riutilizzare le stesse risorse più volte per lo sviluppo del territorio.

Le Misure di Ingegneria Finanziaria vengono utilizzate per sostenere investimenti che pur essendo finanziariamente sostenibili non sono appetibili per il mercato. La Commissione Europea ha incoraggiato le Autorità di Gestione ad un maggior utilizzo degli strumenti finanziari all'interno del periodo di programmazione 2014 – 2020, fornendo nuove opportunità di finanziamento rispetto al precedente periodo di programmazione 2007 – 2013.

Sono stati creati più di 900 Misure di Ingegneria Finanziaria e più di 14 miliardi di Euro sono stati utilizzati per capitalizzare questi strumenti finanziari. Le Misure di Ingegneria Finanziaria sono state utilizzate in modo particolare per azioni di supporto alle PMI (principalmente prestiti, partecipazioni e garanzie). Nella programmazione 2014 – 2020 il loro utilizzo è stato esteso a tutti e cinque i fondi (FESR, FSE, Fondi di

La Regione ha precisato che le partecipazioni acquisite con tali Fondi in sede di aumento di capitale sociale allo scopo di accrescere il patrimonio aziendale a fronte di un programma di sviluppo, hanno mero carattere finanziario, minoritario e temporaneo e vengono regolate al momento della sottoscrizione del suddetto aumento di capitale sociale mediante contestuale stipula di un contratto di vendita a termine delle azioni o quote sottoscritte, con obbligo di riacquisto da parte della stessa società finanziata²²⁴.

L'Amministrazione ha quindi riferito che *"lo stesso Tribunale di Perugia, nella sentenza n° 861/2018 del 14 giugno 2018, qualifica l'acquisto delle partecipazioni con i fondi costituiti per la gestione delle citate Misure di Ingegneria Finanziaria come "forme atipiche di finanziamento agevolato", riconducendo la natura dell'operazione di fatto a quella di un finanziamento"*.

L'Ente ha pertanto concluso affermando che *"Per tutto quanto precede si ritiene che non possa essere dato riscontro analitico ai rilievi e alle richieste formulate dal Magistrato istruttore, non solo per le peculiarità delle partecipazioni indirette di cui sopra, ma anche e soprattutto per l'inapplicabilità della disciplina recata dal d.lgs. n. 175/2016 a tali partecipazioni, che, se pur censite nell'ambito della ricognizione straordinaria per mero dovere di completezza, non rispondono alla ratio e alle finalità del citato Decreto"*.

Le considerazioni svolte dall'Ente sollevano qualche perplessità laddove mirano ad appiattare il socio pubblico sulla posizione di un mero creditore.

Seppure l'acquisto delle partecipazioni, per alcuni aspetti, può assumere la natura di un finanziamento, è innegabile come la qualità di socio pubblico acquisita con la sottoscrizione delle quote/azioni sociali dia titolo e diritto ad esercitare i poteri tipici del socio riconosciuti dal codice civile, a iniziare dalla partecipazione critica all'assemblea dei soci. L'esercizio di tali poteri implica l'assunzione di responsabilità che il socio deve poter gestire con diligenza ed accuratezza a tutela degli interessi pubblici sottostanti. Da qui la necessità di conoscere le vicende economico-finanziarie della partecipata, innanzitutto, al fine di orientare correttamente l'esercizio del diritto di voto e, quindi,

Coesione, Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale, Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca) ed a tutti gli obiettivi tematici.

Si precisa, inoltre, che dette risorse sono state messe a Bando dalla Regione dell'Umbria e vengono gestite come con un mandato senza rappresentanza con contabilità separata dal soggetto gestore. Per la realizzazione degli interventi Gepafin S.p.A. riceve un compenso ai sensi e per gli effetti del Regolamento CE n°480/2014, il compenso è comunque sempre speso sugli stessi fondi."

²²⁴ La Regione ha riferito che *"nello stesso contratto di vendita a termine, la società che aumenta detto capitale viene definita come "emittente o "società finanziata" e che, nelle stesse premesse si dà atto "che contestualmente alla sottoscrizione ed in ragione della funzione di finanziamento connessa alla partecipazione assunta da Gepafin S.p.A nell'emittente, tra Gepafin stessa e la base sociale della società finanziata è stato pattuito il prezzo di riacquisto e le modalità di pagamento al termine del periodo di partecipazione. La posizione nella compagine e le prerogative di Gepafin S.p.A. nell'operazione sono puntualmente disciplinate e tutelate mediante sottoscrizione di specifici patti parasociali nell'interesse della stessa Gepafin S.p.A., nei quali sono previsti, tra l'altro, organi di controllo e il divieto di trasferibilità delle quote a tutela della "stabilità della base societaria dell'emittente", in quanto ciò "costituisce elemento determinante dell'operazione" (art. 9)"*.

promuovere eventuali iniziative volte alla razionalizzazione dei costi di funzionamento della partecipata, in senso conforme alle citate indicazioni del TUSP.

La stessa natura rotativa dei fondi comunitari che alimentano tale tipologia di strumento finanziario, cui ha fatto giustamente riferimento la Regione, dovrebbe comportare, a maggior ragione, che la parte pubblica (nella fattispecie, la Regione, tramite la Gepafin) prenda parte attiva nella società partecipata. Anche sotto tale aspetto, infatti, è interesse pubblico che la partecipazione azionaria sia messa in condizione di generare un rendimento, con conseguente rientro delle somme impiegate (vuoi sotto forma di dividendo, vuoi attraverso la vendita delle azioni). Tale possibilità connota, del resto, lo strumento in questione rispetto ad altri (in particolare, i prestiti e gli strumenti di garanzia).

Come è stato osservato, *"i vantaggi di questo SF [la partecipazione azionaria] sono molteplici. In primo luogo, ci sono maggiori rendimenti potenziali rispetto agli strumenti di debito puro. In secondo luogo, vi è un ruolo attivo nella gestione del progetto e nell'accesso alle informazioni da parte degli azionisti, per l'investitore. In terzo luogo, questo SF stimola gli investimenti da parte dell'industria locale di private equity anche in settori più rischiosi non precedentemente serviti. Poi, la necessità di investimenti in azioni potrebbe comportare cambiamenti nel quadro normativo per incoraggiare un mercato azionario privato. L'azienda può inoltre trarre vantaggio dalla competenza di gestione degli investitori. Infine, gli investitori pubblici possono influenzare la configurazione e la missione di un'azienda"*²²⁵.

Sviluppumbria S.p.A. - Società regionale per lo sviluppo dell'Umbria

La società è stata istituita con legge regionale n. 14 del 26.2.1973 (l'originaria denominazione di "Società regionale per la promozione dello sviluppo economico dell'Umbria" è stata mutata con successiva legge regionale n. 1 del 27.1.2009 in "Società Regionale per lo Sviluppo Economico dell'Umbria - Sviluppumbria S.p.A.)".

È impegnata nella prestazione di servizi di consulenza e assistenza tecnica finalizzati allo sviluppo economico e alla competitività del territorio; svolge anche attività strumentali e di servizio alle funzioni della Regione e degli Enti pubblici soci, anche nei settori del turismo e della gestione e valorizzazione del patrimonio regionale, ai sensi della vigente normativa in materia di *"in house providing"* (art. 2, comma 2 dello Statuto).

²²⁵ Tratto da: Francesca Gottardi, FESR 2014-2020: Gli strumenti finanziari come opportunità complementare di investimento (sottolineature della Sezione).

Trattasi di società a controllo pubblico, partecipata, oltre che dalla Regione con il 92,30% del capitale sociale, da numerosi comuni dell'Umbria.

I soci esercitano sulla società un controllo analogo (art. 2, comma 1, lettera c) del TUSP) a quello esercitato sui propri servizi attraverso forme di controllo congiunto, le cui modalità sono definite da una convenzione di diritto pubblico stipulata tra i medesimi (art. 2, comma 3, dello Statuto).

I risultati della gestione economica registrano negli ultimi anni saldi positivi.

Al pari degli altri enti partecipati la Regione ha deliberato di mantenere la partecipazione senza interventi di razionalizzazione in quanto la società svolge attività necessarie al perseguimento delle proprie finalità istituzionali (art. 4, comma 1), in conformità all'art. 4, comma 2, lett. a) e d), del d.lgs. n. 175/2016.

L'Ente ha altresì evidenziato che la partecipata rientra tra le società del "Gruppo Sviluppumbria" di cui all' All. A del TUSP che, ai sensi dell'art. 26, sono sottratte all'eventuale obbligo di dismissione.

Osservazioni della Sezione: benché l'eventuale obbligo di dismettere la partecipazione sia espressamente escluso ai sensi dell'art. 26 del TUSP, Sviluppumbria è comunque soggetta alle altre disposizioni del TUSP.

Gli Enti che vi partecipano sono tenuti, in particolare, ad effettuare l'analisi delle vicende economico-finanziarie della partecipata, volta ad affermare oppure escludere la "necessità di contenimento dei costi di funzionamento" ex art 20, comma 2, lettera f) del TUSP.

Al riguardo, la Regione ha richiamato i contenuti della D.G.R. n. 370/2015, secondo cui: *"per quanto riguarda le misure di razionalizzazione dei costi ... Sviluppumbria affronta la complessa operazione volta ad affermare concretamente il ruolo di Agenzia multifunzione coerentemente con quanto previsto dalla l.r. n. 1/2009. La puntigliosa azione di riduzione dei costi operativi nel periodo giugno 2013-dicembre 2015 assicurerà il raggiungimento di un primo significativo risultato del piano di efficientamento della Società. Infatti, confrontando i dati si ha: un risparmio del 24% pari a circa euro 315.215,00 nel raffronto fra il 2014 e il 2013; un risparmio del 27,6% pari a circa euro 374.891,00 nel raffronto fra il 2014 e il 2012; un risparmio atteso del 13% pari a euro 125.890,00 raffrontando il 2015 con il 2014. Da ciò potrebbe risultare che confrontando l'auspicabile risultato del 2015 con i costi di gestione del 2012 si avrebbe in cifra assoluta un risparmio di euro 500.781,00 pari ad una percentuale del 37%".*

Pur prendendo atto delle economie di bilancio realizzate dalla partecipata, è stato rilevato come in occasione della ricognizione straordinaria delle partecipazioni ex art. 24

TUSP l'Ente Regione abbia omissis di motivare il mantenimento della partecipazione senza effettuare interventi di razionalizzazione di costi.

Sarebbe stato necessario, invero, fondare tale deliberazione sulle risultanze di una dettagliata disamina dei costi specifici di funzionamento della partecipata.

Nel confermare l'inserimento della clausola statutaria che consente alla partecipata di realizzare una "produzione ulteriore" solo se funzionale all'attività resa nei confronti degli enti pubblici partecipanti, in conformità al comma 3-bis dell'art. 16, l'Ente non ha tuttavia fornito notizie in merito all'attività effettivamente svolta dalla partecipata.

In merito all'emanazione del provvedimento di fissazione degli obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento della società partecipata di cui all'art. 19, comma 5 del TUSP, la Regione ha comunicato che *"il controllo dei costi del personale è effettuato non solo in sede di approvazione del bilancio di esercizio ma anche in fase di verifica e approvazione dei budget previsionali annuali, contenenti gli obiettivi della gestione sotto il profilo dei ricavi e dei costi. Il budget posto all'ordine del giorno dell'assemblea dei soci è sottoposto a istruttoria tecnica e approvazione da parte della Giunta regionale"*.

Dalla risposta dell'Ente non si ha conferma, tuttavia, della formale assegnazione degli obiettivi per il contenimento dei costi di funzionamento.

Per quanto attiene, infine, all'obbligo della società partecipata di effettuare, entro il 30 settembre 2017, la ricognizione del personale in servizio al fine di rilevare eventuali eccedenze, in conformità all'art. 25 del TUSP, sembrerebbe che la partecipata abbia omissis di formalizzare i relativi esiti.

Umbria TPL e Mobilità S.p.A.

La Società Umbria TPL e Mobilità S.p.A è stata costituita il 29 novembre 2010 a seguito della fusione delle Società di trasporto pubblico operanti nel territorio regionale umbro. Umbria T.P.L. e Mobilità S.p.A. trova le sue origini nelle Società APM S.p.A., APM Esercizi S.p.A., Umbria House S.r.l., SSIT Gestione S.p.A., SSIT Esercizio S.r.l., FCU S.r.l., ATC TPL e Mobilità S.r.l., fondate sin dall'inizio del secolo scorso per iniziativa di privati ed enti pubblici (Regione Umbria, Provincia di Perugia, Comune di Perugia e Comune di Spoleto, Comune di Terni e altri Comuni della Provincia di Terni), cui si sono uniti successivamente soggetti di rilevanza nazionale (Ferrovie dello Stato).

A seguito della concentrazione delle attività, Umbria T.P.L. e Mobilità S.p.A. è subentrata di diritto nelle concessioni per l'esercizio ferroviario rilasciate a Ferrovia Centrale Umbra

ed in tutti i rapporti giuridici, ivi compresi quelli relativi ai finanziamenti pubblici connessi alle concessioni medesime.

Nel corso del 2013 gli Enti proprietari hanno dato vita a un processo di riorganizzazione del settore trasporti, al fine di consentire modalità di affidamento dei servizi di trasporto pubblico nel rispetto di quanto previsto dalla disciplina di settore.

A fianco di Umbria T.P.L. e Mobilità S.p.A. è stata, pertanto, costituita una Società interamente pubblica denominata Umbria Mobilità Esercizio S.p.A. (oggi Busitalia Sitanord S.r.l.), operativa dal 1 marzo 2014 per la gestione dei servizi di trasporto pubblico nella Regione Umbria.

Umbria T.P.L. e Mobilità S.p.A. è rimasta proprietaria dei beni strumentali all'esercizio del servizio pubblico di trasporto ferroviario.

La società ha cessato l'attività di trasporto su gomma nel 2014, mantenendo solo quella di gestione dei beni strumentali all'esercizio del servizio pubblico di trasporto ferroviario. È stata infine individuata quale Agenzia unica regionale per la mobilità e il trasporto pubblico locale (v. leggi regionali n. 37/1998, n. 9/2015 e n. 14/2018). A detta individuazione non ha però fatto seguito l'acquisizione effettiva di tale veste da parte della società, già prevista entro il 31.12.2017. Le funzioni assegnate all'Agenzia dalle predette leggi investono un vasto ambito di competenze come la progettazione, la promozione, la gestione delle infrastrutture, l'indizione e la gestione delle gare per il trasporto pubblico locale, la gestione per il fondo regionale dei trasporti e degli eventuali contributi degli enti locali.

Trattasi di società a totale partecipazione pubblica, ex art. 2, comma 1, lett. b) e m), d. lgs. n. 175/2016, il cui capitale sociale è sottoscritto da:

REGIONE UMBRIA	27,78%
PROVINCIA DI PERUGIA	28,86%
COMUNE DI PERUGIA	20,71%
AZIENDA TRASPORTI CONSORZIALI S.P.A. IN LIQUIDAZIONE	18,12%
COMUNE DI SPOLETO	4,53%

L'AZIENDA TRASPORTI CONSORZIALI (A.T.C.) S.P.A. IN LIQUIDAZIONE risulta a sua volta partecipata dal COMUNE DI TERNI (44,17%), dalla PROVINCIA DI TERNI (15,12%), dal COMUNE DI ORVIETO (8,97%), dal COMUNE DI NARNI (8%), dal COMUNE DI AMELIA (5,24%) e, per la parte residua (18,5%), da altri n. 27 Comuni della provincia di Terni.

Il conto economico, così come negli anni precedenti, si è chiuso in perdita anche negli esercizi 2016 e 2017, rispettivamente per € 2.953.592,00 e per € 3.230.286,00.

Il fatturato 2016 è risultato pari ad € 4.963.938, ed è costituito per la quasi totalità dai corrispettivi del "contratto ferro" (€ 4.803.049), mentre i ricavi da "Parcheggi e mobilità alternativa" ammontano a € 160.889.

La Nota Integrativa al Bilancio 2016, fatta eccezione per i costi del personale (€ 3.202.723) e gli ammortamenti e svalutazioni (€ 3.313.844), non fornisce il dettaglio degli ulteriori costi di produzione, complessivamente pari ad € 11.228.746.

Le perdite sostenute fino all'esercizio 2015 sono state ripianate mediante riduzione del capitale sociale. In particolare, a seguito del risultato negativo al 31.12.2015, le perdite complessive ammontavano ad € 27.746.954 e superavano il terzo del capitale sociale. Di conseguenza l'assemblea dei soci, riunita in sessione straordinaria il 5 giugno 2017, ha deliberato la riduzione del capitale sociale per perdite da € 54.075.000,00 ad € 26.491.374,00.

Per effetto delle perdite registrate negli esercizi 2016 e 2017, il patrimonio netto ammonta a € 20.307.496,00.

La Regione ha deliberato di mantenere la partecipazione, senza interventi di razionalizzazione, in quanto la partecipata svolge attività riconducibile all'art. 4, comma 2, lettere a) e d)²²⁶, del d. lgs. n. 175/2016, ed è pertanto necessaria al perseguimento delle finalità istituzionali dei partecipanti.

Il Comune di Perugia pur ritenendo che allo stato la società esercita un'attività di produzione di servizi non rientranti tra quelli strettamente necessari al perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente, ha deliberato di mantenere la partecipazione senza interventi di razionalizzazione, rinviando le valutazioni circa la necessità del mantenimento (sussistenza dei requisiti previsti dal TUSP) al momento dell'effettiva acquisizione da parte di Umbria T.P.L. e Mobilità S.p.A. delle predette funzioni di Agenzia unica.

Le operazioni, che dovevano concludersi entro il 2017, con conseguente valutazione dell'Ente nel mese di gennaio 2018, non sono state, tuttavia, ancora ultimate.

La Sezione ha rilevato che la società esercita un'attività non rientrante tra quelle di "interesse generale" o "strumentali" al perseguimento delle finalità istituzionali degli enti partecipanti, di cui all'articolo 4, comma 2, lett. a) e d), del TUSP e che, anche in

²²⁶ d.lgs. n. 175/2016, art. 4, comma 2, lett. "a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi [omissis] d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento".

considerazione delle consistenti perdite registrate dalla partecipata, il rinvio dell'approvazione del piano di razionalizzazione non trova giustificazione.

In ogni caso sarebbe stato necessario - in applicazione della richiamata lett. f), del comma 2, dell'art. 20 - mettere mano alla razionalizzazione dei costi di funzionamenti che superano di gran lunga il valore della produzione realizzata dalla partecipata.

Negli atti di revisione straordinaria degli Enti, manca in particolare:

- a) l'analisi economico-finanziaria della società partecipata e/o dei risultati misurabili;
- b) l'analisi comparativa dei costi - attuali e potenziali - che gravano (anche in prospettiva o indirettamente) sul bilancio dell'Ente;
- c) l'indicazione delle prospettive di razionalizzazione della gestione e, in particolare, la definizione di un piano strutturato di contenimento dei costi;
- d) l'informazione sul raggiungimento degli obiettivi cui erano stati subordinati gli eventuali finanziamenti alla società partecipata;
- e) la specificazione dei costi e dei fattori che hanno determinato il risultato negativo della partecipata negli ultimi anni;
- f) la evidenziazione dei rapporti di debito credito con la partecipata²²⁷.

Sollecitata in sede istruttoria a riferire in merito, la Regione ha confermato di aver previsto il mantenimento delle partecipazioni in Umbria TPL e Mobilità S.p.A., subordinandolo alla integrale realizzazione del percorso di attuazione dell'art. 19-*bis* della legge regionale 18/11/1998, n. 37 (come aggiornata dalla richiamata l.r. n. 9/2015). Secondo quanto riferito, all'esito del percorso (la cui realizzazione è subordinata al verificarsi di talune condizioni e al completamento di operazioni societarie di ridefinizione degli assetti gestionali e della struttura giuridica ed economico - patrimoniale della società²²⁸), la Regione intende pervenire alla costituzione dell'Agenzia

²²⁷ Benché lo stato dei rapporti di debito-credito sia stato comunicato per altri fini alla Sezione, dello stesso occorre tenerne conto nel contesto di analisi unitaria della situazione economico-finanziaria della partecipata preordinata alla revisione della partecipazione.

²²⁸ La Regione ha riferito che *"La continuità aziendale e il contestuale percorso di risanamento prevedono l'attuazione delle seguenti fasi, al cui verificarsi i soci hanno condizionato l'attivazione dell'Agenzia, come risulta dai verbali assembleari e, per quanto riguarda il socio Regione, anche dalle deliberazioni di Giunta nn. 620 del 05/06/2017 e n. 1062 del 26/09/2018:*

- *chiusura dell'operazione di cessione dell'infrastruttura ferroviaria regionale umbra a Rete Ferroviaria italiana S.p.A. per il subentro nella gestione, ai sensi dell'art. 47, comma 4, d.l. n. 50 del 24 aprile 2017, convertito in l. n. 96/2017, con il trasferimento, quindi, a RFI di circa 48 dipendenti e una riduzione dei costi di funzionamento, ivi inclusi i costi del personale, stimati in circa € 3,2 Mil.di Euro/anno;*
- *formalizzazione dell'accordo con il sistema bancario di un piano di ristrutturazione asseverato ai sensi dell'art. 67, comma 3 della legge fallimentare, anche in un'ottica della sostenibilità futura di adeguati equilibri economico -finanziari della Società;*
- *rimodulazione delle tempistiche di rimborso dei debiti, anche verso soci;*
- *incasso progressivo dei crediti di maggiore rilevanza;*
- *attivazione dell'Agenzia regionale per il trasporto pubblico locale mediante la costituzione di un patrimonio destinato ad uno specifico affare ex art. 2447-bis c.c.;*

Unica per la mobilità, configurandola quale società *in house*, sottoposta al controllo analogo congiunto dei soci, conforme al modello comunitario e alle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 175/2016, sulla base di un piano che contempli l'equilibrio economico finanziario e un adeguato assetto patrimoniale, che assicuri la sostenibilità futura della società e un livello qualitativo ottimale dei servizi pubblici resi, secondo parametri di convenienza, economicità ed efficienze nell'uso delle risorse (ex art. 14, comma 5, d.lgs. n. 175/2016).

La Regione ha altresì riferito di aver chiesto alla società *"un analitico e sollecito cronoprogramma di attuazione del percorso di risanamento, i cui tempi, comunque, dipendono da operazioni e decisioni in capo a soggetti terzi, quali ad esempio la conclusione della trattativa per la cessione del ramo di azienda o la conclusione della procedura di interpello"*, e ha precisato che *"ove il percorso si prolunghi immotivatamente, oppure non si determinino le condizioni per la completa attuazione, i soci hanno già deliberato la valutazione di soluzioni alternative fra i quali la dismissione della Società"*.

In merito ai singoli rilievi istruttori l'Amministrazione regionale ha evidenziato che, nonostante le perdite reiterate nell'ultimo triennio, dal 2010 è in atto un percorso di risanamento che ad oggi ha portato ad un *"significativo miglioramento della situazione debitoria complessiva"* e ad una *"progressiva riduzione dei costi di produzione e di funzionamento della Società, ivi inclusi i costi del personale e degli Organi di amministrazione e controllo"*²²⁹.

La Regione ha quindi riferito che a fronte della situazione della società per ragioni di prudenza e di mantenimento dei propri equilibri di bilancio, in sede di Rendiconto 2016 ha adempiuto alle vigenti disposizioni, sia mediante accantonamento al FCDE di importi corrispondenti ai crediti vantati nei confronti della Società, sia mediante gli accantonamenti per perdite ex art. 21, comma 2, lett. b), del d.lgs. n. 175/2016.

Per quanto riguarda la mancata restituzione da parte della società dell'anticipazione di liquidità non ancora restituita di € 12.080.570, si rinvia al paragrafo 8.3.

Nella menzionata relazione, la Sezione ha infine osservato come la Regione non abbia reso le informazioni richieste in ordine all'analisi comparativa dei costi – attuali e

- *definitivo pronunciamento sull'interpello presentato all'Agenzia dell'Entrate per definire il trattamento fiscale della costituenda Agenzia"*.

²²⁹ Nell'evidenziare che di tali miglioramenti viene dato conto nella Relazione sul governo societario prodotta dalla Società ai sensi dell'art. 6, del d.lgs. n. 175/2016, in sede di approvazione del bilancio d'esercizio 2017 (Assemblea del 26 settembre 2018), la Regione ha segnalato che *"la nomina dell'Amministratore Unico in sostituzione del Consiglio di Amministrazione, ha comportato una riduzione dei compensi a € 70.000,00 (precedentemente € 85.000,00) e con il rinnovo del Collegio Sindacale e la nomina del Revisore dei Conti, si è proceduto alla riduzione dei compensi a complessivi €100.000,00/anno, rispetto ad €. 148.000,00 del 2016"*.

potenziali – che gravano sul bilancio dell’Ente anche per effetto del ripianamento delle perdite.

Si è altresì osservato come la richiesta indirizzata dalla Regione alla società partecipata di predisporre, in alternativa al divieto – sancito all’art. 14, comma 5, del TUSP - di sottoscrivere aumenti di capitale sociale o effettuare trasferimenti straordinari a favore di società partecipate che abbiano registrato per tre esercizi consecutivi perdite di esercizio, un piano di risanamento che contempli il raggiungimento dell’equilibrio entro tre anni, non è sostitutiva dell’obbligo gravante sugli enti partecipanti di fissare autonomamente e proporre nell’assemblea dei soci gli obiettivi specifici in argomento. L’assegnazione degli obiettivi alla partecipata presuppone il coinvolgimento degli organi deliberanti della società e non può costituire oggetto di iniziative autonome e disaggregate dei singoli soci.

Quanto all’obbligo imposto alle società a controllo pubblico, ai sensi dell’art. 25, comma 1, del TUSP, di effettuare, entro il 30 settembre 2017, una ricognizione del personale in servizio per individuare eventuali eccedenze, la consueta comunicazione della Regione che riferisce dell’esito negativo della ricognizione, resa in assenza di elementi che diano prova oggettiva della dichiarata iniziativa, rileva come sostanziale inottemperanza alla richiesta della Sezione.

Tenuto conto dei complessivi dati trasmessi dagli Enti, si è rilevato quanto segue:

- non ravvisandosi nell’attività svolta dalla partecipata, alla data di effettuazione della revisione straordinaria (30.9.2017), alcun interesse generale o strumentale al perseguimento delle finalità istituzionali degli enti partecipanti, si impone la necessità di procedere con sollecitudine alla revisione della partecipazione, vieppiù rafforzata dalle consistenti perdite registrate dalla società in argomento. Al riguardo non appare motivata la decisione di rinviare il programmato piano di razionalizzazione che prevede, tra l’altro, la costituzione in Agenzia Unica della società in argomento;
- in attesa di attuare il piano di razionalizzazione definito dalla normativa regionale, si pone comunque la necessità di razionalizzare i costi di funzionamento della partecipata;
- il piano di ristrutturazione aziendale redatto ai sensi dell’art. 67, comma 3, lett. d), della Legge Fallimentare, non esime gli enti partecipanti dall’obbligo di provvedere autonomamente, in sede di revisione delle partecipazioni, alla razionalizzazione dei costi di funzionamento mediante convergenti proposte, da esaminare e approvare nella competente sede della Assemblea dei soci. Opportune riflessioni avrebbe dovuto sollecitare, in particolare, l’ingente costo sostenuto il personale dipendente, a fronte del ridotto volume di attività realizzato;

- gli enti partecipanti non hanno assicurato, peraltro, l’ottemperanza –da parte della società partecipata- all’obbligo di effettuare la ricognizione del personale in servizio per individuare eventuali eccedenze entro il 30.9.2017, come prescritto dall’art. 25, comma 1, del TUSP;
- non si è ottemperato al disposto dell’art. 19, comma 5, del TUSP, che fa obbligo agli enti pubblici partecipanti di emanare il provvedimento di fissazione degli obiettivi specifici – annuali e pluriennali – sul complesso delle spese di funzionamento della società partecipata;
- in via generale si è rilevato come le considerazioni e le iniziative assunte dai singoli Enti, non sempre concordanti, siano conseguite a riflessioni autonomamente elaborate che, più opportunamente, sarebbe stato necessario tradurre in convergenti proposte da esaminare nella competente sede societaria.

Umbriafiore S.p.A.

Costituita il 19 novembre 1997 in S.p.A., la Società proviene dalla trasformazione dell’Associazione Regionale Manifestazioni Fieristiche Agriumbria.

Umbriafiore S.p.A. è oggi riconosciuta come Ente Fieristico Regionale.

La società opera nell’ambito fieristico espositivo, convegnistico-congressuale, meeting aziendali, spettacoli e concorsi pubblici.

E’ partecipata indirettamente dalla Regione tramite Sviluppumbria S.p.a, che è titolare di azioni rappresentative del 50,00% del capitale sociale.

Di seguito gli altri azionisti:

Provincia di Perugia	8,00%
Comune di Bastia Umbra	12,01%
Unioncamere	30,00%

Il risultato della gestione economica degli ultimi esercizi è positivo.

Come evidenziato dall’Ente Regione, la società ha per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l’organizzazione degli eventi fieristici di cui all’art. 4, comma 7, del TUSP; ciò esclude l’obbligo di dismettere le relative partecipazioni, in applicazione dell’art. 20, comma 2, lettera a).

Gli Enti partecipanti hanno pertanto deliberato il mantenimento delle partecipazioni senza interventi di razionalizzazione.

Considerazioni della Sezione: ancorché la società svolga attività per la quale non si configura l’obbligo di dismettere le partecipazioni detenute dagli Enti (cfr. art. 4, comma

7, del TUSP), questi sono comunque tenuti a riscontrare l'eventuale "necessità di contenimento dei costi di funzionamento" della partecipata ai sensi dell'art. 20, comma 2, lett. f) del TUSP, mediante una preventiva analisi economico-finanziaria della società anche indirettamente partecipata.

La predetta analisi costituisce il presupposto logico della determinazione, altrimenti immotivata, di mantenere la partecipazione senza iniziative di razionalizzazione dei costi di funzionamento della partecipata.

Gli elementi forniti dall'Ente in sede istruttoria hanno in qualche modo integrato le carenti motivazioni che, in sede di revisione straordinaria, sono state poste a base della razionalizzazione dei costi di funzionamento della partecipata.

È da ritenere, peraltro, contrariamente a quanto rappresentato dagli Enti partecipanti, che hanno omesso di riferire in merito, come tutte le disposizioni del TUSP riferibili alle società "*a controllo pubblico*" debbono trovare attuazione, per iniziativa dei soci pubblici, alla società in esame. Si ricorda a tal proposito che l'art. 2, comma 1, lettera m) del TUSP considera "*a controllo pubblico*" le società "*in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b)*" e che anche la società in trattazione, per effetto delle iniziative assunte dai soci pubblici, ciascuno dei quali tenuto a orientare le scelte sociali in senso conforme alle prescrizioni del TUSP, è destinata ad operare come società assoggettata al "controllo pubblico" esercitato congiuntamente dai predetti soci che, nel gestire le rispettive partecipazioni, convergono necessariamente, per obbligo istituzionale, alla tutela dei comuni interessi pubblici a cui tendono le disposizioni del TUSP.

SASE S.p.A.

La SASE S.p.A., "Società per il potenziamento e la gestione dell'aeroporto regionale umbro S. Egidio S.p.A.", è stata costituita in data 14 dicembre 1977 su iniziativa del Comune di Perugia, con un azionariato formato da Enti locali, istituzioni pubbliche e privati.

La società si occupa della gestione dell'unico aeroporto umbro (Aeroporto San Francesco di Assisi).

Trattasi di società a capitale misto pubblico/privato, indirettamente partecipata dalla Regione tramite la controllata Sviluppo Umbria S.p.A., come desumibile dalla seguente compagine sociale:

C.C.I.A.A. DI PERUGIA	37,64%
SVILUPPUMBRIA S.p.A.	
<i>(partecipata dalla REGIONE UMBRIA al 92,30%)</i>	35,96%
COMUNE DI PERUGIA	6,25%
UNICREDIT S.p.A.	9,16%
CONFINDUSTRIA UMBRIA	5,54%
COMUNE DI ASSISI	2,21%
ANCE PERUGIA	2,07%
PROVINCIA DI PERUGIA	0,54%
BANCA POPOLARE DI SPOLETO S.p.A.	0,36%
S.M.P. S.r.l.	0,11%
CASSE DI RISPARMIO DELL'UMBRIA S.p.A.	0,08%
UNIONE REGIONALE COMMERCIO TURISMO	0,03%
COMUNE DI BASTIA UMBRA	0,02%
UMBRIA EXPORT Soc. Cons. a r.l.	0,01%

Gli altri soci (CONSORZIO ACAP, COMUNE DI GUBBIO, COMUNE DI MARSCIANO, COMUNE DI TORGIANO, AERO CLUB PERUGIA) detengono quote unitarie di partecipazione inferiore allo 0,0005%.

Dopo i risultati economici negativi conseguiti negli anni 2015 e precedenti, la società ha chiuso i bilanci 2016 e 2017 con risultati, rispettivamente pari a - € 320.973 e € 211.342.

Il fatturato 2016 è risultato pari ad € 4.705.371 ed è costituito, tra l'altro, da ricavi caratteristici per € 2.449.021 e da "contributi in c/esercizio" per € 2.025.082.

Il fatturato 2017 è risultato pari ad € 4.923.391 di cui, tra l'altro, € 2.718.579 per ricavi caratteristici ed € 2.068.741 per "contributi in c/esercizio".

Come riportato nella Nota Integrativa al Bilancio al 31.12.2017, tali contributi sono riferiti alle erogazioni ricevute da C.C.I.A.A. di Perugia, da Sviluppumbria e da enti a quest'ultima collegati, utilizzati per la copertura delle spese sostenute per il potenziamento, lo sviluppo e la riqualificazione della gestione aeroportuale.

L'incremento dei ricavi caratteristici (+ 11%) è stato determinato dall'aumento del traffico passeggeri.

Considerazioni della Sezione: la presenza di servizi che rivestono un interesse generale, ancorché possa risultare determinante ai fini del mantenimento della partecipazione, non esclude l'obbligo di analizzare la posizione economico-finanziaria della società ai fini della eventuale predisposizione di un piano di razionalizzazione dei costi di

funzionamento, specie se, come nel caso specifico, la gestione economica della partecipata per più anni è risultata negativa.

L'opzione per il mantenimento della partecipazione, espressa nel piano di revisione straordinario ex art. 24 del d.lgs. n. 175/2016, andava in ogni caso corroborata da una adeguata analisi economico-finanziaria della società partecipata, avendo presente che la detenzione di una partecipazione minoritaria non esime dall'attivarsi in senso conforme, anche attraverso la formulazione di mirate proposte nelle sedi competenti, ai fini della razionalizzazione della partecipazione.

