



# CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE  
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE  
PER IL FRIULI VENEZIA GIULIA

## GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2017

**Memoria del Procuratore regionale Tiziana Spedicato**

UDIENZA DEL 29 GIUGNO 2018



CORTE DEI CONTI

## **Parte prima**

### **I. Il giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione ed il ruolo del Pubblico Ministero**

Il ruolo del Pubblico Ministero nel giudizio di parificazione del rendiconto della Regione risulta innovato in ragione dei più ampi contenuti che costituiscono oggetto della pronuncia della Sezione del controllo nel nuovo contesto normativo generale, caratterizzato da profondi cambiamenti nella Costituzione<sup>1</sup> e nella legislazione finanziaria e contabile<sup>2</sup>.

I nuovi scenari – aperti dalla Costituzione economica, dagli obiettivi di finanza pubblica, dal potenziamento dei controlli intestati alla Corte dei conti, dall'estensione del giudizio di parificazione del bilancio anche alle Regioni ad autonomia ordinaria - hanno assegnato, infatti, a tale ultimo istituto un nuovo rilievo e un ruolo centrale nella logica legislativa del rafforzamento degli strumenti di tutela degli equilibri di bilancio.

La parifica del rendiconto è stata inserita all'interno di un sistema potenziato, organico, permanente di controlli<sup>3</sup>, di competenza della Corte dei conti, sulla gestione finanziaria degli enti territoriali a rilevanza costituzionale e degli enti del Servizio Sanitario Nazionale - che trova specifico fondamento negli artt. 100, comma 2, 97, comma 1, 28, 81 e 119 della Costituzione - a garanzia dell'effettivo rispetto degli obiettivi nazionali ed europei e dell'osservanza delle regole finalizzate alla prevenzione dei disavanzi e dei comportamenti devianti dalla buona amministrazione delle risorse pubbliche.

Tale sistema ha superato il vaglio della Corte Costituzionale, che ha affermato che il coordinamento della finanza pubblica e l'armonizzazione del sistema dei conti pubblici si avvalgono dello strumento del controllo allo scopo di prevenire gli squilibri di bilancio e le pratiche contrarie alla copertura preventiva della spesa, situazioni che ledono la sana gestione finanziaria e l'unità economica della Repubblica<sup>4</sup>.

Ed è da considerare, peraltro, che la tutela della legalità finanziaria, ampliata nei suoi contenuti, presuppone la partecipazione di tutto il complesso delle Amministrazioni pubbliche agli obiettivi di equilibrio dei bilanci pubblici.

Il pareggio di bilancio – traguardo del 2018 per la Regione Friuli Venezia Giulia (ma non per le sue autonomie locali) – e l'equilibrio di bilancio sono, infatti, obiettivi di sistema che impegnano al loro perseguimento non solo la Regione, ma anche i singoli enti che compongono il sistema regionale integrato di finanza pubblica, considerando la responsabilità che la Regione assume nei confronti dello Stato con riferimento al raggiungimento dell'obiettivo finale “di sistema”.

A tale obiettivo finale contribuiscono, pertanto, il raggiungimento degli obiettivi da parte dei singoli enti partecipanti al sistema integrato<sup>5</sup> e l'esercizio, da parte della Regione, delle proprie competenze legislative statutarie in modo strumentale al perseguimento dei traguardi finanziari.

---

<sup>1</sup> artt. 81, 97, 117, 119; legge costituzionale 20.4.2012, n. 1 e legge rinforzata di attuazione 24.12.2012, n. 243

<sup>2</sup> decreto legislativo 23.6.2011, n. 118; legge 7.12.2012, n. 213

<sup>3</sup> decreto legge 10.10.2012, n. 174, convertito con la legge 7.12.2012, n. 213, che ha introdotto il controllo sulla qualità della copertura delle spese previste dalle singole leggi regionali, il controllo di legalità sul bilancio di previsione regionale, il controllo annuale di regolarità della gestione regionale e sull'efficacia e adeguatezza dei controlli interni, il controllo di regolarità sul rendiconto dei gruppi consiliari dell'Assemblea regionale, il controllo di regolarità sui bilanci di previsione e sui bilanci d'esercizio degli enti sanitari regionali, il controllo di legalità sul rendiconto regionale, comprensivo delle partecipazioni in società controllate e dei risultati definitivi della gestione degli enti del servizio sanitario, la parifica del rendiconto regionale

<sup>4</sup> Corte Cost. sent. nn.60 e 266 del 2013, n. 39 del 2014

<sup>5</sup> art. 2 della legge regionale n. 18 del 2015

Nel nuovo quadro ordinamentale, la Corte dei conti, garante degli equilibri di finanza pubblica e della corretta gestione delle risorse della collettività, vede profondamente innovato anche il suo rapporto di ausiliarità nei confronti delle autonomie territoriali, ridisegnato secondo un modello incentrato non solo su controlli di regolarità e legittimità contabile e su misure correttive e collaborative<sup>6</sup>, ma anche su controlli sugli equilibri di bilancio e su misure d'intervento preventivo e inibitorie, poste a garanzia della legalità finanziaria della gestione del bilancio.

E sull'ausiliarità dell'odierno giudizio a favore del Consiglio Regionale convergono i contributi esegetici delle Sezioni regionali di controllo. La parifica è, infatti, anche un istituto di garanzia, perché la Corte, nella propria sfera di competenza, esercita funzione ausiliaria nei confronti dell'Assemblea elettiva (e, quindi, indirettamente, dei cittadini), che esercita il controllo sulla gestione delle pubbliche risorse da parte del governo e approva successivamente il rendiconto.

Tale istituto chiude non solo il ciclo del bilancio, ma anche il ciclo stesso dei controlli della Corte, venendo così a rappresentare la *“sede istituzionale per valutare ‘lo stato di salute finanziaria’ del ‘sistema regionale’ quale rileva non solo dalle evidenze del rendiconto stesso, ma anche dall’insieme dei controlli esercitati nel corso dell’esercizio”*.<sup>7</sup>

Tale linea interpretativa è resa possibile anche dal particolare rilievo<sup>8</sup> assegnato alla circostanza che l'art. 1, comma 5, della legge n. 213 del 2012 prevede che alla relativa decisione sia allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari, al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa.

L'analisi contabile del rendiconto e la valutazione economica dell'entrata e della spesa, diretta ad individuare settori in cui sia opportuno o necessario migliorare l'economicità, l'efficienza e l'efficacia dell'attività di attuazione delle politiche pubbliche, rappresentano, pertanto, funzioni del giudizio di parifica che si integrano, poiché l'equilibrio di bilancio è uno degli elementi dell'efficiente gestione della spesa pubblica, ma non è sufficiente ad attestarla.

Si può cogliere la valenza strategica dell'istituto rispetto agli altri controlli intestati alle Sezioni regionali se si guarda al Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica regionale, che la Sezione del controllo FVG elabora dal 2015. In esso trovano sintesi gli aspetti più rilevanti della gestione finanziaria regionale successivi alla parifica dell'esercizio precedente - i cui esiti sono messi a raffronto con la legge regionale di approvazione del rendiconto dello stesso (precedente) esercizio – gli esiti della relazione sulla copertura delle leggi di spesa dell'esercizio in corso – finalizzata a prevenire rischi di squilibrio del bilancio e, quindi, funzionale alla parifica del rendiconto dello stesso anno -, gli esiti del controllo sui controlli interni – funzionale al controllo della regolarità della gestione, oggetto del giudizio di parifica<sup>9</sup>.

La parifica rappresenta anche un istituto di massima interrelazione tra le funzioni di controllo e di giurisdizione intestate alla Corte dei conti: l'udienza costituisce, infatti, il momento processuale che conclude un procedimento che appartiene alla funzione di controllo.

Tale natura è ricostruita dalla Sezione delle Autonomie<sup>10</sup>, che ha messo in rilievo la *“peculiare natura del giudizio di parificazione, nel quale la funzione certativa appartiene alla struttura della Corte*

---

<sup>6</sup> leggi n. 131 del 2003 e n. 266 del 2005

<sup>7</sup> Corte conti SSRR s.c. n. 38 del 2014

<sup>8</sup> Corte conti Sezione delle autonomie n. 14/SEZAUT/INPR dd 15.5.2014

<sup>9</sup> Carlo Chiappinelli, Fabrizio Picotti, “La parifica quale elemento probatorio del giudizio di costituzionalità nelle relazioni finanziarie Stato-Regione” – atti del Convegno di Napoli, 2017

<sup>10</sup> già richiamata deliberazione n. 14/SEZAUT/2014/INPR dd 15.5.2014

*dedicata al controllo, mentre il segmento finale di tale attività si svolge in un contesto di natura giurisdizionale, tanto che da esso scaturiscono gli effetti del giudicato. Di qui lo schema del giudizio di parificazione, che è solo formalmente contenzioso, ma con effetti preclusivi nell'ordinamento, attesa l'immodificabilità delle risultanze del rendiconto parificate dalla Corte”.*

L'attività è, quindi, finalizzata ad ‘ un accertamento’<sup>11</sup>, reso da un organo terzo e indipendente, a tutela dell'interesse generale dell'ordinamento alla legalità degli atti, in conformità del diritto oggettivo, e perciò idoneo ad esprimere certezza sulla verità, esistenza e consistenza della fattispecie soggetta a controllo<sup>12</sup>.

In punto, la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 89 del 2017, con richiamo di precedenti pronunce, ha affermato che “(...) *può dirsi che nella parifica del rendiconto regionale ‘la situazione è analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono’ (sentenza n. 266 del 1976). Pertanto, pur non essendo un procedimento giurisdizionale in senso stretto, ‘ai limitati fini dell’art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell’art. 23 della legge n. 87 del 1953, la parifica della Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico. Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo’ (sentenza n. 181 del 2015)”.*

In questa direzione interpretativa, è stata valorizzata l'applicazione, nelle funzioni di controllo tipiche del giudizio di parifica, anche del principio del c.d. *follow up*, che consiste nelle verifiche sul riscontro dato dalla Regione alle osservazioni della Corte nel giudizio di parifica dell'anno precedente, e ciò ai fini dell'effettività dell'attività di controllo.

Sempre nella stessa direzione, si è assegnato rilievo, nel regime di controllo sulla contabilità e finanza regionale, anche alla dichiarazione di affidabilità del rendiconto e di legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti ai conti del bilancio mediante campionamento statistico, basato su modelli consolidati in ambito europeo (Déclaration d'Assurance – DAS), che la Sezione del controllo del Friuli Venezia Giulia ha approvato, con riferimento al rendiconto 2017, con delibera n. 30/2018.

Rilevanza ai fini della natura del giudizio di parifica è stato, inoltre, attribuita alla pienezza del contraddittorio, attuato tramite la partecipazione al giudizio anche del Pubblico Ministero.

La Regione è ammessa, nell'intero procedimento, a far valere gli interessi e il punto di vista dell'Amministrazione sulla gestione del bilancio e il Pubblico Ministero interviene a tutela dell'interesse generale oggettivo alla regolarità della gestione del bilancio, quale può desumersi dalle risultanze del rendiconto, la cui regolarità e legalità finanziaria la parifica accerta.

L'Organo requirente partecipa, quale interveniente necessario, non solo all'udienza di parificazione, ma anche al percorso propedeutico ad essa, nell'ambito di rapporto di costruttiva e reciproca collaborazione tra i due uffici di controllo e di procura.<sup>13</sup>

Il Pubblico Ministero, osservatore della legalità finanziaria, segnala – sul fondamento dell'istruttoria e della relazione della Sezione Regionale di Controllo sul rendiconto generale, in

---

<sup>11</sup> Corte cost. sent. n. 14/2016; n.70/2012; n.89/2017

<sup>12</sup> Carlo Chiappinelli, Fabrizio Picotti, “La parifica quale elemento probatorio del giudizio di costituzionalità nelle relazioni finanziarie Stato-Regione” – atti del Convegno di Napoli, 2017

<sup>13</sup> già richiamata deliberazione n. 14/SEZAUT/2014/INPR dd. 15.5.2014

assenza di poteri di accertamento autonomi,<sup>14</sup> – non solo i fenomeni di scostamento delle gestioni pubbliche dai parametri di legittimità e di regolarità, ma anche le criticità e la diffusione di eventuali patologie economiche e amministrative in dati settori della spesa regionale, proponendo, se necessarie o opportune, misure di correzione e interventi di riforma idonei ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e il rispetto delle regole contabili e finanziarie.