Sollecitata a riferire in merito, la Regione Umbria ha ribadito quanto segue:

- la Società in esame è una partecipata indiretta della Regione Umbria, ma non a controllo da parte della stessa, in quanto non ricorrono le situazioni di cui all'art. 2359 del codice civile, né le condizioni previste dall'art. 2, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 175/2016;
- di aver comunque prescritto, nell'ambito del "*Piano di governance*" (approvato con D.G.R. 824/2018), che la società Sviluppo Umbria S.p.A. (che detiene la partecipazione in Sase) applichi *"anche alle proprie partecipazioni (indirette per la Regione), a tutela del patrimonio societario, le forme di controllo e di monitoraggio ivi previste, da proporre quale prassi di condotta anche agli altri soci (infatti, ove non disponga della maggioranza in Assemblea, naturalmente, in capo al socio residua solo un potere di proposta)";*
- la decisione di mantenere la partecipazione – ha comunicato la Regione – è stata preceduta da *una analisi comparativa dei costi attuali e potenziali* gravanti per il tramite di Sviluppo Umbria sul bilancio dell'Ente;
- la società (in adeguamento dell'art. 7 della Direttiva Ministero dei Trasporti n. 135/T del 12.09.2007) ha modificato l'art. 6 dello Statuto prevedendo quale obbligo l'attuazione degli investimenti funzionali all'ottenimento della concessione ventennale dell'aeroporto, ed ha messo a punto un programma di intervento 2008-2028 degli investimenti con allegato un piano economico-finanziario, successivamente aggiornato nel 2014 per il periodo 2014-2033. Con Decreto Ministeriale del 13 maggio 2014, a seguito di valutazione positiva del predetto piano degli investimenti, si è proceduto ad affidare alla società la concessione per la gestione totale dell'aeroporto S. Egidio, con previsione, nella concessione, dell'obbligo di raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario *"entro il quarto anno dalla stipula"* e del mantenimento di adeguati requisiti di solidità patrimoniale;
- la società ha effettuato gli investimenti e gli interventi di sviluppo previsti nel piano, conseguendo gli obiettivi economico finanziari e di solidità patrimoniale indicati.

Invero, dopo aver ridotto drasticamente le perdite, ha conseguito l'equilibrio economico e nel 2017 realizzato un utile di bilancio di € 211.000 euro, come previsto nel piano e nell'atto di concessione;

- relativamente ai costi attuali che gravano sul bilancio regionale per il tramite di Sviluppumbria, nell'ultimo triennio (2015-2017), come risulta dai verbali di assemblea della SASE e dal monitoraggio e controllo dei bilanci di esercizio della stessa, la società ha effettuato:
 - nel 2015, riduzione del capitale e ricapitalizzazione;
 - nel 2017, riduzione del capitale²³⁰;
- al riguardo *"le ricapitalizzazioni sono state effettuate per la realizzazione degli investimenti e per il mantenimento dei requisiti di solidità patrimoniale, come previsto dal piano e dalla concessione"* e *"le minusvalenze registrate nel 2015 e 2016 non hanno prodotto effetti nel conto economico di Sviluppumbria in quanto coperte da uno specifico fondo del passivo"*;
- in prospettiva triennale non si prevedono costi gravanti su Sviluppumbria e quindi sul bilancio regionale, grazie al conseguimento degli obiettivi previsti nell'atto di concessione e nel piano economico-finanziario 2014-2033²³¹;
- SASE ha adottato nel 2008 e, successivamente rivisto nel 2014, il piano economico-finanziario ventennale (2014-2033) che è stato puntualmente applicato. Il Consiglio di Amministrazione in data 18 novembre 2014 ha predisposto una *revisione dei costi* e, successivamente, in data 30 marzo 2014, è stato approvato un nuovo piano di contenimento dei medesimi. Attraverso le procedure di controllo adottate da Sviluppumbria ("piano di monitoraggio" adottato dal Consiglio di Amministrazione della società in data 8 maggio 2017, rivisto in data 28 giugno 2018²³²), è stato effettuato un monitoraggio costante;
- in merito alle ulteriori prospettive di razionalizzazione della gestione, Sviluppumbria – in attuazione del sopracitato "piano di monitoraggio" - in data 19 settembre 2018 ha chiesto alla Sase S.p.A. la situazione contabile al 30.6.2018 e il preconsuntivo 2018 e che *"Oltre ad effettuare il monitoraggio sul puntuale rispetto del piano*

²³⁰ Come riportato nella Nota Integrativa al Bilancio di esercizio al 31.12.2017 *"La società con Assemblea straordinaria del 22 novembre 2017 ha deliberato di ridurre il capitale sociale per coprire le perdite residue riferibili all'anno 2015 per euro 845.975,79 e quelle realizzate nel 2016 per euro 320.973,04 per complessivi euro 1.166.948,83 conseguentemente [...] il capitale sociale si riduce da euro 2.349.868,95 ad euro 1.182.771,85 mediante riduzione del valore nominale delle 44.785 azioni da euro 52,47 ad euro 26,41."*

²³¹ L'Amministrazione ha precisato che tali dati risultano dal monitoraggio e controllo del bilancio della società 2017 e dal riscontro con gli obiettivi e le previsioni del piano-economico finanziario 2014-2033.

²³² Secondo quanto riferito, il piano di monitoraggio è articolato in tre scadenze annuali:

- 1) gennaio – budget e piano di contenimento dei costi;
- 2) giugno – bilancio d'esercizio;
- 3) settembre – situazione al 30.6 e preconsuntivo al 31.12.

ventennale si procederà ad una azione di moral suasion perché SASE si adegui alle modalità previste dal <piano di governance delle società partecipate> della Regione che detta disposizioni regolamentari e di indirizzo anche per la completa attuazione del d.lgs. 175/2016 per quanto compatibile".

Osservazioni della Sezione: in merito all'attuazione delle diverse disposizioni del TUSP afferenti alle società a "controllo pubblico", si osserva in via preliminare che la partecipata è potenzialmente a "*controllo pubblico*" (v. art. 2, co. 1, lett. b e m, del TUSP), nella misura in cui le partecipazioni detenute da enti pubblici, complessivamente considerate, ne consentono il controllo di diritto ai sensi dell'art. 2359, comma 1, n. 1) e che le prerogative dagli stessi esercitabili nella qualità di azionisti debbono necessariamente convergere, per obbligo istituzionale, al comune interesse pubblico da perseguire anche attraverso iniziative che diano attuazione alle disposizioni del TUSP in tema di società a "controllo pubblico".

Non è da condividere pertanto la tesi della Regione Umbria secondo cui nel caso di specie non troverebbero applicazione le disposizioni del TUSP riferite alle società a "*controllo pubblico*" in quanto le partecipazioni dei soci pubblici, singolarmente considerate, non assicurano il controllo ai sensi dell'art. 2359 c.c.

Dall'insieme delle comunicazioni e dei dati pervenuti è dato rilevare in sintesi che:

- la Regione ha erroneamente interpretato la norma che definisce le società "a controllo pubblico" di cui all'art. 2, comma 1, lett. b) e m) del TUSP, omettendo conseguentemente di attivarsi per assicurare l'attuazione delle disposizioni in tema di società controllate;
- l'analisi delle vicende economico-finanziarie della partecipata, necessaria ai fini della eventuale razionalizzazione dei "*costi di funzionamento*" (cfr. art 20, comma 2, lett. f, del TUSP), non è stata effettuata con la necessaria puntualità ed analiticità da tutti gli enti partecipanti;
- le risultanze dei piani di contenimento dei costi non sono state convertite in formali proposte presentate all'esame dell'assemblea dei soci;
- lo stesso vale per la fissazione degli obiettivi specifici – annuali e pluriennali – sul complesso delle spese di funzionamento della società partecipata (art. 19, comma 5, TUSP);
- la società partecipata non ha predisposto la "*Relazione sul governo societario*" (cfr. comunicazione della C.C.I.A.A. di Perugia), né ha tempestivamente predisposto il programma di "*valutazione del rischio di crisi aziendale*" di cui all'art. 6, commi 2, 3 e 4, del TUSP;

- non sono state esplicitate le motivazioni della deliberazione di rinuncia alla nomina dell'Amministratore Unico (art. 11, comma 3, TUSP);
- nello statuto della partecipata non sono state recepite le disposizioni di cui al comma 9, dell'art. 11, del TUSP²³³;
- non è stata confermata l'emanazione del regolamento che fissa criteri e modalità per il reclutamento del personale ex art. 19, comma 3, del TUSP;
- gli enti partecipanti hanno omesso di prospettare gli esiti della ricognizione funzionale alla individuazione di eventuali eccedenze del personale ex art. 25, comma 1, del TUSP;
- lo Statuto della società non è stato adeguato alle disposizioni del TUSP entro il 31.7.2017 (art. 26, comma 1, TUSP);
- infine, gli enti partecipanti non hanno menzionato la data di nomina degli attuali amministratori, né indicato i motivi che escluderebbero l'applicazione della norma contenuta all'art. 28, comma 1, lett. e), del TUSP che ha implicitamente confermato il disposto dell'art. 1, comma 734, della legge n. 296/2006, secondo cui *"Non può essere nominato amministratore di ente, istituzione, azienda pubblica, società a totale o parziale capitale pubblico chi, avendo ricoperto nei cinque anni precedenti incarichi analoghi, abbia chiuso in perdita tre esercizi consecutivi"*.

8.6.2. Società da liquidare

Naroges - Narni Rocca Gestione s.c.a r.l.

La società è partecipata indirettamente tramite Sviluppumbria S.p.A. che detiene il 42,50% del Capitale Sociale.

È stata posta in liquidazione in data 22 luglio 2009, a seguito dei seguenti risultati negativi conseguiti negli anni precedenti:

2011 € - 11.901,00

2012 € - 320,00

²³³ L'art. 11, comma 9, del TUSP dispone che gli statuti delle società a controllo pubblico prevedono: "a) l'attribuzione da parte del consiglio di amministrazione di deleghe di gestione a un solo amministratore, salva l'attribuzione di deleghe al presidente ove preventivamente autorizzata dall'assemblea; b) l'esclusione della carica di vicepresidente o la previsione che la carica stessa sia attribuita esclusivamente quale modalità di individuazione del sostituto del presidente in caso di assenza o impedimento, senza riconoscimento di compensi aggiuntivi; c) il divieto di corrispondere gettoni di presenza o premi di risultato deliberati dopo lo svolgimento dell'attività, e il divieto di corrispondere trattamenti di fine mandato, ai componenti degli organi sociali; d) il divieto di istituire organi diversi da quelli previsti dalle norme generali in tema di società".

2013 € - 10.959,00
2014 € - 3.377,00
2015 € - 772,00

La Regione ha comunicato che la procedura di liquidazione è tuttora in corso e che il liquidatore è stato sollecitato, da ultimo il 12.2.2018 e il 13.9.2018, per la convocazione dell'assemblea al fine di verificare la possibilità di chiusura delle pendenze e dei contenziosi in atto e di procedere alla cancellazione della società.

Osservazioni della Sezione: considerando che le perdite registrate, al pari dei costi della procedura in atto, sono destinate a riflettersi in negativo sulla situazione economico-patrimoniale di Sviluppumbria S.p.A. e, di riflesso, su quella della Regione, è onere e interesse della Regione attivarsi per rimuovere con ogni possibile immediatezza le cause che ostano alla chiusura delle operazioni di liquidazione.

A fronte della messa in liquidazione della partecipata, non sono state fornite notizie in merito alle difficoltà e ai tempi di ultimazione del relativo procedimento, né alle azioni intraprese o da intraprendere per accelerare la conclusione delle operazioni di liquidazione. Ciò anche in considerazione dei risultati negativi che la gestione potrebbe continuare ad evidenziare e dei conseguenti oneri indiretti gravanti, anche in prospettiva, sul bilancio della Regione.

Nella risposta alla nota istruttoria del 5 giugno 2018, l'Ente Regione ha comunicato che per la società in esame non si evidenziano, neanche indirettamente, oneri gravanti sul bilancio dell'Ente, senza tuttavia accennare ai costi della gestione liquidatoria.

Centro studi "Il Perugino" di Città della Pieve s.c.a r.l.

Partecipata indirettamente tramite Sviluppumbria S.p.A. che vi partecipa con una quota del 25%.

Osservazioni della Sezione: la Regione non ha assunto alcuna iniziativa volta a conoscere e rimuovere le cause del protrarsi della liquidazione in atto, ponendo così termini ai costi del relativo procedimento e ai disservizi che si riflettono sulla gestione amministrativa.

TNS Consorzio – Sviluppo aree ed iniziative industriali

Partecipata indirettamente dalla Regione tramite Sviluppumbria S.p.A. che detiene il 23,73% del capitale di TNS.

La Liquidazione, tuttora in corso, è stata deliberata dall'assemblea dei soci il 20.12.2013.

La Regione ha comunicato che Sviluppumbria svolge costantemente il monitoraggio della liquidazione, attivando tutte le azioni utili a preservare il patrimonio immobiliare, ivi incluse le azioni volte a far valere tutte le responsabilità gestionali dei precedenti amministratori e tutelare il patrimonio dei soci, a partire da quello di Sviluppumbria.

Osservazioni della Sezione: anche in questo caso, a fronte del protrarsi della liquidazione, non sono state fornite notizie in merito alle difficoltà e ai tempi di ultimazione del relativo procedimento.

Centro Ceramica Umbra s.c.a r.l.

Partecipata indirettamente dalla Regione tramite Sviluppumbria S.p.A. che ne detiene il 13,19% del capitale sociale.

La Regione ha comunicato che il liquidatore è stato sollecitato, da ultimo il 12.2.2018 e il 13.9.2018, per la convocazione dell'assemblea al fine di verificare la possibilità di chiusura delle pendenze e dei contenziosi in atto e di procedere alla cancellazione della società. L'Ente ha altresì riferito che in data 21.09.2018 il liquidatore ha comunicato che procederà a convocare l'assemblea quanto prima.

Osservazioni della Sezione: si ribadisce l'esigenza di porre termine alle operazioni di liquidazione, che per i soggetti partecipanti comportano comunque inutili impegni economici e amministrativi.

8.6.3. Adempimenti e iniziative conseguenti ai rilievi della Sezione

Nella relazione illustrativa delle iniziative assunte in ottemperanza alle osservazioni e ai rilievi contenuti nel referto sulla revisione straordinaria delle partecipazioni detenute dagli enti pubblici in Umbria, approvato con deliberazione di questa Sezione di Controllo della Corte dei Conti n. 5/2019/VSGO, come riepilogati nel precedente paragrafo, la Regione ha fatto presente quanto segue.

Dopo aver fatto presente, in verità sulla base di una ricognizione parziale e approssimativa, che i rilievi formulati dalla Corte con specifico riferimento a ciascuna società attengono: i) alla insufficiente rappresentazione e analisi delle vicende economico-finanziarie a supporto delle decisioni di mantenimento della partecipazione; ii) alla necessità di una dettagliata disamina dei costi specifici di produzione/funzionamento da porre a fondamento delle determinazioni in ordine alle iniziative di razionalizzazione, ivi inclusi i costi per il personale; iii) alla necessità di una

puntuale e formale fissazione di obiettivi specifici per il contenimento dei costi di produzione/funzionamento, la Regione ha ritenuto di precisare che:

- le società regionali sono per gran parte costituite o partecipate per espressa previsione legislativa e che ciò dovrebbe comportare una attenuazione motivazionale, soprattutto in merito alla rispondenza della partecipazione alle finalità istituzionali della Regione, valutazione che pertiene proprio al legislatore;
- in ogni caso, negli atti regionali e societari richiamati nei piani di ricognizione e revisione straordinaria è tracciato un percorso decisionale basato su analisi di tipo non solo "a consuntivo" ma anche "prospettico" e su valutazioni, dinamiche ed evolutive, delle finalità istituzionali perseguite attraverso la partecipazione, anche in termini di convenienza e sostenibilità economico – finanziaria;
- nel tempo la Regione ha sviluppato un sistema di controllo di congruità prestazionale, dei costi di produzione e degli impatti delle gestioni societarie sui bilanci regionali. Il sistema di controlli attivato dalla Regione sulle partecipazioni regionali è stato più volte relazionato nei vari step di controllo e monitoraggio previsti dal d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012 e per quanto riguarda le società in house anche nell'ambito dell'iscrizione all'elenco ANAC previsto dall'art. 192 del d.lgs. n. 50/2016.

Tanto premesso, la Regione comunica che le indicazioni e osservazioni contenute menzionato referto di questa Corte *"hanno indotto la Regione ad attivare azioni e interventi ulteriori per migliorare il processo decisionale di determinazione e formalizzazione di indirizzi, obiettivi ecc del socio e dei soci insieme, soprattutto riguardo ai percorsi di contenimento dei costi di produzione/funzionamento e, in particolare, alle spese per il personale e alla fissazione di indirizzi ai sensi dell'art. 19 comma 5 del TUSP"*.

In quest'ottica, la Regione con la deliberazione n. 824 del 23/07/2018 *"ha approvato il "piano di governance delle società partecipate" e ne "ha dato corso all'applicazione con un approccio finalizzato ad allinearsi con le indicazioni del Referto e come tale volto principalmente:*

- *a verificare la completa attuazione del d.lgs. 175/2016, sotto i diversi profili, in particolare gli artt. 4, 5, 6, 11, 16, 19 e 26;*
- *ad attuare una maggiore informazione, condivisione e coordinamento con tutti i soci nei processi decisionale di fissazione di indirizzi e obiettivi e di monitoraggio e controllo societario;*
- *alla valorizzazione dell'assemblea dei soci quale sede privilegiata di formale assunzione di unitarie determinazioni in ordine al governo societario e di presidio e controllo da parte del socio e dei soci congiuntamente. A quest'ultimo riguardo occorre precisare che la Regione per le proprie partecipate, in particolare per le in house, ha*

statutariamente previsto una competenza rafforzata in capo all'Assemblea rispetto alle ordinarie norme civilistiche. Infatti negli Statuti delle tre Società in house è stabilito che è riservata all'Assemblea dei soci l'approvazione preventiva dei piani triennali e annuali di attività e dei relativi budget previsionali; tale approvazione ha espressamente funzione autorizzatoria ai sensi dell'art. 2364 n. 5 del Codice Civile rispetto all'operato dell'organo amministrativo... ”;

- “alle Società è stato fornito dalla Regione un apposito report che relaziona in ordine all'applicazione degli artt. 4, 5, 6, 11, 19 e 26 (allegati 5, 6, 7) e, in special modo, riguardo al contenimento dei principali costi di funzionamento, tra cui il costo del personale, analizzati e valutati attraverso specifica comparazione con quelli medi di settore, oltre che sull'attuazione del “piano di governance”. Ci si riferisce in particolare ai costi per la prestazione di servizi da terzi (voce B7), ai costi per contratti di lavoro subordinato (voce B9) e al costo dell'organo amministrativo, analizzati ciascuno in rapporto al valore della produzione, il cui andamento, per espresso indirizzo di governance, deve essere mantenuto dalle società regionali nell'ambito degli analoghi indici rilevati in società che svolgono attività analoghe nel settore di riferimento (tabella di benchmarking). La descrizione esauriente del metodo è contenuta al paragrafo 7.2 del piano di governance. Le società nel report indicato hanno compilato tale tabella dimostrando il rispetto dei costi standard. Nel report è dato altresì esauriente riscontro da parte delle società dell'applicazione del TUSP...”;

- “Il report ha costituito oggetto di uno specifico paragrafo all'interno della relazione sul governo societario predisposta dall'organo amministrativo e, come tale sottoposta quale documentazione allegata al bilancio all'Assemblea dei soci.”;

- “In accoglimento degli indirizzi di Referto, su iniziativa della Regione, sia i contenuti del Referto stesso, sia il piano di governance e il report di riscontro di attuazione del TUSP e degli indici di contenimento della spesa di funzionamento, hanno costituito oggetto di specifiche riunioni dei soci di tutte le società regionali, volte alla completa informativa, all'esame e valutazione congiunta dei metodi di controllo e degli esiti dello stesso, come risultante dalla reportistica. Tutto ciò al fine di giungere a determinazioni coordinate e condivise in ordine alla gestione societaria, agli indirizzi e obiettivi da impartire con il coinvolgimento della responsabilità dell'organo amministrativo, appositamente convocato. I contenuti e gli esiti delle riunioni hanno costituito e costituiscono corrispondente materia posta all'ordine del giorno della prima assemblea utile, affinché la volontà formatasi in maniera coordinata e coerente tra i soci sia compendiata da formale determinazione unitaria nella competente sede assembleare.”

Umbria Digitale S.c. a r.l.

Con riguardo specifico a *Umbria Digitale S.c. a r.l.*, la sede di incontro tra i soci, preventivo e preparatorio delle assemblee, è costituita dalla "unità di controllo", organismo esterno della società istituito mediante convenzione per il controllo analogo congiunto, composto dai rappresentanti dei soci, quale "*sede del coordinamento dei soci per l'esercizio dei poteri di cui all'art. 1, d'informazione, di consultazione, di valutazione e verifica, di controllo preventivo, consuntivo e ispettivo, ai fini dell'esercizio del controllo analogo sulla gestione e amministrazione della Società*". I contenuti del Referto, il piano di governance e il report di riscontro di attuazione del TUSP "*hanno costituito oggetto di trattazione nella riunione dell'Unità di controllo del 9 maggio u.s., il cui esito ha trovato formale compendio nella deliberazione assembleare unitariamente assunta dai soci..*".

Consorzio 3A - Parco Tecnologico Agroalimentare S.c. a r.l.

Per il Consorzio 3A - Parco Tecnologico Agroalimentare S.c. a r.l., stante l'esiguo numero di soci, si è ritenuto di non attivare un apposito organismo, ma di convocare per le finalità anzidette la conferenza dei soci, immediatamente prima dell'Assemblea. La prassi intrapresa "*in coerenza con le indicazioni del Referto*", è esplicitata nella D.G.R. n. 813 del 18/06/2019. "*Nella conferenza i soci hanno esaminato i contenuti del Referto, analizzato e valutato i documenti predisposti dalla Regione e dalla Società e condiviso gli indirizzi e obiettivi proposti e esplicitati nella richiamata D.G.R. 813/2019, che hanno altresì costituito oggetto di formale determinazione unitaria dei soci in sede di Assemblea del 19 giugno u.s.*".

Sviluppumbria S.p.A.

Analogamente, comunica la Regione, si procederà in previsione dell'Assemblea di approvazione del bilancio d'esercizio al 31/12/2018 di Sviluppumbria S.p.A..

Con riferimento a quest'ultima società, sui temi anzidetti "sono stati svolti incontri per l'adeguata conoscenza e per condividere modalità procedurali fra i soci volte a dare seguito alle indicazioni del Referto" oltre che all'applicazione del piano di governance e all'attuazione del TUSP. Tutto ciò, anche con riferimento al governo delle partecipazioni indirette.

Gepafin S.p.A.

In merito alla posizione di Gepafin S.p.A., la Regione ha reso noto quanto segue:

- quale società finanziaria iscritta all'albo unico degli intermediari finanziari, è vigilata e sottoposta ad un processo permanente di controllo della Banca d'Italia (*Supervisory*

Review Process), come previsto dall'art. 106 del D. lgs. del 01/09/1993, n. 385 "Testo unico delle leggi creditizie e bancarie" – TUB;

- con D.G.R. n. 824/2018 è stato approvato il Piano di *Governance* delle società partecipate, che pertanto si applica anche Gepafin S.p.A.. In attuazione di tale strumento di controllo, la Società ha fornito, tra l'altro, la relazione sul governo societario, previsto dall'articolo 6 del TUSP, contenente oltre alla descrizione dell'organizzazione della Società e degli adempimenti curati dagli organi societari, l'analitica descrizione delle funzioni di controllo che costituiscono il sistema dei controlli interni, imperniato sulle seguenti funzioni: Funzione *Internal Audit* (autonoma, indipendente e dotata della necessaria autorità, si colloca alle dirette dipendenze del Consiglio di Amministrazione"; Funzione Risk Management (inserita nell'ambito del complessivo Sistema dei Controlli Interni come funzione di secondo livello, con l'obiettivo di assicurare il costante presidio e monitoraggio dei rischi attinenti al Primo e al Secondo Pilastro della disciplina prudenziale predisposta dalla Banca d'Italia; Funzione Compliance (ha lo scopo di assicurare l'allineamento delle procedure aziendali interne alla normativa vigente e alle regole imposte dagli strumenti di autoregolamentazione); Funzione Antiriciclaggio; Funzione Anticorruzione e Trasparenza Amministrativa; Controlli di linea (di primo livello).

In merito alle osservazioni di questa Corte e con riferimento al TUSP, la Società ha evidenziato, in apposita relazione analitica e di contenuto prettamente tecnogestionale, l' "*esistenza di ragioni di merito che si fondano sulla peculiare natura della Società*". Così, ha evidenziato che:

- per quanto riguarda l'ammontare dei costi di funzionamento, è in corso la redazione di un Piano strutturato di contenimento dei costi, con l'obiettivo di implementare e rendere più efficiente la struttura di Gepafin, anche con riferimento ai costi del personale. Non senza far presente che, comparati con le migliori dotazioni organiche di Società regionali con competenze e dimensioni analoghe, deducibili dalla tabella di benchmarking, detti costi del personale risultano sostanzialmente allineati, se non inferiori;
- nella relazione sul governo societario sono indicate le metodologie di quantificazione dei rischi e le metodologie per valutare l'adeguatezza patrimoniale (con prove di stress ed una definizione articolata della adeguatezza patrimoniale);
- quanto alle proprie partecipazioni, per gran parte riconducibili all'attività di promozione e sostegno alla piccola media impresa tramite operazioni di "*quasi equity*", in linea con le indicazioni della Corte dei Conti, sono state fornite le schede sintetiche relative a ciascuna società partecipata, nelle quali sono evidenziate i dati

- di bilancio e sono descritte le azioni intraprese o quelle da porre in atto per l'efficientamento della gestione, nonché i risultati del monitoraggio che la società effettua costantemente sulle proprie società partecipate;
- quanto alla composizione dell'organo di amministrazione, l'esistenza di un Consiglio di Amministrazione piuttosto che di un Amministratore Unico, risponde ad esigenze poste dal Testo Unico Bancario e recepite dallo Statuto della Società. Al fine di conformarsi a quanto stabilito dall'art. 11, comma 3, del D.lgs. n. 175/2016, e quanto richiesto da questa Corte, occorre che la Società, con delibera assembleare motivata *"con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi"* disponga *"che la società sia amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri, ovvero che sia adottato uno dei sistemi alternativi di amministrazione e controllo previsti dai paragrafi 5 e 6 della sezione VI-bis del capo V del titolo V del libro V del codice civile. La delibera è trasmessa alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, e alla struttura di cui all'articolo 15. sarebbe corretto"*.

Umbria TPL e Mobilità S.p.A.

Come relazionato in sede di revisione straordinaria delle partecipazioni regionali ex art. 24 del TUSP, la Regione ha previsto il mantenimento della partecipazione in Umbria TPL e Mobilità S.p.A., subordinandolo alla integrale realizzazione del percorso di attuazione dell'art. 19-bis della legge regionale 18/11/1998, n. 37, come modificata con legge regionale del 2/04/2015, n. 9 e successivamente con l.r. 27/12/2018, n. 14. *"Percorso che a sua volta implica il verificarsi di talune condizioni e il completamento di operazioni societarie di ridefinizione degli assetti gestionali e della struttura giuridica ed economico – patrimoniale della società"*. All'esito del percorso la Regione intende giungere alla costituzione dell'Agenzia Unica per la mobilità, configurandola quale società in house, sottoposta al controllo analogo congiunto dei soci, conforme al modello comunitario e alle disposizioni contenute nel d. lgs. n. 175/2016.

Fondamentalmente per questo motivo, il Referto approvato da questa Corte con la citata deliberazione D.G.R. 5/2019/VSGO la Società è stata classificata come da *"ristrutturare"*. Quanto alle questioni evidenziate nel paragrafo 7.2.1 del suddetto Referto e alle indicazioni impartite dalla Corte, la Regione ha evidenziato quanto segue.

- Le perdite societarie registrate, sia nel 2016 per € 2.953.952, sia nel 2017 per € 3.230.286, derivano per gran parte dagli accantonamenti effettuati a copertura dei rischi sui crediti vantati;

- dall'analisi dei bilanci degli ultimi dieci anni emerge il perseguimento (fin dal 2010) di un percorso di risanamento della gestione che ha portato ad un progressivo miglioramento della situazione debitoria complessiva e ad una riduzione dei costi di produzione e di funzionamento della Società, ivi inclusi i costi del personale e degli Organi di amministrazione e controllo;
- a fronte della situazione rilevata nei bilanci della Società e al fine di preservare gli equilibri di proprio bilancio, la Regione (i) ha accantonato risorse nel fondo svalutazione crediti per importi corrispondenti ai crediti vantati nei confronti della Società, (ii) ha altresì provveduto ad effettuare l'accantonamento per perdite nell'apposito fondo di bilancio, ai sensi dell'art. 21, comma 2, lett. b), d. lgs. n. 175/2016, in sede di consuntivo 2016 e 2017 (per un approfondimento del tema si rinvia al capitolo 8, par. 8.3);
- l'approvazione dei bilanci societari da parte del socio Regione *"è sempre subordinata alla definizione del processo di conciliazione delle partite creditorie e debitorie tra la Regione e la propria Società"*, ai sensi dell'11, comma 6 lett. j) del D.lgs. n. 118/2011, come risultante, da ultimo, nella citata legge regionale n. 5 del 26 luglio 2018 (anche per questo argomento e per un aggiornamento del contenzioso con la partecipata, si rinvia al par. 8.3);
- in considerazione della complessità del percorso di risanamento intrapreso, cui è subordinata l'attivazione dell'Agenzia, con D.G.R. n. 174 del 18/2/2019 è stato istituito un apposito gruppo di lavoro composto da esperti appartenenti alle strutture regionali e coordinato dal Direttore regionale della Direzione Governo del Territorio e Paesaggio, Protezione civile, con il compito specifico di procedere alla definizione di un regolamento che disciplini l'organizzazione ed il funzionamento dell'Agenzia e di organizzare e gestire le attività del gruppo, formulando proposte tecniche che saranno tempestivamente presentate agli Assessori di riferimento. *"Tutto ciò anche a presidio del ruolo e delle funzioni svolti dalla Regione nella materia della programmazione regionale in materia di trasporto pubblico regionale e locale, oltre che delle sue prerogative di socio"*;
- in linea con le indicazioni del Referto nel quale si sottolinea che *"l'assegnazione degli obiettivi alla partecipata presuppone il coinvolgimento degli organi deliberanti della società e non può costituire oggetto di iniziative autonome e disaggregate dei singoli soci"* e che *"in via generale si è rilevato come le considerazioni e le iniziative assunte dai singoli Enti, non sempre concordanti, siano conseguite a riflessioni autonomamente elaborate che, più opportunamente, sarebbe stato necessario tradurre in convergenti proposte da esaminare nella competente sede societaria"*, la Regione nella sua qualità di socio e a tutela delle finalità istituzionali perseguite

attraverso la partecipazione alla società Umbria TPL & Mobilità S.p.A., con la D.G.R. n. 1378 del 28/11/2018, *"preso atto che non sussiste tra i soci un patto di sindacato e relazioni obbligatorie, si è impegnata a svolgere un ruolo d'impulso"* per l'attuazione del percorso di ristrutturazione, *"facendosi parte attiva anche del processo di informazione e condivisione con gli altri Soci, trattandosi comunque di infrastruttura ferroviaria e relativo servizio di esclusiva competenza regionale"*. Si pone così in atto una *"prassi operativa di coordinamento fra i soci per la conduzione societaria"* e, in particolare, per il raggiungimento degli obiettivi di risanamento e attuazione del piano di ristrutturazione.

Come già relazionato anche in sede di Referto, la Regione ha descritto le seguenti fasi fondamentali di attuazione del percorso di ristrutturazione, con il relativo stato di attuazione:

- Chiusura dell'operazione di cessione dell'infrastruttura ferroviaria regionale umbra a Rete Ferroviaria italiana S.p.A. – RFI - per il subentro nella gestione, ai sensi dell'art. 47, comma 4, d.l. n. 50 del 24 aprile 2017, convertito in l. n. 96/2017: le procedure sono state avviate da tempo e l'intera operazione è stata approvata dalla Giunta regionale con la citata D.G.R. n. 1471/2018 e dalla società RFI con delibera straordinaria dell'Assemblea del 17/04/2019. L'operazione è stata completata secondo il percorso delineato nella citata D.G.R. n. 1471/2019 attraverso il conferimento e la cessione del ramo di azienda avente ad oggetto la gestione dell'infrastruttura ferroviaria e l'acquisto da parte di RFI, mediante atti pubblici notarili, in data 10 giugno 2019. Il subentro di RFI determinerà una ristrutturazione dei costi di funzionamento societari per Umbria TPL e Mobilità, in particolare il trasferimento di n. 46 dipendenti comporterà una riduzione dei costi del personale per circa € 2,5 milioni all'anno, oltre a una riduzione dei costi operativi (per utenze, pulizie, assicurazioni, manutenzioni, ecc.) di circa € 700.000 all'anno;
- formalizzazione dell'accordo con il sistema bancario di un piano di ristrutturazione asseverato ai sensi dell'art. 67, comma 3 della legge fallimentare, anche in un'ottica della sostenibilità futura di adeguati equilibri economico-finanziari della Società: in data 13 maggio 2019 la Società ha trasmesso, per l'esame e valutazione da parte dei soci, il piano di ristrutturazione 2019-2023 della società, che dovrà essere asseverato ai sensi dell'art. 67, comma 3, lett. d) della legge fallimentare, che include la previsione di rimodulazione delle tempistiche di rimborso dei debiti, anche verso soci e l'incasso progressivo dei crediti di maggiore rilevanza;
- definitivo pronunciamento sull'interpello presentato all'Agenzia dell'Entrate per definire il trattamento fiscale della costituenda Agenzia: in data 18 aprile 2019, alla

luce delle modifiche apportate all'art. 19-*bis* della l.r. n. 37/1998 con l.r. n. 14/2018, è stato necessario riproporre all'Agenzia dell'Entrate un nuovo interpello in corso di esame e pronunciamento;

- costituzione di un patrimonio destinato, ai sensi dell'art. 2447-*bis* e seguenti del Codice Civile: in data 13 maggio è stato trasmesso dalla Società una bozza di atto per l'esame e verifica da parte dei soci;
- costituzione dell'Agenzia Unica per la Mobilità, strutturata quale società *in house*: in data 13 maggio è stato trasmesso dalla Società una bozza di statuto per l'esame e verifica da parte dei soci, già approvato dalla Regione con la D.G.R. n. 686/2019 (più avanti citata) e che sarà esaminata congiuntamente con i soci al fine di assumere convergenti decisioni in seno all'Assemblea societaria competente per l'approvazione definitiva;
- da ultimo, con D.G.R. n. 686 del 17/05/2019, nel formulare gli indirizzi e le prescrizioni puntuali per la Società ai fini dell'attuazione della riforma delineata all'art. 19-*bis* della legge regionale n. 37/1998, la Giunta regionale ha confermato la decisione di mantenere la partecipazioni in Umbria TPL e Mobilità S.p.A., in quanto necessaria per il perseguimento delle finalità istituzionali, ai sensi dell'art. 4, comma 1 del TUSP, subordinandolo alla integrale realizzazione del percorso di attuazione, come sopra descritto, da completarsi entro il 31/07/2019.

Con la stessa D.G.R. n. 686/2019, è stato altresì disposto:

- di approvare la bozza di Statuto dell'Agenzia Unica per la mobilità;
- di rimettere ai Servizi regionali competenti il piano di ristrutturazione 2019-2023 della Società e lo schema di atto di costituzione di patrimonio destinato, ai sensi dell'art.2447-*bis* e seguenti del Codice Civile, per le valutazioni tecniche di merito;
- di condizionare il percorso per giungere alla attivazione dell'Agenzia Unica per la mobilità *"alla sottoscrizione dell'accordo di non aggressione del patrimonio societario con tutti i creditori della Società titolari che rappresentino, ove possibile, il 90% della massa debitoria e tutti i debiti d'importo pari o superiore a € 500.000"*.