La sua presenza è, peraltro, elemento di raccordo tra le funzioni di controllo e giurisdizione della Corte, indirizzate sinergicamente verso la funzione di “stimolo” alla buona amministrazione e alla prevenzione dei rischi di squilibrio finanziario.

## **II. Esiti del controllo della Sezione sui controlli interni dell'Amministrazione regionale.**

Il sistema dei controlli interni della Regione è stato riformato, a decorrere dall'1.4.2015, con la legge regionale 13.2.2015 n. 1.<sup>15</sup>

La Sezione del controllo, nell'ambito della DAS (approvata con Delibera n. 30/2018), ha effettuato una verifica sui controlli interni dell'Amministrazione regionale con riferimento all'anno 2017.

Quanto al controllo preventivo di regolarità contabile, l'istruttoria della Sezione consente di rilevare che l'applicazione della nuova normativa sui controlli interni della Regione, ha determinato il drastico ridimensionamento quantitativo dei rilievi formulati dagli organi di controllo interno, rispetto agli anni nei quali veniva applicata la precedente disciplina<sup>16</sup>.

In relazione al controllo successivo di regolarità amministrativa, l'art. 21 della legge regionale n. 1/2015 dispone che tale controllo venga esercitato sui procedimenti e su specifiche categorie di atti<sup>17</sup>, nonché sui rendiconti delle gestioni fuori bilancio della Regione e dei funzionari delegati della Regione, ed avvenga attraverso l'esercizio delle funzioni di internal Audit<sup>18</sup>.

L'istruttoria svolta dalla Sezione, con riferimento all'entità ed agli esiti del controllo successivo di regolarità amministrativa nell'esercizio di funzioni di internal Audit, ha consentito di rilevare che la riduzione di atti campionati<sup>19</sup> (da 926 a 519) ha avuto, come conseguenza, la riduzione degli atti controllati.

---

<sup>14</sup> Corte conti SS.RR. deliberazione n. 7/SSRRCO/2013/QMIG dd 14.6.2013

<sup>15</sup> recante “Razionalizzazione, semplificazione ed accelerazione dei procedimenti amministrativi di spesa”, Capo IV “Sistema dei controlli interni dell'Amministrazione regionale” Le principali novità consistono nella eliminazione del controllo preventivo (attestazione di conformità) sulle proposte di deliberazione giuntales; nell'introduzione di una fase consultiva (parere) in merito al rispetto della normativa di riferimento, sui disegni di legge e sui regolamenti; nell'introduzione del controllo preventivo di sola regolarità contabile su atti di impegno di spesa e su atti di liquidazione, di competenza della Direzione centrale finanze, patrimonio, coordinamento e programmazione politiche economiche e comunitarie; nell'eliminazione del controllo preventivo di regolarità contabile sui titoli di spesa, nell'attribuzione del controllo preventivo di regolarità amministrativa a ciascun centro di responsabilità amministrativa sugli atti di propria competenza, nell'introduzione del controllo successivo di regolarità amministrativa (attraverso le funzioni di internal Audit) sui procedimenti e su specifiche categorie di atti e sui rendiconti delle gestioni fuori bilancio e dei funzionari delegati della Regione e nella previsione del controllo successivo di regolarità contabile sui rendiconti dei funzionari delegati, sui rendiconti delle gestioni fuori bilancio e sui conti giudiziali, di competenza della Direzione centrale finanze, patrimonio, coordinamento e programmazione politiche economiche e comunitarie

<sup>16</sup> L.R. 21/2007

<sup>17</sup> di competenza di ciascun centro di responsabilità amministrativa

<sup>18</sup> programmate nel Piano annuale di internal Audit, approvato dalla Giunta regionale con DGR n. 420 del 13.3.2017

<sup>19</sup> art. 8, comma 1 del d.lgs. n. 118/2011; art. 4 del d.lgs n. 118/2011; art. 5, co. 3, del Regolamento di esecuzione D.P.Reg. 3.7.2015 n. 137; Il Piano 2017

Nel controllo su atti, effettuato nel 2017, sono state evidenziate numerose criticità<sup>20</sup>, che richiedono il miglioramento del processo di controllo, come riconosciuto dalla stessa Amministrazione nella relazione del Servizio distaccato di Ragioneria di data 16.3.2018.

### **III. Esiti del controllo della Sezione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali nel 2017 e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.**

Analogamente, si sono riscontrate criticità nell'ambito del controllo all'esame, individuate dalla Sezione nella Relazione approvata nella Camera di consiglio del 20.6.2018, come segue:

- diversi casi di assenza della relazione tecnico finanziaria (RTF) o di sua incompletezza, specie con riferimento alle indicazioni dei criteri di quantificazione degli oneri o la dichiarata loro assenza;
- divergenza tra RTF e formula legislativa in relazione alla modalità di copertura;
- copertura a mezzo di generico richiamo a risorse già stanziare in bilancio, in assenza di più specifiche precisazioni da rilasciarsi relativamente agli utilizzi delle stesse risorse per gli originali programmi di spesa.

### **IV. La riforma dell'art. 49 dello Statuto di Autonomia**

È stato modificato l'art. 49 della legge costituzionale 31.1.1963, n. 1, Statuto speciale della Regione, e ridefinito, con disciplina da completarsi con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze da adottarsi d'intesa con la Regione, il sistema delle compartecipazioni ai tributi erariali della Regione a decorrere dall'1.1.2018.<sup>21</sup>

La riforma, nella quale trova conferma il riversamento diretto alla Regione delle entrate erariali, è orientata in due principali direzioni: rimodulazione dei decimi e nuovi criteri di determinazione del gettito riferito a territorio regionale dei tributi erariali.

Sotto il primo profilo, l'effetto delle nuove disposizioni consiste nella variazione in diminuzione degli attuali decimi - fatta eccezione per la compartecipazione all'IRES (aumentata) e alle accise sulla benzina e gasolio erogati per uso di autotrazione (invariata) e alle entrate sostitutive - e nell'estensione della compartecipazione regionale a tutti i tributi erariali - salvo alcune eccezioni espressamente previste.<sup>22</sup> Dal 1.1.2018 quasi tutte le compartecipazioni regionali saranno allineate a 5.91 decimi in luogo della pluralità di frazioni vigente sino a tutto il 2017.

Sotto il secondo profilo, il nuovo sistema modifica le modalità di attribuzione della compartecipazione, che sono attuate, a seconda dei vari tributi, in relazione al criterio del consumo nel territorio regionale; al criterio generale del maturato nell'ambito della regione nella quale si verifica il presupposto del tributo; al criterio della riscossione nel territorio regionale, che

---

<sup>20</sup> tra le quali si indicano - tra le più importanti - le seguenti: assenza della attestazione di conformità della prestazione contrattuale, di cui all'art. 7 del D.P.Reg n. 214/2009; irregolarità sul rispetto di alcune disposizioni della legge regionale n. 7/2000, in particolare per quanto riguarda il rispetto del termine del procedimento, di cui all'art. 3, compresi i ritardi nel pagamento delle fatture; l'assenza di criteri e modalità predeterminati, di cui all'art. 30; l'obbligo di motivazione, di cui all'art. 4; irregolarità nella applicazione dell'art. 44 della legge regionale n. 21/2007, per quanto riguarda la consequenzialità richiesta per l'assunzione dell'impegno di spesa; irregolarità nell'obbligo di tracciabilità di cui all'articolo 3 della legge n. 136/2010; irregolarità sulla acquisizione del documento sulla regolarità contributiva (DURC)

<sup>21</sup> art. 1, commi 817-821, della l. 27.12.2017, n. 205, accordo Stato - Regione stipulato in data 30.1.2018 e d.lgs. 26.3.2018, n. 45

<sup>22</sup> sino al 31.12.2017 l'elenco delle compartecipazioni era chiuso

era quello generale sino al 31.12.2017<sup>23</sup> <sup>24</sup> e ora, invece, residuale (tributi per i quali non sia individuabile il gettito maturato).

Poiché la sostituzione del criterio generale del riscosso con quello generale del maturato comporta che la determinazione della compartecipazione spettante alla Regione e il riversamento del relativo gettito non possano essere immediati, il nuovo sistema introduce un meccanismo di automatismi basato sugli acconti.

I vantaggi attesi consistono in una maggiore stabilizzazione del gettito, con conseguenti vantaggi a livello di programmazione per effetto della definizione del criterio generale del maturato al posto di quello del riscosso; nella distribuzione del gettito su più tributi e nell'unicità dell'aliquota.

Sarà possibile osservare l'impatto normativo della riforma sulla finanza pubblica nei prossimi esercizi.

#### **V. L'avanzo di amministrazione nella recente giurisprudenza della Corte Costituzionale**

L'argomento dell'avanzo di amministrazione, *rectius* del risultato di amministrazione, è stato recentemente oggetto di importanti pronunce della Corte costituzionale <sup>25</sup>, conseguite a ricorsi presentati dalle Regioni, tra cui la Regione FVG, avverso interventi normativi operati dal Legislatore nazionale in tema di equilibrio e vincoli di finanza pubblica allargata.

Il risultato di amministrazione <sup>26</sup>, come noto, è dato dal saldo tra fondo di cassa esistente, più residui attivi, meno residui passivi, ed ove rechi segno positivo costituisce un avanzo di amministrazione, all'opposto segna un disavanzo di amministrazione. Il predetto indicatore evidenzia – nella contabilità economica - se l'Ente versa in equilibrio finanziario, risultando in grado di far fronte alla liquidazione e al pagamento dei debiti iscritti a bilancio. Negli anni precedenti all'applicazione dei principi di armonizzazione contabile - d.lgs. n. 118/2011, argomento del quale si è trattato diffusamente in occasione della Parificazione del rendiconto dell'e.f. 2016 – l'attenzione al tema dell'avanzo di amministrazione veniva posta per i rischi di “*non veridicità*”, ritenuti una circostanza ricorrente che “*si attua con facilità mediante la conservazione di residui attivi che in sede di necessario riaccertamento – però non effettuato – risulterebbero crediti inesigibili*” <sup>27</sup>.

Come illustrato lo scorso anno, con l'entrata in vigore dell'armonizzazione contabile, la valutazione dei residui risulta più stringente ed il *focus* sull'avanzo di amministrazione risulta ora spostato all'incidenza del Legislatore statale nella fissazione di vincoli all'utilizzo dell'avanzo (eventualmente) prodotto.

Con la sentenza n. 247/2017, riguardante la legittimità dell'attuale formulazione della regola del pareggio di bilancio per gli enti territoriali, con particolare riferimento alla mancata inclusione dell'avanzo di amministrazione nel saldo da mantenere in equilibrio, la Corte costituzionale ha affermato il principio secondo cui “*il risultato di amministrazione è parte integrante, anzi coefficiente necessario, della qualificazione del concetto di equilibrio di bilancio*” ed ha sottolineato l'esigenza di assicurare la piena disponibilità dell'avanzo di amministrazione agli enti che lo realizzano, una volta che tale avanzo sia definitivamente accertato in sede di rendiconto. Con la predetta sentenza

---

<sup>23</sup> con l'eccezione delle compartecipazioni all'IRPEF sui redditi da pensione dei cittadini del territorio regionale, spettanti alla Regione indipendentemente dal luogo di riscossione

<sup>24</sup> art. 1, comma 151, della legge 13.12.2010, n. 220 e relativo decreto applicativo

<sup>25</sup> Si veda: Corte costituzionale sent. n. 247/2017; n. 101/2018; n. 103/2018.

<sup>26</sup> che non va confuso con i saldi di cassa, cioè le liquidità momentanee esistenti in corso di esercizio che talune Regioni hanno utilizzato in passato secondo una prassi che ha prodotto gravi lesioni agli equilibri dei rispettivi bilanci a causa delle mancate verifiche delle relative coperture (Corte costituzionale sentenza n.274 del 2017).

<sup>27</sup> Si veda: F. Garri, “La Corte dei conti: controllo e giurisdizione, contabilità pubblica”, Giuffrè, 2012, pag. 303 e seguenti.

la Corte ha anche precisato che *“le intese (in ordine alla volontaria messa a disposizione da parte degli enti territoriali del proprio avanzo di amministrazione) costituiscono [...] lo strumento per garantire un equilibrio di bilancio non limitato al singolo ente ma riferito all’intero comparto regionale. [...] Se è vero che nella previsione è presente un obbligo procedimentale che condiziona l’immediata utilizzabilità degli avanzi di amministrazione, è anche vero che la concreta realizzazione del risultato finanziario rimane affidata al dialogo fra gli enti interessati che l’avvio dell’intesa dovrebbe comportare. [...]”*. Conseguentemente è stato ritenuto, secondo l’interpretazione costituzionalmente orientata della norma impugnata, che non può ritenersi consumata alcuna *“espropriazione dei residui di amministrazione”*. In particolare è stato evidenziato che *“gli enti territoriali in avanzo di amministrazione hanno la mera facoltà – e non l’obbligo – di mettere a disposizione delle politiche regionali di investimento una parte o l’intero avanzo. È infatti nella piena disponibilità dell’ente titolare dell’avanzo partecipare o meno alle intese in ambito regionale. Solo in caso di libero esercizio di tale opzione l’ente può destinare l’avanzo all’incremento degli spazi finanziari regionali”* (sentenza n. 247 del 2017)<sup>28</sup>.

La Regione autonoma Friuli Venezia Giulia aveva impugnato la norma di cui all’art. 1, comma 1, lettere b), ed e), della legge n. 164 del 2016, nella parte in cui elenca i titoli di entrata e di spesa considerati ai fini del rispetto dell’equilibrio di bilancio, escludendo l’eventuale avanzo di amministrazione dalla parte attiva del bilancio stesso, assumendo che avrebbe precluso l’utilizzazione dell’avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato alle loro naturali scadenze. Con sentenza n. 101/2018 la Corte costituzionale ha precisato che *“La pur ambigua formulazione lascia intendere che le somme vincolate nei precedenti esercizi, siano esse provenienti dall’avanzo o dagli altri cespiti soggetti a utilizzazione pluriennale, debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza. Si tratta di una precisazione semantica e funzionale incompatibile con l’interpretazione adeguatrice seguita nella sentenza n. 247 del 2017 di questa Corte.*

*Ciò significa che, a differenza di quanto consentito fino al 2019, per il 2020 (esercizio finanziario che viene già in rilievo per effetto della programmazione triennale 2018-2020) gli enti territoriali sarebbero astretti tra due alternative, entrambe non conformi ai principi contenuti nei parametri evocati dalle ricorrenti: a) rinuncia a onorare gli impegni e le obbligazioni passive previste dal fondo pluriennale vincolato a far data dal 2020; b) ricerca di una nuova copertura per impegni e obbligazioni già perfezionati negli anni precedenti secondo una scansione pluriennale inscindibilmente collegata al programma realizzativo degli investimenti e degli interventi aventi cadenza diacronica rispetto al singolo esercizio finanziario”*. Precisa ancora la Corte che *“Per quel che riguarda l’impiego dell’avanzo di amministrazione, è stato già affermato che, sia nel caso in cui venga volontariamente destinato a liberare spazi finanziari in ambito regionale (sentenza n. 252 del 2017), sia nel caso in cui venga impiegato dall’ente titolare, il saldo di tali opzioni risulterà comunque pari a zero, poiché entrambe sono ancorate ad una quantità sicura e delimitata, l’avanzo libero (ferma restando*

---

<sup>28</sup> Analogamente a dirsi per quanto riguarda il fondo pluriennale vincolato, per il quale è stato ribadito che *«accertamenti, impegni, obbligazioni attive e passive rimangono rappresentati e gestiti in bilancio secondo quanto programmato a suo tempo dall’ente territoriale. Pertanto, l’iscrizione o meno nei titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dell’entrata e nei titoli 1, 2 e 3 della spesa deve essere intesa in senso meramente tecnico-contabile, quale criterio armonizzato per il consolidamento dei conti nazionali. Tale aggregazione contabile non incide né quantitativamente né temporalmente sulle risorse legittimamente accantonate per la copertura di programmi, impegni e obbligazioni passive concordate negli esercizi anteriori alle scadenze del fondo pluriennale vincolato. [...] L]a qualificazione normativa del fondo pluriennale vincolato costituisce una definizione identitaria univoca dell’istituto, la cui disciplina è assolutamente astretta dalla finalità di conservare la copertura delle spese pluriennali. Ciò comporta che nessuna disposizione – ancorché contenuta nella legge rinforzata – ne possa implicare un’eterogenesi semantica e funzionale senza violare l’art. 81 della Costituzione»* (sentenza n. 247 del 2017).



*l'utilizzazione dell'avanzo vincolato alle scadenze e per gli scopi previsti dal "vincolo"), e, nell'ambito di tale grandezza, si espandono e si riducono in modo complessivamente circoscritto*"<sup>29</sup>.

Attesa l'importanza dell'avanzo di amministrazione degli enti territoriali, in quanto impiegabili per liberare spazi finanziari o consentire nuove spese, e delle riserve conservate nel fondo pluriennale vincolato, questi elementi *"devono essere assoggettati a una rigorosa verifica in sede di rendiconto. Per questo motivo il legislatore ha previsto puntuali controlli di legittimità-regolarità delle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci consuntivi degli enti territoriali (procedura di parifica per i rendiconti regionali, ..."*. La Corte sottolinea l'estrema importanza della regolarità e veridicità delle poste di bilancio, evidenziando che *"le manipolazioni finanziarie del risultato di amministrazione degli enti territoriali sono state recentemente oggetto di pronuncia della Corte di cassazione, la quale le ha inquadrate nelle fattispecie penali di falsità ideologica di cui agli artt. 479 e seguenti del codice penale (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 30 marzo 2018, n. 14617)"*.

Con sentenza n. 103/2018 la Corte ha infine chiarito come i vincoli di finanza pubblica richiedano dettagli applicativi contenuti in specifici accordi tra Stato e Regioni. A tale proposito è stato precisato che *"i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche alle autonomie speciali (ex plurimis, sentenze n. 62 del 2017, n. 40 del 2016, n. 82 e n. 46 del 2015), in quanto funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (sentenza n. 175 del 2014). I rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali sono, tuttavia, regolati dal principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione (sentenze n. 88 del 2014, n. 193 e n. 118 del 2012).*

*Lo Stato, dunque, può imporre contributi al risanamento della finanza pubblica a carico delle autonomie speciali, quantificando l'importo complessivo del concorso, e rimettendo alla stipula di accordi bilaterali con ciascuna autonomia, non solo la definizione dell'importo gravante su ciascuna di esse, ma, eventualmente, la stessa riallocazione delle risorse disponibili, anche a esercizio inoltrato (sentenza n. 19 del 2015)".* Anche in tale ambito la Corte mette tuttavia in guardia da comportamenti non orientati alla leale collaborazione tra le Parti, osservando che *"già nella sentenza n. 19 del 2015, ha ricordato che il principio dell'accordo impone un dovere di discussione ricadente su entrambe le parti affinché si realizzi, in tempi ragionevolmente brevi, un serio tentativo di superare le divergenze «attraverso le necessarie fasi dialogiche, quanto meno articolate nello schema proposta-risposta, replica-controriposta (sentenza n.379 del 1992)».* Ciò, da entrambe le parti, senza dar luogo ad atteggiamenti dilatori, pretestuosi, ambigui, incongrui o insufficientemente motivati, di modo che il confronto possa avvenire su basi di correttezza e di apertura all'altrui posizione. Ma sempre la sentenza n. 19 del 2015 ha sancito che, ove non si addivenga ad un accordo, *«una determinazione normativa unilaterale provvisoria dello Stato risulta adempimento indefettibile per assicurare alla manovra di stabilità la sua naturale scadenza».* Questi principi vanno qui confermati, a maggior

---

<sup>29</sup> *"Parimenti, il fondo pluriennale vincolato è strutturato proprio in modo da preservare l'equilibrio complessivo tra risorse e fabbisogno di spesa, malgrado l'inevitabile diacronia delle relative transazioni finanziarie nel periodo di attuazione dei singoli progetti (art. 3 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42»)"* (Corte costituzionale n. 101/2018).

*ragione in una situazione in cui la renitenza alla stipula degli accordi da parte delle autonomie speciali ha determinato, come in precedenza illustrato, un maggior aggravio a carico delle Regioni ordinarie*<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> L'argomento risulta diffusamente trattato nel "Focus Tematico n. 5 / 9 marzo 2018" dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, nel contributo denominato "Avanzi di amministrazione e regola del pareggio. La sentenza della Corte Costituzionale n. 247/2017".

## PARTE SECONDA

### **I. Le conclusioni del Pubblico Ministero sulla base degli esiti delle attività istruttorie sul rendiconto generale della Regione Friuli Venezia Giulia per l'esercizio finanziario 2017**

Oggetto dell'attività di parifica è la verifica dell'avvenuto rispetto della legalità finanziaria<sup>31</sup>, della regolarità contabile<sup>32</sup>, dell'affidabilità e veridicità delle risultanze contabili – che avviene a mezzo DAS – e degli equilibri di bilancio, quali sintesi degli altri presupposti della parificazione.

In adempimento degli indirizzi di coordinamento della Procura Generale, la Procura regionale ha effettuato verifiche nel campo delimitato dalle risultanze istruttorie messe a disposizione da parte della Sezione, le cui acquisizioni rappresentano conseguentemente la fonte esclusiva delle conclusioni scritte di questo Pubblico Ministero, legittimato unicamente a chiedere chiarimenti in relazione all'attività svolta ad iniziativa della Sezione.

Va precisato che la Procura ha anche partecipato alle audizioni della Regione, da parte della Sezione, audizioni che hanno consentito un contraddittorio pre-parifica sulle questioni di maggiore interesse.

#### **Il rendiconto generale della gestione 2017. Il disegno di legge**

Con la Generalità di Giunta regionale n. 989 del 24.4.2018 è stato approvato il disegno di legge concernente il Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2017.

Il relativo documento contabile è stato trasmesso il 4.5.2018 alla Sezione Regionale di controllo della Corte dei conti ai fini della parificazione, che lo ha inviato alla Procura.

Il documento, composto da 9 articoli e corredato dai relativi quadri riassuntivi, prospetti e tabelle e dalla relazione sulla gestione, ha accertato che l'esercizio si è chiuso con un avanzo di amministrazione pari ad euro 639.833.396,95 (2016: euro 1.127.715.698,47; 2015: 1.316.477.859,15).

#### **I risultati della gestione 2017**

Un'annotazione preliminare: la Regione<sup>33</sup> ha adottato, per il secondo esercizio, la contabilità armonizzata, con conseguente comparabilità delle risultanze gestionali 2016 e 2017.

#### **Gli equilibri di bilancio in sede previsionale**

Il bilancio iniziale di previsione 2017-2019 è stato approvato dal Consiglio Regionale con la legge regionale 29.12.2016, n. 26.

La Regione ha applicato all'esercizio 2017 un avanzo di amministrazione per euro 247.120,00 a finanziamento di spese correnti.

Le previsioni di competenza, inizialmente quantificate a pareggio in 8.187,0 milioni, per effetto dell'assestamento di bilancio approvato con legge regionale 4.8.2017, n. 31, e delle variazioni di bilancio intervenute in corso d'esercizio, si attestano nel valore finale di 10.572,6 milioni.

---

<sup>31</sup> rispetto degli obblighi di finanza pubblica che gravano sulla Regione e derivano dai vincoli che hanno la loro fonte nell'appartenenza all'Unione Europea anche trasfusi nel patto di stabilità, nella Costituzione (l'art. 119, comma 6, impone la destinazione delle risorse provenienti da indebitamento a spese d'investimento) e nella legislazione statale contenuta nelle manovre finanziarie degli ultimi anni

<sup>32</sup> rispetto delle regole e dei principi contabili nella formazione del rendiconto e della verifica della coerenza delle sue risultanze rispetto a quelle contabili contenute nel bilancio di previsione e nelle sue variazioni e assestamento

<sup>33</sup> art. 1 della l.r. n. 26 del 2015

Il totale generale in entrata, per il principio del pareggio finanziario, eguaglia il totale degli stanziamenti assestati di spese.

## **II. Regolarità contabile del rendiconto e legalità finanziaria**

### **Regolarità amministrativa e contabile della gestione**

L'affidabilità del rendiconto 2017 e la legittimità e regolarità delle relative operazioni sono state dichiarate in esito ai controlli DAS dalla Sezione di controllo con deliberazione n. FVG/30/2018/FRG del 24.5.2018.