8.7. Considerazioni conclusive

La Sezione esprime innanzitutto preoccupazione per l'effettività e l'efficacia dei controlli svolti nel 2018 dalla Regione sulle società e gli organismi partecipati.

Invero, rispetto alle iniziative che la Regione ha riferito di aver adottato per l'implementazione e l'efficientamento del sistema dei controlli, le criticità rilevate 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) e la mancata considerazione della negativa *performance* economica di *Gepafin S.p.A.* in sede di chiusura dell'esercizio 2018, evidenziano che in concreto gli obiettivi perseguiti ed ampiamente illustrati non sono stati raggiunti.

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.

Si è riproposta anche per l'esercizio 2018 – come si è detto - la criticità del sistema di riconciliazione dei debiti e crediti reciproci con gli enti partecipati di cui l'Ente partecipante deve farsi carico, 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.

Anche la partecipazione in *Umbria TPL e Mobilità S.p.A.* continua a destare preoccupazione sia per le perdite ancora registrate dalla società 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, sia nei relativi bilanci di previsione, sia 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 assoggetta 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 degli enti 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, consentono di esercitare 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.

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 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 TUSP²³⁴, vengano messi a fuoco ulteriori profili di razionalizzazione con l'obiettivo di:

- valutare il perdurante interesse a mantenere la partecipazione indiretta in società che, operando sul mercato, non offrano "servizi di interesse generale"²³⁵;
- 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.

²³⁴ 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.

²³⁵ Cfr. art. 1, comma 1, lettera h) del TUSP.

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

9.1. Premessa

Il presente capitolo è dedicato alla disamina dell'esercizio delle competenze regionali in materia di trasporto pubblico regionale e locale (TPL) e del sistema di finanziamento del settore trasporti della Regione Umbria, in stretta continuità con quanto evidenziato nel capitolo VIII della Relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto finanziario della Regione Umbria dello scorso anno²³⁶.

Si ricordano le osservazioni che in quella circostanza la Sezione ha avuto modo di formulare: ritardo nella redazione del programma Unico Regionale di Esercizio, ritardo nell'approvazione del Piano di Bacino Unico Regionale (laddove mancava ancora la parte esecutiva del Piano) e ritardo nell'esperimento della gara ad evidenza pubblica per il trasporto pubblico locale su gomma. Altre osservazioni sono state formulate sull'esposizione debitoria nei confronti di Busitalia Sita Nord S.r.l. e sue controllate nonché sullo stato di programmazione e realizzazione degli investimenti in rapporto alle risorse destinate alla Regione Umbria per infrastrutture ferroviarie e materiale rotabile (quest'ultimo anche su gomma) di cui alla delibera CIPE n. 54/2016 – FSC 2014-2020.

Questi ultimi due aspetti sono strettamente collegati tra di loro in quanto, per far fronte ai debiti maturati nei confronti della società Busitalia Sita Nord S.r.l. e sue controllate, gestori del servizio TPL su gomma, il decreto-legge n. 50/2017, art. 27, commi 8-*septies* e 8-*octies*, ha concesso alla Regione Umbria un contributo straordinario di 45,82 milioni di euro (di cui 20 milioni di euro erogati nel 2017 e 25,82 milioni di euro da erogare nel 2018)²³⁷, a valere sulle risorse del Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC) - ciclo di programmazione 2014-2020 - destinate alla realizzazione di investimenti. Sul punto, la Sezione rilevava che rispetto alle risorse di cui alla citata delibera CIPE n.

²³⁶ V. Capitolo VIII "Trasporto pubblico locale", a pag. 268 e seguenti della relazione allegata alla decisione del giudizio di parificazione del rendiconto finanziario della Regione Umbria per l'esercizio 2017, di cui alla deliberazione di questa Sezione n.92/2018/PARI.

²³⁷ d.l. n. 50/2017 art. 27, comma 8-*septies*: "Per la copertura dei debiti del sistema di trasporto regionale è attribuito alla Regione Umbria un contributo straordinario dell'importo complessivo di 45,82 milioni di euro, di cui 20 milioni di euro per l'anno 2017 e 25,82 milioni di euro per l'anno 2018, per far fronte ai debiti verso la società Busitalia – Sita Nord S.r.l. e sue controllate." Comma 8-*octies*: "Agli oneri derivanti dal comma 8-*septies*, pari a 20 milioni di euro per l'anno 2017 e a 25,82 milioni di euro per l'anno 2018, si provvede mediante corrispondente utilizzo del Fondo per lo sviluppo e la coesione – programmazione 2014-2020. I predetti importi, tenuto conto della localizzazione territoriale della misura di cui al comma 8-*septies*, sono portati in prededuzione della quota ancora da assegnare alla medesima Regione Umbria a valere sulle risorse della citata programmazione 2014-2020".

54/2016 – FSC 2014-2020 la Regione Umbria, in base al piano operativo degli investimenti programmato con la deliberazione di Giunta n. 705 del 20 giugno 2017, nel corso dell'esercizio 2017 non aveva ancora attivato alcun investimento.

Da qui l'esigenza di riprendere gli argomenti già trattati al fine di assicurare il necessario aggiornamento sugli sviluppi intervenuti nel corso del 2018 e sino a data recente.

In via generale, il processo di riforma del trasporto pubblico locale e regionale si caratterizza per la complessa e lunga evoluzione dell'impianto normativo, afferente, in particolare, le modalità di assegnazione dei servizi, la questione dei finanziamenti e il riparto di competenze legislative tra lo Stato e le regioni.

La riforma in ambito nazionale dell'intera materia del trasporto pubblico locale e regionale è stata attuata con il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422.

Uno dei punti cardine della riforma attiene alla regionalizzazione del settore, intesa come attribuzione alle Regioni ed Enti locali di importanti funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale. In particolare, le Regioni rivestono un ruolo centrale di programmazione, coordinamento, finanziamento e controllo mediante la definizione degli indirizzi per la pianificazione dei trasporti locali, la redazione del Piano regionale dei trasporti e dei programmi triennali dei servizi, l'individuazione delle risorse da destinare all'esercizio ed agli investimenti.

Obiettivo primario della riforma è stato quello di affermare progressivamente nel settore la concorrenza "per il mercato", con previsione dell'obbligo di affidamento dei servizi tramite gara ad evidenza pubblica e stipulazione del contratto di servizio pubblico.

Nel tempo, le disposizioni sulla liberalizzazione dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale sono state interessate da molteplici e continui interventi normativi cui si è aggiunta la mancata attuazione di numerose norme, il mancato rispetto delle scadenze previste dal decreto legislativo n. 422/1997 e, infine, la posticipazione dell'obbligo di indire le gare pubbliche.

A livello comunitario, la disciplina giuridica del trasporto pubblico locale è contenuta nel Regolamento europeo n. 1370/2007/CE, novellato con il Regolamento n. 2338/2016.

La regolamentazione comunitaria ha avuto un forte impatto nel settore, per effetto soprattutto della previsione del contratto di servizio pubblico, indicato come unico strumento utilizzabile, delle modalità di affidamento dei servizi e dell'incentivazione all'apertura al mercato anche nel settore ferroviario.

Quanto alle modalità di affidamento dei servizi, l'art.5 del Regolamento (CE) n. 1370/2007 prevede tre possibili modalità: la procedura di affidamento mediante gara

(modalità che deve essere comunque ammessa dagli ordinamenti degli Stati membri), la gestione diretta (cioè la fornitura del servizio da parte delle stesse autorità locali competenti) e l'aggiudicazione mediante affidamento diretto; quest'ultima subordinata alla ricorrenza dei requisiti di cui ai par. 2, 4, 5 e 6 dell'art. 5 e al par. 2 dell'art. 8 dello stesso Regolamento (CE) n. 1370/2007.²³⁸

Il Regolamento ha previsto un'applicazione graduale della nuova disciplina, disponendo che fino al 2 dicembre 2019 gli Stati membri adottino misure per conformarsi gradualmente all'art. 5, al fine di evitare gravi problemi strutturali, in particolare per quanto riguarda la capacità di trasporto.

Il legislatore nazionale all'art. 61 della legge n. 99/2009 ha recepito le tre modalità di affidamento previste dalla disciplina europea, concedendo espressamente alle autorità competenti la facoltà di consentire l'aggiudicazione diretta dei contratti di servizio, anche in deroga alla disciplina di settore, avvalendosi delle previsioni dell'art. 5 (par. 2, 4, 5 e 6) e dell'art. 8 (par. 2) del Regolamento (CE) n. 1370/2007 e s.m.i..

Molte comunque sono state le incertezze originate dai frammentari interventi del legislatore a proposito dell'individuazione delle specifiche modalità di affidamento del servizio concretamente adottabili da parte dell'Ente affidante.

Sul punto la recente giurisprudenza amministrativa, sia pure parzialmente, ha ovviato a tali incertezze. Si menziona, al riguardo, la sentenza n. 4599 del 10 settembre 2015 con cui il Consiglio di Stato, richiamando la pronuncia della Corte Costituzionale n. 199 del 20 luglio 2012, ha precisato che *"per l'effetto di tale pronuncia, i servizi pubblici locali di rilevanza economica possono in definitiva essere gestiti indifferentemente mediante il mercato (ossia individuando all'esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario) ovvero attraverso il c.d. partenariato pubblico – privato (ossia per mezzo di una società mista e quindi con una 'gara a doppio oggetto' per la scelta del socio o poi per la gestione del servizio), ovvero attraverso l'affidamento diretto, in house, senza previa gara, ad un soggetto che solo formalmente è diverso dall'ente, ma che ne sostituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo, ricorrendo in capo a quest'ultimo i requisiti della totale partecipazione pubblica, del*

²³⁸ L'affidamento deve avvenire a favore di un soggetto giuridicamente distinto su cui l'autorità pubblica eserciti un controllo analogo a quello esercitato sulle proprie strutture (si deve trattare cioè di una società *in house*) e non ci deve essere un divieto da parte del legislatore nazionale. Gli affidamenti diretti sono peraltro sempre consentiti (sempre fatto salvo il divieto da parte del Legislatore nazionale) al di sotto di determinate soglie di valore e dimensione del servizio. Per i contratti di trasporto pubblico ferroviario di passeggeri è stata introdotta una speciale disciplina in deroga al principio generale degli affidamenti con gara, che consente fino al 2 dicembre 2019 (salvo che non sia vietato dalle legislazioni nazionali) l'affidamento diretto con le regole attuali e per una durata massima di 10 anni, prorogabile del 50% in caso di investimenti dell'operatore. Sulla base delle rilevazioni dell'Autorità dei Trasporti tale procedura risulta adottata da alcune regioni per i contratti di trasporto pubblico ferroviario regionale. Successivamente al 2019 e fino al 2023 sarà consentito di stipulare contratti per l'affidamento con le regole attuali per un massimo di 10 anni, ma senza possibilità di proroga per investimenti.

controllo (sulla società affidataria) 'analogo' (a quello che l'ente affidante esercita sui propri servizi) e della realizzazione, da parte della società affidataria della parte più importante della sua attività con l'ente o gli enti che la controllano. L'affidamento diretto, in house – lungi dal configurarsi pertanto come un'ipotesi eccezionale e residuale di gestione dei servizi pubblici locale – costituisce invece una delle (tre) normali forme organizzative delle stesse, con la conseguenza che la decisione di un ente in ordine alla concreta gestione dei servizi pubblici locali, ivi compresa quella di avvalersi dell'affidamento diretto, in house (sempre che ne ricorrano tutti i requisiti così come sopra ricordati e delineatisi per effetto della normativa comunitaria e della relativa giurisprudenza), costituisce frutto di una scelta ampiamente discrezionale, che deve essere adeguatamente motivata circa le ragioni di fatto e di convenienza che la giustificano e che, come tale, sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo che non sia manifestamente inficiata da illogicità, irragionevolezza, irrazionalità ed arbitrarietà ovvero non sia fondata su di un altrettanto macroscopico travisamento dei fatti (Cons. St., sez. V, 30 settembre 2013, n.4832; sez. VI, 11 febbraio 2013, n.762)".

Con il decreto-legge n. 50 del 24 aprile 2017, convertito dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 ed in vigore dal 2018, il legislatore è intervenuto su vari aspetti regolatori della materia, introducendo, in particolare, importanti novità sulla modalità di affidamento dei servizi e sulla scelta del contraente.

Su quest'ultimo aspetto, superando l'obbligo di gara, l'art. 27 (commi 1-8) del decreto-legge n. 50/2017, da una parte, promuove l'utilizzo di procedure ad evidenza pubblica prevedendo incentivi ai fini del perseguimento degli obiettivi di efficienza e centralità dell'utenza nell'erogazione del servizio, dall'altra, penalizza le Regioni e gli Enti locali che procedano ad affidamenti diretti dei servizi, facendone derivare conseguenze in termini di riduzione delle risorse ai fini della ripartizione del Fondo

nazionale per il TPL tra le Regioni²³⁹, con alcune eccezioni²⁴⁰ e clausole di salvaguardia²⁴¹.

Il comma 6 del citato art. 27 del decreto-legge n. 50/2017 interviene sulla definizione dei livelli adeguati dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale su gomma e ferroviario, che costituiscono anch'essi un parametro per il riparto del Fondo TPL, prevedendo che le Regioni debbano procedere alla riprogrammazione dei servizi ed operare sulla base dei criteri introdotti con decreto del Ministero Infrastrutture e Trasporti.

Il comma 11-*quinques* dall'art. 27, prevede che i contratti per il trasporto regionale locale, stipulati successivamente al 31 dicembre 2017, debbano disporre che gli oneri per il mantenimento e il rinnovo del materiale rotabile e degli impianti, con esclusione delle manutenzioni straordinarie degli impianti e delle infrastrutture di proprietà pubblica, siano posti a carico delle imprese affidatarie, fatte salve le procedure di scelta del contraente già avviate prima dell'entrata in vigore delle legge di conversione del decreto-legge. Tale disposizione prevede inoltre che le imprese siano vincolate, sulla base dei medesimi contratti di servizio a destinare almeno il dieci per cento del corrispettivo contrattuale al rinnovo del parco mezzi sulla base di un piano economico finanziario da loro predisposto.

I commi da 8-*bis* a 8-*sexies* dell'art. 27 regolano invece la materia delle compensazioni economiche e i corrispettivi da porre a base d'asta sulla base dei costi *standard* per l'affidamento dei servizi, definiti dall'art. 17 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422²⁴².

²³⁹ Nei casi in cui, entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riparto, i servizi di trasporto pubblico locale e regionale non siano affidati con procedure di evidenza pubblica, non risulti pubblicato il bando di gara, ovvero nel caso di gare non conformi alle misure di cui alle delibere dell'Autorità di regolazione dei trasporti, nonché, per i servizi ferroviari regionali, nel caso in cui non sia effettuata la pubblicazione entro il 2 dicembre 2018 (termine prorogato dal decreto-legge n.91 del 2018) ai sensi dell'art.7, comma 2, del medesimo Regolamento (CE) n. 1370/2007 e s.m.i.. La riduzione che si applica alla quota di ciascuna Regione, è pari al quindici per cento del valore dei corrispettivi dei contratti di servizio non affidati con tali procedure e le risorse che ne derivano vengono ripartite tra le altre regioni.

²⁴⁰ La riduzione non si applica ai contratti di servizio già affidati, alla data del 30 settembre 2017, in conformità alle disposizioni del regolamento (CE) n. 1370/2007, e sino alla loro scadenza, nonché per i servizi ferroviari regionali nel caso di avvenuta pubblicazione alla stessa data delle informazioni richieste dall'art.7, comma 2, del Regolamento.

²⁴¹ Per evitare una eccessiva riduzione delle risorse disponibili per le regioni, viene stabilito che nel primo quinquennio di applicazione il riparto non possa determinare, per ciascuna Regione, una riduzione annua maggiore del dieci per cento rispetto alle risorse trasferite nel 2015.

²⁴² L'art. 17 d.lgs. n. 422/997 prevede che le regioni, le province e i comuni, allo scopo di assicurare la mobilità degli utenti, definiscono gli obblighi di servizio pubblico, prevedendo nei contratti di servizi, le corrispondenti compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi stessi, determinate secondo il criterio dei costi standard che dovrà essere osservato dagli enti affidanti nella quantificazione dei corrispettivi da porre a base d'asta previsti nel bando di gara o nella lettera di invito delle procedure concorsuali, tenendo conto dei proventi derivanti dalle tariffe e di quelli derivanti anche dalla eventuale gestione di servizi complementari alla mobilità.

L'art. 47 disciplina, in particolare, ai commi 1 e 4, le diverse modalità con cui le Regioni, nella gestione dell'infrastruttura ferroviaria regionale e dei relativi investimenti, possono avvalersi di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (RFI), prevedendo altresì la possibilità di trasferimento della concessione dell'infrastruttura regionale in capo allo Stato²⁴³.

Altra importante disposizione è recata dai commi 1, 2 e 3 del successivo art. 48, laddove la Regione è chiamata a verificare che i bacini di mobilità attualmente determinati siano coerenti con i nuovi criteri stabiliti dalla norma, se necessario anche mediante una nuova pianificazione del trasporto pubblico locale e regionale.

Si ricorda che, a decorrere dal 2013, venne istituito il Fondo nazionale per il TPL con la legge di stabilità n. 228/2012 (art. 1, comma 301), in sostituzione dell'art. 16-*bis* del d.l. 6 luglio 2012, n. 95. Tale Fondo, già alimentato da una compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina, ha inteso realizzare il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario.

A partire dal 2018 il Fondo nazionale per il TPL è disciplinato dal citato decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 che, in attesa del riordino del sistema della fiscalità regionale, ha modificato sia i criteri di finanziamento, sia i criteri per il riparto.

L'art. 27, comma 1 del suddetto decreto-legge 50/2017 prevede la fissazione in via legislativa dell'ammontare della dotazione finanziaria annuale, con superamento del meccanismo di quantificazione basato su una quota di compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina.

Quanto ai criteri di riparto del fondo, il comma 2 dell'art. 27 del decreto-legge 50/2017 prevede il definitivo abbandono del criterio della spesa storica, finora utilizzato nel TPL. I costi *standard* e gli indicatori programmatori definiti con criteri di efficienza ed economicità, sulla base di quanto disposto dal comma 8-*bis* del citato art. 27, verranno utilizzati dagli enti che affidano i servizi di trasporto pubblico locale e regionale come elemento di riferimento per la quantificazione delle compensazioni economiche e

²⁴³ Art. 47, comma 1, del d.l. n. 50/2017: "Al fine di favorire ed accelerare il conseguimento della compatibilità degli standard tecnologici e di sicurezza delle linee ferroviarie regionali con quelli della rete ferroviaria nazionale di cui al Decreto del Ministero dei Trasporti e della Navigazione 31 ottobre 2000, n. 138T, garantendo al contempo adeguati livelli di efficienza e sviluppo, previa intesa tra le Regioni e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, da definirsi entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. è individuata quale unico soggetto responsabile della realizzazione dei necessari interventi tecnologici da realizzarsi sulle stesse linee regionali."

Art. 47, comma 4, del d.l. n. 50/2017: "Le Regioni territorialmente competenti, i gestori delle linee regionali e Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. possono altresì concludere accordi e stipulare contratti per disciplinare la realizzazione di interventi diversi da quelli previsti al comma 1, (ovvero il subentro della medesima Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. nella gestione delle reti ferroviarie (regionali), ivi comprese quelle classificate di rilevanza per la rete ferroviaria nazionale ai sensi del comma 3, definendo gli oneri contrattuali e individuandole risorse necessarie per la copertura finanziaria".

dei corrispettivi (definiti ai sensi dell'art. 17 del d. lgs. n. 422/1997) da porre a base d'asta per i contratti di servizio stipulati successivamente al 31.12.2017.

Il decreto ministeriale n. 157 del 28 marzo 2018, infine, definisce i costi *standard* dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale ed i criteri di aggiornamento e applicazione dei medesimi. E' previsto che il costo *standard* unitario di un servizio pubblico di linea per passeggeri, locale e regionale, sia espresso in corsa-km.

9.2. L'assetto attuale del sistema e dei servizi di trasporto pubblico regionale locale della Regione Umbria

9.2.1. Aspetti generali

Il sistema del trasporto pubblico locale e regionale della Regione Umbria è disciplinato dalla l.r. n. 37 del 18 novembre 1998 e s.m.i.²⁴⁴, che ha recepito il citato d. lgs. n. 422/1997.

In Umbria il servizio di trasporto pubblico locale e regionale, di fatto, è in mano ad un unico soggetto, in quanto i gestori TRENITALIA, BUSITALIA Sita Nord S.r.l. e sue controllate (ISHTAR S.c. a r.l., TPL e Mobilità S.c. a r.l., ATC & Partners S.c. a r.l.) fanno capo entrambi al Gruppo Ferrovie dello Stato.

La Regione assolve funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento e vigilanza sulle attività conferite agli Enti locali, quest'ultimi chiamati a programmare e gestire i servizi su gomma a carattere comunale e provinciale; provvede altresì ad assegnare ed erogare le risorse finanziarie destinate ai servizi minimi, nonché a programmare ed amministrare il trasporto ferroviario passeggeri di competenza non statale, regolamentando lo svolgimento dei servizi ferroviari mediante contratti di servizio stipulati tra la Regione e le imprese.

Ma soprattutto la Regione provvede all'emanazione degli atti necessari per assicurare un sistema integrato di trasporto e favorire l'equilibrato esercizio del diritto dei cittadini alla mobilità, sancito all'art 16 della Costituzione.

Nel corso del 2018 la legge regionale n. 37/1998 è stata modificata dall'art. 2, comma 1, della l.r. 27 dicembre 2018, n. 14, che ne ha ampiamente riformulato l'art. 19-*bis*.

²⁴⁴ l.r. 22 dicembre 2000, n. 42 -l.r. 16 luglio 2001, n. 16 -l.r. 27 marzo 2002, n. 3 -l.r. 10 dicembre 2004, n. 26 -l.r. 3 aprile 2012, n. 5 - l.r. 9 aprile 2013, n. 8 -l.r. 2 aprile 2015, n. 9 -l.r. 11 aprile 2016, n. 5

Il comma 1 dell'art. 19-bis è così riformulato: *"Le attività di cui al Titolo II, Capitolo II e di cui al presente Titolo sono svolte dall'Agenzia unica per la mobilità ed il trasporto pubblico locale (di seguito Agenzia unica). E' individuata quale Agenzia unica la società Umbria TPL e Mobilità S.p.A., costituita in house, già titolare degli asset funzionali al trasporto pubblico locale e concessionaria della infrastruttura ferroviaria."*²⁴⁵

Ai sensi del comma 2, lett. k): *"lo sviluppo di iniziative finalizzate a forme complementari di mobilità, tra le quali la progettazione, l'organizzazione e la gestione dei percorsi naturalistici, culturali e spirituali a piedi, in bicicletta o con mezzi di trasporto alternativi"*²⁴⁶.

Il comma 2, lett. l) è così inserito: *"forme complementari di mobilità"*.

Il comma 2, lett. m) è così inserito: *"ogni altro compito, non in contrasto con la normativa comunitaria, nazionale e regionale, che la Regione e gli Enti locali richiedano, anche con riferimento all'art. 33"*.

Il comma 3 è così riformulato: *"Per le finalità di cui alla lettera k) e l) del comma 2 la Regione conferisce, gratuitamente, mediante concessione d'uso ventennale rinnovabile i beni immobili non essenziali o non più strumentali appartenenti al patrimonio stradale e ferroviario regionale, tra i quali stazioni, parcheggi, caselli stradali e ferroviari. L'Agenzia unica ha facoltà di sub-concedere in via onerosa e a valori di mercato detti beni secondo procedure di evidenza pubblica."*²⁴⁷

Ai sensi del nuovo comma 4: *"In relazione all'Agenzia unica, la Regione promuove: a) l'applicazione del sistema tariffario integrato regionale, con superamento delle funzioni di gestione della tariffazione; b) l'applicazione delle modalità contrattuali che valorizzano la responsabilità imprenditoriale del soggetto gestore attraverso la titolarità dei ricavi tariffari; c) la progettazione dei servizi sulla base di una integrazione con gli strumenti di pianificazione di competenza degli enti locali."*²⁴⁸

²⁴⁵ Comma 1, art. 19-bis (vecchia formulazione): *"Per l'attuazione operativa delle attività di cui al Titolo II, Capitolo II e di cui al presente Titolo, la Regione, le Province e i Comuni, ferme restando le funzioni di rispettiva competenza, possono avvalersi dell'Agenzia unica per la mobilità e il trasporto pubblico locale (di seguito Agenzia unica). E' individuata quale Agenzia unica la società Umbria TPL e Mobilità S.p.A., già titolare degli assets funzionali al trasporto pubblico locale e concessionaria della infrastruttura ferroviaria"*.

²⁴⁶ Comma 2, lett. k) dell'art. 19-bis (vecchia formulazione): *"ogni altro compito, non in contrasto con la normativa comunitaria, nazionale e regionale, che la Regione e gli Enti locali richiedano, anche con riferimento all'art.33"*.

²⁴⁷ Comma 3, art. 19-bis (vecchia formulazione): *"All'Agenzia unica può essere affidata direttamente, ove esistano ragioni tecniche ed economiche, la gestione delle reti e delle dotazioni essenziali al trasporto pubblico regionale e locale. Inoltre alla stessa può essere conferita la proprietà di detti beni."*

²⁴⁸ Comma 4, art. 19-bis (vecchia formulazione): *"In relazione all'Agenzia unica, la Regione promuove: a) l'applicazione del sistema tariffario integrato regionale, con superamento delle funzioni di gestione della tariffazione; b) l'applicazione delle modalità contrattuali che valorizzano la responsabilità imprenditoriale del soggetto gestore attraverso la titolarità dei ricavi tariffari; c) la progettazione dei servizi sulla base di una stretta integrazione con gli strumenti di pianificazione di competenza degli Enti locali."*

Il comma 5 è così riformulato: *"Per quanto disciplinato dal presente articolo e tenuto conto di quanto previsto dall'art. 38-bis, comma 3 della legge regionale 3 aprile 2012, n.5 (Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 18 novembre 1998, n. 37 (Norme in materia di trasporto pubblico locale in attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n.422) e alla legge regionale 17 agosto 1979, n. 44 (Normativa servizi pubblici di trasporto regionale)), la Regione trasferisce direttamente ad Umbria TPL e mobilità S.p.A., quale Agenzia unica, le risorse necessarie per lo svolgimento dei servizi minimi derivanti dalla ripartizione del fondo regionale trasporti. Le risorse di cui al presente comma sono da intendersi a tutti gli effetti quali somme destinate e vincolate all'espletamento dei servizi di trasporto pubblico locale indispensabili, ai sensi del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), di interesse generale della Regione e degli enti locali."*²⁴⁹

Il comma 6 è così riformulato: *"La Regione e gli enti locali con propri atti disciplinano i rapporti con l'Agenzia Unica e le forme di modalità di esercizio dei poteri di controllo sull'efficace, efficiente ed economica attuazione degli atti di programmazione e degli indirizzi, i cui esiti sono rimessi annualmente all'Assemblea legislativa"*²⁵⁰.

9.2.2. Agenzia Unica per la mobilità ed il trasporto pubblico locale e regionale

Come riportato nel precedente paragrafo, con la l.r. n. 14 del 2018, che ha modificato la l.r. n. 37/1998 disciplinante il TPL, la Regione ha individuato (e costituito *in house*) la società Umbria TPL e Mobilità S.p.A. quale Agenzia Unica per la mobilità ed il trasporto pubblico locale e regionale.

Della predetta Umbria TPL e Mobilità S.p.A. la Regione Umbria detiene il 27,30% delle azioni.

²⁴⁹ Comma 5, art. 19-bis (vecchia formulazione): *" Per quanto disciplinato dal presente articolo e tenuto conto di quanto previsto dall'art. 38-bis, comma 3 della legge regionale 3 aprile 2012, n.5 (Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 18 novembre 1998, n. 37 (Norme in materia di trasporto pubblico locale in attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n.422) e alla legge regionale 17 agosto 1979, n. 44 (Normativa servizi pubblici di trasporto regionale)), la Regione, sulla base delle modalità disciplinate dalla convenzione di cui al comma 6, trasferisce direttamente ad Umbria TPL e Mobilità S.p.A., quale Agenzia unica, i contributi per lo svolgimento dei servizi minimi derivanti dalla ripartizione del fondo regionale trasporti. I contributi di cui al presente comma sono da intendersi a tutti gli effetti quali somme di competenza degli enti locali destinate e vincolate all'espletamento dei servizi di trasporto pubblico locale indispensabili, ai sensi del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)."*

²⁵⁰ Comma 6, art. 19-bis (vecchia formulazione): *"I rapporti tra gli Enti e l'Agenzia unica, le modalità di trasferimento dei fondi nonché gli eventuali costi connessi da corrispondere alla Agenzia unica per le attività affidate con la presente legge, sono disciplinati da apposita convenzione la quale dovrà prevedere tra l'altro l'integrale applicazione del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni) sulla trasparenza. La Giunta regionale procede a elaborare una convenzione tipo."*

L'Agenzia Unica sarà il soggetto regolatore del TPL per conto di Regione, Province e Comuni. In particolare, essa avrà il compito di operare come stazione appaltante per l'affidamento dei servizi; di gestire il Fondo Trasporti dalla Regione; di erogare ai gestori il corrispettivo previsto dai contratti di servizio e ne controllerà la corretta attuazione; di curare la manutenzione ordinaria e straordinaria della rete ferroviaria regionale (infrastrutture, impianti fissi e impianti tecnologici).

Negli intendimenti del legislatore regionale, con l'Agenzia Unica la gestione del sistema trasporti dovrebbe presentarsi più efficiente e razionale, e, soprattutto, garantire l'economicità nella gestione dei servizi realizzando importanti risparmi di risorse. In particolare, il modello di Agenzia, che opera nella forma giuridica di S.p.A., consente di esercitare il diritto alla detrazione dell'Iva assolta sui servizi resi dal gestore alla stessa Agenzia.

Allo stato attuale, come risulta dalla D.G.R. n. 174 del 18/02/2019 (reperita nel sito istituzionale) la Regione intende “[...] *procedere con celerità alla definizione di un regolamento che disciplini l'organizzazione ed il funzionamento dell'Agenzia unica per la mobilità ed il trasporto pubblico locale* [...]”, grazie anche alla costituzione di un gruppo di lavoro con il compito di coordinare gli adempimenti e l'avvio di una campagna informativa sul tema dedicata soprattutto agli Enti locali interessati ed alle imprese del settore.

In merito ai rapporti tra la Regione e Umbria TPL e Mobilità S.p.A., si rinvia al capitolo VIII° “Partecipazioni regionali”, paragrafo 8.3, della presente relazione.

9.2.3. Piano regionale trasporti e Piano di bacino unico regionale

Ai sensi dell'art. 16-*bis*, comma 4, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 – convertito con modificazioni dalla legge n. 135 del 2012 – la Regione Umbria ha adottato il Piano di riprogrammazione dei servizi di trasporto pubblico locale e di trasporto ferroviario regionale, ai fini dell'ottenimento di contributi statali destinati a investimenti o a servizi in materia²⁵¹.

Le disposizioni di attuazione del Piano di riprogrammazione dei servizi sono declinate nel Piano regionale del Trasporto (PRT), disciplinato dall'art. 11 della legge medesima.

²⁵¹ V. deliberazione di Giunta n. 1171 del 21 ottobre 2013 recante “Decreto-Legge 6 luglio 2012, n.95 – convertito con modificazioni della Legge 135 del 2012 – art. 16-*bis*, comma 4, come modificato dall'art.1, comma 301, della Legge n.228 del 2012. Adozione del Piano di riprogrammazione dei servizi di trasporto pubblico locale e di trasporto ferroviario regionale”.

La Regione ha deliberato l'approvazione del PRT 2014-2024 solo a fine 2015²⁵². Il PRT recepisce, sviluppa e approfondisce le linee programmatiche individuate nel Piano di riprogrammazione dei servizi di trasporto pubblico locale e di trasporto ferroviario regionale, ai fini della definizione delle azioni necessarie al raggiungimento degli obiettivi di efficientamento del settore.

Esso configura un sistema coordinato dei trasporti in conformità ai principi ed alle scelte del piano urbanistico strategico territoriale, degli atti di programmazione della Regione e della l.r. 16 dicembre 1997, n.46 (*"Norme per la riqualificazione della rete di trasporto e viaria del territorio regionale e procedure per l'attuazione dei relativi interventi"*).

Il PRT viene integrato dal Piano di Bacino, approvato mediante accordo di programma tra la Regione e le due Province e dai Piani Urbani del traffico redatti dai Comuni.

Il Piano stabilisce altresì i criteri generali per l'individuazione dei servizi minimi, individuati dalla Regione prima della scadenza dei contratti di servizio, previo parere della Commissione consiliare competente e tenendo conto della consistenza della domanda di mobilità dei cittadini e degli studenti nonché del pendolarismo scolastico e lavorativo al fine di assicurare accessibilità a tutti i cittadini che si trovano nel territorio regionale; tiene conto altresì della riduzione della congestione del traffico e dell'inquinamento da emissioni, dell'accesso alla mobilità delle persone a ridotta capacità motoria e sensoriale, della valorizzazione del territorio dal punto di vista naturale e culturale.

Contestualmente all'approvazione del PRT, è prevista l'approvazione ai sensi della l.r. n. 37/98, art.12, del Piano di Bacino Unico Regionale (PdBUR), limitatamente alla parte strutturale.

Già nella precedente relazione sul giudizio di parificazione del rendiconto 2017 la Regione motivava la mancata approvazione della parte esecutiva del PdBUR con il ritardo degli Enti locali nel produrre i programmi di esercizio dei servizi urbani di loro competenza, necessari ai fini della redazione del Programma Unico regionale dal quale estrapolare i servizi da porre a base di gara. Tale ritardo, riconducibile alla perplessità degli Enti in merito ai criteri di ripartizione dell'importo che il Fondo regionale trasporti metteva a loro disposizione, era anche motivo di rallentamento nel percorso diretto all'esperimento della gara ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi.

In quella sede, la Regione Umbria, faceva sapere che con la deliberazione di Giunta n. 709 del 25 giugno 2018 erano state messe in atto azioni propedeutiche

²⁵² Deliberazione dell'Assemblea Legislativa del 15 dicembre 2015, n.42, pubblicata nel supplemento ordinario n.1 al B.U.R. – Serie Generale – n.4 del 27 gennaio 2016.

all'emanazione del bando di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi TPL e che era in corso la redazione del Piano di Bacino Unico regionale – parte esecutiva (adozione prevista per la fine dell'anno 2018) da concretizzare nel Programma Unico di esercizio Regionale (PUER) per i servizi di trasporto su gomma, su ferro e lacuali ed eventuali altre forme di trasporto da declinare nel Capitolato Speciale di Appalto e nel Bando di gara.

Tuttavia, nella deliberazione n. 632 del 7/5/2019 avente ad oggetto *"Servizi di Trasporto Pubblico Locale su gomma. Determinazioni"* la Regione ribadisce che con la D.G.R. n.709 del 2018 aveva inteso accelerare il processo di preadozione degli atti funzionali all'avvio della gara ad evidenza pubblica.

Da ciò si evince che a tale data la parte esecutiva del Piano di Bacino Unico Regionale ed il Programma di Esercizio Unico Regionale non sono stati ancora approvati e che non è stato stipulato pertanto l'accordo di programma per la ripartizione dei finanziamenti tra i Comuni per il trasporto urbano.

9.2.4. Il trasporto pubblico locale su gomma

Come già esposto nella relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto finanziario dello scorso anno, la legge regionale n. 37 del 1998 distingue il servizio di trasporto pubblico regionale e locale su gomma in urbano, extraurbano ed interregionale.

I servizi di trasporto su gomma relativi ai predetti tre bacini di traffico sono stati affidati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica secondo la normativa comunitaria e statale. Di seguito i tre soggetti aggiudicatari del servizio, controllati da Busitalia Sita Nord S.r.l.:

- Bacino 1 – soggetto gestore ISHTAR S.c. a r.l. (Perugino – zona centro – nord Umbria)
- Bacino 2 – soggetto gestore TPL e Mobilità S.c. a r.l. (Spoletino – zona centro Umbria)
- Bacino 3 – soggetto gestore ATC & Partners S.c. a r.l. (Ternano coincidente con l'area geografica della Provincia)

Tutti i contratti stipulati con i gestori dei tre bacini, che risalgono al 2005 e 2006, si trovano in regime di proroga²⁵³ sino ad esperimento della nuova gara ad evidenza pubblica²⁵⁴.

²⁵³ Cfr. Regolamento (CE) n. 1370/2007 – l.r. 3 aprile 2012, n. 5 – l.r. 9 aprile 2013, n. 8

²⁵⁴ Cfr. l.r. 11 aprile 2016, n. 5 "Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2016 - Modificazioni e integrazioni di leggi regionali (Collegato 2016)"

A tal fine la Regione già in sede di giudizio di parifica del rendiconto finanziario dell'esercizio 2017 aveva comunicato che con deliberazione n. 709 del 25/6/2018 erano state avviate le azioni propedeutiche all'attivazione del procedimento per l'emanazione del bando di gara pubblica.

Ad oggi non si registrano novità in merito. La Regione nella nota di riscontro del 21 giugno c.a., comunica che la D.G.R. n. 709/2018 è stata impugnata dalla Società Busitalia Sita Nord S.r.l. presso il TAR Umbria, ed è pendente il giudizio.

Si ricorda che la Regione con la citata D.G.R. n. 709/2018 aveva inteso accelerare l'avvio delle procedure per l'affidamento dei servizi regionali TPL mediante gara ad evidenza pubblica, e contestualmente individuato le risorse relative alla quota del Fondo nazionale per il concorso dello Stato agli oneri del TPL spettante alla stessa Regione per l'anno 2019, quantificandole in € 97.741.239,38.

Al netto degli oneri destinati a finanziare i contratti di servizio su ferro con Trenitalia e Busitalia, la Regione indicava che la risorsa da destinare alla gara ad evidenza pubblica poteva essere determinata in € 40.042.661, con una netta riduzione rispetto alla stessa risorsa quantificata in precedenza in € 52.000.000 di oltre 10 milioni di euro.

Con la D.G.R. n. 632 del 2019 la Regione indica in € 21.369.705,32 i crediti vantati al 31.12.2018 dalle tre società di gestione dei servizi TPL su gomma (ISHTAR S.c. a r.l., Mobilità S.c. a r.l., ATC Partners S.c. a r.l., controllate da Busitalia Sita Nord S.r.l.), per il pagamento dei quali non vi è disponibilità sui fondi in precedenza stanziati. Neppure sui fondi utilizzabili per l'anno 2019 sono reperibili le risorse necessarie per soddisfare i crediti delle aziende che nel 2019 sono aumentate ad € 13.048.236,58. Nella medesima delibera è indicato l'importo che gli Enti locali devono ancora versare alla Regione per il rimborso dell'IVA, quantificato in € 21.406.410,03. Il recupero di tale risorsa potrebbe assicurare la totale copertura del disavanzo della gestione al 31 dicembre 2018.

La stessa Regione, inoltre, rileva come il ridotto importo della risorsa programmata per lo svolgimento della gara per l'affidamento del servizio TPL su gomma, quantificato in circa 40 milioni di euro, comporti necessariamente la riduzione di 1/3 del servizio attualmente assicurato, con la probabile incapacità di assicurare nel concreto i servizi minimi ed un forte impatto negativo sui livelli occupazionali (perdita di circa 300-350 addetti).

Richiama altresì la necessità di reperire con immediatezza risorse aggiuntive, anche per dare copertura integrale ai costi di gestione del servizio nel corso del 2019, allo stato pari ad oltre 13 milioni di euro.

Quanto all'importo da porre a base d'asta per l'avvio della gara, la Regione nella nota di riscontro sopra richiamata, riferisce che, nel frattempo, sono state assunte

diverse iniziative al fine di aumentare la dotazione finanziaria prevista dalla D.G.R. n. 709 del 2018.

Con la D.G.R. n. 632 del 07/05/2019, infine, la Regione richiama la necessità di un confronto con tutti i soggetti pubblici coinvolti, anche per la stipula dell'accordo di programma sulla ripartizione del contributo del Fondo nazionale trasporti a seguito del Piano di bacino Unico Regionale.

9.2.5. Il trasporto ferroviario regionale

Relativamente al servizio della linea Sansepolcro – Terni, la Regione Umbria tramite contratto di servizio ha concesso l'esercizio a BUSITALIA – Sita Nord S.r.l., per il periodo 2015 -2019.

Sulle linee Ancona – Foligno – Roma e Roma – Perugia – Firenze, Orte – Terontola, i servizi erano stati concessi a Trenitalia S.p.A. tramite un contratto di servizio in data 11 settembre 2017, per il periodo 2015-2020²⁵⁵. Nel 2018, con deliberazione di Giunta regionale n. 668 del 18/06/2018 è stato approvato lo schema di contratto di servizio per il trasporto in argomento tra la Regione Umbria e Trenitalia S.p.A. per gli anni 2018-2027, con proroga di cinque anni.

Nella scelta della procedura di affidamento diretto mediante stipula del predetto contratto di servizio, la Regione ha inteso procedere in conformità al Regolamento (CE) n. 1370/2007 (ai sensi dell'art. 5, par. 6, per i dieci anni e ai sensi dell'art. 4, par. 4 per gli ulteriori cinque), in ragione della significatività dei nuovi investimenti previsti.

Trenitalia, infatti, aveva presentato una proposta commerciale che offriva condizioni di qualità ed affidabilità del servizio migliorative rispetto alla precedente proposta del 14/12/2016 e tali da giustificare – secondo la Regione - la scelta della procedura di affidamento diretto.

La proposta veniva considerata particolarmente conveniente in termini di efficienza e qualità, in quanto prevedeva:

- a) un volume di produzione dei servizi costante e coerente con la pianificazione regionale;
- b) un importante piano degli investimenti in autofinanziamento di Trenitalia, per un valore complessivo di circa 227,6 milioni di euro, che, unitamente al finanziamento regionale, avrebbe consentito il rinnovo di una buona parte della flotta in uso,

²⁵⁵ Dopo aver superato un periodo di *impasse* dovuto alla definizione del miglioramento delle condizioni economiche e dell'efficientamento del servizio al fine di garantire standard qualitativi adeguati in termini di tempi di percorrenza, pulizia, adeguamento del materiale rotabile ai requisiti necessari per il mantenimento delle tracce sulla linea direttissima Orte-Roma.

sviluppi informatici, adozione di nuove tecnologie, manutenzione impianti, manutenzione ciclica dei treni;

- c) una rilevante previsione di incremento dei ricavi da traffico, grazie al progressivo adeguamento delle tariffe e alla previsione di crescita dei viaggiatori legata al miglioramento della qualità erogata, nonché al recupero dell'evasione da parte di Trenitalia;
- d) un continuo ulteriore efficientamento dei processi produttivi, finalizzato al contenimento del costo operativo unitario del servizio nel periodo contrattuale.

9.2.5.1. Umbria TPL e Mobilità S.p.A. e Rete Ferroviaria Italiana nella gestione della infrastruttura regionale ferroviaria e degli investimenti

Il decreto-legge n. 50 del 2017, come ricordato in premessa, nell'indicare all'art. 47 le diverse modalità con cui le Regioni, nella gestione dell'infrastruttura ferroviaria regionale e dei relativi investimenti, si possono avvalere di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (RFI) come soggetto attuatore, prevede altresì la possibilità di trasferire la concessione dell'infrastruttura ferroviaria regionale in capo allo Stato.

Premesso che con la partecipata Umbria TPL e Mobilità S.p.A. è in essere un contratto di servizio per la gestione della infrastruttura ferroviaria regionale facente parte della linea ex FCU Linea San Sepolcro – Terni²⁵⁶; la Regione riferisce che alla predetta società è riconosciuto un corrispettivo annuale, per l'anno 2018 pari a € 5.431.060,20 (IVA e IRAP compresi), per la gestione dell'infrastruttura ferroviaria e per il mantenimento in esercizio della medesima, anche con eventuali manutenzioni ordinarie (queste ultime di esclusiva competenza della società la quale è l'unica responsabile dell'organizzazione e delle scelte imprenditoriali atte a garantire il perdurare della possibilità di far transitare i treni in sicurezza).

Riferisce altresì che le attività e i costi in capo al concessionario (Umbria TPL e Mobilità S.p.A.) sono relativi all'intera gestione dell'infrastruttura e rientrano nella fattispecie di spese correnti del bilancio regionale.

Già dal 2016 la Regione ha avviato una interlocuzione con Rete Ferroviaria Italiana e con il Ministero Infrastrutture e Trasporti al fine di ricondurre nel perimetro della rete nazionale la ferrovia centrale umbra ed eventualmente retrocederne la proprietà al predetto Ministero. Il supporto normativo di tale iniziativa è stato rinvenuto nell'art. 47 del decreto-legge n. 50/2017.

²⁵⁶ Sulla base di un contratto di programma Umbria TPL e Mobilità S.p.A. ha ottenuto dalla Regione la concessione d'uso gratuito, sino al 20 ottobre 2020, la sede rotabile, le relative pertinenze ed i beni immobili già di proprietà della Regione stessa, esclusivamente patrimoniali.

Alla luce di quanto sopra, la Regione comunica altresì di aver ritenuto doveroso proseguire nel pagamento del corrispettivo, in modo che il concessionario uscente potesse assicurare la continuità del funzionamento e l'ordinaria amministrazione fino al momento fissato per l'esecuzione dei lavori necessari e per il trasferimento della gestione al nuovo e più idoneo concessionario RFI S.p.A..

Infine, la Regione precisa che, in previsione del passaggio a RFI della gestione dell'infrastruttura ferroviaria regionale, è nel proprio interesse traghettare il subentro in modo tale che la stessa RFI possa subentrare alle stesse condizioni economiche previste dall'attuale contratto, almeno fino a quando la ferrovia regionale non sarà inserita nel PIR (Prospetto Informativo della Rete che elabora RFI S.p.A.) e quindi sostenuta economicamente dal concorso dello Stato e non più da risorse proprie della Regione.

Ad oggi, da quanto pubblicato su sito istituzionale, risulta che la Regione Umbria ha sottoscritto il protocollo di intesa con Umbria TPL Mobilità S.p.A. e RFI S.p.A. per il subentro di quest'ultima nella gestione dell'infrastruttura ferroviaria regionale, mediante il conferimento del ramo di azienda ferroviario di Umbria TPL e Mobilità S.p.A. nella società veicolo UM Ferro S.r.l. e contestuale acquisto del 100% del capitale sociale di quest'ultima da parte di RFI S.p.A., che pertanto subentra nella gestione dell'infrastruttura ferroviaria regionale, assorbendo anche i 46 dipendenti che sono pertanto transitati da Ferrovia Centrale Umbra a Rete Ferroviaria Italiana.

9.3. Le fonti di finanziamento dei servizi del TPL

Il trasporto pubblico locale è tuttora uno dei comparti della spesa pubblica finanziato prevalentemente da risorse decise ed erogate dallo Stato, attraverso il Fondo Nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario.

Considerato che il contributo dello Stato non è sufficiente per l'integrale gestione del sistema del trasporto pubblico locale e regionale, la l.r. n. 37 del 1998 e s.m.i. dispone che debbano essere reperite nel bilancio della Regione Umbria le risorse necessarie per finanziare i servizi minimi di trasporto pubblico regionale e locale compresi quelli sperimentali connessi ai predetti servizi minimi, per erogare ai comuni i fondi necessari ai fini dell'applicazione di tariffe speciali in favore di persone disabili e categorie socialmente deboli, nonché per finanziare gli investimenti mirati al miglioramento del servizio di trasporto.

Per quanto riguarda la dotazione del Fondo, come riportato in premessa, il recente decreto-legge n. 50/2017, convertito dalla legge 21 giugno 2017, n.96, ha rideterminato

l'ammontare della risorsa per il 2018, fissandola con legge di Bilancio 2018 (L. n.205 del 2017) in 4.933,054 milioni di euro, in alternativa al precedente meccanismo di quantificazione ancorato al gettito delle accise su benzina e gasolio.

Per il 2018 la quota di spettanza della Regione Umbria ammonta ad € 100,1 milioni.

Lo stanziamento del Fondo nazionale trasporti risulta interamente incassato dalla Regione Umbria per l'importo di 99.470.106,97 (capitolo 00341_E, Titolo I, parte corrente e capitolo C3850_E), e per l'importo di € 625.696,95 (capitolo C3850_E, Titolo 9 – Partite di giro diverse -altre entrate).

Entrata TPL – Fondo Nazionale per il concorso dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale					
TITOLO	CAPITOLO	DESCRIZIONE CAPITOLO	PREVISIONI DEFINITIVE DI COMPETENZA	ACCERTAMENTI	RISCOSSIONI IN C/COMPETENZA
1	00341_E	FONDO PER IL CONCORSO DELLO STATO AGLI ONERI DEL TPL - ART. 1, COMMA 301, LEGGE 228/2012	100.095.803,92	99.470.106,97	99.470.106,97
9	C3850_E	PARTITE DI GIRO DIVERSE - ALTRE ENTRATE	-	625.696,95	625.696,95
		TOTALE FONDO NAZIONALE TRASPORTI	100.095.803,92	100.095.803,92	100.095.803,92

Fonte: elaborazione Sezione regionale di controllo Umbria su bozza di Rendiconto generale della Regione Umbria per l'anno 2018

Nella nota di riscontro del 21 giugno citata in premessa, la Regione ribadisce l'insufficiente dotazione finanziaria del fondo rispetto al fabbisogno del settore.

Ricorda ancora che il decreto interministeriale di riparto del Fondo n. 537 del 7/12/2018, a seguito di verifica del conseguimento degli obiettivi di efficientamento e razionalizzazione della programmazione e gestione dei servizi TPL per l'anno 2017, ha previsto nei confronti di alcune regioni, ivi compresa l'Umbria, l'applicazione delle penalità di cui all'art. 3, comma 5 del DPCM del 26/05/2017.

Al riguardo, nella D.G.R. n. 632 del 2019, la stessa Regione ricorda che non è in grado di garantire il rispetto di tutti gli indicatori trasportistici stabiliti dalla normativa ai fini dell'integrale riparto delle risorse del Fondo nazionale trasporti, a motivo delle ridotte dimensioni del territorio, caratterizzato da aree a domanda debole, senza possibilità di incrementare il rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi.

Nel decreto di riparto del saldo 2018, la penalità è stata indicata in euro 5.906.177,49 e rateizzata in 8 rate a partire dal 2018 (euro 738.272,19 annui dal 2018 al 2025). I meccanismi di cui all'articolo 3, comma 5 del DPCM 26/05/2017, prevedono peraltro che le penalità vengano compensate con le quote di redistribuzione delle stesse tra tutte le Regioni, incluse quelle a cui la penalità viene applicata. La quota annua di penalità pertanto da applicare alla Regione Umbria, a decorrere dal 2018, è stata quantificata in euro 625.696,23²⁵⁷.

In realtà, il decreto n. 404 del 18/12/2018 di impegno ed erogazione del saldo 2018 non ha operato decurtazioni per la Regione Umbria, cui è stata erogata pertanto la somma di euro 20.011.043,62.

Con nota prot. 10052 del 21/12/2018 acquisita in data 28/12/2018, il MIT ha comunicato che l'omessa decurtazione è imputabile ad un errore materiale, cui sarà posto rimedio in sede di riparto dell'anticipazione dell'80% dell'anno 2019.

La Regione Umbria ha accertato il saldo del 2018 (20%) al capitolo 341_E dell'entrata, al netto della decurtazione, in euro 19.385.346,69. La quota indebitamente versata di euro 625.696,23 è stata accertata ed imputata nelle somme "indebitamente versate alla Regione" (capitolo C3850_E delle partite di giro) e contestualmente impegnata nella Parte spesa (capitolo C9890_S delle partite di giro) da riportare nell'esercizio finanziario 2019 a copertura della minore entrata dell'esercizio 2019.

La legge di bilancio per il 2018 (l. n. 205 del 2017) ha fissato lo stanziamento complessivo del Fondo nazionale trasporti per l'anno 2019 in 4.879,554 milioni di euro, in diminuzione rispetto al 2018 di 58 milioni di euro. Tale riduzione è stata disposta anche per gli esercizi successivi. Per la Regione Umbria, la quota del Fondo nazionale per il TPL ammonta ad € 97.741.239,38, tenuto conto, oltre che della quota parte della riduzione dei 58 milioni di euro, anche della rata sopra ricordata.

Per quanto riguarda le risorse complessive stanziare nel bilancio 2018 per il settore trasporti in Umbria, al netto del Fondo nazionale trasporti, si riportano di seguito le tabelle riepilogative di parte corrente e di parte capitale, con le previsioni definitive di competenza ed i relativi accertamenti di fonte sia regionale che statale.

²⁵⁷ Il riparto del saldo 2018 (pari al 20% del Fondo) prevedeva una quota a saldo di euro 20.011.043,62, che al netto della suddetta decurtazione risultava pari ad euro 19.385.346,69.

Entrate TPL Bilancio 2018 - Parte corrente

TITOLO	CAPITOLO	DESCRIZIONE CAPITOLO	PREVISIONI DEFINITIVE DI COMPETENZA	ACCERTAMENTI
2	02997_E	CONTRIBUTO STRAORDINARIO DELLO STATO PER IL SISTEMA DI TRASPORTO REGIONALE DI CUI ALL'ART. 27, COMMA 8- <i>SEPTIES</i> d.l. n. 50/2017 CONVERTITO IN l. n. 96/2017	25.820.000,00	25.820.000,00
1		FONDI REGIONALI PER IL PAGAMENTO DEGLI ONERI DERIVANTI DALL'APPLICAZIONE DEL CONTRATTO NAZIONALE COLLETTIVO PER IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE	9.180,00	9.180,00
1		FONDI REGIONALI PER IL PAGAMENTO DEI CONTRATTI DI SERVIZIO PUBBLICO PER IL TRASPORTO FERROVIARIO	5.041.102,38	4.981.342,58
		TOTALE ENTRATE CORRENTI DESTINATE AL FINANZIAMENTO DELLE SPESE CORRENTI TPL	30.870.282,38	30.810.522,58

Fonte: elaborazione Sezione regionale di controllo Umbria su bozza di Rendiconto generale della Regione Umbria per l'anno 2018

I dati mostrano che le risorse riconducibili a fondi regionali ammontano ad € 4.990.522,58, mentre € 25.820.000,00, interamente riscossi, provengono dal contributo straordinario disposto dai commi 8-*septies* e 8-*octies*, del d.l. n. 50/2017, art. 27, quale anticipazione erogata a favore della Regione Umbria su fondi CIPE – FSC 2014-2020 (destinate agli investimenti) per consentire il pagamento dei debiti nei confronti di Busitalia Sita Nord S.r.l. e sue controllate.

Entrate TPL Bilancio 2018 - Parte capitale

TITOLO	CAPITOLO	DESCRIZIONE CAPITOLO	PREVISIONI DEFINITIVE DI COMPETENZA	ACCERTAMENTI	RISCOSSIONI	RESIDUI ATTIVI DI COMPETENZA
4	01224_E	RISORSE DEL M.I.T. PER INTERVENTI SU ITINERARI TURISTICI DENOMINATI CAMMINI, DECRETO 06/03/2017 N. 63 - CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A AMMINISTRAZIONI LOCALI (RIF. CAP. 07336_S)	90.000,00	26.000,00	18.000,00	8.000,00
4	03009_E	DECRETO M.I.T. 345/2016 RISORSE l. n. 190/2014 PER RINNOVO AUTOBUS TPL REGIONALE E INTERREGIONALE ANNUALITA' 2015 E 2016 (RIF. CAP. 07405_S)	5.272.518,43	-	-	-
4	03235_E	FONDI M.I.T. DELIBERA CIPE N. 54/2016, PIANO OPERATIVO INFRASTRUTTURE FSC 2014-2020, INTERVENTI PER IL TRASPORTO PUBBLICO URBANO E METROPOLITANO (ASSE TEMATICO C) CONVENZIONE DEL 16/7/2018 - (RIF. CAP. 07366_S) -	23.000.000,00	17.789.196,17	-	17.789.196,17

		CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI DA AMM.NI CENTRALI				
4	03236_E	FONDI M.I.T. DELIBERA CIPE N. 54/2016, PIANO OPERATIVO INFRASTRUTTURE FSC 2014- 2020, SICUREZZA FERROVIARIA (ASSE TEMATICO F) CONVENZIONE DEL 21/6/2018 - (RIF. CAP. 07366_S) - CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI DA AMM.NI CENTRALI	226.000,00	-	-	-
4	02891_E	FONDI DELLA RETE FERROVIARIA ITALIANA S.P.A. (RFI) PER LA REALIZZAZIONE DEI LAVORI DERIVANTI DALLA SOPPRESSIONE DI N. 4 PASSAGGI A LIVELLO DELLA LINEA FOLIGNO - TERONTOLA	228.606,00	-	-	-
AVANZO	00003_E	AVANZO FINANZIARIO DERIVANTE DA FONDI STANZIATI A FRONTE DI ENTRATE CON VINCOLO DI DESTINAZIONE NON UTILIZZATI ALLA CHIUSURA DEL PRECEDENTE ESERCIZIO E REISCritte NELLA COMPETENZA DELL'ESERCIZIO IN CORSO	1.000.000,00	-	-	-
		TOTALE ENTRATE DI PARTE CAPITALE DESTINATE AL FINANZIAMENTO DEGLI INVESTIMENTI PER IL TPL	29.817.124,43	17.815.196,17	18.000,00	17.797.196,17

Fonte: elaborazione Sezione regionale di controllo Umbria su bozza di Rendiconto generale della Regione Umbria per l'anno 2018

I dati mostrano risorse statali in conto capitale provenienti dal MIT accertate per € 26.000,00 e rimosse per € 18.000,00, nonché fondi MIT provenienti dalla delibera CIPE n. 54/2016 – FSC 2014-2020 accertati per € 17.789.196,17. Questi ultimi non risultano tuttavia riscossi, verosimilmente in quanto correlati alle anticipazioni già erogate alla Regione Umbria sia nel 2017 (di € 20.000.000,00) che nel 2018 (di € 25.820.000,00) in attuazione dell'art. 27, commi 8-*septies* e 8-*octies*, del d.l. n. 50/2017, al fine di provvedere al pagamento dei debiti nei confronti di Busitalia Sita Nord S.r.l. e sue controllate.

Occorre accennare, da ultimo, alla richiesta avanzata già nel 2017 dal Comune di Perugia volta ad ottenere un riequilibrio sulla ripartizione del Fondo a beneficio della mobilità alternativa assicurata dal Minimetrol.

Al riguardo, la Regione, nel richiamare il disposto dall'art. 2-*bis*, comma 1, lettera a) della l.r. n. 37/1998, precisava che sarebbe stato necessario procedere ad una corrispondente riduzione delle risorse destinate agli altri sistemi di mobilità²⁵⁸.

La Regione rappresentava, pertanto, la necessità di acquisire al riguardo una specifica relazione tecnica.

In risposta alla richiesta istruttoria di aggiornamento sullo stato del finanziamento della mobilità alternativa, la Regione ha sostanzialmente ribadito le limitazioni poste dalla normativa regionale sopra ricordata. Riferisce, in particolare, che le città umbre interessate dai sistemi di "mobilità alternativa" possono essere destinatarie di contributi solo a fronte di corrispondenti riduzioni di altri sistemi di mobilità. Chiarisce, infine, che per l'anno 2018 non sono state stanziare risorse per la mobilità alternativa.

9.4. La spesa per il TPL

Nel Rendiconto finanziario 2018 della Regione Umbria, la spesa per il trasporto pubblico regionale e locale è allocata all'interno della *Missione 10 – Trasporti e Diritto alla Mobilità*.

Dai dati di preconsuntivo la spesa di parte corrente ammonta ad € 130.837.549,68 e quella di parte capitale ad € 22.815.196,17.

Entrambe le voci sono in aumento rispetto al 2017, laddove gli impegni di spesa di parte corrente e di parte capitale ammontavano rispettivamente a € 121.922.493,94 e a soli 2.000.000,00.

In relazione alla complessiva spesa per il TPL, la Regione Umbria ha trasmesso la seguente tabella riepilogativa degli impegni assunti nell'esercizio con le relative risorse di fonte statale e regionale.

²⁵⁸ Cfr. l.r. 18 novembre 1998, n. 37, art. 2-*bis*, comma 1, lett. a) "Ai fini della presente legge si intende: a) per sistema di trasporto pubblico regionale e locale tradizionale quello effettuato con treni, autobus, natanti, tranvie, filovie, metropolitane, nonché sistemi a fune su sede fissa, scale mobili, ascensori e tappeti mobili che abbiano particolare rilevanza sulla mobilità urbana, con conseguente riduzione degli altri sistemi di mobilità".

Titolo	CAPITOLO SPESA	DESCRIZIONE CAPITOLO	PROG RAMMA	DESCRIZIONE PROGRAMMA	FINANZIAMENTO	STANZIAMENTO 2018	SOMME IMPEGNATE
1	03132_S	SPESE PER TRASPORTO PUBBLICO LOCALE.ART. 1, COMMA301, LEGGE 228/2012. (RIF. CAP. 341_E) - TRASFER. CORRENTI IMPRESE	1002	TRASPORTO PUBBLICO LOCALE	FONDO TRASPORTI	6.200.000,00	6.200.000,00
1	A3132_S	SPESE PER TRASPORTO PUBBLICO LOCALE.ART. 1, COMMA301, LEGGE 228/2012. (RIF. CAP. 341_E) - CONTRATTI SERV. PUBBLICO	1002	TRASPORTO PUBBLICO LOCALE	FONDO TRASPORTI	3.399.375,72	3.384.287,52
1	B3132_S	SPESE PER TRASPORTO PUBBLICO LOCALE.ART. 1, COMMA301, LEGGE 228/2012. (RIF. CAP. 341_E) - TRASFER. CORRENTI AMM.NI LOCALI	1002	TRASPORTO PUBBLICO LOCALE	FONDO TRASPORTI	37.919.013,37	37.919.013,33
1	D3132_S	SPESE PER TRASPORTO PUBBLICO LOCALE.ART. 1, COMMA301, LEGGE 228/2012. (RIF. CAP. 341_E) - CONTRATTI DI SERVIZIO PUBBLICO	1001	TRASPORTO FERROVIARIO	FONDO TRASPORTI	47.336.752,14	47.336.752,13
1	E3132_S	SPESE PER TRASPORTO PUBBLICO LOCALE.ART. 1, COMMA301, LEGGE 228/2012. (RIF. CAP. 341_E) - CONTRATTI DI SERVIZIO PUBBLICO	1001	TRASPORTO FERROVIARIO	FONDO TRASPORTI	449.717,62	449.717,62
1	G3132_S	SPESE PER TRASPORTO PUBBLICO LOCALE.ART. 1, COMMA301, LEGGE 228/2012. (RIF. CAP. 341_E) - CONTRATTI DI SERVIZIO PUBBLICO	1002	TRASPORTO PUBBLICO LOCALE	FONDO TRASPORTI	1.430.000,00	1.430.000,00
1	H3132_S	SPESE PER TRASPORTO PUBBLICO LOCALE. ART. 1, COMMA301, LEGGE 228/2012. (RIF. CAP. 341_E) - CONTRATTI DI SERVIZIO PUBBLICO	1002	TRASPORTO PUBBLICO LOCALE	FONDO TRASPORTI	3.360.945,07	3.360.945,07
1	03129/8021_S	SPESA PER IL FINANZIAMENTO DEGLI ONERI DERIVANTI DALL'APPLICAZIONE DEL CONTRATTO NAZIONALE COLLETTIVO DEGLI AUTOFERROTRANVIERI -	1002	TRASPORTO PUBBLICO LOCALE	CONTRIBUTO STRAORDINARIO MIT EX ART. DL 50/2017	6.500.000,00	6.500.000,00
1	A3129/8021_S	SPESA PER IL FINANZIAMENTO DEGLI ONERI DERIVANTI DALL'APPLICAZIONE DEL CONTRATTO NAZIONALE COLLETTIVO	1001	TRASPORTO FERROVIARIO	CONTRIBUTO STRAORDINARIO MIT EX ART. DL 50/2017	2.000.000,00	2.000.000,00
1	B3132/8021_S	SPESE PER TRASPORTO PUBBLICO LOCALE. ART. 1 COMMA301, LEGGE 228/2012. FONDI STATALI ART.27, COMMA 8-SEPTIES D.L. 50/2017 CONVERTITO IN L. 06/2017	1002	TRASPORTO PUBBLICO LOCALE	CONTRIBUTO STRAORDINARIO MIT EX ART. DL 50/2017	17.320.000,00	16.920.046,55
2	07336_S	SPESE PER INTERVENTI SUTINERARI TURISTICI DENOMINATI "CAMMINI", DECRETO 06/03/2017 N. 63 - CONTRIBUTI AGLI INVEST. A AMM. LOCALI (RIF. CAP. 01234)	1004	ALTRE MODALITA' DI TRASPORTO	Fondi Min.Infr.Trasp	90.000,00	26.000,00
2	07405_S	UTILIZZO RISORSE M.I.T. ANNUALITA' 2015 E 2016 D.M345/2016 PER RINNOVO AUTOBUS TPL (RIF. CAP. 03009_E) CONTR. AGLI INVESTIMENTI ALTRE IMPRESE	1002	TRASPORTO PUBBLICO LOCALE	Fondi Min.Infr.Trasp	5.272.518,43	-
2	07366_S	DELIBERA CIPE N. 54/2016, PIANO OPERATIVO INFRASTRUTTURE FSC 2014-2020, INTERVENTI PER IL TRASPORTO URBANO E METROPOLITANO (ASSE TEMATICO C) - (RIF. CAP. 03235_E) - CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI ALTRE IMPRESE	1001	TRASPORTO FERROVIARIO	Ministero Inr.Trasp	23.200.000,00	17.789.196,17
2	07367_S	DELIBERA CIPE N. 54/2016, PIANO OPERATIVO INFRASTRUTTURE FSC 2014-2020, SICUREZZA FERROVIARIA (ASSE TEMATICO F) - (RIF. CAP. 03236_E) - CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI ALTRE IMPRESE	1001	TRASPORTO FERROVIARIO	Ministero Inr.Trasp	226.000,00	-
2	07374_S	SPESE PER LA REALIZZAZIONE DEI LAVORI DERIVANTI DALLA SOPPRESSIONE DI N.4 PASSAGGI ALIVELLO DELLALINEA FOLIGNO-TERONTOLA.FONDI DELLARETE FERROVIA-RIA ITALIANA S.p.A (RFI).	1001	TRASPORTO FERROVIARIO	Ministero Inr.Trasp	228.606,00	-
2	07365_S	SPESE PER GLI INVESTIMENTI A FAVORE DELLAFCU.ARTT. 8 E 15 DEL D.LGS. 422/97.(RIF. E/UPB4.03.011-CAP. 1175)	1001	TRASPORTO FERROVIARIO	Avanzo vincolato	1.000.000,00	1.000.000,00
1	03129_S	ONERI DERIVANTI DALL'APPLICAZIONE DEL CONTRATTO NAZIONALE COLLETTIVO DEGLI	1002	TRASPORTO PUBBLICO LOCALE	FONDI REGIONALI	9.180,00	9.180,00
1	E3132/8020_S	LOCALE ART. 1, COMMA301, LEGGE 228/2012. FONDI REGIONALI - CONTRATTI DI SERVIZIO PUBBLICO	1001	TRASPORTO FERROVIARIO	FONDI REGIONALI	5.041.102,38	4.981.342,58
TOTALE						160.983.210,73	149.306.480,97

Fonte : Regione Umbria Direzione Regionale Governo del territorio e paesaggio. Protezione civile. Infrastrutture e mobilità.

9.4.1. La spesa di parte corrente

Le tabelle di seguito riportate mostrano la ripartizione per programmi delle risorse destinate al finanziamento della spesa del trasporto pubblico regionale e locale di parte corrente, pari – come si è detto - ad € 130.837.549,68.