### **Riscontri contabili per la parificazione del rendiconto (variazioni di bilancio, registrazioni del tesoriere, riaccertamento ordinario dei residui)**

La conformità contabile, come ripetutamente evidenziato dalla Sezione in occasione dei precedenti giudizi di parifica, non è da intendersi più come corrispondenza e coerenza tra le scritture contabili di soggetti diversi - Amministrazione e Corte dei Conti -, ma quale coerenza tra le risultanze dei diversi documenti contabili che si succedono nel corso della gestione del bilancio - legge di approvazione del bilancio, variazioni, leggi regionali e legge di assestamento, risultanze del conto del bilancio emergenti dal rendiconto - e tra le stesse e gli atti che le giustificano - scritture contabili della Ragioneria, atti delle Direzioni regionali, scritture del tesoriere.

### **Concordanza con le scritture del tesoriere**

E' stata verificata, in sede istruttoria, la concordanza, nelle sole risultanze complessive, tra l'importo complessivo delle entrate riscosse e pagate risultanti dal rendiconto del tesoriere e quello del rendiconto della Regione (fondo di cassa corrispondente al 31.12.2017 di 2.325,3 milioni).

### **Il riaccertamento ordinario dei residui e il fondo pluriennale vincolato**

Al fine di dare attuazione al principio contabile della competenza finanziaria potenziata, la Regione<sup>34</sup> deve effettuare annualmente il riaccertamento dei residui attivi e dei residui passivi, verificando le ragioni del loro mantenimento.

L'attività di riaccertamento consente l'eliminazione dei residui non più sussistenti e la reimputazione dei residui non esigibili nell'esercizio cui si riferisce il rendiconto e la cui copertura è assicurata dal fondo pluriennale vincolato.

Con riferimento specifico alle Regioni, l'articolo 3, comma 4, del d.lgs. n. 118 del 2011 esclude dal riaccertamento ordinario i residui derivanti dal perimetro sanitario, per i quali si applica il titolo II del d.lgs. n. 118/2011. L'articolo 2, comma 1, della legge regionale n. 26 del 2015 ha, tuttavia, previsto che *“La Regione e i suoi enti e organismi strumentali applicano le disposizioni di cui ai titoli I, III e IV del decreto legislativo 118/2011 e successive modifiche e integrazioni, conformemente a quanto previsto dalla presente legge nei termini indicati per le regioni a statuto ordinario dal medesimo decreto legislativo posticipati di un anno”*, escludendo pertanto l'applicazione, nella Regione Friuli Venezia Giulia, del titolo II del decreto legislativo 118/2011. Tale stato di cose può essere giustificato solo in fase di prima applicazione del d.lgs. n. 118/2011, dovendo essere, a regime, avviate idonee iniziative per una piena applicazione dell'armonizzazione contabile in tutti i suoi aspetti e settori di intervento.

Con deliberazione n. 910 del 13 aprile 2018, la Giunta regionale ha effettuato il riaccertamento ordinario dei residui della gestione finanziaria 2017.

Si condivide quanto rappresentato dalla Sezione in relazione alla reimputazione di residui passivi (1.265,8 milioni sull'importo di euro 1.842,9 milioni sottoposto all'operazione in questione) - e

---

<sup>34</sup> art. 3, comma 4, d.lgs. n. 118 del 2011

quindi di un elevato ammontare di impegni la cui esigibilità era inizialmente prevista nel 2017 – al 2018 e agli esercizi successivi. Tale operazione può rappresentare *“un segnale di possibile difficoltà nell’applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata e, in particolare, nella gestione della spesa secondo i nuovi parametri normativi”*.

Le risultanze contabili del riaccertamento ordinario hanno condotto alla rideterminazione del Fondo pluriennale vincolato con la citata delibera di Giunta n. 910/2018, che ha comportato un incremento dello stesso nella spesa del bilancio di previsione 2017-2019, come da tabelle allegate alla relazione della Sezione (alle quali si rinvia), relativamente al quale sono maggiormente incidenti le componenti di parte capitale rispetto a quelle di parte corrente, ciò che induce la Sezione ad evidenziare *la difficoltà di operare una adeguata programmazione degli investimenti, la quale deve essere supportata da cronoprogrammi coerenti con le effettive capacità di attuazione degli stessi*.

L’iniziale fondo pluriennale vincolato di spesa di 500,8 milioni, iscritto nel bilancio di previsione 2017, è divenuto a rendiconto, come da variazioni derivanti da cause diverse, tra le quali lo stesso riaccertamento ordinario, pari a 1.868,4 milioni di euro.

Tale incremento, tenuto conto del fatto che il fondo pluriennale vincolato deve essere detratto dal risultato di amministrazione<sup>35</sup>, incide negativamente sulla quantificazione del risultato stesso.

Dalla tabella allegata alla relazione della Sezione, alla quale si rinvia, le missioni di spesa che presentano la percentuale più elevata di risorse a fondo pluriennale vincolato sono la missione 10 “Trasporti e diritto alla mobilità” (26,2% del totale) e la missione 13 “Tutela della salute” (16,72% del totale).

## **La legalità finanziaria**

### **Rispetto del limite legale di impegno della spesa pluriennale**

Sotto il profilo della legalità finanziaria, si rileva che, dall’attività istruttoria espletata dalla Sezione, risulta rispettato, sia in fase previsionale che in fase consuntiva, e in misura più ampia rispetto ai precedenti esercizi, il limite legale di impegno della spesa pluriennale, posto dall’art. 24 bis della legge regionale di programmazione e contabilità n. 21 del 2007.

L’importo complessivo annuale delle quote di limiti di impegno per l’assunzione di obbligazioni pluriennali di cui all’art. 11, comma 1, lett. c), appare, infatti, contenuto entro il limite del 10% (5,52% e 5,19% nel 2017 in fase previsionale e consuntiva rispettivamente; 6,84% e 6,19% nel 2016; 7,66% e 6,54% nel 2015) dell’ammontare complessivo delle entrate derivanti dai tributi propri e dalle compartecipazioni nette di tributi erariali, previsto in ciascuno degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale.

## **Gli obiettivi di finanza pubblica della Regione nel 2017**

È da rilevare preliminarmente che<sup>36</sup>, anche per il 2017, alla Regione FVG non si applicano le disposizioni relative al pareggio di bilancio<sup>37</sup> e resta ferma la disciplina del patto di stabilità interno, come disciplinata dall’art. 1, commi 454 e seguenti, della legge 24.12.2012, n. 228 e

---

<sup>35</sup> art. 42 comma 1 del d.lgs. n. 118/2011

<sup>36</sup> art. 1, comma 734, della l. 208 del 2015

<sup>37</sup> l’obiettivo del pareggio di bilancio si applicherà a decorrere dal 2018: cfr art. 1, comma 815 della legge 27.12.2017, n. 205 e correlato accordo tra lo Stato e la Regione FVG dd 30.1.2018

attuata dal Protocollo d'Intesa sottoscritto il 23.10.2014 dal Ministro dell'Economia e delle Finanze e dal Presidente della Regione FVG<sup>38</sup>.

Le manovre statali e gli impegni assunti dal citato Protocollo hanno, infatti, imposto alla Regione contributi agli obiettivi di finanza pubblica: il concorso alla riduzione dell'indebitamento netto e quello al miglioramento del saldo netto da finanziare.

Ai fini del concorso alla riduzione dell'indebitamento netto – e, quindi, della fissazione di un limite di spesa regionale nell'ambito del patto di stabilità - la Regione concorda con il Ministero dell'Economia e delle Finanze l'obiettivo delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile<sup>39</sup> e ciò costituisce il limite di spesa per l'anno di riferimento, ad eccezione delle spese per la sanità e al netto delle esclusioni previste dal Protocollo d'Intesa, alle quali l'art. 1, comma 517, della legge n. 190 del 2014 espressamente rinvia.

Tale obiettivo, anche per il 2017 (oltre che per il 2015 e il 2016), può essere rideterminato in conseguenza di nuovi contributi alla finanza pubblica posti a carico delle autonomie speciali con legge statale.

L'obiettivo programmatico per il 2017 risulta definitivamente quantificato<sup>40</sup> in 5.047,6 milioni, pari alla differenza tra l'obiettivo programmatico delle spese finali – 5.059,4 milioni – e gli spazi finanziari ceduti agli enti locali – 11.922 migliaia di euro.

Sulla determinazione di tale obiettivo ha, quindi, inciso anche l'attuazione della possibilità, prevista dall'art. 6 del Protocollo d'Intesa 2014, di riconoscere, da parte della Regione, maggiori spazi di spesa agli enti locali del proprio territorio soggetti al patto di stabilità interno, compensandoli con un peggioramento, di pari importo, del proprio obiettivo programmatico.

In forza dell'art. 20, comma 3, della L.R. n. 18/2015, la Regione nel 2017 ha ceduto spazi finanziari agli enti locali per un importo complessivo di euro 11.922 migliaia di euro, riducendo conseguentemente i limiti della propria spesa finale eurocompatibile per il 2017 e consentendo un alleggerimento del saldo programmatico finanziario (saldo tra entrate finali e spese finali) degli enti locali, soggetti al pareggio di bilancio.

Le risultanze contabili da rendiconto 2017 attestano il rispetto dell'obiettivo del patto di stabilità interno della Regione, rappresentato da spese finali in termini di competenza eurocompatibile (risultato finale pari a 5.042,7 milioni a fronte di un obiettivo rideterminato pari a 5.059,4 milioni).

Quanto alla seconda misura, ovvero il concorso al miglioramento del saldo netto da finanziare, essa è attuata a mezzo di pagamenti che la Regione è tenuta a fare a favore dello Stato<sup>41</sup> e di provvisori accantonamenti, da parte dello Stato, di risorse da compartecipazione spettanti alla Regione (a mezzo, quindi, di misure che hanno immediate ripercussioni sull'ammontare delle risorse a disposizione della Regione).

La tavola sinottica delle manovre finanziarie nell'arco 2011-2017, che segue, evidenzia che, nel 2017, il concorso alla riduzione dell'indebitamento netto – e, quindi, la compressione della spesa praticabile - è incrementato notevolmente rispetto al 2011 (+ 391,23%), sia pur in diminuzione rispetto alle percentuali del 2015 e del 2016), così come, in relazione allo stesso esercizio e

---

<sup>38</sup> recepito nell'art. 1, comma 512, della legge n. 190 del 2014

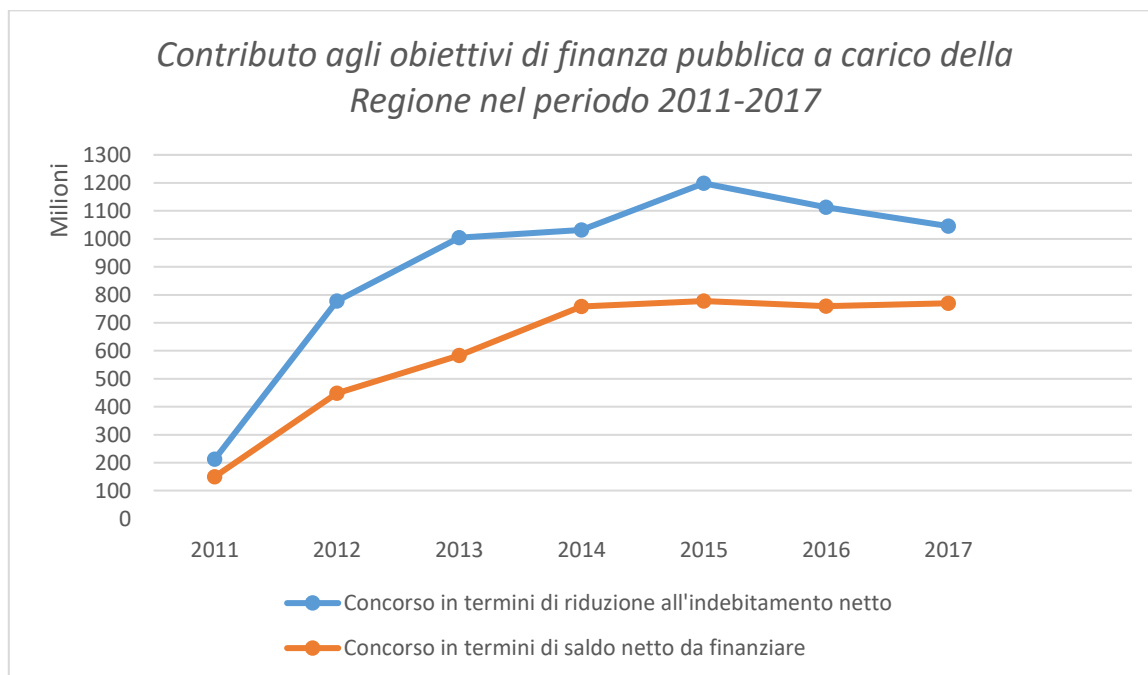
<sup>39</sup> art. 1, comma 454, legge 24.12.2012 n. 228

<sup>40</sup> con proposta dell'Amministrazione regionale dd 31.10.2017 e relativo riscontro del Ministero dell'Economia e Finanze del 1.2.2018

<sup>41</sup> ai fini della partecipazione della Regione al federalismo fiscale in origine e poi, a seguito del Protocollo citato del 2014, trasformatasi in contributo finalizzato alla sostenibilità del debito pubblico

comunque con valori monetari inferiori, è aumentato (+413,21%) il concorso al saldo netto da finanziare.