Spesa TPL Bilancio 2018 - Parte corrente (Programma 01)

TITOLO	CAPITOLO	PROGRAMMA	DESCRIZIONE CAPITOLO	PREVISIONI DEFINITIVE DI COMPETENZA	IMPEGNI	FONDO PLURIENNALE VINCOLATO	ECONOMIE DI COMPETENZA	PAGAMENTI IN C/COMPETENZA	RESIDUI PASSIVI DA ESERCIZIO DI COMPETENZA
1	D3132_S	1001	SPESE PER TRASPORTO PUBBLICO LOCALE.ART. 1, COMMA301, LEGGE 228/2012. (RIF. CAP. 341_E) -CONTRATTI DI SERVIZIO PUBBLICO	47.336.752,14	47.336.752,13	-	0,01	41.603.661,18	5.733.090,95
1	E3132_S	1001	SPESE PER TRASPORTO PUBBLICO LOCALE.ART. 1, COMMA301, LEGGE 228/2012. (RIF. CAP. 341_E) -CONTRATTI DI SERVIZIO PUBBLICO	449.717,62	449.717,62	-	-	-	449.717,62
			TOTALE SPESE CORRENTI FINANZIATE CON FONDO NAZIONALE TRASPORTI	47.786.469,76	47.786.469,75	-	0,01	41.603.661,18	6.182.808,57
1	A3129/8021_S	1001	SPESE PER IL FINANZIAMENTO DEGLI ONERI DERIVANTI DALL'APPLICAZIONE DEL CONTRATTO NAZIONALE COLLETTIVO DEGLI AUTOEROTRANVIERI - ART.1,COMMA3,LETT.A, L.4.8.1990 N.226-FONDI STATALI ART.27, COMMA 8-SEPTIES d.l. n. 50/2017 CONVERTITO IN l. n. 96/2017. TRASFER.CORRENTI A IMPRESE (RIF. CAP. 02997_E)	2.000.000,00	2.000.000,00	-	-	2.000.000,00	-
			TOTALE SPESE CORRENTI FINANZIATE CON CONTRIBUTO STRAORD. STATO EX d.l. n. 50/2017	2.000.000,00	2.000.000,00	-	-	2.000.000,00	-
1	E3132/8020_S	1001	SPESE PER TRASPORTO PUBBLICO LOCALE ART. 1, COMMA301, LEGGE 228/2012- FONDI REGIONALI - CONTRATTI DI SERVIZIO PUBBLICO	5.041.102,38	4.981.342,58	-	59.759,80	4.402.795,10	578.547,48
			TOTALE SPESE CORRENTI FINANZIATE CON FONDI REGIONALI	5.041.102,38	4.981.342,58	-	59.759,80	4.402.795,10	578.547,48

TOTALE SPESE CORRENTI TPL - Programma 01	54.827.572,14	54.767.812,33	-	59.759,81	48.006.456,28	6.761.356,05

Fonte: elaborazione Sezione regionale di controllo Umbria su bozza di Rendiconto generale della Regione Umbria per l'anno 2018

Spesa TPL Bilancio 2018 - Parte corrente (Programma 02)

TITOLO	CAPITOLO	PROGRAMMA	DESCRIZIONE CAPITOLO	PREVISIONI DEFINITIVE DI COMPETENZA	IMPEGNI	FONDO PLURIENNALE VINCOLATO	ECONOMIE DI COMPETENZA	PAGAMENTI IN C/COMPETENZA	RESIDUI PASSIVI DA ESERCIZIO DI COMPETENZA
1	03132_S	1002	SPESE PER TRASPORTO PUBBLICO LOCALE.ART. 1, COMMA301, LEGGE 228/2012. (RIF. CAP. 341_E) - TRASFER. CORRENTI IMPRESE	6.200.000,00	4.955.553,42	1.244.446,58	-	4.955.553,42	-
1	A3132_S	1002	SPESE PER TRASPORTO PUBBLICO LOCALE.ART. 1, COMMA301, LEGGE 228/2012. (RIF. CAP. 341_E) - CONTRATTI SERV. PUBBLICO	3.399.375,72	3.384.287,52	-	15.088,20	2.293.427,78	1.090.859,74
1	B3132_S	1002	SPESE PER TRASPORTO PUBBLICO LOCALE.ART. 1, COMMA301, LEGGE 228/2012. (RIF. CAP. 341_E) - TRASFER. CORRENTI AMM.NI LOCALI	37.919.013,37	37.919.013,33	-	0,04	33.897.560,88	4.021.452,45
1	G3132_S	1002	SPESE PER TRASPORTO PUBBLICO LOCALE.ART. 1, COMMA301, LEGGE 228/2012. (RIF. CAP. 341_E) - CONTRATTI SERVIZIO PUBBLICO	1.430.000,00	1.430.000,00	-	-	1.001.000,00	429.000,00
1	H3132_S	1002	SPESE PER TRASPORTO PUBBLICO LOCALE. ART. 1, COMMA301, LEGGE 228/2012. (RIF. CAP. 341_E) - TRASF.CORR. A ALTRE IMPRESE	3.360.945,07	3.360.945,07	-	-	-	3.360.945,07
			TOTALE SPESE CORRENTI FINANZIATE CON FONDO NAZIONALE TRASPORTI	52.309.334,16	51.049.799,34	1.244.446,58	15.088,24	42.147.542,08	8.902.257,26
1	03129/8021_S	1002	SPESA PER IL FINANZIAMENTO DEGLI ONERI DERIVANTI DALL'APPLICAZIONE DEL CONTRATTO NAZIONALE COLLETTIVO DEGLI AUTOFERROTRANVIERI -ART.1,COMMA3,LETT.A, L.4.8.1990 N.226-FONDI STATALI ART.27, COMMA 8-SEPTIES d.l. 50/2017 CONVERTITO IN l. n. 96/2017.(RIF. CAP. 02997 E)	6.846.264,88	6.846.264,88	-	-	6.846.264,88	-
1	B3132/8021_S	1002	SPESE PER TRASPORTO PUBBLICO LOCALE. ART. 1 COMMA301, LEGGE 228/2012- FONDI STATALI ART.27, COMMA 8- d.l. n. 50/2017 CONVERTITO IN L.96/2017 -TRASFER.CORRENTI AMM.NI LOCALI -(RIF. CAP. 02997 E)	17.320.000,00	16.717.473,02	202.573,53	399.953,45	14.838.331,16	1.879.141,86
			TOTALE SPESE CORRENTI FINANZIATE CON CONTRIBUTO STRAORD. STATO EX d.l. n. 50/2017	24.166.264,88	23.563.737,90	202.573,53	399.953,45	21.684.596,04	1.879.141,86
1	03129_S	1002	SPESA PER IL FINANZIAMENTO DEGLI ONERIDERIVANTIDALL'APPLICAZIONE DEL CONTRATTO NAZIONALECOLLETTIVO DEGLI AUTOFERROTRANVIERI -ART.1,COMMA3,LETT.A, L.4.8.1990 N.226-	9.180,00	9.180,00	-	-	9.180,00	-
			TOTALE SPESE CORRENTI FINANZIATE CON FONDI REGIONALI	9.180,00	9.180,00	-	-	9.180,00	-
TOTALE SPESE CORRENTI TPL - Programma 02				76.484.779,04	74.622.717,24	1.447.020,11	415.041,69	63.841.318,12	10.781.399,12

Fonte: elaborazione Sezione regionale di controllo Umbria su bozza di Rendiconto generale della Regione Umbria per l'anno 2018

Le tabelle mostrano che le risorse impegnate in parte corrente per il programma 01 – Trasporto ferroviario ammontano a circa 54 milioni di euro, in diminuzione rispetto al precedente esercizio 2017 di circa 58 milioni di euro.

Per il programma 01 – Trasporto pubblico locale su gomma, le risorse impegnate ammontano a circa 74 milioni di euro, in sensibile aumento rispetto al precedente esercizio 2017 di circa 63 milioni di euro.

Si ricorda che nella parte corrente figurano impegni di spesa volti al pagamento dei debiti nei confronti di Busitalia Sita Nord S.r.l. e sue controllate, per la cui copertura l'art. 27, commi 8-*septies* e 8-*octies*, del d.l. n. 50/2017 ha concesso un contributo straordinario di 25,82 milioni di euro per il 2018 quale acconto sul FSC - programmazione 2014-2010, quest'ultimo destinato agli investimenti.

Si evidenzia che il dato riportato in tabella di cui all'impegno di spesa n. 03129/8021_S, pari a € 6.846.254,88, è stato desunto dal preconsuntivo. Lo stesso non coincide con quello fornito dalla Regione in sede istruttoria, pari a € 6.500.000,00.

9.4.2. La spesa di parte capitale e le azioni nel campo degli investimenti

La seguente tabella mostra i dati della spesa di parte capitale relativa al trasporto pubblico regionale e locale, pari ad € 18.815.196,17, unitamente alle relative risorse.

Spesa TPL Bilancio 2018 - Parte capitale

TITOLO	CAPITOLO	PROGRAMMA	DESCRIZIONE CAPITOLO	PREVISIONI DEFINITIVE DI COMPETENZA	IMPEGNI	FONDO PLURIENNALE VINCOLATO	ECONOMIE DI COMPETENZA	PAGAMENTI IN C/COMPETENZA	RESIDUI PASSIVI DA ESERCIZIO DI COMPETENZA
2	07336_S	1004	SPESE PER INTERVENTI SU ITINERARI TURISTICI DENOMINATI CAMMINI, DECRETO 06/03/2017 N. 63 - CONTRIBUTI AGLI INVEST. A AMM. LOCALI - (RIF. CAP.01224)	90.000,00	26.000,00	-	64.000,00	26.000,00	-
2	07405_S	1002	UTILIZZO RISORSE M.I.T. ANNUALITA' 2015 E 2016 D.M345/2016 PER RINNOVO AUTOBUS TPL(RIF. CAP. 03009_E) CONTR. AGLI INVESTIMENTI ALTREIMPRESE	5.272.518,43	-	-	5.272.518,43	-	-
2	07366_S	1001	DELIBERA CIPE N. 54/2016, PIANO OPERATIVO INFRASTRUTTURE FSC 2014-2020, INTERVENTI PER IL TRASPORTOURBANO E METROPOLITANO (ASSE TEMATICO C) -(RIF. CAP. 03235_E)- CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTIALTRE IMPRESE	23.200.000,00	17.789.196,17	-	5.410.803,83	17.789.196,17	-
2	07367_S	1001	DELIBERA CIPE N. 54/2016, PIANO OPERATIVO INFRASTRUTTURE FSC 2014-2020, SICUREZZA FERROVIARIA (ASSE TEMATICO F) - (RIF. CAP.03236_E)-CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI ALTRE IMPRESE	226.000,00	-	-	226.000,00	-	-
2	07374_S	1001	SPESE PER LA REALIZZAZIONE DEI LAVORIDERIVANTIDALLA SOPPRESSIONE DI N.4 PASSAGGI ALIVELLO DELLALINEA FOLIGNO-TERONTOLA.FONDI DELLARETE FERROVIA-RIA ITALIANA S.p.A (RFI).	228.606,00	-	-	228.606,00	-	-
2	07365_S	1001	SPESE PER GLI INVESTIMENTI A FAVORE DELLAFCU.ARTT. 8 E 15 DEL D.LGS. 422/97.(RIF. E/UPB4.03.011 - CAP. 1175)	5.000.000,00	1.000.000,00	4.000.000,00	-	-	1.000.000,00
				34.017.124,43	18.815.196,17	4.000.000,00	11.201.928,26	17.815.196,17	1.000.000,00

Fonte: elaborazione Sezione regionale di controllo Umbria su bozza di Rendiconto generale della Regione Umbria per l'anno 2018

La tabella mostra che gli unici investimenti effettuati riguardano interventi su itinerari turistici (programma 04 – Altre modalità di trasporto) per il trasporto urbano (risorse del FSC 2014-2020 di cui alla delibera CIPE n.54/2016) e investimenti sulla Ferrovia Centrale Umbra (FCU).

Si prospettano di seguito le risorse destinate all'Umbria con la delibera CIPE n.54/2016 – FSC 2014-2020.

Linea di azione definita per l'Umbria	Intervento	Risorse finanziarie (ML €)
Interventi per il miglioramento funzionale e prestazionale delle infrastrutture esistenti, riducendo strozzature e colli di bottiglia	Potenziamento della linea Foligno-Perugia-Terontola (prima fase)	32,00
Interventi per il potenziamento del trasporto rapido di massa nelle aree urbane e metropolitane, completamenti di itinerari già programmati/nuovi itinerari	Potenziamento e ammodernamento Ferrovia Centrale Umbra	51,00
Potenziare i servizi di trasporto pubblico ferroviario regionale e interregionale su tratte dotate di domanda potenziale significativa	Acquisto materiale rotabile ferroviario	6,688
Rinnovo materiale rotabile	Acquisto materiale rotabile su gomma	1,672
Potenziare i servizi di trasporto pubblico ferroviario regionale e interregionale	Vari	2,226

D.M. n. 308 del 16 settembre 2016

Linea di azione definita per l'Umbria	Risorse finanziarie (MC)
Programma soppressione passaggi a livello	1.423.168,84

Per quanto riguarda lo stato di attuazione degli investimenti, in particolare riferiti alle risorse assegnate con la menzionata delibera CIPE n. 54/2016, per le quali nel 2017 non risultava ancora attivato alcun investimento, la Regione, in riscontro alla nota istruttoria, richiama le D.G.R. n. 1045 del 26/09/2018 e D.G.R. n. 1322 del 19/11/2018 in cui prende atto della disponibilità di ulteriori 6 milioni di euro, di cui alle delibere CIPE n.98/2017 e n. 12/2018 ex D.M. 16/04/2018, a valere sulle risorse finanziarie già stanziare di 51 milioni di euro per interventi di potenziamento e ammodernamento della Ferrovia Centrale Umbra.

Conseguentemente, con Determinazione Dirigenziale n. 10691 del 17 ottobre 2018, sono state impegnate a favore di RFI S.p.A. risorse per € 17.789.196,17, a fronte di uno stanziamento di € 23.200.000,00, per lavori sulla Ferrovia Centrale Umbra. Detti lavori sono stati realizzati e risultano interamente pagati nell'esercizio 2018 dalla Regione con proprie risorse.

Di seguito i pagamenti effettuati:

- € 5.100.000,00 anticipazione erogata con determinazione Dirigenziale n. 10966 del 23/10/2018;
- € 5.000.000,00 liquidazione erogata con determinazione Dirigenziale n. 12721 del 30/11/2018;
- € 5.000.000,00 liquidazione erogata con determinazione Dirigenziale n. 12971 del 05/12/2018;
- € 2.689.196,22 liquidazione erogata con determinazione Dirigenziale n. 13582 del 13/12/2018.

Le risorse di parte capitale per il suddetto investimento, accertate nel preconsuntivo 2018 al capitolo 03235_e, Titolo 4, sono riconducibili a Fondi MIT (delibera CIPE n. 54/2016). Su tali risorse non risulta alcuna riscossione.

Ed invero, la riscossione di tali risorse, verosimilmente, non dovrebbe aver luogo, stante l'erogazione del contributo straordinario disposto dal più volte citato art. 27, commi 8-*septies* e 8-*octies* del d.l. n. 50/2017, finalizzato al pagamento dei debiti pregressi nei confronti di Busitalia Sita Nord S.r.l. e sue controllate, comunque rilevante quale acconto a valere sul FSC 2014-2020, Delibera CIPE n. 54/2016.

Per quanto concerne gli altri investimenti, € 26.000,00 sono stati impegnati e interamente pagati per interventi su itinerari turistici denominati "cammini" (programma 04, capitolo 07336_S, Titolo 2). A fronte di tale intervento la Regione non ha trasmesso i relativi atti.

Altro intervento riguarda gli investimenti a favore della FCU, per i quali a fronte di uno stanziamento di € 5.000.000,00 (proveniente da avanzo finanziario con vincolo di destinazione) risulta impegnata dalla Regione la somma di € 1.000.000,00, al 31 dicembre 2018 ancora da pagare (a residuo per € 1.000.000,00). I restanti € 4.000.000,00 risultano imputati al Fondo Pluriennale Vincolato. A fronte di tale intervento la Regione non ha trasmesso i relativi atti.

Si osserva che, per quanto riguarda i fondi di cui alla delibera CIPE n. 54/2016 – FSC 2014-2020, allo stato attuale, risultano utilizzate dalla Regione risorse per soli € 17.789.196,17 a valere sullo stanziamento originario di 51 milioni di euro.

Sul punto, in adesione alla richiesta istruttoria sullo stato di attuazione dei suddetti programmi di spesa, la Regione ha trasmesso la D.G.R. n. 1045 del 26/09/2018, in cui è riportata la rimodulazione dell'originario intervento dei 51 milioni di euro, indicando il 31 dicembre 2019 quale data di perfezionamento dell'obbligazione giuridicamente vincolante.

Rispetto allo stato di attuazione degli interventi di cui alla delibera CIPE n. 54/2016 – FSC 2014-2020, non ancora realizzati, non sono stati forniti elementi in merito alla

programmazione degli stessi, alla tempistica relativa alla pubblicazione del bando di gara, all'aggiudicazione ed all'esecuzione dei lavori e delle forniture. Si ricorda che la D.G.R. n. 705 del 20 giugno 2017 indicava, tra l'altro:

- l'esercizio 2018, per la pubblicazione del bando di gara e l'aggiudicazione definitiva, con esecuzione della fornitura nel 2019 e la consegna del materiale rotabile, collaudo e messa in esercizio nel 2020/2021 – relativamente all'intervento per l'acquisto di materiale rotabile ferroviario di 6,688 milioni di euro;
- l'esercizio 2019, per la pubblicazione del bando di gara e l'aggiudicazione, esecuzione della fornitura, consegna e collaudo con messa in esercizio relativamente all'intervento per l'acquisto di materiale rotabile su gomma di 1,672 milioni di euro;
- l'esercizio 2018, per la pubblicazione del bando di gara e l'aggiudicazione definitiva, con esecuzione dei lavori nel 2019 e collaudo e messa in esercizio nel 2020/2021 relativamente a vari interventi di potenziamento dei servizi di trasporto pubblico ferroviario regionale ed interregionale di 2,226 milioni di euro.

9.5. Considerazioni conclusive

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 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.

Desta 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 gran parte delle risorse che la delibera CIPE n. 54/2016 – FSC programmazione 2014-2020 - destina alla Regione Umbria per infrastrutture ferroviarie e materiale rotabile non sono state ancora utilizzate.

L'attenzione viene richiamata anche sull'esposizione debitoria nei confronti del 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 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 2018

10.1. Premessa

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".

La differenza tra tali "fasi", che in realtà possono anche procedere parallelamente, si avverte sul piano organizzativo, oltre che su quello della diversa consistenza dei relativi interventi e delle gestioni contabili da cui attingere le risorse necessarie.

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"*.

A tale ultimo proposito, si ricorda che, per la Regione Umbria, la contabilità speciale dell'Emergenza è la n. 6020, mentre quella della "Ricostruzione" è la n. 6040.

Ciò che maggiormente rileva, ai fini della parificazione del rendiconto generale della Regione, sono i *"fondi alimentati con le risorse proprie della Regione"*.

10.2. L'Emergenza²⁵⁹

A seguito della sequenza sismica che ha colpito l'Italia centrale a iniziare dal 24.08.2016, con delibera del Consiglio dei Ministri del 25.08.2016 è stato dichiarato, per 180 giorni, lo stato di emergenza nelle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria ed è stata attribuita al Capo del Dipartimento della Protezione Civile la funzione di disciplinare con proprie ordinanze tutte le attività necessarie per fronteggiare l'emergenza. Lo stato di emergenza 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, avente ad oggetto "Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016", come modificato dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145, ha disposto la proroga dello stato di emergenza fino al 31 dicembre 2019.

Le tipologie di spesa ammissibili ai sensi dell'Ord. 388/2016 sono indicate in apposite tabelle fornite dal Dipartimento della Protezione Civile con circolari prot. n. UC/TERAG16/0044398 del 03.09.2016, n. DIP/TERAG16/0064447 del 23.11.2016 e successive integrazioni. Occorre tuttavia precisare che detta elencazione non è esaustiva in quanto le ordinanze emanate dal Capo del Dipartimento della Protezione Civile prevedono anche ulteriori spese, come quelle relative al pagamento di indennità, straordinari e rimborso spese di missione al personale coinvolto nell'assistenza alla popolazione colpita dal sisma e nella gestione dell'emergenza, il ripristino della capacità operativa di risposta alle emergenze del Servizio regionale della protezione civile e le spese per gli urgenti interventi di messa in sicurezza e ripristino della viabilità delle infrastrutture stradali attuate dagli Enti gestori o proprietari.

Oltre ai fondi statali nella contabilità speciale confluiscono anche le risorse private derivanti:

- dai fondi raccolti dalla campagna promossa dalla Regione Umbria quale liberalità che ammontano ad euro € 152.790,60, (di cui 126.170,74 già riversati in contabilità speciale). La Giunta Regionale non ha ancora deliberato sulla loro destinazione.
- dalla campagna "Rinascita Castelluccio" promossa dalla società Nestlé S.p.A. sulla scorta di un protocollo d'intesa con la Regione Umbria ed il Ministero per le Politiche Agricole. I fondi raccolti ammontano ad € 149.342,00 (di cui 136.325,20 già riversati in contabilità speciale) e saranno utilizzati per cofinanziare la realizzazione di una struttura

²⁵⁹ Nell'adunanza del 19 dicembre 2017, con deliberazione n. 148/2017/COMP, la Sezione ha approvato una specifica relazione-referto proprio sull' "Emergenza".

La relazione, a carattere eminentemente ricognitivo, stante anche il perdurare della "fase" emergenziale per tutto il 2017, che non ha consentito – anche per questa ragione – alcuna analisi "di" e/o "sulla" gestione della stessa, illustra dettagliatamente le fonti normative dell' "Emergenza", l'organizzazione operativa e le modalità di erogazione e rendicontazione delle relative risorse.

temporanea nella frazione di Castelluccio del Comune di Norcia dove saranno delocalizzate le attività produttive e commerciali.

A parziale copertura finanziaria dei fondi emergenziali, con nota DIP/TERAG_SM/0060764 del 26.09.2017, il Capo del Dipartimento di Protezione Civile ha comunicato la definitiva mobilitazione nel *Fondo di solidarietà dell'Unione Europea (FSUE)* a favore dell'Italia in data 13.09.2017, rammentando che le risorse dovranno essere utilizzate "entro un periodo di diciotto mesi a decorrere dalla data in cui la Commissione ha erogato l'intero importo dell'assistenza". Il termine ultimo comunicato dal DPC per l'utilizzo dei fondi europei è il 6 maggio 2019.

10.2.1. La contabilità speciale n. 6020

Nella sottostante tabella è riepilogata la situazione generale della contabilità speciale n. 6020 dall'inizio dello stato d'emergenza al 31.12.2018:

RIEPILOGO SITUAZIONE CONTABILITA' SPECIALE N. 6020 AL 31.12.2018		
		Totale c.s. 6020 al 31.12.2018
Trasferimenti in anticipazione dal D.P.C.	198.329.082,15	
Trasferimenti a rimborso dal D.P.C.	29.470.222,05	
IMPORTO TRASFERITO PROTEZIONE CIVILE		227.799.304,20
Importi riversati in CS da Equitalia per rinuncia pignoramento Hotel La Macchia	10.393,86	
Importo restituito da CNS per errata fatturazione e versati a CNS x Cogeco7	233.712,00	
Recuperi	10.564,71	
Rimborsi per le spese di pubblicazione bandi da varie ditte	22.978,01	
Liberalità confluite in CS (finalizzate a "Rinascita Castelluccio")	136.325,20	
Liberalità confluite in CS (dal c/c della Regione Umbria)	126.170,74	
ALTRI VERSAMENTI IN CS 6020		540.144,52
Tot. ENTRATE		228.339.448,72
Liquidato		192.296.729,07
Di cui Spese dirette della Regione	121.143.928,24	
Di cui Erogazioni agli Enti locali	71.152.800,83	
Impegnato in liquidazione		445.105,47
TOT. SPESE LIQUIDATE e IN CORSO DI LIQUIDAZIONE		192.741.834,54
Fondi disponibili al 31.12.2018		36.042.719,65

Di seguito si riportano, distinti per voce di spesa, gli importi liquidati dalla Regione Umbria per la gestione dell'emergenza post sisma 2016 fino alla data del 31.12.2018:

	Tipologia di spesa	Importo liquidato
1	SOCCORSO E PRIMA ASSISTENZA ALLA POPOLAZIONE	1.260.138,55
2	ALLESTIMENTO AREE/STRUTTURE TEMPORANEE DI ACCOGLIENZA (tendopoli/altre strutture)	542.711,79
3	GESTIONE AREE/STRUTTURE TEMPORANEE DI ACCOGLIENZA (tendopoli/altre strutture)	725.602,92
4	TRASPORTI PUBBLICI E PRIVATI	486.369,30
5	SISTEMAZIONI ALLOGGIATIVE ALTERNATIVE	15.659.950,77
6	NOLEGGIO E MOVIMENTAZIONE MATERIALI E MEZZI	1.301.180,59
7	MISURE PROVVISORIALI ESEGUITE SIA ATTRAVERSO INTERVENTI IN SOMMA URGENZA SIA IN AMMINISTRAZIONE DIRETTA	10.037.587,22
8	CONTRIBUTI DI AUTONOMA SISTEMAZIONE	46.130.511,61
9	GESTIONE RIFIUTI IN CONFORMITÀ ALLA DISCIPLINA SPECIFICA	627,69
10	SOLUZIONI ABITATIVI DI EMERGENZA (S.A.E.)	37.352.932,40
11	MODULI ABITATIVI PROVVISORI RURALI EMERGENZIALI (M.A.P.R.E.)	2.537.260,31
12	CONTAINER AD USO ABITATIVO/UFFICI	5.573.408,20
13	EDIFICI E STRUTTURE MODULARI AD USO SCOLASTICO	340.424,16
14	MODULI TEMPORANEI PER STABULAZIONE, ALIMENTAZIONE E MUNGITURA ANIMALI - CONSERVAZIONE LATTE	10.692.410,07
15	OPERE DI URBANIZZAZIONE PER S.A.E. - M.A.P.R.E. - SCUOLE - CONTAINER ED ALTRE STRUTTURE MODULARI	34.257.582,09
16	STRUTTURE TEMPORANEE PER ATTIVITA' ECONOMICHE E PRODUTTIVE	9.183.728,14
17	GESTIONE MACERIE	3.684.696,21
18	ONERI DI VOLONTARIATO (Art.9/10 L.194/01)	136.412,80
	SPESE PER IL PERSONALE	552.210,07
	RIPRISTINO DELLA VIABILITA'	2.110.976,77
	RIPRISTINO DELLA COLONA MOBILE	5.616,68
	Anticipazioni agli EE.LL. (non distinte per voce di spesa)	9.724.390,73
	TOTALE LIQUIDATO	192.296.729,07

10.2.2. Il sistema dei controlli sull'Emergenza

Il sistema dei controlli dei fondi dell'*Emergenza*, ex contabilità speciale n. 6020, assume, oltre che una sua intrinseca rilevanza "diretta", anche una rilevanza "indiretta", per i riflessi che i controlli hanno in concreto sul flusso dei trasferimenti e, quindi, sulla reale capacità di spesa.

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 stimato²⁶⁰.

Successivamente, le "ulteriori anticipazioni di cassa" sono state disposte sulla base delle "*schede di monitoraggio*" della spesa, al fine di contenere le anticipazioni stesse "*nella misura del 50% del fabbisogno finanziario già impegnato*", salvo le spese per le "misure provvisoriale" e per il C.A.S. (Contributo Autonoma Sistemazione), "*per le quali erano già state previste altre procedure di anticipazioni*"²⁶¹.

Dopo queste prima fase delle "anticipazioni", il sistema dei trasferimenti dei fondi dell'*Emergenza* ha previsto il "*rimborso*" delle spese effettivamente sostenute e rendicontate, in conformità alla nota del Dipartimento della Protezione Civile n. DIP/TERAG16/0010494 del 10/2/2017²⁶².

Un ruolo fondamentale, nel procedimento di rendicontazione 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 c.d. *scheda di sintesi* (ex allegato n.3 della menzionata nota n. DIP/TERAG16/0010494 del 10/2/2017).

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*.

Come risulta evidente dal descritto *iter* di *rendicontazione* e di *rimborso*, il primo è funzionale al secondo, così che nella mancanza (o nell'inadeguatezza) dell'uno non si può avere l'altro.

²⁶⁰ Nella relazione integrativa del novembre 2017, la Regione ha precisato che "il Dipartimento della Protezione Civile, con nota n. UC/TERAG16/0052852 del 10.10.2016, ha sollecitato ad attivare ogni opportuni iniziative, [per] consentire ai Comuni di provvedere alle attività inerenti [al]la sistemazione della popolazione evacuata e alla realizzazione degli interventi di messa in sicurezza", ivi ricomprendendo l' "anticipazione delle somme occorrenti".

²⁶¹ V. nota della Regione Umbria n. 0138960 del 23/6/2017.

²⁶² Si ricorda che la nota DIP/TERAG16/0010494 del 10/2/2017 recava con sé, in allegato:

a) il "modulo" per la rendicontazione;
b) il "manuale per la compilazione della modulistica per il rimborso delle spese sostenute";
c) la "scheda di sintesi", relative alle spese assentite dalla Regione.

La Regione Umbria, nel corso dell'istruttoria che ha preceduto l'approvazione della relazione sull' "Emergenza" (ex deliberazione n. 148/2017), aveva manifestato difficoltà sull'effettiva possibilità di operare il "controllo di primo livello" di propria competenza, al pari delle altre Regioni interessate dal sisma, in quanto particolarmente "gravoso".

La Sezione non ha elementi per ragionate valutazioni sul merito della previsione dell'accennato *doppio controllo*: di "primo livello", intestato alla Regione; di "secondo livello", intesto al Dipartimento della Protezione Civile. Ciò non di meno, esprime preoccupazioni sul fatto che il mancato funzionamento dei controlli oltre a 'bloccare' il complessivo procedimento di spesa, basato sull'accreditamento di fondi in misura pari a quelli rendicontati, possa non consentire le pur necessarie verifiche sulla correttezza e sulla bontà della spesa sostenuta per l' "Emergenza", in termini (anzitutto) di effettività e (quindi) di efficacia, efficienza ed economicità della spesa medesima.

Sotto quest'ultimo profilo, vale rilevare che la *rendicontazione*, nei termini in cui essa è stata prevista e strutturata dalla normativa sul sisma, impone un più capillare controllo anche da parte dei Comuni sulla effettività e sulla qualità della spesa stessa emergenziale, anche al fine di scongiurare possibili duplicazioni dei benefici a favore dei cittadini danneggiati ed assicurare la corrispondenza della spesa alla qualità del servizio da erogare.

In via del tutto esemplificativa, la stessa Regione ha rilevato, sul piano operativo, una certa difficoltà dei Comuni *"a provvedere autonomamente all'attestazione dei requisiti di ospitalità"* per gli sfollati, così che la Regione medesima, in collaborazione con i *Centri Operativi Comunali (C.O.C.)* *"ha attivato un Piano di evacuazione"*, collocando in strutture alberghiere le persone che ne manifestavano l'esigenza. Per la (successiva) verifica del permanere delle condizioni per fruire del soggiorno nelle strutture alberghiere, ha poi sollecitato (con varie note) i Comuni a trasmettere i dati per il riscontro dei relativi requisiti.

La Regione ha anche fatto presente di avere in corso riscontri incrociati tra le persone ospitate in albergo e quelle che hanno fatto richiesta di C.A.S. (Contributo Autonoma Sistemazione) o di S.A.E. (Soluzioni Abitative d'Emergenza) per rilevare eventuali duplicazioni di benefici o *"sovrapposizioni di periodi di assistenza presso strutture ricettive"*.

D'altro canto, al fine di assicurare un riscontro anche di corrispondenza dei servizi alle aspettative di soddisfazione dei bisogni ai quali sono destinati, la Regione ha fatto sapere di avere approntato controlli di 'qualità' sui servizi resi dalle strutture alberghiere, mediante "interviste" alla popolazione ospitata.

Sotto un diverso profilo, è agevole prevedere accanto ai controlli nazionali quelli dell'Unione Europea, in relazione allo stanziamento disposto dall'Unione stessa di 1,2 miliardi di euro, su una stima di danni (operata dalla Protezione civile italiana e dalla Commissione europea) di 21,9 miliardi di euro, a valere sul *Fondo di Solidarietà dell'Unione Europea*.

Si tratta, è appena il caso di rilevarlo, di uno dei più importanti contributi riconosciuti finora dall'Europa all'Italia, che impegna ad una spesa attenta ed oculata, stante le note misure restitutorie solitamente adottate dall'Europa stessa in ipotesi di irregolarità della gestione e/o di mancata utilizzazione dei fondi.

10.2.3. Il controllo della contabilità speciale n. 6020

Una trattazione a sé merita il controllo dei rendiconti della contabilità speciale dell'*Emergenza*, ex art. 5, comma 5-*bis* della l. 19 febbraio 1992, n. 225.

Trattasi di un controllo di regolarità eminentemente contabile, al quale si sono riferiti anche gli specifici atti di normazione adottati per l'*Emergenza* (v. circolare DIP/TERAG16/0010494 DEL 10/2/2017).

La materia è stata riguardata, nel tempo, da una pluralità di norme non ben coordinate tra loro (v. artt. 1, 12 e 13 del d.lgs. n. 113 del 30 giugno 2011 ed art. 2, comma 2-octies, del d.l. n. 225 del 29 dicembre 2010 e s.m.i.), oltre che da interventi della Ragioneria dello Stato (v. circolare n. 4 del 15/2/2011 e nota n. 1426 del marzo 2017 del Ragioniere Generale dello Stato di risposta a quesiti formulati dalla Ragioneria Territoriale di Perugia, relativi proprio alla contabilità speciale dell' "Emergenza" del sisma 2016, n. 6020).

Con deliberazione n. 19 del 5/2/2018, la Sezione ha adottato delle linee di orientamento per l' "*Esame dei rendiconti della contabilità speciale per l'Emergenza del sisma del 2016*".

Nell'allegato alla deliberazione, dopo aver riordinato il tessuto normativo riguardante la materia, tenendo conto anche degli orientamenti espressi in proposito dagli organi nomofilattici del controllo della Corte dei conti, si è pervenuti alle seguenti conclusioni operative:

- 1) i rendiconti della contabilità speciali n. 6020 dell'*Emergenza* vanno presentati direttamente alla Corte dei conti, che poi lo trasmette con le sue osservazioni alla Ragioneria Territoriale;

- 2) il medesimo rendiconto, però, va presentato direttamente anche alla Ragioneria Territoriale, che poi lo trasmette alla Corte dei conti;
- 3) in tal senso è ipotizzabile un controllo "parallelo" della Sezione Regionale della Corte dei conti e della Ragioneria Territoriale dello Stato;
- 4) il "parallelo controllo" della Corte e della Ragioneria rappresenta una forma "impropria" di controllo, perché disarmonica e dispendiosa, priva di continuità logica e coerenza, fonte di possibili asimmetrie e confusioni, e perciò da evitare;
- 5) i due "percorsi" di controllo vanno coordinati, ed il coordinamento non può essere che quello desumibile dalle disposizioni del d.lgs. n. 123/2011, che peraltro ispira il controllo dei rendiconti in questione a canoni di autonomia rispetto agli altri controlli successivi di "regolarità amministrativo-contabile"²⁶³: prima il controllo della Ragioneria e poi quello della Corte;
- 6) i rendiconti, perciò, devono giungere alla Corte (Sezione Regionale di controllo) per il tramite della Ragioneria Territoriale (in doppia originale, oppure con originale e copia autenticata);
- 7) l'esame del rendiconto si espleta con un contraddittorio diretto con il "funzionario/commissario delegato" titolare del conto;
- 8) una volta esaurito il ciclo del controllo con le valutazioni della Corte, la Corte stessa ne cura la trasmissione agli organi di cui all'art. 5, comma 5-bis, della l. n. 225/1992;
- 9) il rendiconto deve essere redatto sul modello approvato dal decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 27/3/2009 (in G.U. Serie Generale n. 80 del 6/4/2009) e deve essere presentato nei termini stabiliti dall'art. 5, comma 5-bis, più volte citato, con i relativi "Giustificativi Contabili" (documentazione di supporto che dà indicazione dei flussi finanziari);
- 10) il primo livello di controllo riguarda la documentazione dei flussi finanziari *in "entrata"* nella contabilità speciale del funzionario delegato (titolare della contabilità speciale) e quella *in "uscita"*, dalla contabilità speciale ai "soggetti attuatori" (ivi comprendendo la struttura Commissariale e la stessa Regione, per le spese in cui Essa si pone come "soggetto attuatore");
- 11) in questa fase è possibile cominciare ad attenzionare la "coerenza della spesa", ossia la correlazione delle somme erogate dalla Contabilità speciale n. 6020 ad una delle 18 "voci di spese" individuate per l' "Emergenza"²⁶⁴;

²⁶³ V. art. 11, comma 4, ed art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 123/2011.

²⁶⁴ V. paragrafo IV della relazione sull' "Emergenza", approvata dalla Sezione di Controllo Umbria con la deliberazione n. 148/2017.

- 12) a questo primo livello di controllo si aggiunge, poi, un secondo livello, volto all'acquisizione della documentazione contabile dei "soggetti attuatori", ossia: a) le loro "reversali di incasso"; b) i loro atti di spesa, con valutazioni di coerenza con le finalità dell' "Emergenza"; c) la rendicontazione dei "soggetti attuatori" alla Regione;
- 13) a tale ultimo proposito, sono state richiamate le tre diverse forme di accredito delle somme ai "soggetti attuatori", menzionate sopra, ricordando che:
- a) nel momento iniziale dell' "Emergenza", la Regione ha disposto semplicemente delle "anticipazioni" per i primi interventi;
 - b) subito dopo si è continuato con le anticipazioni, ma limitate al 50% degli impegni assunti;
 - c) successivamente, le somme sono state accreditate soltanto previa rendicontazione di quelle ricevute in precedenza²⁶⁵.
- In relazione a ciò, si è ritenuto che il controllo dei rendiconti dell'Emergenza vada modulato tenendo conto del riferito andamento dei fondi;
- 14) si è chiarito che il controllo deve comunque verificare: a) l'ammissibilità della spesa (in coerenza con le voci pertinenti l'Emergenza); b) la regolarità contabile e finanziaria (correttezza degli importi indicati nel rendiconto, per singolo importo e per ammontare complessivo);
- 15) il controllo sulla contabilità speciale non richiede anche il controllo delle specifiche transazioni poste in essere per l'acquisizione di beni e/o servizi, salvo eventuali controlli (a campione statistico) per verifiche di veridicità, del genere "D.A.S." (*declaration d'assurance et de sincérité*).

Nella successiva deliberazione n. 20 del 13 febbraio 2018, la Scrivente ha ulteriormente precisato che:

- le sopravvenute disposizioni dell'art. 27 del d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1 (relativo alle "Contabilità speciali per la gestione dell'emergenza") sono applicate ai rendiconti della contabilità speciale n. 6020, relativa alla *Fase dell'Emergenza* del sisma 2016, formati dopo l'entrata in vigore del citato d.lgs. n. 1/2018, ossia dopo il 6 febbraio 2018 (ex art. 50, comma 2, del ripetuto decreto legislativo);

²⁶⁵ Con riferimento all'ultimo dei periodi in cui è frazionabile la "Fase dell'Emergenza", per i profili che attengono al riepilogo delle spese sostenute dai "soggetti attuatori", bisognerà fare riferimento anche alla Circolare Prot. Civ. n. 10494 del 10/2/2017 (v. paragrafo IV della relazione sulla "Emergenza" approvata dalla Sezione con la deliberazione n. 148/2017).

È in questa fase del controllo dei rendiconti che bisognerà articolare l'analisi e distinguere le rendicontazioni per spese: a) puntuali, realizzate con una transazione semplice; b) più complesse (e/o di durata), realizzate con un procedimento, delle quali dare conto per "stati di avanzamento"; c) per fabbisogno complessivo stimato.

- tali rendiconti saranno redatti secondo lo schema che verrà approvato con il decreto ministeriale di cui al comma 4 del precitato art. 27, rilevante anche per i profili attinenti agli "obblighi in materia di trasmissione e comunicazione dei rendiconti";
- fino all'adozione di tale decreto ministeriale, continueranno a trovare applicazione le disposizioni previgenti (ex art. 50, comma 1, del d. lgs. n.1/2018);
- laddove le norme operanti prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 1/2018 fanno riferimento all'art. 5, comma 5-*bis* della legge n. 225/1992, il riferimento stesso riguarda l'art. 27 del predetto decreto legislativo (ex art. 47 del d.lgs. n. 1/2018).

10.2.4. Il processo di rendicontazione

Superate le diverse criticità e difficoltà di tutti gli apparati amministrativi regionali e comunali riscontrate nel primo periodo, non solo in Umbria ma in tutte le Regioni colpite dal sisma, si è dato inizio alla fase di rendicontazione, tuttora in corso, secondo la procedura fissata dal Dipartimento di Protezione Civile.

Con nota prot. n. 2065 del 20/12/2018, la Ragioneria territoriale dello Stato Perugia/Terni ha comunicato di aver proceduto in data 17/12/2018 al discarico contabile riferito al rendiconto dell'esercizio 2016, reso sulla contabilità speciale 6020 dal Dirigente Delegato Organizzazione e Sviluppo del sistema di Protezione Civile Umbria.

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 [...], in base a quanto previsto dalle deliberazioni nn. 19/2018 e 20/2018 della Sez. di Controllo della Corte dei Conti per l'Umbria 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)".*

Nel corso del 2018, in considerazione della grande mole di dati e documenti da raccogliere (sono oltre 60 i soggetti coinvolti in Umbria), nonché della necessità di produrre una modulistica conforme alle precise disposizioni impartite dal DPC, è stata predisposta una piattaforma digitale condivisa da utilizzare sia per la compilazione automatica delle schede, sia per la trasmissione della documentazione, oltre che quale

archivio digitale.

Sono state escluse dall'utilizzo della piattaforma digitale le sole spese per il Contributo di Autonoma Sistemazione e quelle relative agli oneri straordinari per il personale impiegato nella gestione dell'emergenza. Nel corso del 2018 l'attività di rendicontazione tramite la piattaforma digitale e le altre modalità di trasmissione si è attuata a pieno regime.

Con la nota TERAG 18_SM/20748 del 09.04.2018 il Coordinatore dell'Unità Operativa per il supporto alle attività di rendicontazione ha inteso mettere a punto il sistema dei controlli evidenziando tra l'altro che *"visto il tempo trascorso dagli eventi sismici si precisa che non è necessario effettuare la compilazione della modulistica relativamente a singoli mesi di spesa, ma è possibile trasmettere rendicontazioni aggregate per un periodo comprensivo di più mensilità"*.

Con la nota DPC/TERAG 18_SM/54121 del 25.09.2018 il Capo del Dipartimento di Protezione Civile ha comunicato che anche le spese sostenute per urgenti interventi di messa in sicurezza e ripristino della viabilità delle infrastrutture stradali attuate dagli Enti gestori (di cui parleremo più dettagliatamente in seguito) sono assentibili a carico del FSUE, seppure con una modulistica di rendicontazione diversa.

Nel corso del 2018 i funzionari del Dipartimento di Protezione Civile hanno più volte organizzato incontri di confronto e verifica con i rappresentanti della Regione e dei Comuni maggiormente colpiti. Da ultimo nel mese di luglio anche i funzionari della Commissione Europea incaricati della gestione del Fondo di Solidarietà dell'Unione Europea sono venuti appositamente a far visita alle zone del cratere.

10.3. La ricostruzione

Le numerose scosse sismiche che, a partire dal 24 agosto 2016, hanno interessato i 15 comuni dell'Umbria, hanno avuto forti contraccolpi sul sistema economico che, come si è precisato nel DEFR 2018-2020 della Regione, *"ha subito gravi danneggiamenti diretti ed indiretti in tutti i suoi settori: dall'agricoltura alla zootecnia, dall'industria alla trasformazione, al comparto turistico ricettivo, al commercio"*.

La Regione ha posto come suo obiettivo primario e più urgente la ripresa economica delle zone terremotate, nella considerazione che: *"far ripartire l'economia [in quelle zone] significa [anche] far ripartire la vita sociale e comunitaria [del] territorio, [evitandone] lo spopolamento"*.

In questo senso sono state indicate forme e finalità di risposta al sisma, secondo le linee tracciate dagli interventi normativi per l' "Emergenza" e per la "Ricostruzione" (v. d.l. n.189/2016 e s.m.i.), con puntuali impegni di intervento *ad hoc*.

Al 31 dicembre 2018 la fase dell'emergenza, formalmente prorogata – come si è detto al paragrafo 10.2 - al 31 dicembre 2019, è in via di completamento, mentre la fase di 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, successivamente modificata e/o integrata anche in connessione con il ripetersi di nuovi eventi sismici.

Attraverso le proprie ordinanze il Commissario Straordinario si è ripromesso di orientare in modo compiuto il percorso di ricostruzione del patrimonio pubblico e privato dei territori colpiti dagli eventi sismici e la creazione dei presupposti indispensabili per la ripresa dell'attività economico e per la ricomposizione del tessuto sociale.

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.

Come precisato dalla Regione, *"il modello della Ricostruzione, sulla scorta delle esperienze recenti attuate in Italia, è sostanzialmente un modello privato, in quanto è il beneficiario del contributo che sceglie il professionista e l'impresa che effettua i lavori, all'interno di un quadro di qualificazione e di regole che le attuali norme rafforzano in modo significativo con l'introduzione sia dell'elenco speciale obbligatorio per i professionisti che con l'Anagrafe Antimafia per le imprese"*.

Si è anche precisato che *"i finanziamenti per la ricostruzione sono articolati: per la ricostruzione privata, [in prevalenza] attraverso il credito d'imposta, assicurato dal sistema bancario convenzionato, [e] per la ricostruzione pubblica, dai finanziamenti diretti dello Stato"* e che: *"questo meccanismo finanziario di erogazione dei contributi replica una novità già introdotta con la ricostruzione post sisma 2012 in Emilia Romagna e, dal punto di vista della gestione della contabilità, determina che la quasi totalità dei fondi privati non vi transiteranno, ma saranno erogati direttamente dagli istituti di credito ai professionisti ed alle imprese"*.

Nel Documento di Programmazione Economico Finanziaria per il 2018 è stata affermata l'esigenza che l'attività degli USR sia fortemente caratterizzata, per quanto riguarda la ricostruzione privata, dal rilascio delle concessioni contributive per la ricostruzione degli immobili che presentavano danni lievi e da quelle per le attività produttive con danni gravi. Per la ricostruzione pubblica è necessario, invece, concludere le progettazioni ed avviare i lavori per tutte le opere pubbliche, scuole e beni culturali

che risultino già finanziati nonché di autorizzare tutti gli interventi indicati dalle Diocesi (per la messa in sicurezza chiese) e, per l'edilizia residenziale, dall'ATER e dai comuni.

Sulla base del d.l. n. 189/2016 la gestione straordinaria, la cui cessazione era prevista alla data del 31 dicembre 2018, con la legge di bilancio 2019, è stata prorogata al 31 dicembre 2020.

10.3.1. La contabilità speciale n. 6040

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, degli enti locali e al reddito dei lavoratori.

In attuazione di quanto previsto all'articolo 4, comma 4, del d.l. n. 189/2016, è stata aperta presso la Tesoreria dello Stato di Perugia, in data 12 gennaio 2017, la contabilità speciale n. 6040 intestata a "VC PRES REG UMBRIA DL 189-2016".

Nella sottostante tabella è riepilogata la situazione contabile al 31 dicembre 2018:

Ordinanza commissariale	Finalità	Importo accreditato	Importo liquidato	Residuo
n. 21/2017	Depositi / traslochi	2.834.040,00	205.064,75	2.628.975,25
<i>Interventi e contributi a soggetti privati</i>		2.834.040,00	205.064,75	2.628.975,25
n. 23/2017	Messa in sicurezza edifici di culto	3.314.420,76	658.973,65	2.655.447,51
n. 27/2017	Realizzazione / ristrutturazione alloggi E.R.P.	4.326.159,07		4.326.159,07
n. 32/2017	Messa in sicurezza edifici di culto	2.953.300,03	652.621,98	2.300.678,05
n. 33/2017	Avvio progettazione scuole	1.680.000,00		1.680.000,00
n. 37/2017	Attività di progettazione OO.PP.	1.689.825,21		1.689.825,21
n. 39/2017	Pianificazione perimetrazioni	496.846,40		496.846,40
<i>Interventi pubblici</i>		14.460.551,47	1.311.595,23	13.148.956,24
n. 9/2016	Delocalizzazioni – affitti	1.000.000,00	328.692,13	671.307,87
d.l. n. 189/16 – art. 20-bis	Contributi alle imprese per danno indiretto	8.740.000,00	1.225.717,71	7.514.282,29
<i>Interventi per le attività produttive</i>		9.740.000,00	1.554.409,84	9.461.577,18
n. 26/2017	Spese di funzionamento – allestimento	210.000,00	195.117,50	14.882,50
<i>Spese di funzionamento – allestimento</i>		210.000,00	195.117,50	14.882,50
n. 22/2017	Personale comandato da Regione e enti all'USR (art. 3)	2.103.080,00	886.398,66	1.216.681,34
n. 22/2017	Personale assunto a tempo determinato dai comuni (art. 50-bis)	3.663.481,26	2.051.827,34	1.611.653,92

d.l. n. 189/16 – art. 50	Personale della struttura commissariale assegnato all'USR – Umbria	190.213,10	183.611,43	6.601,67
<i>Spese per il personale</i>		5.956.774,36	3.121.837,43	2.834.936,93
n. 17 – 48/2017	Interventi finanziati con sms solidali	924.000,00	25.000,00	899.000,00
<i>Interventi finanziati con liberalità</i>		924.000,00	25.000,00	899.000,00
n. 39/2017	Contributi redazione schede AEDES	66.000,00	0,00	66.000,00
<i>Altri consumi intermedi</i>		924.000,00	25.000,00	899.000,00
TOTALE		34.125.365,83	6.413.024,75	28.988.328,10

10.3.2. Il sistema dei controlli sulla Ricostruzione

L'ordinanza del Commissario n. 59/2018 affida il controllo sulla spesa e sugli atti di spesa ai Presidenti di Regione – Vice Commissari che vi provvedono, nell'ambito dei territori interessati e tramite gli Uffici speciali per la ricostruzione.

I controlli sono effettuati a sorteggio e secondo percentuali diversificate.

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 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.

Si punta ad una ricostruzione fondata su correttezza, regolarità e qualità delle costruzioni, con obbligo di emissione del DURC di congruità in corrispondenza della presentazione dei SAL e a chiusura dell'appalto.

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.

10.3.3. Il controllo della contabilità speciale n. 6040

Gli aspetti problematici della disciplina sulla rendicontazione delle contabilità speciali della Protezione Civile, nella quale rientra anche la rendicontazione della "Ricostruzione", sono stati affrontati dalla Scrivente nella deliberazione n. 85/2018/DORG.

È stato chiarito in quella circostanza che per la rendicontazione della "Costruzione" i dati testuali dell'art. 5, comma 5-*bis*, della l. n. 255/1992 inducono a conclusioni conformi a quelle indicate al paragrafo 10.2.3 per la rendicontazione dell' "Emergenza", cui si rinvia.

CAPITOLO XI

Le leggi regionali di spesa

11.1. Premessa

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 dettaglio:

- 1) legge Regionale 14 febbraio 2018, n. 1, *"Sistema integrato per il mercato del lavoro, l'apprendimento permanente e la promozione dell'occupazione. Istituzione dell'Agenzia regionale per le politiche attive del lavoro"*;
- 2) legge regionale 5 marzo 2018, n. 2, *"Interventi a favore degli umbri all'estero e delle loro famiglie"*;
- 3) legge regionale 23 aprile 2018, n. 3, *"Riduzione temporanea dell'assegno vitalizio. Ulteriori modificazioni alla legge regionale 15 gennaio 1973, n. 8 (Norme sulla previdenza dei consiglieri regionali)"*;
- 4) legge regionale 9 maggio 2018, n. 4, *"Disciplina degli interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo - Modificazioni a leggi regionali"*;
- 5) legge regionale 26 luglio 2018, n. 5, *"Rendiconto generale dell'Amministrazione della Regione Umbria per l'esercizio finanziario 2017"*;
- 6) legge regionale 2 agosto 2018, n. 6, *"Assestamento del bilancio di previsione 2018-2020 e provvedimenti collegati in materia di entrata e di spesa - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali"*;
- 7) legge regionale 12 ottobre 2018, n. 7, *"Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 27 novembre 2007, n. 30 (Nuova disciplina del Difensore civico regionale. Abrogazione della legge regionale 30 novembre 1995, n. 45)"*;
- 8) legge regionale 22 ottobre 2018, n. 8, *"Norme per la ricostruzione delle aree colpite dagli eventi sismici del 24 agosto 2016, 26 e 30 ottobre 2016 e successivi. Modificazioni ed integrazioni a leggi regionali"*;
- 9) legge regionale 16 novembre 2018, n. 9, *"Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 9 aprile 2015, n. 11 (Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali)"*;
- 10) legge regionale 4 dicembre 2018, n. 10, *"Norme sull'amministrazione, gestione e*

valorizzazione dei beni immobili regionali”;

11) legge regionale 4 dicembre 2018, n. 11, *“Norme in materia di sostegno alle imprese che operano nell'ambito dell'informazione locale”;*

12) legge regionale 27 dicembre 2018, n. 12, *“Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2019-2021 della Regione Umbria (Legge di stabilità regionale 2019)”;*

13) legge regionale 27 dicembre 2018, n. 13, *“Bilancio di previsione della Regione Umbria 2019-2021”;*

14) legge regionale 27 dicembre 2018, n. 14, *“Modificazioni ed integrazioni a leggi regionali e ulteriori disposizioni”.*

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”.*

11.2. Sistema normativo regionale concernente le leggi di spesa

Il sistema normativo della Regione Umbria che disciplina il procedimento di emanazione delle leggi di spesa è delineato dalle disposizioni di cui alle seguenti fonti normative:

- a) Nuovo Statuto della Regione Umbria (Legge regionale 16 aprile 2005, n. 21 e s.m.i, artt.34-40, relativi al sistema delle fonti; art. 61, sulla qualità dei testi normativi; art. 72-80, relativi al sistema di contabilità-finanza-patrimonio);
- b) Legge di contabilità regionale del 28 febbraio 2000, n. 13 (artt. 30 e 31);
- c) Regolamento della Giunta regionale, approvato con D.G.R. del 27 luglio 2007, n. 1285, e, successivamente, modificato con delibera G.R. 12 dicembre 2016, n. 1459 (art. 23);
- d) Regolamento del Consiglio regionale-Assemblea legislativa, approvato con D.C.R. 8 maggio 2007, n. 141 e s.m.i. (artt. 17-*bis*, 26 e 69);
- e) Regolamento regionale del 25 febbraio 2000, n. 1, integrato dal Regolamento regionale 12 novembre 2001, n. 6, concernente il *“Funzionamento del Comitato*

legislativo e procedure di formazione degli atti normativi di competenza della Giunta regionale".

Lo Statuto della Regione, nel disciplinare il sistema delle fonti normative, indica i soggetti titolari dell'iniziativa legislativa e il procedimento di esame dei progetti di legge, specificando che questi devono essere *"accompagnati da una relazione contenente le indicazioni necessarie a valutarne la fattibilità"* (art. 35). La disciplina delle leggi regionali di spesa è contenuta, in particolare, all'art. 36, il cui quinto comma prevede che *"Ogni legge regionale che prevede una spesa deve indicare espressamente i mezzi per farvi fronte e qualora comporti minori entrate deve indicare la loro quantificazione"*.

Una più dettagliata regolamentazione delle leggi di spesa è contenuta nella Legge di contabilità regionale n. 13/2000 (*"Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell'ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione dell'Umbria"*) e, in particolare, agli articoli 30 (obblighi generali) e 31 (copertura finanziaria). Il secondo comma di detto art. 31 prevede che i disegni di legge regionale che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrate debbano essere corredati della relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e delle relative coperture, con specificazione, per la spesa corrente e per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti. La relazione dovrà specificare altresì i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede consiliare secondo le disposizioni del regolamento interno del Consiglio regionale.

La normativa di cui si è appena detto trova specificazione nel Regolamento della Giunta e nel Regolamento del Consiglio regionale-Assemblea legislativa.

Il Regolamento della Giunta regionale, ai fini dell'applicazione del secondo comma del citato art. 31 della legge di contabilità, stabilisce che *"i disegni di legge che comportano nuove o maggiori spese ovvero diminuzione di entrate devono essere corredati della scheda degli elementi finanziari, secondo il modulo SEF inserito nel sistema di gestione degli atti, redatto per la sezione I [che individua i riferimenti alla programmazione regionale, l'analisi degli effetti finanziari, i metodi utilizzati per la quantificazione, i dati e le fonti utilizzate] dal dirigente competente il quale successivamente lo assegna, per la redazione della sezione II [verifiche delle quantificazioni e della copertura proposte], al dirigente del Servizio bilancio. Le due sezioni sono sottoscritte dai rispettivi dirigenti"* (art. 23, secondo comma).

Il citato Regolamento prevede altresì che qualunque disegno di legge di iniziativa della Giunta sia inviato dalla struttura proponente al Comitato legislativo, istituito con

Regolamento 23 gennaio 2000, n. 1, al fine di acquisirne il preventivo parere obbligatorio in ordine – tra l'altro – alla coerenza dei testi con la normativa nazionale.

Il Regolamento del Consiglio regionale n. 141/2007, nella versione integrata con deliberazione 28 dicembre 2016, n. 139, che ha introdotto un nuovo art. 17-*bis*, contiene – tra l'altro – una compiuta disciplina della relazione tecnica di accompagnamento delle leggi di spesa.

In data 15 marzo 2017 l'Ufficio di Presidenza ha assunto la deliberazione n. 201, prevista dal comma 10 del citato art. 17-*bis*, con la quale sono stati approvati gli schemi di relazione tecnica da allegare alle proposte di legge e agli emendamenti.

Il menzionato Regolamento consiliare disciplina, altresì, il funzionamento del "*Comitato per il controllo e la valutazione*", cui compete la verifica, tra l'altro, dello stato di attuazione delle leggi regionali (art.40). Tre le diverse funzioni conferite al menzionato Comitato, il regolamento consiliare non menziona anche la illustrazione degli effetti finanziari dei disegni di legge che – come si è visto – il Regolamento della Giunta annovera espressamente tra le competenze dei servizi amministrativi interni e del "*Comitato legislativo*".

Gli atti che regolamentano il procedimento di formazione delle leggi evidenziano aspetti meritevoli di più adeguata formulazione. In particolare, l'opportunità di mettere mano alla organizzazione complessiva dei servizi a presidio dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa, da questa Corte rappresentata in occasione della disamina delle leggi di spesa approvate negli anni pregressi, è stata colta solo in parte. Anche a causa della indeterminatezza e di un non sempre accurato coordinamento delle disposizioni regolamentari del Consiglio e della Giunta, sul punto meritevoli di opportuni emendamenti, gli atti di accompagnamento delle singole leggi trasmessi dalla Regione presentano, infatti, contenuti e strutture ancora eterogenei e non uniformi, che rendono difficoltosa la lettura e spesso anche il conseguimento dell'obiettivo di evidenziare e trattare in modo esaustivo gli aspetti finanziari delle norme.

Le stesse competenze delle strutture preposte alla valutazione preventiva dei disegni di legge di iniziativa della Giunta (Servizi amministrativi interni, Comitato legislativo, Comitato per il controllo e la valutazione), appaiono definite o comunque esercitate in funzione di esigenze diversificate che spesso perdono di vista gli aspetti finanziari; ciò è riconducibile anche alla eterogeneità dei profili professionali dei loro componenti.

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.

11.3. La produzione legislativa del 2018 – Aspetti critici

Con riguardo alla specifica e meno copiosa produzione legislativa del 2018, ancorché si è potuto notare un tendenziale miglioramento nel percorso di adeguamento alle disposizioni in tema di copertura finanziaria alle leggi di spesa, residuano tuttavia diffuse carenze ed omissioni riscontrate sia nella regolamentazione – come appena detto – delle attività preordinate all'emanazione delle leggi, sia nel testo e nelle relazioni tecniche delle leggi esaminate.

Nella deliberazione n. 65/2019/RQ del 13 giugno 2019, cui si rinvia, sono riportate in dettaglio le anomalie riscontrate nella copertura finanziaria delle singole leggi emanate nel 2018.

Il tema della copertura finanziaria delle leggi del 2018 è stato affrontato dal legislatore regionale affermando 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.

La scarsa rilevanza attribuita alla relazione tecnica traspare in modo evidente, ad esempio, dagli atti di accompagnamento della legge n. 7/2018 che giustificano il rinvio della copertura alla legge di bilancio in relazione a spese obiettivamente obbligatorie e non comprimibili, che avrebbero richiesto invece una immediata e contestuale copertura.

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

Le riferite criticità del quadro regolamentare ed applicativo rischiano di riflettersi in negativo sulla efficacia dell'analisi finanziaria e, in definitiva, sul corretto assolvimento dell'obbligo di copertura.

Da qui l'invito a intervenire nuovamente sia sulle previsioni regolamentari sia sui contenuti *standard* degli atti di accompagnamento delle leggi, affinché la valutazione degli aspetti finanziari possa dispiegarsi in termini adeguati, uniformi e sistematici, attraverso una puntuale ripartizione dei compiti affidati ai diversi centri di competenza ed una definizione, ancor più rigorosa, dei contenuti della relazione tecnico-finanziaria, da trattare separatamente rispetto alla illustrazione degli aspetti sostanziali e delle finalità della legge. La revisione dell'insieme delle competenze, delle procedure e degli strumenti a supporto dell'obbligo di copertura finanziaria si pone, infatti, come premessa necessaria al conseguimento dell'obiettivo di corredare sistematicamente ciascuna proposta di legge di una relazione tecnica adeguata nei contenuti e redatta nello schema *standard* prima richiamato.

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.

CONCLUSIONI

Prima di riepilogare le osservazioni conclusive sugli aspetti esaminati della gestione, secondo l'ordine di esposizione nella relazione, la Sezione ritiene necessario ribadire che la Regione deve illustrare le misure adottate per le osservazioni formulate dalla Sezione medesima nella relazione di parificazione del rendiconto generale dell'esercizio precedente.

Invero, il primo aspetto da considerare nel giudizio di parificazione è quello della *"Verifica del grado di adattamento [dell'Ente] alle osservazioni della Corte"*, anche (e soprattutto) ai fini della salvaguardia del bene-valore degli "equilibri dinamici di bilancio"²⁶⁶.

Sul punto, la Sezione ha richiesto elementi e documentazione alla Regione con note istruttorie n. 185 del 24/1/2019 e n. 1126 del 16/5/2019, alle quali l'Ente ha dato risposta con note n. 35510 del 21/2/2019, n. 90313 dell'8/5/2019, n. 94837 del 14/5/2019, n. 107483 del 31/5/2019, n. 114434 del 12/6/2019 e n. 115406 del 13/6/2019.

In previsione del successivo giudizio di parificazione, si invita sin d'ora l'Amministrazione Regionale a dare evidenza, mediante apposita relazione, del grado di corrispondenza alle osservazioni formulate nel presente documento, in tempi congrui ai fini di un'utile valutazione di questa Corte.

Tanto premesso, venendo alle osservazioni conclusive sui vari capitoli della relazione, si osserva quanto segue.

A) Con riferimento al capitolo sulla "Programmazione", si rileva:

- a)** un miglioramento, nel Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) 2018-2020, rispetto al precedente esercizio 2017, 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

²⁶⁶ Secondo i chiarimenti offerti dal Presidente della Corte dei conti con la nota n. 1250/2018/PRES del 16.5.2018 relativa alle *"Procedure per lo svolgimento dell'attività istruttoria e dell'udienza nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione"*, illustrate nella "Premessa" alla Relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Umbria esercizio 2017 (Dec. 92/2018/PARI).

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" (v. allegato 4/1, paragrafo 1: "Definizione", lettere a e b, nonché paragrafo 2: "Contenuti della Programmazione", punto 2).

Anche la "Relazione sullo stato di attuazione del programma di Governo e sull'Amministrazione Regionale", che deve coordinarsi con il programma di governo e deve 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 nella sua sequenza potrà consentire la "comparazione dei bilanci";

- b)** anche con riferimento al Bilancio di previsione 2018-2020, che non è stato operato alcun accantonamento per il "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 - nella nota controdeduttiva n. 125537 dell'1.7.2019 allegata in appendice alla presente Relazione, alla quale si rinvia - 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.

B) Con riferimento al capitolo sui "Risultati della gestione", si rileva:

- a)** il permanere delle asimmetrie già evidenziate nella determinazione del FCDE e del F.P.V., in relazione ai disallineamenti registrati tra le scritture contabili della Regione e quelle degli Enti e/o società, nei rispetti rapporti di credito/debito.

In particolare, l'istruttoria eseguita in proposito dalla Sezione ha consentito di evidenziare:

- relativamente ai rapporti con le partecipate, come esse abbiano vantato crediti superiori, rispetto ai debiti rilevati a proprio carico dalla Regione, per € 12.023.665,72. Pur tenendo in considerazione l'accordo transattivo recentemente definito tra la Regione e Umbria TPL e Mobilità S.p.A. (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;

- 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 FCDE (per il primo profilo) e del FPV (per il secondo profilo);

- 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.

- b)** 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.

- c)** Riguardo alle quote accantonate sul risultato di amministrazione, e più specificamente alla congruità dei fondi, la Sezione ribadisce la necessità di una più attenta valutazione dei fenomeni potenzialmente in grado di alterare gli equilibri di bilancio.

C) Con riferimento al capitolo sull' "Indebitamento" e, in particolare, al "contributo agli investimenti alle Province per il finanziamento delle spese di manutenzione straordinaria della viabilità regionale", pari a 4.000.000 di euro (v. precedente paragrafo 3.2), si evidenzia che l'analisi della documentazione inviata in data 3.7.2019 in risposta alle richieste istruttorie della Sezione e da ultimo alle richieste formulate nell'adunanza predibattimentale del 2.7.2019, 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.

D) Con riferimento al capitolo sulla "Gestione delle Entrate e delle Spese", la Sezione di richiamare ancora una volta l'attenzione della Regione

sulla necessità di distinguere, nell'ambito delle spese di "rappresentanza, mostre, convegni e pubblicità", quelle riferibili ai "costi degli apparati amministrativi", ex art. 6, co. 8, del d.l. n. 78/2010, dalle altre, inserite in programmi di sviluppo socio-economico per la comunità ed il territorio umbro. E ciò con riferimento alla distinzione operata in proposito anche dalla Regione, nell'individuare la spesa esclusa dai predetti limiti (v. paragrafo 4.2.1).

Di fatti, come evidenziato già nella Relazione di parifica dell'esercizio 2016, il punto centrale del discrimine è costituito "dalla finalizzazione della spesa alle concrete esigenze di sviluppo della predetta comunità e/o del relativo territorio, piuttosto che ad episodiche e sporadiche forme di spesa per mostre convegni ecc., riferite al personale proprio della Regione e/o comunque rapportabili agli apparati della Regione medesima".

Merita segnalazione – nelle more della annunciata predisposizione della relativa delibera da parte della Regione - 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.

E) Con riferimento al capitolo sulla "Organizzazione dell'Amministrazione regionale, incarichi esterni e controlli interni", si segnala:

a) la persistenza di alcune criticità già considerate negli esercizi precedenti:

a.1) tanto è da dire con riferimento, anzitutto, al permanere degli eccessivi "costi della politica", legati agli incarichi afferenti alle "strutture di supporto" degli organi politico amministrativi dell'Ente, non ritenendo di poter condividere le considerazioni espresse dalla Regione nella nota n. 370 del 22 febbraio 2019, nella quale si sostiene che la determinazione dei compensi è correlata al (e troverebbe pertanto giustificazione nel) potere di scelta fiduciaria del personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione con l'Organo politico;

a.2) analogamente vanno ribadite le considerazioni espresse nel 2018 in ordine alla non adeguata proporzione tra le posizioni organizzative presenti in Regione ed il numero del personale in servizio. Pur a fronte di una riduzione delle stesse, 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 Sezione prende atto di quanto segnalato dalla Regione nella richiamata nota n. 370/2019 circa la prevista revisione del sistema delle posizioni organizzative, in attuazione di quanto disposto dal nuovo CCNL funzioni locali sottoscritto il 21 maggio 2018.

- b)** 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.

F) Con riferimento al capitolo della "Sanità", non senza sottacere i buoni risultati conseguiti sul piano del mantenimento degli equilibri di bilancio nel settore della sanità, 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 nei precedenti paragrafi scontino alcune residuali sacche di criticità, in buona parte già segnalate nei giudizi di parificazione degli anni precedenti.

Nella trattazione dei diversi aspetti che hanno caratterizzato 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 interni sulla gestione sanitaria. In breve, fatta eccezione per una più adeguata definizione della programmazione e più uniforme applicazione delle procedure centralizzate e/o coordinate di spesa per acquisto di beni e servizi, la Regione non ha dato dimostrazione di aver recepito tutte le osservazioni della Sezione, ponendo rimedio alle accennate criticità.

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, al riguardo, 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.

G) Con riferimento al capitolo sulle “Partecipazioni”, la Sezione evidenzia che:

a) La Regione detiene partecipazioni dirette in 5 società, di cui 2 controllate (Sviluppumbria S.p.A. e Umbria Digitale S.c. a r.l.) 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.

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);

b) Per quanto riguarda la società Gepafin S.p.A. e la perdita dalla stessa registrata nel 2018, è risultato che l’Ente non ha effettuato un

corrispondente, specifico accantonamento né al "Fondo perdite società partecipate" né al "Fondo passività potenziali" a salvaguardia degli equilibri "dinamici" del bilancio (verosimilmente in quanto non risultava ancora approvato il bilancio al 31.12.2018, anche se la perdita era già nota all'Amministrazione in sede di approvazione del preconsuntivo 2018).

Tuttavia nonostante la disattenzione dell'Ente, in considerazione che Umbria TPL e Mobilità S.p.A. – come riferito dalla Regione nell'adunanza predibattimentale del 2.7.2019 – dovrebbe chiudere il bilancio 2018 con un modesto utile, si è rivelato sostanzialmente adeguato e tale da ricomprendere la predetta perdita di Gepafin S.p.A. l'accantonamento operato sul Fondo perdite società partecipate in via cautelativa per € 1.268.099;

- c)** evidenzia la sussistenza, anche per l'esercizio 2018, di criticità nel sistema di riconciliazione dei debiti e crediti reciproci con gli enti partecipati di cui l'Ente partecipante deve farsi carico, 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.

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;

- d)** esprime innanzitutto preoccupazione per l'effettività e l'efficacia dei controlli svolti nel 2018 dalla Regione sulle società e gli organismi partecipati.

Invero, rispetto alle iniziative che la Regione ha riferito di aver adottato per l'implementazione e l'efficientamento del sistema dei controlli, le criticità rilevate 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;

- e)** rileva che la partecipazione in Umbria TPL e Mobilità S.p.A. continua a destare preoccupazione sia per le perdite ancora registrate dalla società 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, sia nei relativi bilanci di previsione, sia 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 assoggetta 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 degli enti 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;

- f)** osserva che la revisione straordinaria delle partecipazioni deliberata il 28 settembre 2017 - 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 - 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, vengano messi a fuoco ulteriori profili di razionalizzazione con l'obiettivo di:

- 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.

H) Con riferimento al capitolo sul "Trasporto Pubblico Locale", la Sezione:

- a)** Rileva, anche per l'anno 2018, il ritardo nella redazione del Programma Unico Regione di Esercizio, nell'approvazione del Piano di Bacino Unico Regionale e nell'esperimento della gara ad evidenza pubblica per il trasporto locale su gomma, ancora dovuto alle perplessità degli Enti locali sui criteri di ripartizione delle risorse del Fondo trasporti.
- Desta preoccupazione, in particolare, il rallentato procedimento per l'indizione della gara unica (ad evidenza pubblica) su ambito regionale al fine di 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, una rete più efficiente. L'obiettivo della Regione dovrebbe essere anche quello di puntare sulla mobilità alternativa, unica via per uno sviluppo sostenibile, sul quale spingono tutte le linee di indirizzo europeo e nazionale;
- b)** riguardo agli investimenti, rileva il permanere del mancato impiego di gran parte delle risorse per infrastrutture ferroviarie e materiale rotabile (delibera CIPE n. 54/2016 – FSC programmazione 2014-2020);

c) richiama nuovamente l'attenzione sull'esposizione debitoria nei confronti del gestore dei servizi su gomma Busitalia Sita Nord S.r.l. e relative controllate, facendo presente – come già evidenziato per il precedente anno – che per ripianare una parte dei debiti maturati - la Regione 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), disposto dal d.l. n. 50/2017. Considerato peraltro che tale contributo 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.