Figura 1 - Contributo agli obiettivi di finanza pubblica a carico della Regione nel periodo 2011-2017



Tali evidenze rivelano il sensibile aumento nel tempo delle forme di concorso della Regione al risanamento della finanza pubblica complessiva.

Incidono maggiormente sulla gestione del bilancio, e quindi sulla possibilità di perseguire le politiche regionali, i limiti di spesa derivanti dal patto di stabilità, che rendono impossibile l'impiego di risorse in misura maggiore rispetto alla riduzione di risorse a causa degli accantonamenti statali. In termini monetari la differenza tra minore spesa praticabile e accantonamenti è di € 62.862.900,00 nel 2011, di € 328.997.012,00 nel 2012, di € 420.701.197,18 nel 2013, di € 273.328.441,83 nel 2014, di € 420.671.296,39 nel 2015, di € 353.314.311,27 nel 2016 e di € 275.827.975,72 nel 2017.

### Obiettivi di finanza pubblica degli enti locali della Regione per il 2017

Gli enti locali della Regione concorrono a realizzare gli obiettivi di finanza pubblica, nel rispetto degli obblighi europei e dei principi fondamentali di leale collaborazione e di coordinamento previsti dalla legislazione statale, dai protocolli d'intesa tra Stato e Regione, dalle leggi regionali.

Per il 2017 e per i Comuni, tali obiettivi consistono nel pareggio di bilancio, nella riduzione del debito residuo e nel contenimento della spesa per il personale<sup>42</sup>.

Le Unioni Territoriali Intercomunali<sup>43</sup> sono soggette alle norme sul contenimento della spesa di personale a decorrere dal 2024<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> artt. 19, 20, 21, 22 della l.r. n. 18 del 2015

<sup>43</sup> istituite con l.r. n. 26 del 2014

<sup>44</sup> l.r. n. 18 del 2015, art. 19, comma 3, come modificato dalla l.r. n. 44 del 2017, art. 9, comma 18

Il pareggio di bilancio – conseguimento di un saldo non negativo tra entrate finali e spese finali in termini di sola competenza – sostituisce<sup>45</sup> il precedente obiettivo (del patto di stabilità interno) del saldo finanziario di competenza mista.

La Regione, ai fini del concorso degli enti locali alla manovra complessiva di finanza pubblica con riferimento all'obiettivo del pareggio del bilancio, riconosce strumenti di flessibilità per la gestione del medesimo, potendo ridefinire quest'ultimo e le relative tempistiche, in esito alla gestione di spazi finanziari regionali verticali e orizzontali di spesa<sup>46</sup>, e consentire (ulteriore strumento di flessibilità)<sup>47</sup> agli enti locali operazioni di indebitamento e di investimento attuate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti e che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto delle regole di finanza pubblica anche della Regione.

Con deliberazioni giuntali n. 659 dd 7.4.2016, n. 1397 dd 25.7.2016, 1839 dd 29.9.2016 e n. 2070 dd 26.10.2017 risultano definite le disponibilità di spazi finanziari verticali, i criteri per la cessione a favore degli enti locali, le modalità di rendicontazione dell'utilizzo, le misure sanzionatorie in caso di mancato impiego, la cessione alle autonomie locali di spazi verticali complessivamente pari a 11.922 migliaia di euro.

La Regione ha previsto<sup>48</sup>, per il 2017, un sistema premiale e sanzionatorio per ridurre il rischio di mancato utilizzo di spazi finanziari da parte degli enti locali.

Tutti gli enti locali, ad eccezione della Provincia di Udine, hanno raggiunto l'obiettivo assegnato per il 2017 relativo al pareggio di bilancio.

Il saldo finanziario conseguito dal sistema degli enti locali per il 2017 è pari ad euro + 112,848 milioni di euro. Tale differenza complessiva, tra risultato conseguito e obiettivo programmatico (129,7 milioni), esprime anche il mancato utilizzo di spazi finanziari da parte del sistema regionale.

### **Il rispetto del limite legale d'indebitamento**

Sulla base dei dati forniti dalla Sezione, emerge che il limite legale di indebitamento del 20% delle entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa, previsto dall'art. 62, comma 6, del d.lgs. n. 118 del 2011, è stato rispettato.

Dalla tabella presente nella relazione si rileva che l'ammontare disponibile per nuove rate di ammortamento nel 2017 ammonta a 1.072,6 milioni.

Nel 2017 si registrano previsioni assestate per l'importo di 68 milioni a titolo di indebitamento per spese in conto capitale. La Giunta Regionale, con delibera n. 660 del 7.4.2017 ha autorizzato la stipula con la Cassa Depositi e Prestiti spa del contratto di prestito ordinario di scopo senza preammortamento ad erogazione unica per l'importo massimo di 20,0 milioni per il finanziamento di investimenti sanitari (contratto stipulato in data 22.5.2017). La restante parte della previsione definitiva in entrata (48,0 milioni) non è stata oggetto di accertamento e risulta riproposta nel bilancio di previsione 2018-2020, anno 2019.

Nel 2017 si sono registrate operazioni di subentro della Regione nell'indebitamento (contratti di mutuo, contratti aventi ad oggetto strumenti finanziari derivati, contratti relativi all'emissione di prestiti obbligazionari per funzioni trasferite ad enti diversi dalla Regione ed immobili istituzionali) delle Province soppresse – Gorizia, Trieste, Pordenone<sup>49</sup> - i cui effetti la Regione ha

---

<sup>45</sup> l. n. 208 del 2015, recepita dalla l.r. n. 18 del 2015

<sup>46</sup> l. n. 208 del 2015; art. 20 l.r. n. 18 del 2015

<sup>47</sup> art. 20, commi 5bis, 5ter, 5quater, l.r. n. 18 del 2015

<sup>48</sup> in attuazione dell'art. 20, comma 12, della l.r. n. 18 del 2015; con deliberazione giuntale n. 1950 dd 13.10.2017

<sup>49</sup> l. 9.12.2016, n. 20, e art. 12, commi 13-17, della l.r. 29.12.2016, n. 25



contabilizzato nel bilancio regionale (debito residuo complessivo dei mutui delle Province pari a 63,7 milioni).

Nel 2014 inoltre la Regione è subentrata nella titolarità di tre mutui con ammortamento a tasso fisso stipulati dal Commissario per l'emergenza socio-economica ambientale determinatasi nella laguna di Marano-Grado in seguito alla revoca dello stato di emergenza, con debito residuo, al momento del subentro, complessivamente pari a 34,3 milioni e a 29 milioni al 31.12.2017.

Nel periodo 2015-2017 si registra una tendenziale diminuzione del debito (mutui e prestiti) effettivo (emesso), anche se nel 2017 il debito è aumentato in relazione al subentro dei mutui delle Province (Gorizia, Pordenone, Trieste) e all'assunzione del mutuo per il finanziamento della sanità.

L'istruttoria svolta dalla Sezione ha, infatti, fatto emergere che si è passati da un valore residuo del debito con oneri a carico della Regione di 485,8 milioni nel 2015 al valore di 357,7 milioni nel 2017 (-26,37% nel rapporto tra 2015 e 2017; - 4,40% nel rapporto tra 2016 e 2017).

Oltre a quanto sopra evidenziato, il debito complessivo residuo al 31.12.2017 a carico della Regione è rappresentato in prevalenza da B.O.R. (pari a 245,9 milioni) e dal mutuo per il finanziamento della sanità stipulato nel 2017 (debito residuo pari a 19,0 milioni).

I mutui con oneri a carico dello Stato registrano al 31.12.2017 un valore residuo di 11,6 milioni, pari al 3,15% del totale dell'indebitamento regionale.

### **III. Risultati finanziari ed equilibri**

#### **Le risultanze riepilogative del rendiconto 2017**

I risultati finali del rendiconto sono riportati nelle tabelle che seguono.

I valori in esse indicati si riferiscono al conto del bilancio (gestione di competenza, gestione dei residui, avanzo finanziario), al conto del patrimonio e alla situazione di cassa.

## CONTO DEL BILANCIO - GESTIONE DI COMPETENZA

**Tabella 1 - Previsioni iniziali, definitive e risultanze della gestione di competenza 2017**

Entrate	Previsioni iniziali di competenza 2017	Previsioni definitive di competenza 2017	Accertamenti 2017
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	153.709.512,75	234.464.926,97	
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale	838.571.093,51	1.567.291.058,76	
Utilizzo avanzo di amministrazione per spese correnti	247.120,00	346.441.354,88	
Utilizzo avanzo di amministrazione per spese c/capitale		454.531.333,18	
Utilizzo avanzo di amministrazione per incremento attività finanziarie		6.307.888,50	
<b>TITOLO I - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa</b>	<b>6.063.630.000,00</b>	<b>6.087.072.434,18</b>	<b>5.956.807.153,17</b>
<b>TITOLO II - Trasferimenti correnti</b>	<b>307.056.979,08</b>	<b>584.999.390,77</b>	<b>450.636.943,64</b>
<b>TITOLO III - Entrate extratributarie</b>	<b>71.870.882,58</b>	<b>184.805.873,40</b>	<b>159.050.481,20</b>
<b>TITOLO IV - Entrate in conto capitale</b>	<b>65.298.246,01</b>	<b>130.678.214,30</b>	<b>81.429.745,73</b>
<b>TITOLO V - Entrate da riduzione di attività finanziarie</b>	<b>469.240.493,15</b>	<b>748.687.660,98</b>	<b>120.176.886,24</b>
<b>TITOLO VI - Accensione prestiti</b>	<b>77.911.526,00</b>	<b>75.803.584,75</b>	<b>26.001.545,57</b>
<b>Totale entrate effettive</b>	<b>7.055.008.126,82</b>	<b>7.812.047.158,38</b>	<b>6.794.102.755,55</b>
<b>Totale entrate effettive + FPV + avanzo</b>	<b>8.047.535.853,08</b>	<b>10.421.083.720,67</b>	<b>6.794.102.755,55</b>
<b>TITOLO IX - Entrate per conto terzi e partite di giro</b>	<b>139.467.808,89</b>	<b>151.566.120,30</b>	<b>127.084.347,38</b>
<b>Totale generale titoli</b>	<b>7.194.475.935,71</b>	<b>7.963.613.278,68</b>	<b>6.921.187.102,93</b>
<b>Totale generale entrate</b>	<b>8.187.003.661,97</b>	<b>10.572.649.840,97</b>	<b>6.921.187.102,93</b>