Motivo di preoccupazione riguarda inoltre la nuova esposizione debitoria nei confronti di Busitalia Sita Nord S.r.l. e sue controllate, emersa al 31 dicembre 2018, cui fanno seguito gli ulteriori debiti contratti in relazione ai servizi espletati nella prima parte del 2019;

d) 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.

I) Con riferimento al capitolo sulla "Gestione Fondi Eventi sismici", la Sezione raccomanda il più efficace espletamento dei controlli di competenza, pur nelle segnalate difficoltà del loro concreto realizzarsi.

J) Con riferimento al capitolo sulla "Leggi di spesa regionali", la Sezione attende da parte della Regione comportamenti coerenti con le indicazioni di cui alla Relazione allegata alla propria deliberazione n. 65/2019/RQ del 13.6.2019, atti a rimuovere definitivamente, in prospettiva futura, criticità analoghe a quelle riscontrate nelle leggi emanate nel 2018.

Controdeduzioni alla bozza della relazione di parifica al rendiconto finanziario per l'esercizio 2018

Capitolo I – Programmazione regionale e manovra di bilancio

1.8 Considerazioni conclusive.

Osservazioni della Corte dei Conti (pag. 72 della bozza della relazione di parifica al rendiconto finanziario per l'esercizio 2018):

“Anche con riferimento al Bilancio di previsione 2018-2020, si rileva che non è stato operato alcun accantonamento per il “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).”

Controdeduzioni

Con riferimento a quanto rilevato dalla Corte in relazione agli accantonamenti per il “Fondo passività potenziali”, fermo restando la considerazione espressa in occasione del precedente giudizio di parifica sull'impatto di tali accantonamenti sulla finanza regionale, si evidenzia che la Regione ha effettuato i seguenti ulteriori accantonamenti a “Fondi e Accantonamenti” riguardanti passività potenziali di cui al comma 3, dell'art. 46 del D.Lgs. 118/2011 e s.m.i. sia in sede di in sede di Rendiconto 2017, che in sede di rendiconto 2018:

- Fondo accantonamento per rischio di soccombenza di concessioni idroelettriche
- Fondo accantonamento derivanti da concessioni di moratorie (concessioni estrazioni materiali di cava)
- Fondo accantonamento manovre regionali
- Fondo contenzioso
- Fondo perdite società partecipate
- Fondo accantonamenti per passività potenziali derivanti dalla gestione delle società partecipate

per un totale complessivo di euro 58.155.458,93 nel 2017 e di euro 61.431.521,18.

Anche nel bilancio di previsione vengono accantonate risorse ai seguenti Fondi per passività potenziali:

Fondo contenzioso e Fondo perdite società partecipate.

I suddetti fondi rispondono tutti al principio di prudenza e di salvaguardia da potenziali rischi per la salvaguardia prospettica degli equilibri di bilancio.

Capitolo II - L'organizzazione dell'Amministrazione regionale, incarichi esterni e controlli interni

2.8 Considerazioni conclusive

Osservazioni della Corte dei Conti (pag. 101 della bozza della relazione di parifica al rendiconto finanziario per l'esercizio 2018):

“Con riferimento ai controlli interni a fronte della mancata trasmissione della Relazione del Presidente della Giunta e alla luce delle informazioni fornite con la richiamata, nota n.1195/2019 non sufficienti a consentire una valutazione piena delle singole tipologie di controllo da parte della Sezione ci si limita prendere atto delle segnalazioni della Regione in ordine all'ampio processo di riforma che troverà realizzazione nel corso del 2019.”

Controdeduzioni

La relazione annuale del Presidente della Giunta regionale sul sistema dei Controlli interni e sui controlli effettuati nel 2018, come indicato dalla stessa Corte, deve essere predisposta, ai sensi dell'art. 1, comma 6, del d.l. n. 174/2012 convertito con modificazioni dalla l. n. 213/2012 e s.m.i., sulla base delle linee guida emanate dalla Sezione delle Autonomie. Le linee guida per il 2018, emanate con la deliberazione n. SEZAUT/11/2019/INPR del 3 giugno 2019, pubblicata nella G.U. n. 148 del 26/06/2019, prevedono che l'invio della relazione in oggetto, in mancanza di altro termine stabilito dalla Sezione regionale di controllo territorialmente competente, debba avvenire entro il termine di 60 giorni dalla pubblicazione della stessa nella Gazzetta Ufficiale.

La Relazione del Presidente della Giunta è quindi in corso di elaborazione e ad ogni modo, la Regione, oltre alla nota 1195/2019 citata che sintetizza le principali novità in tema di controlli interni, con la nota 115406 del 13 giugno 2019 ha fornito un dettagliato aggiornamento sul sistema dei controlli del Servizio Sanitario Regionale e con la successiva nota 119750 del 21 giugno 2019 ha dato ampia illustrazione del piano di governance delle società partecipate.

CAPITOLO III: I RISULTATI DELLA GESTIONE

Punto 3.3. La gestione dei residui

Osservazioni Corte dei Conti (pag. 106 della bozza della relazione di parifica al rendiconto finanziario per l'esercizio 2018):

“L'Organo di revisione ha espresso parere favorevole all'operazione di riaccertamento dei residui, pur rilevando che l'Ente non ha provveduto alla riclassificazione in bilancio dei crediti e debiti non correttamente classificati secondo le indicazioni del punto 9.1 (lett. e) del principio contabile applicato 4/2 (v. pag. 16 del parere del Collegio dei Revisori sull'operazione di riaccertamento dei residui, verbale n. 20 del 1° aprile 2018).

Controdeduzioni

Riguardo a quanto osservato al menzionato punto 3.3, si rappresenta quanto segue.

Il punto 9.1 (lett. e) del principio contabile applicato 4/2 stabilisce che “[...]Il riaccertamento dei residui può riguardare crediti e debiti non correttamente classificati in bilancio.

Se dalla ricognizione risulta che, a seguito di errori un'entrata o una spesa è stata erroneamente classificata in bilancio, è necessario procedere ad una loro riclassificazione.”

In sede di riaccertamento ordinario dei residui non si sono verificati casi di entrate o spese erroneamente classificate in bilancio. Conseguentemente, non è stato necessario provvedere alla loro riclassificazione.

Punto 3.5. Il Fondo Pluriennale Vincolato

Osservazioni Corte dei Conti (pag.118 della bozza della relazione di parifica al rendiconto finanziario per l'esercizio 2018):

“1) Capitolo di spesa 01493 - Impegni di € 821.363,54 assunti con D.D. n. 9462 del 5.10.2016, per “Contributi per il sostegno economico a favore degli inquilini morosi incolpevoli” (ex L. 124/2013).

Gli impegni, assunti nel 2016 a favore dei Comuni di Amelia, Città di Castello, Corciano, Foligno, Gubbio, Narni, Orvieto, Perugia, Spoleto, Terni, Todi e Umbertide, risultavano già in parte

reimputati all'esercizio 2018 e sono stati rinviati al 2019 per € 403.496,44 con la motivazione di "rendicontazione non pervenuta".

La verifica a campione sui dati di bilancio dei Comuni di Corciano, Narni, Orvieto e Todi, non ha consentito di individuare le corrispondenti entrate né tra i residui attivi reimputati all'esercizio 2019, né tra i residui attivi conservati al 31.12.2018.

La mancata corrispondenza tra le scritture contabili dei soggetti interessati (tra l'Ente erogatore e l'Ente beneficiario dei contributi) evidenzia, pertanto, una disarmonia rispetto ai principi contabili in materia di riaccertamento dei residui di cui al d. lgs. n. 118/2011."

Controdeduzioni

Riguardo a tale osservazione, si rappresenta quanto segue.

La misura a favore degli inquilini che presentano situazioni di "morosità incolpevole" prende avvio nel 2014 con il DM n. 202 del 14.05.2014 con il quale il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed il Ministero dell'Economia e Finanze ha assegnato le risorse che vengono trasferite in annualità a ciascuna Regione ed ha fissato i criteri e le modalità per l'assegnazione dei contributi.

In particolare, era previsto il coinvolgimento dei soli comuni dichiarati ad "alta tensione abitativa" (per l'Umbria sono 12) che avrebbero dovuto emanare appositi bandi e formulare le graduatorie sulla base dei criteri fissati dal decreto ministeriale.

La Giunta regionale con due deliberazioni, la n. 1226 del 29.09.2014 e 1466 del 17.11.2014, ha approvato rispettivamente le linee guida per l'emanazione dei bandi comunali nonché lo schema tipo di bando e modello di domanda a cui i Comuni avrebbero dovuto attenersi fissando anche la data del 15 dicembre 2014 quale scadenza dell'emanazione dei bandi comunali.

I parametri fissati per la ripartizione delle risorse tra le Amministrazioni comunali interessate prevedevano di tenere conto dell'entità delle domande pervenute in ciascun Comune rispetto alla popolazione residente nel territorio comunale.

Con deliberazione n. 502 del 14.04.2015 a fronte di una disponibilità complessiva (trasferimenti ministeriali) di € 677.372,35 sono state assegnate ai Comuni (Foligno, Orvieto, Perugia, Spoleto) risorse per complessivi € 101.677,96, mentre agli altri 8 Comuni interessati non è stata assegnata alcuna risorsa in quanto non erano pervenute domande a fronte dei rispettivi bandi.

A seguito del successivo decreto ministeriale del 19.03.2015 con il quale sono state assegnate le risorse per l'annualità 2015 (€ 559.482,29) la giunta regionale con deliberazione n. 975 del 03.08.2015 ha approvato le linee guida per l'emanazione dei bandi comunali.

Rispetto le precedenti linee guida, anche in considerazione delle risultanze dei precedenti bandi, le principali novità hanno riguardato l'attivazione di una sorta di sportello visto che la condizione di "morosità incolpevole" si verifica in archi temporali non compatibili con una unica scadenza dei bandi.

Più in particolare tali modifiche hanno riguardato:

- la ripartizione preventiva delle risorse disponibili (annualità 2015 + economie dell'annualità 2014) per complessivi € 1.135.176,68 tra i Comuni interessati;
- la vigenza dei bandi comunali fino all'esaurimento delle risorse assegnate a ciascun Comune;
- le modalità di esame delle domande da parte dei Comuni: le domande vengono raccolte ed istruite ogni 60 giorni, sulla base di presentazione al protocollo e inoltrano la richiesta di erogazione dei contributi entro i 30 giorni successivi;
- l'erogazione delle risorse della Regione ai vari Comuni, disposta a cedenze temporali definite ed in percentuale del 50% del fabbisogno rilevato a seguito delle attività di cui al punto precedente, qualora i Comuni abbiano dimostrato di aver erogato almeno il 50% dell'importo trasferito dalla Regione a titolo di anticipazione.

A questo atto è seguita la deliberazione della Giunta regionale n. 1008 del 31.08.2015 con la quale:

- è stata approvata la ripartizione delle risorse disponibili (€ 1.135.176,68) tra i 12 Comuni interessati sulla base della popolazione residente come di seguito riportato

COMUNE	FINANZIMANTO ASSEGNATO €
AMELIA	24.310,68
CITTA' DI CASTELLO	81.746,88
CORCIANO	43.517,28
FOLIGNO	116.779,80
GUBBIO	66.279,60
NARNI	40.659,24
ORVIETO	42.299,40
PERUGIA	340.613,86
SPOLETO	78.948,00
TERNI	321.402,46
TODI	34.641,24
UMBERTIDE	33.978,24
TOTALE	1.135.176,68

- è stato approvato lo schema tipo di bando;
- lo schema tipo del modello di domanda
- fissata la data entro la quale i Comuni avrebbero dovuto emanare i bandi (31.10.2015).

Poiché il sostegno alle famiglie beneficiarie del contributo è di durata pluriennale anche le liquidazioni ai Comuni avvenivano in più tranches sulla base delle richieste dei Comuni stessi.

Nel 2016 il decreto interministeriale 30.03.2016 oltre ad assegnare le risorse previste per l'annualità 2016 (€ 1.028.821,97) ha modificato alcuni criteri per l'assegnazione del contributo ed il limite massimo del contributo erogabile ai beneficiari, si è reso quindi necessario intervenire ancora sulle linee guida per la formazione dei bandi comunali.

Con deliberazione n.974 del 29.08.2016 la Giunta regionale:

- prendendo atto delle modifiche apportate dallo stato ha approvato nuove linee guida per i bandi dei Comuni;
- ha stabilito che il precedente bando 2015 sarebbe dovuto scadere alla data del 31.10.2016;
- di fissare la data del 01.11.2016 quale termine per l'emanazione dei bandi secondo i nuovi criteri;
- ha ripartito l'importo complessivo dell'annualità 2016 tra i Comuni sulla base della popolazione residente:

COMUNE	FINANZIMANTO ASSEGNATO €
AMELIA	22.161,16
CITTA' DI CASTELLO	74.348,01
CORCIANO	39.736,22
FOLIGNO	106.465,57
GUBBIO	60.010,41
NARNI	36.854,54
ORVIETO	38.428,57
PERUGIA	309.466,39
SPOLETO	71.190,64
TERNI	207.698,67
TODI	31.389,23
UMBERTIDE	31.072,56
TOTALE	1.028.821,97

- ha demandato ad un atto del dirigente l'approvazione dello schema tipo di bando e del modello di domanda.

Con determinazione dirigenziale n. 8564 del 14.09.2016, dando corso a quanto indicato nella deliberazione precedente è stato approvato lo schema tipo di bando ed il modello di domanda.

Con determinazione dirigenziale n. 9243 del 30.09.2016 sono stati impegnati complessivamente € 176.955,04 a favore dei comuni di: Città di Castello, Foligno, Perugia, Spoleto, Terni e Todi e disposte la liquidazione del primo acconto pari ad € 88.477,52 complessivi.

Con determinazione dirigenziale n. 9246 del 30.09.2016 è stato impegnato l'importo € 30.503,39 a favore dei comuni di: Foligno, Orvieto, Perugia, Spoleto e disposta la liquidazione al comune di Spoleto di € 2.983,86 a titolo di saldo.

Con determinazione dirigenziale n. 9462 del 05.10.2016, l'importo complessivo dell'annualità 2016 pari ad € 1.028.821,97 decurtato dell'importo già impegnato pari ad € 207.458,43 è stato ripartito secondo le modalità fissate dalla Giunta regionale:

COMUNE	FINANZIMANTO ASSEGNATO €
AMELIA	17.692,44
CITTA' DI CASTELLO	59.355,99
CORCIANO	31.423,55
FOLIGNO	84.997,15
GUBBIO	47.909,50
NARNI	29.422,95
ORVIETO	30.679,58
PERUGIA	247.063,55
SPOLETO	56.835,29
TERNI	165.816,95
TODI	25.059,70
UMBERTIDE	24.806,89
TOTALE	821.363,54

Con deliberazione n. 1379 del 20.11.2017 la Giunta regionale ha:

- confermato tutti i criteri e modalità procedurali approvati con i precedenti atti;
- preso atto per le annualità 2014 – 2016 degli importi assegnati a ciascun Comune e del relativo fabbisogno annuale mettendo in evidenza che a fronte di un importo complessivo assegnato ai Comuni pari ad € 2.265.676,61 si riscontra un fabbisogno complessivo pari ad € 567.809,36;
- stabilito che la ripartizione dell'annualità 2017 pari ad € 184.184,39 dovesse tenere conto della circostanza che in alcuni Comuni non era pervenuta alcuna richiesta a fronte dei bandi, quindi la ripartizione è stata effettuata proporzionalmente al fabbisogno complessivo manifestato nel periodo 2014 – 2016

COMUNE	FABBISOGNO 2014/2016 €	FINANZIMANTO ASSEGNATO €
AMELIA	0,00	0,00
CITTA' DI CASTELLO	6.357,00	2.062,07
CORCIANO	0,00	0,00
FOLIGNO	180.223,36	58.460,34
GUBBIO	0,00	0,00
NARNI	0,00	0,00
ORVIETO	5.400,00	1.751,64
PERUGIA	231.747,75	75.173,68
SPOLETO	93.856,21	30.444,81
TERNI	42.525,04	13.794,15
TODI	7.700,00	2.497,70
UMBERTIDE	0,00	0,00
TOTALE	567.809,36	184.184,39

Con successiva determinazione dirigenziale n. 12852 del 01.12.2017 è stato impegnato l'importo complessivo di € 184.184,39 a favore dei Comuni assegnatari dei finanziamenti.

Lo specifico criterio di riparto di carattere demografico ai fini dell'assegnazione dei contributi da parte dell'Amministrazione regionale (ente concedente) determina, in capo alla Regione, l'assunzione dell'impegno di spesa contestualmente al perfezionamento dell'obbligazione passiva e la necessità di procedere alla sua reimputazione in assenza di utilizzo o di rendicontazione dei finanziamenti delle misure a favore degli inquilini che presentano situazioni di "morosità incolpevole" che hanno un periodo temporale di operatività di carattere pluriennale.

Osservazioni Corte dei Conti (pag. 119 della bozza della relazione di parifica al rendiconto finanziario per l'esercizio 2018):

“Capitolo di spesa C02804/8020 - Impegni di € 745.985,37 assunti con D.D. n. 14496 del 31.12.2018, per trasferimento di risorse all'organismo intermedio ARPAL Umbria per la realizzazione di attività connesse al FSE 2014-2020.

Gli impegni, assunti nel 2018 a favore dell'ARPAL Umbria (Agenzia regionale), sono stati reimputati al 2019 con la motivazione di “attività non eseguita”. Considerata la data di assunzione dell'impegno (31.12.2018), l'esigibilità individuata nell'esercizio 2018, doveva apparire fin da subito non realistica.”

Controdeduzioni

Riguardo a tale osservazione, si rappresenta quanto segue.

Nell'ambito dell'attività sovventoria dell'Amministrazione regionale, le disposizioni Allegato n. 4/2 al D.Lgs 118/2011 e ss.mm. e ii. "Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria" delineano modalità differenti di contabilizzazione dei provvedimenti di concessione contributiva. Il comportamento contabile adottato deriva da una lettura coordinata e sistematica delle norme contabili di riferimento. Il punto 5.2, lettera c) stabilisce che *"Pertanto, per la spesa corrente, l'imputazione dell'impegno avviene: [...]"*

c) per la spesa relativa a trasferimenti correnti:

- nell'esercizio finanziario in cui viene adottato l'atto amministrativo di attribuzione del contributo. Nel caso in cui l'atto amministrativo preveda espressamente le modalità temporali e le scadenze in cui il trasferimento è erogato, l'impegno è imputato negli esercizi in cui l'obbligazione viene a scadenza. L'amministrazione pubblica ricevente rileverà l'accertamento di entrata riferito al trasferimento corrente e ad esso saranno correlate le obbligazioni giuridiche passive che scadono nell'esercizio di riferimento correlate al trasferimento o la creazione del fondo vincolato da trasferire ai futuri esercizi (nel caso di progetti specifici finanziati da trasferimenti correnti finalizzati);"

In tema di accertamento di entrata, il precedente punto 3.6 lettera b) dispone che *"Con riferimento alle diverse tipologie di entrata la scadenza del credito:[...]"*

b) coincide con l'esercizio finanziario in cui è adottato l'atto amministrativo di impegno relativo al contributo o al finanziamento, nel caso di entrate derivanti da trasferimenti e contributi da altre amministrazioni pubbliche, in conformità alle modalità indicate al punto 5.2 lettera c), con particolare riferimento alle modalità temporali ed alle scadenze in cui il trasferimento è erogato. A tal fine, l'ordinamento contabile prevede che ogni amministrazione pubblica, che impegna spese a favore di altre amministrazioni pubbliche, ne dia comunicazione ai destinatari.[...]"

Le disposizioni menzionate delineano due modalità alternative di imputazione degli impegni contabili relativi a provvedimenti di concessione contributiva che trovano il loro elemento discriminante nella determinabilità o meno, all'atto della loro adozione, della scadenza in cui il trasferimento viene erogato.

Ora, la maggior parte dei contributi erogati dall'Amministrazione regionale sono caratterizzati da modalità concessorie che subordinano la fase dell'effettivo pagamento alla presentazione, da parte dei beneficiari, di apposite rendicontazioni, da effettuarsi entro un termine massimo, e alla successiva approvazione delle medesime dopo apposita istruttoria. Tale procedura, descritta in estrema sintesi, non consente, al momento del perfezionamento dell'obbligazione passiva e alla conseguente registrazione e imputazione dell'impegno contabile, di definire l'esercizio o gli esercizi in cui il contributo viene a scadenza (condizione legata al comportamento di ogni singolo beneficiario ammesso a finanziamento ed, in particolare, ai tempi di realizzazione e di presentazione dei rendiconti dei progetti e degli interventi finanziati). In tali casi, il principio applicato consente l'imputazione dell'intero finanziamento nell'esercizio finanziario in cui è adottato l'atto amministrativo di attribuzione del contributo. Nell'ambito dell'accertamento ordinario dei residui, in ordine alla conservazione a residui delle somme impegnate o alla loro reimputazione ad esercizi successivi si procede a verificare la liquidabilità o meno del contributo. Al riguardo, il punto 6.1 dell'allegato 4/2 stabilisce che *"La liquidazione costituisce la fase del procedimento di spesa con la quale, in base ai documenti ed ai titoli atti a comprovare il diritto del creditore, si determina la somma da pagare nei limiti dell'ammontare dell'impegno definitivo assunto."*

La liquidazione è registrata contabilmente quando l'obbligazione diviene effettivamente esigibile, a seguito della verifica della completezza della documentazione prodotta e della idoneità della stessa a comprovare il diritto di credito del creditore, corrispondente ad una spesa che è stata legittimamente posta a carico del bilancio e regolarmente impegnata.[...]"

La liquidazione consente la puntuale determinazione della somma dovuta al creditore, per una determinata ragione, e deve essere effettuata tempestivamente, al fine di attestare l'esigibilità del credito nell'esercizio in cui è effettuata. Alla fine dell'esercizio, gli impegni contabili non liquidati o non liquidabili nell'esercizio in corso di gestione sono annullati e re-imputati nell'esercizio in cui l'obbligazione risulta esigibile." Sul piano operativo e con riferimento ai contributi, la conservazione a residuo è effettuata subordinatamente alla presentazione del rendiconto da parte del beneficiario e alla sua definitiva approvazione da parte della competente struttura regionale, in quanto solo al ricorrere di tali condizioni la somma in oggetto è da considerarsi liquidata o liquidabile in tale esercizio. Altrimenti, si procede alla sua reimputazione.

Nel caso di specie, non essendo note le modalità temporali di erogazione del contributo l'intero impegno è stato imputato all'esercizio di attribuzione del finanziamento (ovvero 2018) e successivamente reimputato.

Osservazioni Corte dei Conti (pag. 119 della bozza della relazione di parifica al rendiconto finanziario per l'esercizio 2018)

"3) Capitolo di spesa B6729/8020 - Impegni di € 225.614,04 assunti con D.D. n. 14090 del 21.12.2018, per trasferimento di risorse all'organismo intermedio Sviluppumbria S.p.A. per la realizzazione di attività connesse al POR FESR 2014-2020.

Gli impegni, assunti nel 2018 a favore di Sviluppumbria S.p.A., sono stati reimputati al 2019 con la motivazione di "convenzione non sottoscritta entro il 31/12/2018".

Anche in tal caso, valgono le considerazioni fatte per il punto sub 2), considerata l'imminente chiusura dell'esercizio."

Controdeduzioni

Riguardo a tale osservazione, si rappresenta quanto segue.

Prendendo a riferimento le medesime considerazioni di natura contabile espresse nel precedente punto, si fa presente che, nel caso di specie, la determinazione dirigenziale n. 14090 del 21/12/2018 assegna un finanziamento a Sviluppumbria S.p.A. e imputa, tra l'altro, all'esercizio 2018 l'importo complessivo pari a € 1.504.090,99 (di cui € 225.614,04 corrispondente alla quota di cofinanziamento regionale). Il punto 14 della parte dispositiva del medesimo provvedimento stabilisce che *"[...]l'importo del contributo sarà trasferito a Sviluppumbria S.p.A. in qualità di Organismo Intermedio secondo la seguente modalità:*

- 1ª tranche, a titolo di anticipo, di € 1.504.090,99, successivamente alla sottoscrizione della Convenzione; [...]"

Atteso che al momento dell'assunzione dell'impegno di spesa non era determinabile la data di sottoscrizione della convenzione, l'esigibilità dalla prima tranche è stata individuata nell'esercizio 2018, in conformità alle modalità indicate al punto 5.2 lettera c) dell'Allegato 4/2 del d.lgs. 118/11. Nell'ambito del riaccertamento ordinario dei residui, alla data di chiusura delle sottostanti attività ricognitive in capo al Servizio competente, in assenza della sottoscrizione della convenzione in parola si è proceduto alla reimputazione all'esercizio 2019.

Punto 3.6. Il risultato di amministrazione

Osservazioni Corte dei Conti (pag. 128 della bozza della relazione di parifica al rendiconto finanziario per l'esercizio 2018)

"Per quanto riguarda la società Gepafin S.p.A. la Giunta regionale con atto n. 782 del 4.6.2019 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 accantonamenti sul risultato di amministrazione 2018 al “Fondo perdite società partecipate” di cui all'art. 21 del d. lgs. 175/2016 (v. precedente voce a7), in quanto non risultava ancora approvato il bilancio al 31.12.2018.

A tale proposito si osserva che pur non risultando ancora certificato dall'avvenuta approvazione del bilancio 2018, il risultato negativo della partecipata “è riconducibile alla svalutazione per euro 815.772 del Prestito Obbligazionario concesso alle Fonderie e Officine Meccaniche Tacconi - FOM Spa, società che nel corso del 2018, ha chiesto l'ammissione alla procedura di concordato preventivo alla quale è stata ammessa il 28 dicembre 2018” (v. “Documento istruttorio” della D.G.R. n. 782/2019, pag. 9).

Considerato che la salvaguardia prospettica degli equilibri “dinamici” di bilancio presuppone una particolare sensibilità dell'Amministrazione nell'intercettare anche quei fenomeni al momento solo “potenziali” e perciò non ben visibili, che in concreto possono determinare nel futuro passività e nel porvi rimedio attraverso l'accantonamento delle risorse necessarie a farvi fronte (Fondo passività potenziali), a maggior ragione, nel caso di specie, l'Ente avrebbe dovuto procedere all'accantonamento di ulteriori risorse al “Fondo per passività potenziali derivanti dalla gestione delle società partecipate” in esame.”

Controdeduzioni

Rispetto a quanto osservato al punto 3.6, si fa presente quanto segue.

Nell'ambito delle somme accantonate nel risultato di amministrazione al 31.12.2018 è presente un apposito fondo per perdite società partecipate complessivamente pari a euro 3.000.000,00 così suddiviso:

1) per € 1.731.901,03, a fronte dei risultati di esercizio negativi al 31.12.2017 non ripianati, delle società:

- Umbria TPL e Mobilità S.p.A. (perdite complessive non ripianate per € 6.183.878, riferite agli esercizi 2016 e 2017) effettuato ex art. 21, comma 1, del d. lgs. n. 175/2016. L'accantonamento di € 1.717.881,31 risulta pari alla quota di perdita commisurata alla partecipazione della Regione (27,78%);
- Sviluppumbria S.p.A. (perdita complessiva non ripianata per € 15.189,30, riferita all'esercizio 2017), con accantonamento pari ad € 14.019,72 commisurato alla quota di partecipazione regionale nella società (92,30%);

La parte restante pari ad euro 1.268.099 è effettuata a titolo cautelativo a valere su eventuali perdite che dovessero essere registrate con i bilanci 2018. Atteso che il riporto a nuovo della perdita di esercizio risulta pari ad euro 777.341 del bilancio di esercizio per il 2018 di Gepafin S.p.A., l'accantonamento in parola risulta idoneo a garantire la copertura della quota a carico della Regione (pari al 48%) e, quindi, la salvaguardia degli equilibri di bilancio.

CAPITOLO IV GESTIONE DELLE ENTRATE E DELLE SPESE

4.2.3. La spesa per il personale

Osservazioni Corte dei Conti (pag. 139 della bozza della relazione di parifica al rendiconto finanziario per l'esercizio 2018)

“Nella Relazione della Giunta al Rendiconto Generale 2018 la spesa per il personale per l'esercizio 2018 è stata quantificata in 52,5 milioni di euro, al netto della spesa per il rinnovo del contratto delle funzioni locali per il triennio 2016-2018 – adottato in data 21 maggio 2018 – pari a 1,4 milioni di €. La Giunta ha precisato, altresì, che la spesa per il personale ex province preposto alle funzioni di cui all'art. 2, comma 1 della L.R. Umbria n. 10/2015, trasferito nei ruoli regionali

a decorrere dal 01.12.2015, pari a complessivi 7,05 milioni di euro, è stata rilevata quale componente esclusa dalla consistenza di cui sopra. Nella richiamata Relazione – nelle more dell'adozione della relativa certificazione– è stato attestato il rispetto dei vincoli di virtuosità della spesa per il personale con riferimento ai dati di spesa per l'anno 2018, ex art. 1, comma 557, della legge n.296/2006. Si osserva che l'Amministrazione non ha ancora adottato la determinazione dirigenziale di certificazione del rispetto dei predetti vincoli, trasmettendo a dimostrazione del rispetto dei limiti normativamente imposti la tabella sotto riportata.

...omissis..

Deve rilevarsi che il dato relativo alla spesa per il personale riportato nella tabella fornita dalla Amministrazione regionale in sede istruttoria, pari a 53,3 milioni di euro – superiore pertanto alla spesa per il 2017, pari a 53,19 milioni di euro – non collima con quello riportato nella Relazione dell'Organo esecutivo, ove si attesta, come detto, una spesa per 52,5 milioni di euro, inferiore a quella sostenuta nell'annualità 2017. In particolare, risulta difforme la determinazione della componente esclusa in quanto correlata al rinnovo contrattuale, quantificata in 1,4 milioni di euro nella Relazione ed in 609.591 euro nella tabella.”

Controdeduzioni

La differenza relativa alla spesa del personale tra il dato fornito in sede istruttoria e quello riportato nella relazione al rendiconto è relativa al dato di spesa per gli adeguamenti conseguenti al rinnovo contrattuale di comparto :

- nella tabella trasmessa in sede istruttoria a febbraio è stato inserito il dato di spesa relativo agli arretrati anni 2016 e 2017 ed indennità vacanza contrattuale 2018 pari a complessivi € 609.591 e per un totale di € 53,33 milioni;
- nella relazione al consuntivo (e relativa tabella) è stato considerato il dato di spesa complessivo del rinnovo in parola, comprendente oltre alla spesa di cui sopra anche la quota riferita all'anno 2018 pari a € 799.375 (spesa complessiva € 1.408.966) e per un totale di € 52,53 milioni.

Nel dato di febbraio non era ancora stata determinata la quota dell'anno 2018 per questo non è stata evidenziata.

La Determinazione Dirigenziale 6231 del 25/06/2019 “Contenimento della spesa di personale ai sensi dell'art.1 comma 557 della legge 296/2006, certificazione per l'anno 2018”, che si trasmette in allegato, conferma il dato contenuto nella Relazione della Giunta al Rendiconto Generale 2018.

Osservazioni Corte dei Conti (pag. 139 della bozza della relazione di parifica al rendiconto finanziario per l'esercizio 2018)

“Anche riguardo al rispetto, nel 2018, degli ulteriori limiti in materia di spesa per il personale previsti dall'art. 9, comma 28, del decreto legge 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, non è stata trasmessa alcuna documentazione.”

Controdeduzioni

La delibera relativa al rispetto dei limiti di cui sopra è in corso di predisposizione e sarà trasmessa subito dopo l'approvazione da parte della Giunta regionale.

CAPITOLO VI SERVIZIO SANITARIO REGIONALE

6.4. Gli investimenti nell'edilizia sanitaria

Osservazioni Corte dei Conti (pag. 184 della bozza della relazione di parifica al rendiconto finanziario per l'esercizio 2018).

“Non è stato fornito lo stato di avanzamento dei residui 17 interventi aggiudicati né si ha contezza di eventuali altri interventi da richiedere e/o aggiudicare fino ad esaurimento dei complessivi finanziamenti assegnati in 102.170.848,05.

La Regione ha comunicato che il “tempo medio” di realizzazione degli interventi stimato dalle Aziende è di 674 giorni, senza peraltro evidenziare i singoli interventi oggetto di misurazione né i criteri di stima utilizzati.”

Controdeduzioni

L'Accordo di programma per gli investimenti sanitari ex art. 20 l.n. 67/88 del 05/03/2013 comprende n. 28 interventi di cui n. 22 relativi a lavori. Al 31 dicembre 2018, dei n. 22 interventi, n. 2 risultano sospesi a causa dei noti eventi sismici, n. 1, relativo alla realizzazione dell'Ospedale Narni Amelia, risulta in fase di progettazione esecutiva, n. 10 risultano conclusi, n. 6 risultano in esecuzione e n. 3 risultano aggiudicati con lavori non iniziati. Gli interventi oggetto di misurazione per il calcolo del tempo medio di realizzazione sono i seguenti:

- AUSL Umbria n. 1 - Ospedale Città di Castello: completamento struttura per libera professione intramoenia (2° stralcio): finiture interne, distribuzione impiantistica e realizzazione scala esterna;
- AUSL Umbria n. 1 - Città di Castello sede DIP ex INAM: adeguamento strutturale, impiantistico e di prevenzione incendi;
- AUSL Umbria n. 1 - Riqualificazione Ospedale Castiglione del Lago;
- AUSL Umbria n. 1 - Riqualificazione Ospedale di Città della Pieve;
- AUSL Umbria n. 1 - RSA S. Margherita: Adeguamento impianti DPR 14.1.97;
- AUSL Umbria n. 2 - Intervento di ristrutturazione e di abbattimento delle barriere architettoniche sede Unità di Convivenza del DSM - Via Palombaro, Foligno;
- AUSL Umbria n. 2 - Osp. Norcia: interventi di natura edilizia, impiantistica e di compartimentazione;
- AUSL Umbria n. 2 - Ospedale San Matteo degli Infermi - Spoleto - Studi inframoenia e Servizio trasfusionale;
- AUSL Umbria n. 2 - Intervento di natura edilizia e di completamento presso Hospice di Spoleto - recinzione area pertinenziale;
- AUSL Umbria n. 2 - Ospedale San Matteo degli Infermi - Spoleto - Pronto Soccorso;
- AUSL Umbria n. 2 - Casa della Salute di Trevi: adempimenti alle norme di sicurezza degli ambienti di lavoro;
- A.O. Perugia - Adeguamento antisismico;
- A.O. Terni - Ospedale S. Maria: Adeguamento antincendio CPI, elevatori, impianti elettrici;
- A.O. Terni - Diagnostica per immagini e radiologia;
- A.O. Terni - Medicina Nucleare in continuità con PET-TAC;
- A.O. Terni - Risanamento conservativo e messa in sicurezza delle facciate del complesso ospedaliero;
- A.O. Terni - Lavori di ristrutturazione di alcuni servizi del Presidio Ospedaliero;
- A.O. Terni - Lavori di ristrutturazione del Servizio di Anatomia Patologica;
- A.O. Terni - Costruzione del bunker per nuovo acceleratore lineare.

I calcoli sono stati effettuati sulla base dei dati forniti dagli Enti attuatori.

Osservazioni Corte dei Conti (pag. 186 della bozza della relazione di parifica al rendiconto finanziario per l'esercizio 2018).