Spese per missione	Previsioni iniziali di competenza 2017	Previsioni definitive di competenza 2017	Impegni 2017	FPV 2017
Missione 01 Servizi istituzionali, generali e di gestione	2.643.234.659,42	2.656.759.264,01	2.113.211.645,48	19.342.048,74
Missione 03 Ordine pubblico e sicurezza	6.059.041,77	7.876.667,95	4.703.636,73	3.122.721,23
Missione 04 Istruzione e diritto allo studio	86.136.014,19	154.286.094,47	80.851.246,70	48.826.844,86
Missione 05 Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali	111.576.945,31	161.459.483,07	106.689.215,83	44.279.240,54
Missione 06 Politiche giovanili, sport e tempo libero	33.992.062,33	58.763.431,72	28.741.147,91	27.855.529,44
Missione 07 Turismo	135.954.443,63	188.395.744,78	51.547.492,16	79.488.515,81
Missione 08 Assetto del territorio ed edilizia abitativa	167.134.367,10	471.699.836,76	142.623.215,38	285.938.893,93
Missione 09 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	165.909.504,22	387.512.861,23	87.884.089,76	259.026.783,13
Missione 10 Trasporti e diritto alla mobilità	638.114.160,58	1.096.883.709,04	296.785.111,35	489.449.064,18
Missione 11 Soccorso civile	77.639.571,22	97.668.570,05	33.411.624,53	61.395.984,99

Spese per missione	Previsioni iniziali di competenza 2017	Previsioni definitive di competenza 2017	Impegni 2017	FPV 2017
Missione 12 Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	266.202.537,35	306.711.584,97	276.929.955,60	20.796.084,38
Missione 13 Tutela della salute	2.658.546.365,92	3.228.109.648,68	2.893.422.209,80	312.315.488,38
Missione 14 Sviluppo economico e competitività	209.579.687,42	409.783.294,13	251.599.940,39	117.796.596,24
Missione 15 Politiche per il lavoro e la formazione professionale	83.469.771,66	209.909.079,77	77.248.269,92	31.425.191,62
Missione 16 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	67.966.290,70	118.417.427,33	62.405.659,52	41.356.932,05
Missione 17 Energia e diversificazione delle fonti energetiche	5.632.284,83	14.693.654,87	1.294.337,46	6.962.823,54
Missione 18 relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	514.595.375,34	599.669.099,08	549.679.268,01	18.939.554,64
Missione 19 Relazioni internazionali	4.402.232,18	12.291.403,27	5.419.468,97	62.110,29
Missione 20 Fondi e accantonamenti	43.815.685,43	120.885.053,73	0,00	0,00
Missione 50 Debito pubblico	127.574.852,48	119.307.811,76	118.065.886,32	0,00
Missione 60 Anticipazioni finanziarie	0,00	0,00	0,00	0,00
Missione 99 Servizi per conto terzi	139.467.808,89	151.566.120,30	127.084.347,38	0,00
<b>Totale generale delle spese</b>	<b>8.187.003.661,97</b>	<b>10.572.649.840,97</b>	<b>7.309.597.769,20</b>	<b>1.868.380.407,99</b>

## RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

Tabella 2 Avanzo finanziario 2017

Poste		Importo
Fondo cassa al 1° gennaio 2017	(+)	2.516.568.418,31
Riscossioni	(+)	6.747.795.175,85
Pagamenti	(-)	6.939.053.044,99
Saldo di cassa al 31 dicembre 2017	(=)	2.325.310.549,17
Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre 2017	(-)	0
Fondo di cassa al 31 dicembre 2017	(=)	2.325.310.549,17
Residui attivi	(+)	968.709.855,82
Residui passivi	(-)	785.806.600,05
Fondo pluriennale vincolato	(-)	1.868.380.407,99
<b>RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2017</b>	<b>(=)</b>	<b>639.833.396,95</b>
Composizione		Importo
Parte accantonata		395.021.577,68
Parte vincolata		203.816.613,49
Parte destinata agli investimenti		8.525.418,01
Parte disponibile		32.469.787,77

## STATO PATRIMONIALE

**Tabella 3 - Stato patrimoniale 2017 – attivo**

	2017	
	Consistenza	Consistenza
	al 1.1.2017	al 31.12
A) Crediti vs. Stato ed altre amministrazioni pubbliche per la partecipazione al fondo di dotazione	0,00	0,00
B) Immobilizzazioni	2.347.875.433,57	2.490.258.172,14
C) Attivo circolante	3.317.080.663,97	3.223.937.732,11
D) Ratei e risconti	246.374,00	598.779,83
<b>TOTALE ATTIVO</b>	<b>5.665.202.471,54</b>	<b>5.714.794.684,08</b>

**Tabella 4 - Stato patrimoniale 2017 – patrimonio netto e passivo**

	2017	
	Consistenza	Consistenza
	al 1.1.2017	al 31.12
A) Patrimonio netto	4.518.922.991,28	4.213.338.253,55
B) Fondi per rischi ed oneri	314.635.205,18	346.294.782,29
C) Trattamento di fine rapporto	0,00	0,00
D) Debiti	831.598.091,32	1.155.117.964,02
E) Ratei e risconti e contributi agli investimenti	46.183,76	43.684,22
<b>TOTALE PASSIVO</b>	<b>5.665.202.471,54</b>	<b>5.714.794.684,08</b>

## CONTO ECONOMICO

**Tabella 5 - Conto economico 2017**

	2017
A) Componenti positivi della gestione	6.630.923.817,95
B) Componenti negativi della gestione	6.839.946.949,19
Differenza fra comp. Positivi e negativi della gestione	-209.023.131,24
C) Proventi ed oneri finanziari	-5.707.226,61
D) Rettifiche di valore attività finanziarie	1.486.586,51
E) Proventi ed oneri straordinari	-79.965.990,12
<b>RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE (A-B+C+D+E)</b>	<b>-293.209.761,46</b>
Imposte	12.557.333,42
<b>RISULTATO DELL'ESERCIZIO</b>	<b>-305.767.094,88</b>

Cassa	Previsioni iniziali di cassa 2017	Previsioni definitive di cassa 2017	Movimenti di cassa 2017
Fondo cassa al 1° gennaio 2017	<b>2.583.168.528,19</b>	<b>2.516.568.418,31</b>	<b>2.516.568.418,31</b>
Riscossioni	7.197.946.554,79	7.614.488.709,42	6.747.795.175,85
Pagamenti	7.519.568.365,17	7.936.110.519,80	6.939.053.044,99
<b>Fondo cassa al 31 dicembre 2017</b>	<b>2.261.546.717,81</b>	<b>2.194.946.607,93</b>	<b>2.325.310.549,17</b>

Fonte: rendiconto 2017 della Regione Friuli Venezia Giulia.

### **Gli equilibri di bilancio nel rendiconto**

In sede istruttoria, la Sezione ha verificato l'osservanza da parte della Regione del decreto legislativo n. 118 del 2011 in relazione agli equilibri finanziari, controllando l'esistenza dell'equilibrio corrente e dell'equilibrio in conto capitale in termini di competenza finanziaria, dell'equilibrio finanziario di competenza finanziaria finale, dell'equilibrio finanziario dei servizi conto terzi e partite di giro in termini di competenza finanziaria, dell'equilibrio finale di cassa.

L'esercizio 2017 si è chiuso con un equilibrio finale di competenza finanziaria positivo di 352,2 milioni (2016: 657,3 milioni), dato dalla somma algebrica tra il saldo di parte corrente (787,8 milioni; 2016: 837,1 milioni) e il saldo di parte capitale (-435,5 milioni; 2016: -179,8 milioni).

Nel 2017, l'equilibrio finale, pur positivo, ha subito un sensibile decremento rispetto al 2016, in ragione di un maggiore utilizzo degli stanziamenti di spesa di parte capitale (accresciuto impiego di risorse in parte capitale mediante impegni di spesa e fondo pluriennale vincolato), con incremento del relativo saldo negativo, coperto con il saldo positivo di parte corrente.

### **Il risultato della gestione di competenza**

La gestione di competenza pura ha prodotto in competenza accertamenti pari a 6.921,1 milioni (2016: 6.774,0 milioni) e impegni per 7.309,5 milioni (2016: 6.721,8 milioni).

Il risultato di competenza pura è, quindi, negativo di 388,4 milioni (2016: il saldo era positivo e pari a 52,24 milioni) e non tiene conto dell'applicazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente e del fondo pluriennale vincolato.

Il risultato della gestione di competenza potenziata - calcolato aggiungendo al risultato di competenza pura (-388,4 milioni) il saldo del fondo pluriennale vincolato (-66,6 milioni) e l'avanzo di amministrazione applicato, pari a 807,3 milioni - è pari a 352,2 milioni, coincidente con l'importo indicato quale equilibrio finale di competenza nel rendiconto.

### **Il risultato della gestione dei residui**

A fine esercizio 2017 i residui attivi e passivi finali da esercizi precedenti al 2017 sono pari, rispettivamente, a 481,6 milioni (2016: 842,4 milioni) e 161,6 milioni (2016: 429,5 milioni).

### **Il risultato della gestione di cassa**

Al 31.12.2017 il fondo cassa - pari al fondo cassa iniziale (2.516,6 milioni; 2016: 2.252,4 milioni), aumentato delle riscossioni (6.747,8 milioni; 2016: 6.938,6 milioni) e diminuito dei pagamenti 2017 (6.939,0 milioni; 2016: 6.674,4 milioni) - risulta pari a 2.352,3 milioni (2016: 2.516,6 milioni).

Nel 2017, e rispetto al 2016, si registra, pertanto, un decremento del fondo cassa di 191,3 milioni.

### **Il risultato di amministrazione - determinazione**

E' il saldo contabile che esprime la sintesi della gestione finanziaria dell'esercizio ed è costituito<sup>50</sup> dal fondo cassa esistente a fine esercizio (2.352,3 milioni), aumentato dei residui attivi (842,4 milioni) e diminuito dei residui passivi (429,5 milioni), mantenuti nel conto bilancio a chiusura dell'esercizio, escluse, per effetto della riforma, le risorse accertate che hanno finanziato spese impegnate con imputazione negli esercizi successivi, confluite nel fondo pluriennale vincolato (al netto, quindi, del fondo pluriennale vincolato determinato in spesa nel bilancio: 1.868,4 milioni).

Il risultato di amministrazione è positivo e pari a 639,8 milioni, ma in sensibile calo (-487,9 milioni, pari a -56,73%) rispetto al risultato della gestione dell'esercizio 2016 in cui il risultato contabile di amministrazione era pari a 1.127,7 milioni. Il calo può essere dovuto a un maggiore utilizzo<sup>51</sup> delle risorse (nel 2017, rispetto al 2016, è diminuito il fondo cassa, aumentati i residui attivi e passivi - e i secondi più dei primi - e il fondo pluriennale vincolato), anche ricollegabile al fatto che, in relazione agli obiettivi di finanza pubblica, a partire dal 2018 la Regione è tenuta all'applicazione delle regole dettate dalla legge n. 243 del 2012<sup>52</sup> e, quindi, al pareggio di bilancio, cioè al conseguimento di un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali.

In relazione alla sua composizione, il risultato di amministrazione - l'eventuale avanzo non esprime necessariamente la misura delle risorse disponibili da utilizzare per coprire nuove spese - è distinto in fondi liberi (32,5 milioni), fondi accantonati (395,0 milioni), fondi destinati agli investimenti (8,5 milioni) e fondi vincolati (203,8 milioni).

Il risultato di amministrazione disponibile risulta dalla detrazione dal risultato di amministrazione delle quote accantonate, vincolate, destinate. Se il risultato di amministrazione non presenta un importo sufficiente a comprendere tali quote, la differenza è iscritta nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, prima di tutte le spese, come disavanzo da recuperare<sup>53</sup>.

Nel 2017 si registra l'aumento delle quote accantonate (2016: 323,7 milioni; 2017 +22,0% complessivo), la diminuzione dei fondi vincolati (2016: 499,4 milioni) e la sensibile riduzione dell'avanzo disponibile (2016: 304,6 milioni), a seguito del calo dell'avanzo di amministrazione e dell'aumento delle quote accantonate.

La Regione ha fornito, in allegato alla relazione sulla gestione 2016 e 2017, specifica documentazione sull'origine degli importi compresi nelle quote accantonate e vincolate, secondo quanto stabilito dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, a garanzia della trasparenza della composizione del risultato di amministrazione.

Dagli accertamenti istruttori espletati dalla Sezione non emergono violazioni in ordine alla determinazione dei fondi.