“Anche in questo caso, manca un'informazione completa in ordine alla situazione in essere al 31.12.2018, con separato riferimento agli interventi programmati, alla formalizzazione delle

richieste di finanziamento, alle somme disponibili, all'aggiudicazione e allo stato di avanzamento degli interventi."

.....omissis.....

"Con riguardo a quest'ultima puntualizzazione, si constata che l'Accordo è stato sottoscritto in data 12.12.2016 e che i previsti 30 mesi risultano decorsi in data 12.6.2019. Tuttavia, in assenza di informazioni sulla formalizzazione delle predette richieste, non è dato sapere di eventuali revoche intervenute."

Controdeduzioni

Con riferimento all'Accordo di programma integrativo per gli investimenti sanitari ex art. 20 l.n. 67/88 del 12/12/2016 si precisa che, a seguito di rimodulazioni intervenute anche nel corso dell'anno 2019, gli interventi risultano complessivamente n. 41, per i quali sono state trasmesse al Ministero della Salute le relative richieste di ammissione a finanziamento, tranne che con riferimento a n. 1 intervento per il quale è stata richiesta una proroga dei termini. Come già specificato, nel corso del 2018, il Ministero della Salute ha emesso il decreto di ammissione a finanziamento con riferimento a n. 3 interventi per i quali gli enti attuatori hanno comunicato l'avvenuta aggiudicazione; per i restanti interventi le richieste risultano in attesa del previsto riscontro ministeriale.

Osservazioni Corte dei Conti (pag. 189 della bozza della relazione di parifica al rendiconto finanziario per l'esercizio 2018).

"Anche per gli investimenti in argomento non è stato fornito il dettaglio degli interventi programmati, oggetto di finanziamenti erogati o in corso di assegnazione, aggiudicati, completati o in corso di realizzazione."

Controdeduzioni

Con riferimento al programma pluriennale straordinario per l'adeguamento degli impianti antincendio che prevede la realizzazione dei n. 3 interventi riportati a pag. 189 della bozza della relazione di parifica al rendiconto finanziario per l'esercizio 2018, si precisa che per n. 2 interventi sono state trasmesse al Ministero della Salute le relative richieste di ammissione a finanziamento che risultano in attesa del previsto riscontro ministeriale, mentre per n. 1 intervento l'Ente attuatore deve trasmettere la documentazione prevista dalle disposizioni vigenti.

6.6. Gli obiettivi assegnati ai Direttori Generali e la valutazione dei Risultati

6.6.1 L'assegnazione degli obiettivi per l'anno 2018

Osservazioni della Corte (pagina 202 della bozza della relazione di parifica al rendiconto finanziario per l'esercizio 2018)

"Gli obiettivi per l'anno 2018 risultano assegnati ai Direttori generali delle Aziende sanitarie regionali con D.G.R. n. 433 del 3 maggio 2018/167.

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).

Si osserva che dalle predette schede non è dato desumere la “pesatura” ovvero il rilievo specifico attribuito agli obiettivi “governo della spesa” (sub c) e “salute e servizi” (sub d).”

Controdeduzioni

Gli obiettivi 2018 sono stati oggetto “pesatura” e di successiva contrattazione ed inviati all’OIV per le valutazioni di competenza.

Si rimettono in allegato (All_obiettivi_2018)

6.6.2 La procedura di valutazione degli obiettivi

Osservazioni della Corte (pagina 204 della bozza della relazione di parifica al rendiconto finanziario per l’esercizio 2018)

“Relativamente alla procedura di valutazione per l’anno 2018 l’Amministrazione ha fatto sapere che “in attesa dell’esito del Tavolo Adempimenti LEA per l’anno 2018 non è stato ancora possibile completare il processo di valutazione dei Direttori generali delle Aziende Sanitarie regionali per l’anno 2018”, non senza evidenziare l’approvazione da parte della Giunta regionale dei bilanci di esercizio 2018 delle Aziende Usl Umbria n. 1, Usl Umbria n. 2 e Ospedaliera di Perugia¹⁷⁰, tutti chiusi con risultato positivo. Per l’Azienda Ospedaliera di Terni ha invece comunicato che il documento contabile, alla data del 13.6.2019 (di invio alla Sezione della nota prot. n. 115406), era in corso di approvazione¹⁷¹.”

Controdeduzioni

L’atto di controllo del bilancio d’esercizio 2019 dell’Azienda ospedaliera di Terni è stato iscritto all’ordine del giorno della seduta del 28.06.2019 della Giunta regionale per la sua approvazione.

Osservazioni della Corte (pagina 204 della bozza della relazione di parifica al rendiconto finanziario per l’esercizio 2018)

“Non risulta ancora conclusa neanche la procedura di valutazione per l’anno 2016, come riferito dall’Amministrazione, la quale ha fatto sapere che “allo stato odierno 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”.

Controdeduzioni

L’OIV in data 26.06.2019 ha iniziato la disamina della valutazione rinviando alla prossima seduta la valutazione

Osservazioni della Corte (pagina 205 della bozza della relazione di parifica al rendiconto finanziario per l’esercizio 2018)

“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, qui 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 assegnati¹⁷⁴, concorre al depotenziamento del sistema incentivante;

- la pesatura degli obiettivi (ossia il rilievo specifico attribuito) non risulta definita a preventivo per la maggior parte degli stessi, come si evince dall'esame delle schede allegate alla D.G.R. n. 433/2018 contenenti nel dettaglio gli obiettivi assegnati alle singole Aziende, dalle quali non è dato desumere il rilievo specifico che, nella valutazione comparativa degli obiettivi assegnati, assumono quelli afferenti al "governo della spesa" e alla "salute e servizi";
- fatta eccezione per gli obiettivi strategici finalizzati al "governo della spesa", il cui mancato conseguimento di per sé è fonte di responsabilità manageriali anche gravi¹⁷⁵, e quelli riferiti al tema della "salute e servizi", per i quali in calce alla relativa scheda è riportato che "il mancato conseguimento del risultato atteso comporta il non raggiungimento dell'azione/obiettivo e la conseguente decurtazione del punteggio previsto nel peso specifico", 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 degli obiettivi 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."

Controdeduzioni

Si rimettono in allegato le valutazioni tecniche 2016 che danno dimostrazione di procedure di valutazione più in linea con quanto richiesto dalla Corte (All_verifica_obiettivi_2016).

CAPITOLO VIII Partecipazioni

In merito alle osservazioni della Corte sulla governance delle società partecipate si rappresenta quanto segue.

La copiosa documentazione puntualmente trasmessa da questa Amministrazione alla Sezione della Corte dei Conti nei diversi step di controllo e monitoraggio in tema di partecipazioni societarie previsti dal D.L. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012, dal D.Lg. 175/2016 e, per quanto riguarda le società in house, anche nell'ambito dell'iscrizione all'elenco ANAC previsto dall'art. 192 del D.Lgs. 50/2016, se da una parte ha costituito, complessivamente, riscontro di un miglioramento nell'efficacia ed efficienza dei controlli sulle società regionali e anche in termini di effettività degli stessi, soprattutto con riferimento alle tre società in house, dall'altra ha evidentemente determinato sovrapposizioni e incomprensioni reciproche nelle ricostruzioni argomentative.

Si evince infatti dalle osservazioni formulate al paragrafo ottavo della proposta di Relazione di parifica della Corte dei Conti che spesso le argomentazioni prodotte da questa Regione in risposta delle osservazioni formulate in una fase del controllo vengono poi utilizzate, decontestualizzandole, fuori dall'anno di riferimento ovvero, viceversa, si chiede conto dell'applicazione di norme sopravvenute rispetto a gestioni pregresse.

Vero è che alcuni principi e talune metodologie non hanno tempo e quindi costituiscono principi immanenti dell'ordinamento soprattutto quando si parla di spesa pubblica, ma solo la normativa più recente ha introdotto adeguata strumentazione per indirizzare, verificare e controllare l'efficacia dell'operato di organismi prima sottoposti alla sola normativa del Codice Civile.

Infatti per le tre società in house (Umbria Digitale Scarl, Sviluppumbria SpA, 3A - Parco Tecnologico agroalimentare dell'Umbria Scarl), il sistema dei controlli è ormai consolidato da decenni, a livello normativo e giurisprudenziale, e pertanto ha raggiunto anche un grado di effettività soddisfacente: sono stati trasmessi alla Corte tutti i documenti utili a dimostrazione del corretto, completo e concreto esercizio dei poteri di controllo, come riscontrabile, in particolare, nei bilanci d'esercizio al 2018 già inviati e integrati, con l'occasione, anche con il bilancio di Sviluppumbria SpA e relativa deliberazione di G.R. n. 815 del 28/06/2019 (Allegato). Da tali documenti si evince, altresì, lo stato di attuazione del TUSP e del piano di governance. Inoltre, con

riferimento sempre alle tre società in house, sono stati trasmessi: la relazione sul “governo societario” e il report in ordine all’applicazione degli artt. 4, 5, 6, 11, 19 e 26 e alle misure di contenimento dei principali costi di funzionamento, tra cui il costo del personale, analizzati e valutati attraverso specifica comparazione con quelli medi di settore. Giova sottolineare che, proprio al fine di procedere quanto più possibile nel senso indicato dalla Corte nella Deliberazione n 5/2019/VSGO, le istruttorie e le deliberazioni di Giunta di approvazione e del bilancio e di fissazione degli indirizzi e obiettivi per la futura gestione, sono state previamente oggetto di confronto con tutti i soci e, quindi, congiuntamente approvate in assemblea.

Una annotazione a parte meritano Gepafin SpA e Umbria Mobilità SpA.

Gepafin SpA

Con riferimento alle partecipazioni detenute da Gepafin in svariate società, a pag. 278 della Relazione si afferma:

“Le predette società, in quanto partecipate indirettamente dalla Regione tramite la controllata GEPAFIN S.p.A., rientrano nel perimetro delle partecipate soggette all’obbligo della revisione straordinaria ai sensi dell’art. 2, comma 1, del TUSP, indipendentemente dalla circostanza che, ai sensi del citato art. 26, comma 2, del TUSP, non trovino applicazione le disposizioni di cui all’art. 4 in tema di dismissione delle partecipazioni nei confronti del “Gruppo GEPAFIN”. Pure in assenza dell’obbligo di dismissione, le partecipazioni indirette in esame andavano assoggettate a revisione straordinaria procedendo, in particolare, alla razionalizzazione dei costi di funzionamento. Di fatto, ciò non è avvenuto, mancando ogni informazione sulle vicende economico-finanziarie delle società partecipate”.

Nel merito, è ontologicamente non corretto assimilare le partecipazioni, seppur indirette, nelle Società ivi elencate, alle partecipazioni indirette disciplinate dal D.Lgs. 175/2016 e sostenere che nulla avrebbero a che fare con i fini istituzionali dell’Ente. L’errore consiste nel “traslare” in capo alla Regione partecipazioni assunte da Gepafin in aziende industriali, assunte allo scopo di “rinforzare” il capitale di rischio di tali aziende – nelle varie fasi di start up, espansione, turnaround, etc – in virtù di precise scelte di politica industriale, scelte a loro volta negoziate e condivise con i competenti Ministeri e Servizi della Commissione europea e conseguentemente definite nei Programmi cofinanziati dalla UE.

Si tratta quindi di aziende per le quali non può rinvenirsi un rapporto di servizio, seppur indiretto, con la Regione e, pertanto, per tale loro peculiarità, rimangono necessariamente fuori dall’attività di revisione straordinaria e di razionalizzazione dei costi di funzionamento.

E’ invece vero che nell’assumere tali partecipazioni Gepafin – che a tal fine utilizza risorse comunitarie appositamente finalizzate – deve compiere le opportune valutazioni sulle potenzialità di sviluppo delle aziende in esame e ciò al fine, innanzitutto, di corrispondere agli scopi propri di tali misure, che sono quelli di volta in volta di promuovere e sostenere processi di innovazione, sviluppo, crescita dimensionale, etc, come pure al fine di tutelare il valore della partecipazione stessa, in merito alla quale, però, deve essere chiaro che eventuali perdite in sede di smobilizzo delle quote non hanno ripercussioni sugli equilibri del bilancio regionale.

Deve altresì essere chiaro che l’approntamento di strumenti finanziari – nella forma di garanzie, prestiti e apporti di capitale di rischio – con fondi pubblici recati, in questo caso, da Programmi cofinanziati dall’Unione Europea risponde al già richiamato obiettivo di promuovere lo sviluppo economico intervenendo, nello specifico, a correzione di eventuali “fallimenti di mercato” che determinano effetti di “razionamento” nell’accesso alle necessarie risorse finanziarie a carico di soggetti comunque sani e meritevoli, supplendo, pertanto a carenze nelle scelte allocative evidenziabili nelle procedure valutative seguite dagli istituti di credito.

Umbria TPL e Mobilità SpA

La presentazione, da pag. 283 in avanti, delle vicende di Umbria Mobilità, non rende compiutamente conto del percorso di risanamento intrapreso.

Infatti, non viene evidenziato l’imponente processo di dismissione realizzato con la vendita del ramo esercizio alla Soc. Busitalia SrL, ma dall’affermazione “... A fianco di Umbria T.P.L. e Mobilità S.p.A. è stata, pertanto, costituita una Società interamente pubblica denominata Umbria

Mobilità Esercizio S.p.A. (oggi Busitalia Sitanord S.r.l.), operativa dal 1 marzo 2014 per la gestione dei servizi di trasporto pubblico nella Regione Umbria.”, sembrerebbe che la Corte abbia interpretato come una proliferazione di società regionali pubbliche. Si è trattato, invece, di un'imponente operazione di dismissione, in esito alla quale, mediante la società veicolo Umbria Mobilità Esercizio S.p.A. (oggi Busitalia srl), quest'ultima ha acquistato il ramo “esercizio” di Umbria TPL e Mobilità, procurandole, all'epoca, una plusvalenza di circa 28 milioni di euro.

Umbria TPL e Mobilità è così divenuta un soggetto molto più piccolo, che si occupa della gestione del patrimonio immobiliare, dato in locazione a Busitalia, nonché – in virtù di un Accordo di programma – della infrastruttura ferroviaria ex FCU.

A pag. 288 si afferma che *“non ravvisandosi nell'attività svolta dalla partecipata alcun interesse generale o strumentale al perseguimento delle finalità istituzionali degli enti partecipanti, si impone la necessità di dismettere la relativa partecipazione, vieppiù rafforzata dalle consistenti perdite registrate dalla società in argomento.”*

Come diffusamente argomentato in altre occasioni, tale affermazione non trova riscontro nella realtà anche perché la Regione, da ultimo con la l.r. 14/2018, ha espressamente previsto l'interesse al mantenimento della Società, opportunamente trasformata in Agenzia in house, quale strumento per l'attuazione delle proprie politiche in materia di trasporto pubblico.

La mancata consapevolezza di tale funzione, porta anche ad affermazioni prive di riscontro, quale quella che

L'assunto secondo cui i “...costi di funzionamento...superano di gran lunga il valore della produzione realizzata dalla partecipata”, risulta ormai superato dalle più recenti operazioni di dismissione del ramo d'azienda avente ad oggetto la gestione dell'infrastruttura ferroviaria. Anche per il passato non risulta metodologicamente corretto rapportare tali costi di funzionamento al valore della produzione, in quanto i risultati negativi di bilancio evidenziati non derivano da perdite della gestione caratteristica, ma da componenti straordinarie derivanti da partite afferenti bilanci precedenti.

Si insiste pertanto sul positivo percorso svolto, in più occasioni descritto, il quale, a partire dallo stato di sofferenza finanziaria nella quale la Società era caduta tra il 2011 ed il 2012, principalmente a causa della mancata riscossione degli ingenti crediti verso la propria partecipata Roma Tpl e verso ATAC, si sostanzia nel mantenimento del servizio pubblico di trasporto e salvaguardia dei livelli occupazionali, dismissione del complesso delle attività di trasporto pubblico (con la sola eccezione della gestione dell'infrastruttura ex FCU), gestione delle diverse partite debitorie e recupero, seppur parziale a tutt'oggi, dei suddetti crediti.

La “evoluzione” verso la già richiamata Agenzia dei Trasporti dovrebbe quindi rappresentare il punto di arrivo e di stabilizzazione di tale percorso.



DOC. INTERNO N.81499357 del 04/07/2019

Verbale n. 2/2019



LA CORTE DEI CONTI
Sezione regionale di controllo per l'Umbria

Adunanza del: 2 luglio 2019, ore 11,30

Sono presenti i seguenti magistrati:

Dott. Antonio Marco Canu	Presidente
Dott. Vincenzo Busa	Consigliere
Dott.ssa Paola Basilone	Consigliere
Dott.ssa Annalaura Leoni	Referendario

In rappresentanza della Regione Umbria sono presenti:

- Prof. Antonio Bartolini, Assessore regionale;
- Dott. Lucio Caporizzi, Direttore della Risorse umane, finanziarie e strumentali. Affari generali e Riforme, Turismo e Agenda digitale;
- Arch. Alfiero Moretti, Direttore della Direzione Governo del territorio e Paesaggio. Protezione civile. Infrastrutture e mobilità;
- Dott. Walter Orlandi, Direttore della Direzione Programmazione. Affari Internazionali ed europei;
- Dott. Luigi Rossetti, Direttore della Direzione regionale Salute, Welfare. Sviluppo economico, Istruzione, Università, Diritto allo studio;
- Dott. Amato Carloni, Dirigente del Servizio Ragioneria e fiscalità regionale;
- Dott.ssa Marina Balsamo, Dirigente del Servizio Provveditorato, gare e contratti;
- Dott.ssa Adalgisa Masciotti, Responsabile della Sezione Contratti e gestione partecipate.

Sono presenti, per la Procura Regionale, il Procuratore regionale Rosa Francaviglia e il Sostituto Procuratore Generale Elena Di Gisi.

Verbalizza la dott.ssa Antonella Castellani coadiuvata dalla sig.ra Rossella Salustri

Prende la parola il Presidente Canu che illustra le modalità del confronto dibattimentale: parleranno, nell'ordine, i magistrati della Sezione di Controllo che relazioneranno, per le parti di rispettiva competenza, sui fatti che hanno condotto all'odierna adunanza (come da preventiva comunicazione all'Ente in data 25 giugno 2019, prot. n. 1276). Successivamente, saranno sentiti i rappresentanti dell'Amministrazione e, infine, il Procuratore regionale.

Il Presidente Canu relaziona, quindi, sui seguenti aspetti (dando sintetico conto delle controdeduzioni presentate dalla Regione, nei casi in cui vi siano state):

- a) Per la Programmazione e la manovra di bilancio, evidenzia il mancato accantonamento al Fondo passività potenziali nel Bilancio di previsione 2018-2020.
- b) Per il capitolo III "Risultati della gestione", evidenzia quanto segue:
 - l'effettiva consistenza dei residui passivi risente dei crediti vantati dagli organismi partecipati, superiori rispetto ai debiti rilevati dalla Regione;
 - 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, nei rapporti con gli Enti locali, con i conseguenti riflessi nella determinazione del F.C.D.E. e del F.P.V.;
 - relativamente al FPV, la verifica a campione condotta ha evidenziato le criticità già rilevate per il precedente giudizio di parificazione in merito alla mancanza di "comunicazione" contabile tra la Regione e gli Enti Locali beneficiari di contributi e trasferimenti.
- c) In relazione al capitolo V, illustra quanto osservato in merito ai contributi erogati alle Province di Perugia e di Terni per interventi stradali, finanziati con il ricorso al nuovo mutuo contratto nel 2018, precisando che la Regione non ha prodotto controdeduzioni né ulteriore documentazione illustrativa.

Il Presidente dà la parola al Consigliere Busa che illustra quanto di seguito riportato:

- a) In merito al bilancio consolidato evidenzia difficoltà nella effettiva determinazione del patrimonio del "Gruppo" a causa delle criticità rilevate nella riconciliazione dei rapporti di debito/credito con le Società e gli Enti partecipati.
In particolare, in merito alla predetta operazione di riconciliazione, dopo aver evidenziato che i disallineamenti potrebbero trovare la loro origine nelle differenti modalità di rilevazione dei crediti e debiti tra la contabilità economica e la contabilità finanziaria, ritiene che gli stessi dovrebbero trovare composizione almeno in termini di contabilità economica, atteso che anche la Regione è tenuta ad adottarla.
- b) Relativamente alle società partecipate, evidenzia che la Regione non ha tenuto conto della situazione conclamata della società Gepafin S.p.A. che ha condotto alla registrazione della perdita 2018. In merito a quanto controdedotto dalla Regione circa la "capienza" del Fondo perdite società partecipate osserva che, come riportato nella Relazione della Giunta al Rendiconto, il maggior accantonamento a tale fondo operato in via cautelativa è stato effettuato in previsione della perdita 2018 della Umbria TPL e Mobilità.
- c) Riguardo alla *governance* delle società partecipate, il Consigliere illustra le criticità che erano state rilevate in sede di analisi del Piano di revisione straordinaria (ex art. 24

TUSP), ribadendo anche quanto già osservato in relazione al concetto di "controllo pubblico" e alla necessità di adempiere alle disposizioni previste dal TUSP per le società a controllo pubblico.

d) In merito al Servizio Sanitario Regionale, il Consigliere illustra:

- che anche per il 2017 si è riproposto il problema del superamento dei limiti previsti dall'art. 28, comma 9, del D.L. n. 78/2010, per effetto di una errata interpretazione da parte della Giunta di quanto disposto dalla l.r. n. 11/2015 (ad opera della D.G.R. n. 600/2017);
- che si è rilevato il superamento dei tetti fissati per la spesa farmaceutica;
- che in merito alla valutazione della dirigenza, anche per il 2018 si sono rilevate le medesime criticità già evidenziate per il precedente esercizio circa la mancanza di un programma ben definito di assegnazione degli obiettivi (anche per la mancanza per alcuni obiettivi della relativa pesatura) e soprattutto di una tempestiva analisi e valutazione degli obiettivi raggiunti. Il Consigliere evidenzia che il sistema è meritevole di aggiustamenti, a partire dalla definizione del trattamento economico di spettanza che dovrebbe essere definito a priori e non a posteriori. Circa i tempi lunghi del procedimento di valutazione degli obiettivi – che la Regione attribuisce a ritardi del Tavolo centrale di verifica degli adempimenti – la Sezione ritiene che essi siano in parte imputabili anche al comportamento dell'Amministrazione;
- che in relazione ai controlli interni ed esterni sulle prestazioni erogate dalle strutture pubbliche e private accreditate si è rilevata una sovrapposizione dei soggetti addetti agli stessi.

e) Riguardo al Trasporto pubblico regionale, il Consigliere ribadisce i ritardi già evidenziati nella definizione del Piano di Bacino Unico Regionale, in merito ai quali chiede di conoscere l'influenza dei comuni coinvolti.

Evidenzia altresì i ritardi nella gara ad evidenza pubblica e il mancato impiego delle risorse per investimenti di cui alla delibera CIPE n. 54/2016.

Infine, rileva criticità nel procedimento di ripiano dei debiti maturati nei confronti del gestore dei servizi per i quali la Regione ha già beneficiato di un contributo statale straordinario.

f) In merito alle leggi regionali di spesa, trattate in apposito Referto approvato con la deliberazione della Sezione n. 65/2019/RQ del 13.6.2019, evidenzia le difficoltà già rilevate in merito alla predisposizione della Relazione Tecnica, per la quale potrebbe risultare utile l'adozione di un modello standard contenente tutte le informazioni che devono essere rese.

Ulteriori modifiche si ritengono necessarie per l'individuazione, all'interno dei capitoli di spesa generici, delle spese riferite ai singoli provvedimenti legislativi che in tali capitoli trovano copertura.

g) Quanto alla gestione dei fondi connessi agli interventi per "Emergenza" e per "Ricostruzione" di cui agli eventi sismici del 2016 e seguenti, il Consigliere evidenzia la mancanza, ancora attuale, delle singole schede di rendicontazione dei fondi erogati ai cd. soggetti attuatori (enti locali) per gli interventi di emergenza e la necessità che proseguano i controlli a campione già avviati sugli interventi di Ricostruzione.

Il Presidente dà la parola alla Ref. Leoni che illustra quanto di seguito riportato:

- a) In merito all'organizzazione rileva il permanere delle criticità connesse:
 - al permanere degli eccessivi "costi della politica", legati agli incarichi afferenti alle "strutture di supporto" degli organi politico amministrativi dell'Ente;
 - al dimensionamento degli incarichi di posizione organizzativa, in relazione al numero del personale in servizio;
- b) Con riferimento al sistema dei controlli interni, nelle more della trasmissione della Relazione del Presidente della Giunta si è preso atto delle segnalazioni della Regione in ordine all'ampio processo di riforma che troverà realizzazione nel corso del 2019, rinviando l'esame ad avvenuta trasmissione della predetta Relazione.
- c) In merito alla gestione delle entrate e delle spese, nell'ambito delle spese di "rappresentanza, mostre, convegni e pubblicità", la Sezione richiama la necessità di distinguere quelle riferibili ai "costi degli apparati amministrativi", ex art. 6, co. 8, del d.l. n. 78/2010, dalle altre, inserite in programmi di sviluppo socio-economico per la comunità ed il territorio umbro;
- d) Ritiene chiarite le incongruenze relative alla determinazione della spesa del personale e prende atto dell'adozione della determinazione dirigenziale di certificazione della spesa del personale mentre rileva ancora la mancanza dell'atto di certificazione della spesa per il personale a tempo determinato.

Il Presidente dà la parola ai rappresentanti dell'Amministrazione.

Interviene per primo l'Assessore Bartolini, nei termini che seguono:

- sotto il profilo del personale riferisce che la Regione si è adoperata per superare le criticità riscontrate negli anni precedenti e che da quest'anno è partito il monitoraggio del ciclo della performance;
- in merito alla nozione di "società a controllo pubblico", l'Assessore osserva che essa non è ancora pacificamente definita, come si evince anche dalla giurisprudenza delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, in cui si rinvencono pronunce di segno difforme. Tuttavia, la Regione ha preso atto delle conclusioni alle quali è giunta, sul punto, la Sezione Umbria (con la relazione emessa ad esito dell'indagine sulla revisione straordinaria delle partecipazioni societarie) ed ha adottato iniziative per pervenire ad un maggior coordinamento tra i soci pubblici, in conformità alle indicazioni date dalla Sezione stessa;

Riguardo alle società in house, nelle quali viene effettuato il cd. "controllo analogo", lo stesso ritiene che quest'ultimo strumento abbia consentito di attuare, in tali società, il rispetto delle previsioni normative riferite, più in generale, alle società a controllo pubblico;

- relativamente alla riconciliazione delle partite debitorie e creditorie, l'Assessore pone il problema se debba essere la Regione ad attivarsi o il Collegio dei Revisori, tenuto conto che quest'ultimo gode di autonomia. La Regione, quindi, sarebbe in difficoltà ad assumere iniziative che impongano al Collegio dei revisori di partecipare al "tavolo" di riconciliazione;

- per quanto riguarda la sanità, riferisce l'avvenuta assegnazione degli obiettivi per il 2019 e che si sta lavorando per l'individuazione degli indicatori come richiesto anche dall'OIV. Condivide le osservazioni della Sezione circa i ritardi nel completamento delle procedure di valutazione dei dirigenti, per le quali spera di riuscire a superare le relative criticità;
- per il "controllo esterno" sulle prestazioni di ricovero delle strutture pubbliche e private accreditate dice che si terrà conto del problema della terzietà dei soggetti coinvolti.

Interviene il dott. Carloni, nei termini che seguono.

- In merito ai disallineamenti illustrati dal Cons. Busa, per i quali precisa che occorre tenere distinti i diversi soggetti (società, agenzie ed Enti), riferisce quanto segue:
 - per i rapporti con gli EE.LL. la Regione si è fatta parte attiva per l'istituzione di un tavolo presso il C.A.L. e per la definizione di un *format* al fine di addivenire a soluzioni convergenti che consentano di superare le asincronie nei tempi di effettuazione delle operazioni di riaccertamento dei residui;
 - l'operato della Regione, che consiste nel reimputare i residui nei casi in cui non si abbiano notizie relative all'esecuzione, da parte degli enti locali, degli interventi finanziati, è da ritenere in linea con il d. lgs. n. 118/2011, come confermato anche da contatti avuti con il MEF;
 - in merito ai disallineamenti con le Società, la Regione ritiene che gli stessi, come evidenziato dal Cons. Busa, dipendano dalle diverse modalità di rilevazione contabile dei "fatti di gestione" e che le rilevazioni in contabilità finanziaria influiscano anche nella rappresentazione "patrimoniale" della Regione. Tale problematica è stata portata anche all'attenzione del livello centrale.
- Riguardo agli accantonamenti ai Fondi, la Regione ritiene di averli operati in misura adeguata. In merito al rilevato mancato accantonamento al Fondo passività potenziali per la perdita della Gepafin S.p.A., ribadisce che il maggior accantonamento al Fondo perdite società partecipate operato in sede di Rendiconto è più che sufficiente a garantire la stessa.
- Per il bilancio consolidato, riferisce che la Relazione dà conto dei disallineamenti.
- Per le criticità relative alla formazione delle leggi di spesa, riferisce che gli schemi saranno rivisti.

Il Presidente Canu chiede al dott. Carloni ulteriori chiarimenti sulla reimputazione delle somme impegnate per contributi agli Enti Locali e, in particolare, sulla capacità della Regione di fare in modo che l'Ente Locale comunichi le variazioni intervenute nei relativi cronoprogrammi in tempi opportuni a garantire rilevazioni congruenti.

Il dott. Carloni ribadisce che i disallineamenti sono dovuti alle asincronie provocate dalle diverse tempistiche di effettuazione delle operazioni di riaccertamento dei residui da parte della Regione e degli Enti Locali. Riafferma comunque che l'istituzione del Tavolo presso il CAL ha sensibilizzato molto su tali aspetti.

Interviene il dott. Caporizzi in merito alla quantificazione del Fondo perdite su società partecipate e alla capienza dello stesso per far fronte anche alla eventuale perdita di Umbria

TPL e Mobilità S.p.A.. In particolare, il dott. Caporizzi riferisce che il bilancio 2018 di tale società dovrebbe chiudersi con un modesto utile.

Il dott. Caporizzi dà atto inoltre che il 25 giugno 2019 è stato perfezionato l'accordo transattivo tra la Regione e Umbria TPL e Mobilità S.p.A. dinanzi al G.O..

Conclude affermando che per la società rimane attuale il problema dei rilevanti crediti vantati nei confronti della partecipata "romana".

Interviene quindi l'Arch. Moretti il quale riferisce che, in merito agli investimenti delle Province finanziati da mutuo, riteneva di aver dato già esaustiva informazione sulla natura di manutenzione straordinaria degli investimenti programmati, con l'ultima nota del 24 giugno.

Il Presidente Canu interviene precisando che la documentazione trasmessa non consente di appurare con certezza tale natura.

L'Arch. Moretti assicura la trasmissione in tempi molto brevi della documentazione necessaria a chiarire.

Prosegue poi in materia di Trasporto pubblico locale, comunicando che nel corso degli ultimi anni è stato riordinato tutto il trasporto ferroviario.

Per il trasporto su gomma, riferisce che si sta lavorando sulla gara e l'adozione della D.G.R. n. 709/2018 con la quale sono stati dettati indirizzi in merito alla comunicazione.

Evidenzia la presenza di un "nodo" con i comuni per la ripartizione del Fondo nazionale trasporti, ormai presente da anni (causato dalla possibile riduzione dei trasferimenti ad alcuni comuni a beneficio del comune capoluogo).

La delibera n. 709 è stata impugnata dinanzi al TAR dai gestori (gli stessi soggetti che dovrebbero partecipare alla gara).

Riferisce altresì che è avvenuto il trasferimento a RFI di ulteriori n. 45 unità di personale provenienti da Umbria TPL e Mobilità S.p.A..

Interviene il Cons. Busa che chiede ulteriori chiarimenti sulle risorse per investimenti di cui alla delibera CIPE n. 54/2016.

Sul punto risponde il dott. Caporizzi, precisando che si tratta di risorse nazionali che non transitano nei bilanci regionali (sono risorse destinate alle Regioni per territorio ma sono erogate dal Ministero o, tramite convenzione, dagli Enti Locali del territorio interessato) e che sono relative, tra l'altro, ad investimenti infrastrutturali per la mobilità. La Regione Umbria ha chiesto, ed ottenuto, che una quota di tali risorse venisse assegnata alla stessa per il ripiano dei debiti maturati nei confronti del gestore dei servizi su gomma.

In merito al sisma e alla gestione dell'Emergenza, l'Arch. Moretti precisa che il termine previsto dalla UE per il pagamento degli interventi finanziati con il Fondo solidarietà dall'UE (per oltre 1,2 miliardi per le quattro regioni) era fissato nel 6 maggio 2019. L'obiettivo fissato dalle quattro regioni coinvolte di utilizzare tutte le risorse assegnate è stato raggiunto.

Dichiara poi che la Ricostruzione è partita e che sono stati conclusi già n. 120 interventi (su n. 150 pratiche aperte).

Per i danni lievi il termine fissato nel 30.6.2019 è stato prorogato al 31.12.2019.

Al contempo sta proseguendo l'erogazione del contributo per autonoma sistemazione (CAS).

Terminata l'esposizione dei rappresentanti regionali, il Presidente Canu dà la parola al Procuratore regionale, dott.ssa Rosa Francaviglia, la quale riferisce che la Procura condivide tutte le osservazioni della Sezione e rileva che su molte problematiche già evidenziate nei precedenti giudizi non si è addivenuti a soluzione.

La stessa prosegue affermando di concordare pienamente con quanto evidenziato dal Cons. Busa in tema di disallineamenti sia tra Regione e partecipate, sia tra Regione ed Enti Locali.

Per Umbria TPL e Mobilità il Procuratore regionale evidenzia inoltre che l'anticipazione di liquidità avrebbe dovuto sopperire a momentanee esigenze di liquidità.

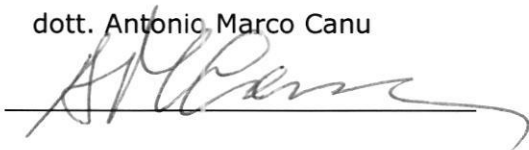
Rileva altresì che quanto osservato dalla Regione in merito alla perdita della società Gepafin e alla capienza del Fondo perdite società partecipate, non è in linea con quanto riportato alla pagina 55 della Relazione della Giunta al Rendiconto 2018.

Ritiene inoltre che le problematiche evidenziate dal Cons. Busa nei rapporti tra Ente regionale e partecipate e in merito alla carenza di controlli interni ed esterni e alla promiscuità degli stessi, rivelino la presenza di forti criticità - che la Procura valuterà in termini di danno erariale - non ritenendo condivisibile quanto illustrato dalla Regione circa l'incertezza su chi debba effettivamente adoperarsi per garantire la necessaria sinergia tra i soggetti predetti. Inoltre, il Procuratore ritiene che l'Ente regionale abbia tutti gli strumenti per indurre le società partecipate e gli Enti Locali a fornire i dati richiesti.

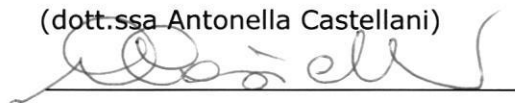
Alle ore 13,20 l'adunanza è tolta.

Perugia, lì 2 luglio 2019

Il Presidente
dott. Antonio Marco Canu



I verbalizzanti
(dott.ssa Antonella Castellani)



(sig.ra Rossella Salustri)