#### **IV. Dinamiche delle entrate, delle spese e della cassa**

##### **Dinamiche generali delle entrate**

La gestione di competenza delle entrate effettive (cioè, quelle al netto delle partite tecnico-contabili), evidenzia, per l'esercizio 2017, previsioni definitive per 7.812,0 milioni (2016: 7.588,0 milioni) e accertamenti per euro 6.794,1 milioni (2016: 6.683,9 milioni), con un aumento degli

---

<sup>50</sup> art. 42, comma 1, d.lgs. n. 118 del 2011 e principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria enunciato nell'Allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011

<sup>51</sup> art. 1 della l.r. 7.12.2017, n. 43

<sup>52</sup> "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione"

<sup>53</sup> comma 1 del già citato articolo 42 del d.lgs. n. 118/2011

accertamenti di 110,3 milioni pari a +1,65% rispetto al 2016 (nel 2016 si era verificata la diminuzione delle entrate effettive rispetto al 2015 di 91,0 milioni pari a -1,34%)<sup>54</sup>.

Il grado di realizzazione dell'entrata<sup>55</sup> relativo al totale delle entrate effettive si attesta nel 2017 al 86,97% (nel 2016 al 88,09% e nel 2015 al 93,60%).

Le entrate tributarie accertate rappresentano nel 2017 l'87,68% (nel 2016 l'85,07% e nel 2015 l'87,04%) del totale delle entrate effettive e sono in aumento rispetto al 2016 (271,1 milioni pari a +4,77% rispetto al 2016)<sup>56</sup>. I tributi devoluti rappresentano nel 2017 l'86,93% del totale delle entrate tributarie e il 76,22% del totale delle entrate effettive.

### **I residui attivi**

I residui iniziali delle entrate effettive (al netto delle entrate per conto terzi e delle partite di giro) del 2017 sono pari a 841,3 milioni.

Al 31.12.2017 i residui attivi da riportare risultano pari a 953,0 milioni (472,2 milioni dei quali da competenza e 480,7 da esercizi precedenti), in aumento (+13,27%) rispetto al dato all'1.1.2017.

La maggior parte dei residui da riportare è rappresentata dalle entrate in conto capitale.

L'indice di smaltimento dei residui attivi iniziali, che esprime il tasso di variazione dei residui attivi iniziali in relazione ai fenomeni gestionali relativi alla gestione da residui, è pari al 42,87% e può essere analizzato attraverso il grado di realizzazione dei residui attivi iniziali e la velocità di riscossione da residui attivi iniziali riaccertati.

Il grado di realizzazione dei residui attivi iniziali<sup>57</sup> è pari al 94,41%.

Per l'insieme delle entrate effettive, la velocità di riscossione complessiva<sup>58</sup> (da competenza e residui) registra nel 2017 un valore pari al 87,44% (2016: 89,06%).

La velocità di riscossione da competenza<sup>59</sup> - cui contribuisce l'elevata velocità di riscossione delle entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa - è pari al 93,05% ed è sensibilmente superiore a quella da residui iniziali riaccertati (39,48%).

### **La cassa**

Le risultanze di cassa della Tesoreria regionale e della contabilità speciale presso la Tesoreria provinciale dello Stato, al 31 dicembre 2017 presentano un risultato positivo pari ad euro 2.352.310.549,17, in diminuzione (di 191,3 milioni, pari a -7,60%) rispetto al dato al 31.12.2016 (2.516.568.418,31), per effetto di riscossioni pari a 6.747,8 milioni e di pagamenti pari a 6.939,1 milioni.

Sulla gestione di cassa del 2016 e del 2017 hanno inciso i pagamenti netti di 340,0 milioni e di

---

<sup>54</sup> la diminuzione delle entrate effettive risultava condizionata dalle partite tecnico contabili, dalla diminuzione delle entrate tributarie nette (-6,23%) - imputabile, per la maggior parte, al minor gettito dell'IRAP relativa a contribuenti diversi dalla PA per effetto dell'art. 1, comma 20, della l. n. 190 del 2014, che ha previsto l'integrale deducibilità del costo del lavoro per i lavoratori a tempo indeterminato) e alla diminuzione netta complessiva dei tributi devoluti netti (-2,31%)

<sup>55</sup> la misura della trasformazione delle previsioni definitive in entrate effettivamente disponibili: accertamenti su previsioni assestate

<sup>56</sup> risultato influenzato dall'aumento dei tributi devoluti (compartecipazione all'IRPEF + 4,62%) e del gettito IRAP da contribuenti diversi delle Pubbliche Amministrazioni

<sup>57</sup> è il rapporto tra i residui attivi iniziali riaccertati e i residui attivi iniziali

<sup>58</sup> è rappresentata dal rapporto tra il totale delle riscossioni (dalla competenza e dalla gestione dei residui) e la somma degli accertamenti di competenza imputati all'esercizio e dei residui iniziali riaccertati

<sup>59</sup> il rapporto tra le riscossioni di competenza e gli accertamenti di competenza imputati all'esercizio

350,0 milioni, effettuati dalla Regione a favore dello Stato, in attuazione del protocollo Stato Regione del 23.10.2014 e dell'art. 1, comma 514, della legge di stabilità 2015<sup>60</sup>, con riferimento al contributo finalizzato alla sostenibilità del debito pubblico.

Nel 2017 le previsioni definitive di cassa – che dal 2016 la Regione rappresenta nel bilancio preventivo e nel rendiconto – in entrata ammontano complessivamente a 7.614,5 milioni. Sono state effettuate riscossioni per l'88,62%. Le entrate tributarie, e particolarmente i tributi devoluti, hanno costituito la maggior parte delle entrate di cassa.

In spesa le previsioni definitive di cassa - che rappresentano autorizzazione al pagamento e sono state elaborate tenendo conto della disponibilità di cassa e dei vincoli derivanti dal patto di stabilità – ammontano a 7.936,1. Risultano effettuati pagamenti per l'87,44%.

La rilevante giacenza di cassa è riferibile all'elevata liquidità delle entrate, correlata al sistema di riscossione di quelle correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa, mentre i procedimenti di spesa richiedono tempi superiori all'esercizio di gestione per concludersi con il pagamento, soprattutto in relazione alle spese in conto capitale e ai vincoli del patto di stabilità.

Nell'esercizio 2017 (come nei precedenti) la Regione non ha fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria, stante la positiva gestione degli equilibri di cassa.

### **Dinamiche generali della spesa**

Nella gestione di competenza, nel 2017 le previsioni definitive da spese effettive (10.421 milioni; 2016: 9.994 milioni) registrano un incremento percentuale rispetto al 2016 (+4,27% %, +427 milioni), così come gli impegni relativi a spese effettive (7.183 milioni; 2016: 6.631 milioni) e anche i pagamenti da spese effettive (6.584 milioni; 6.241 milioni nel 2016), incrementi determinati dalla forte variazione positiva delle spese per incremento attività finanziarie nel primo caso e delle spese correnti negli altri due.

L'indicatore della gestione di competenza da spese effettive 'impegni su previsioni definitive'<sup>61</sup> presenta nel 2017 un valore complessivo di 68,92% (2016: 66,35%).

Gli indicatori velocità di pagamento da competenza<sup>62</sup> e velocità di pagamento complessiva<sup>63</sup> presentano nel 2017, come nel 2016, valori piuttosto elevati (91,67% e 89,82%).

### **I residui passivi**

I residui passivi da spese effettive ammontano al 31.12.2017 a complessivi euro 759 milioni (2016: 417,2 milioni), per la maggior parte originati dalla competenza e attinenti alla spesa corrente e a quella in conto capitale.

La maggiore concentrazione di residui passivi si registra a carico delle missioni tutela della salute (per finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA).

L'indicatore di smaltimento dei residui passivi iniziali<sup>64</sup> presenta un valore pari al 61,44% (2016:98,86%).

### **Lo stato patrimoniale**

A partire dall'esercizio finanziario 2017 la Regione ha adottato per la prima volta lo Stato

---

<sup>60</sup> legge n. 190 del 2014

<sup>61</sup> costituito dal rapporto tra gli impegni di competenza e le previsioni definitive

<sup>62</sup> esprime il grado di velocità di pagamento delle somme impegnate relativamente alla gestione di competenza

<sup>63</sup> esprime il grado di velocità del pagamento della totalità delle risorse (competenza e residui) a disposizione

<sup>64</sup> esprime la diminuzione della massa dei residui passivi iniziali conseguente ai fenomeni gestionali (pagamenti ed eliminazioni)



Patrimoniale, come previsto dalla contabilità economica, in forza del d.lgs. 118/2011.

Lo stato patrimoniale *“rappresenta la consistenza del patrimonio al termine dell’esercizio; il patrimonio delle Regioni è costituito dal complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza della Regione ed attraverso la cui rappresentazione contabile è determinata la consistenza netta della dotazione patrimoniale comprensiva del risultato economico dell’esercizio”* (articolo 63, comma 7 del D. Lgs.vo n. 118/2011).

Il conto economico *“evidenzia i componenti positivi e negativi della gestione di competenza economica dell’esercizio considerato, rilevati dalla contabilità economico patrimoniale”* (articolo 63, comma 6 del D. Lgs.vo n. 118/2011).

L’articolo 11 comma 6 lettera m) e lettera n) del D. Lgs. n. 118/2011 prevede che la relazione al rendiconto è corredata dalla nota integrativa, che contiene l’elenco descrittivo dei beni appartenenti al patrimonio immobiliare dell’ente, con l’indicazione delle rispettive destinazioni e degli eventuali proventi.

Lo Stato Patrimoniale 2017 risulta redatto sulla base della precedente scrittura contabile (conto del patrimonio) integrata da una ricognizione straordinaria della situazione patrimoniale.

Lo Stato patrimoniale registra la variazione dell’Attivo (dal 1.1.2017 al 31.12.2017) indicato, rispettivamente, in euro 5.665.202.471,54 ed in euro 5.714.794.684,08. Lo stato patrimoniale pareggia con la variazione del Passivo - indicata (al 1.1.2017) in euro 5.665.202.471,54 ed (al 31.12.2017) in euro 5.714.794.684,08, segnando tuttavia un risultato economico di esercizio negativo, per euro 305.767.094,88.

Si rileva la costituzione al Passivo del Fondo Rischi e Oneri (al 1.1.2017 euro 314.635.205,18; al 31.12.2017 euro 346.294.782,29).

L’istruttoria della Sezione ha consentito di evidenziare che le immobilizzazioni riguardanti patrimonio immobiliare e terreni di proprietà, diversi da quelli demaniali, sono state valutate al maggior valore tra quello catastale e quello stimato al 31.12.2016.

La Regione ha valorizzato una parte importante del patrimonio pervenuto a titolo gratuito in conseguenza di disposizioni legislative o donazioni (da Stato, da enti soppressi, da Province, da sdemanializzazioni, ecc.), relativamente al quale ha sostenuto la difficoltà di applicazione del criterio di cui al punto 9.2 del principio contabile (costo di acquisto, comprendente anche i costi accessori) ed ha conseguentemente applicato il criterio accessorio relativo al valore catastale<sup>65</sup>.

La Regione ha sostenuto che, per effetto dell’applicazione dei criteri previsti dal principio contabile, il valore del patrimonio risultava ridotto in modo sensibile. Ha quindi raffrontato, ai fini di iscrizione dei valori all’1.1.2017, i risultati dei calcoli derivanti dalla rivalutazione in base alla rendita catastale e dai valori iscritti a bilancio al 31.12.2016, considerando, tra i due, il valore più alto.

Tale metodologia viene ritenuta non conforme al contenuto del principio contabile, che, al punto 9.3, prevede, per la valutazione del primo stato patrimoniale, con riferimento al patrimonio immobiliare e terreni di proprietà, il criterio del costo d’acquisto comprendente anche i costi accessori ovvero, se non disponibile, il valore catastale.

Sulla base dell’istruttoria della Sezione si evidenzia che l’utilizzo del criterio del maggior valore tra quello del valore catastale e quello stimato al 31.12.2016 ha comportato un aumento del valore

---

<sup>65</sup> costituito da quello ottenuto applicando all’ammontare delle rendite risultanti in catasto, vigenti al 1° gennaio dell’anno di imposizione, rivalutate del 5 per cento ai sensi dell’articolo 3, comma 48, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, appositi moltiplicatori

dei beni immobili rispetto a quello che si sarebbe ottenuto in base all'applicazione del citato criterio stabilito dal principio contabile.

### **Le partecipazioni in organismi societari**

Sulla base delle evidenze istruttorie della Sezione di controllo, nell'esercizio 2017 l'ammontare complessivo degli impegni in conto competenza a favore delle società partecipate dalla Regione, pari ad euro 294 milioni, ha evidenziato un incremento (+70,24%) rispetto all'esercizio precedente (2016: 172,74 milioni), determinato principalmente da Banca Mediocredito del Friuli Venezia Giulia spa (euro 114,20 milioni, 38,84% del totale) e da Insiel spa (97,61 milioni; 33,20%), seguita da Friuli Venezia Giulia Strade spa (44 milioni; 14,96%).

I pagamenti eseguiti nel 2017 in favore degli organismi partecipati – maggiormente incidenti sul totale risultano i pagamenti in favore dei tre organismi sopra citati - sono pari ad euro 298,16 milioni (2016: 138,5 milioni).

La prevalente (68,48%) causale dei trasferimenti di risorse regionali si rinviene nei trasferimenti in conto capitale (Banca Mediocredito del Friuli Venezia Giulia spa: 57,80 milioni; Insiel spa: 34,77 milioni), nei contratti di servizio (il 90,08% si riferisce ad Insiel spa), nell'acquisizione di quote societarie (Banca Mediocredito del Friuli Venezia Giulia euro 54,95 milioni).

Le entrate regionali provenienti da società partecipate risultano pari ad euro 4,79 milioni (2016: 3,14 milioni, quanto ad accertamenti, e ad euro 4,99 milioni (2016: 3,08 milioni) quanto a riscossioni.

Gli importi più elevati sono quelli relativi a Friulia spa.

Per tutte le partecipazioni mantenute, va ribadito che si rende necessario il richiamo ad una particolare prudenza nell'azione effettiva di controllo da parte dell'azionista Regione sulla *governance* della partecipata, controllo pubblico da intendersi<sup>66</sup> quale capacità di determinare la strategia generale dell'ente controllato.

Come è noto, peraltro, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione non riconoscono la giurisdizione della Corte dei Conti in relazione al danno prodotto alla società partecipata dagli amministratori della medesima in caso di realizzazione di perdite, ma la ammettono nei confronti del socio pubblico quando il danno subito dalla società si ripercuota, come nel caso delle ricapitalizzazioni, sul bilancio dell'ente pubblico.

Resta fermo il potere-dovere del socio pubblico di agire in giudizio dinanzi al Giudice Ordinario per l'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori delle società pubbliche partecipate.

È da rilevare anche che gli interventi della Regione in ordine ai vari aspetti connessi alla partecipazione (partecipazione iniziale, aumenti di capitale, ricapitalizzazioni, ecc.) sono effettuate attraverso lo strumento legislativo, cui normalmente si ricorre pure per le componenti di dettaglio.

### **Le garanzie prestate a favore di terzi**

Quanto alle garanzie che la Regione, tenuto conto dei suoi obiettivi programmatici e in funzione dello sviluppo economico-sociale del territorio, presta al fine di agevolare l'accesso al credito da parte degli operatori economici (soggetti pubblici e privati, in relazione ad operazioni di mutuo e, in qualche caso, di anticipazioni finanziarie da parte di istituti di credito), è da rilevare, sulla base

---

<sup>66</sup> come da definizione introdotta dal nuovo Sistema europeo dei conti nazionali e regionali "Sec 2010", adottato dagli Stati membri dell'UE a seguito dell'emanazione del regolamento UE n. 549/2013

dell'istruttoria espletata dalla Sezione, da una parte, che al 31.12.2017 erano pendenti 157 operazioni, tre delle quali nuove, e, dall'altra, il forte consolidamento delle escussioni, già in aumento a partire dal 2012.

L'importo complessivamente garantito al 31.12.2017 è pari ad euro 337.666.477,14. Si registra al riguardo una variazione di segno negativo per un importo di euro - 5.470.784,26 (- 1,59%) rispetto al valore di euro 343.137.261,40 esistente al 31.12.2016.

Gli esiti del controllo della Sezione hanno evidenziato che l'operazione maggiormente rilevante, con un debito residuo al 31.12.2017 pari ad euro 120 milioni (35,54% del debito residuo complessivo), riguarda Autovie Venete Spa sulla base di un rapporto obbligatorio sorto nel 2014 e prorogato nel 2016 al 31.3.2020, da destinarsi alla realizzazione della terza corsia autostradale, già evidenziato (come le successive operazioni) in occasione della precedente parifica.

Seguono la garanzia a favore di FVG Strade Spa, sorta nell'anno 2009 con scadenza 24.3.2030, con un debito residuo al 31.12.2017 pari ad euro 25 milioni per la messa in sicurezza della viabilità in gestione alla società medesima, la garanzia a favore di Promoturismo FVG, sorta nel 2017 con scadenza 31.12.2031, con un debito residuo al 31.12.2017 pari a euro 23.769.011,64 per le Terme di Grado, e la garanzia a favore di Mediocredito, sorta nell'anno 2014 con scadenza 15.12.2020, con un debito residuo al 31.12.2017 pari ad euro 21.818.181,84 in relazione al finanziamento diretto a rendere disponibili le risorse da destinarsi specificatamente ed esclusivamente alla concessione di credito alle imprese del territorio regionale.

Le risultanze del rendiconto 2017 attestano l'esistenza di un avanzo accantonato – per il rischio di escussione delle garanzie - per complessivi euro 222.341.613,19, corrispondente al 59,30% (2016: 55,85%; 2015: 43,26%) del debito complessivamente garantito. Il rapporto di copertura derivante dalla riduzione del debito complessivamente garantito<sup>67</sup> (euro 374.963.562,14; 2016: euro 398.101.732,28) è, pertanto, migliorato rispetto ai precedenti esercizi.

Nel 2017 risultano escusse garanzie per un importo pari ad euro 634.821,87 e, nel periodo dal 2012 al 2017, l'onere complessivo a carico della Regione ammonta a totali euro 26.743.331,34<sup>68</sup>.

La Regione ha recuperato complessivamente euro 132.826,97.

L'onere complessivo (escusso) a carico della Regione risulta pari ad euro 26.108.509,47 per il periodo 2012-2016.<sup>69</sup>

Si ribadisce come appaia opportuna una riflessione sulle modalità di intervento pubblico.

---

<sup>67</sup> anche per due altre tipologie di garanzie, non esaminate in questo intervento: garanzie prestate ai sensi dell'articolo 114 della legge regionale 1.9.1982 n. 75 e controgaranzie prestate ai sensi dell'articolo 14, comma 1 della legge regionale 4.6.2009 n. 11

<sup>68</sup> euro 21.992.212,88 solo per garanzie prestate in favore del Consorzio per lo sviluppo industriale della zona dell'Aussa Corno

<sup>69</sup> Quanto alle garanzie escusse nel 2017, a richiesta istruttoria della Sezione di controllo di indicare gli atti assunti a seguito del pagamento dell'importo garantito, l'Amministrazione regionale ha riportato gli estremi delle note con le quali sono stati inviati ai Confidi e al Frie i decreti di impegno, liquidazione ed erogazione emessi a titolo di escussione di controgaranzia, ai fini dell'adempimento dell'obbligo di attivare le procedure di recupero crediti sorti a seguito dell'escussione della garanzia e di riversare alla Regione gli importi corrisposti in ragione della controgaranzia escussa. L'Amministrazione regionale risulta aver richiesto anche al Consorzio per lo sviluppo industriale della zona dell'Aussa Corno il pagamento delle somme corrisposte nel 2016, a titolo di escussione delle fidejussioni prestate, alle banche BNL, Intesa San Paolo spa Banca Monte dei Paschi di Siena spa e Banca Friuladria spa, e nel 2015 a favore di Banca Mediocredito FVG spa.

## La spesa per il personale

Dalle verifiche operate dalla Sezione di Controllo in materia di andamento e spesa per il personale è emerso un trend di aumento della spesa del 2017, riconducibile all'implementazione del numero di dipendenti (+ 200) rispetto all'anno 2016.

Dalla considerevole massa di dati forniti dalla Regione e rielaborati dalla Sezione di Controllo, circa l'apprezzamento dell'andamento delle nuove assunzioni di dipendenti a tempo indeterminato, nonché dell'andamento delle assegnazioni di contratti di lavoro autonomo, di conferimento di incarichi di consulenza e studi e dei conseguenti e relativi trend di spesa, comprensivi dei trattamenti premiali, la Procura intende evidenziare solo alcuni elementi, ritenuti particolarmente significativi <sup>70</sup>.

Al 31.12.2016 il numero complessivo dei dipendenti della Regione assommava a n. 3.566 unità; al 31.12.2017 l'incremento segnato ha portato ad un numero complessivo di n. 3.766 unità, influenzato dal transito nei ruoli della Regione di n. 240 unità di personale proveniente dalle Province, in forza delle previsioni della legge regionale n. 26 del 2014<sup>71</sup>.

In linea generale si osserva che l'implementazione di dipendenti ha avuto maggior evidenza presso la Direzione centrale ambiente ed energia - con n. 78 unità in più rispetto al 2016 - e presso la Direzione generale – con n. 30 unità in più rispetto al 2016. Con particolare riferimento al comparto dirigenziale, è emerso che il numero complessivo di Dirigenti in servizio al 2017 è aumentato di n. 7 unità.

Il personale (a tempo determinato) assunto nel 2017 a supporto degli organi politici ammonta a n. 10 unità, di cui n. 3 unità in carico alla Giunta regionale e n. 7 unità in carico al Consiglio regionale, segnando un trend assolutamente in linea con gli anni precedenti.

In tema di lavoro autonomo (inteso soprattutto come incarichi di collaborazione coordinata e continuativa) nel 2017 la Regione ha disposto n. 22 nuovi incarichi (superiori ad € 5.000,00), con un andamento in diminuzione, attesa l'esplosione del fenomeno registrata nel 2015 (con n. 328 incarichi), seguita da una controtendenza nel 2016 (n. 53), confermata nel 2017.

Quanto alla spesa 2017 per il personale – ammontante complessivamente, per il personale dipendente subordinato, ad € 195.555.434,53 - i dati forniti hanno segnalato un incremento della stessa con un aumento pari ad € 16.145.862,17 rispetto al 2016 (ove si attestava in € 179.409.572,36), ovvero segnando un incremento pari al 9%.

Quanto alla spesa 2017 per il personale inteso come “lavoro autonomo”, ancorchè il numero complessivo di incarichi sia diminuito (come sopra rilevato), risulta aumentato il costo che da € 1.001.718,94 del 2016 passa ad € 1.267.783,87 del 2017, con un incremento pari ad € 266.064,93, corrispondente al 26,56% dell'anno precedente.

Significativa appare – e pertanto degna di menzione – l'osservazione del dato relativo al conferimento di incarichi di studio e consulenze, particolarmente seguito dalla Procura in ragione delle possibili connesse ipotesi di responsabilità amministrativo contabile per i casi di violazione delle norme ordinamentali e dei relativi limiti di spesa.

---

<sup>70</sup> Nel corso del 2017 si annoverano molteplici interventi normativi regionali in subjecta materia, tra i quali:

L.R. n.9/2017; n. 15/2017; n. 31/2017; n.32/2017; n. 37/2017; n. 44/2017 ed infine n. 45/2017 (legge di Stabilità 2018).

<sup>71</sup> al 31.12.2017 risultano transitati in Regione complessivamente n. 977 unità, ridotte in ragione dei pensionamenti a n. 921 unità. Si segnala che n. 112 unità delle 921 sono transitate in base a mobilità volontaria (originariamente erano n. 142, ma sulle stesse hanno inciso n. 30 pensionamenti al 31.12.2017); le restanti unità sono transitate in base alle funzioni trasferite). Il costo del personale provinciale del 2017 come da conto annuale è pari a 37,3 milioni.

Nel 2017 il limite generale di spesa in € 1.194.867,17, è stato rispettato.

All'interno dei predetti importi massimi di spesa assegnati alle articolazioni amministrative centrali, nell'esercizio finanziario 2017 risultano assunti impegni di spesa effettivi per € 341.862,96, di cui € 89.100 adottati dalla Direzione Cultura e Sport; € 80.882,50 dalla Direzione Attività produttive e Turismo; € 68.591,86 dalla Direzione Lavoro e Formazione.

Quanto – infine – all'incidenza di bilancio del complesso delle Relazioni pubbliche – convegni e rappresentanza, la Procura – sulla base dei dati ricevuti dalla Sezione di Controllo – evidenzia un andamento in diminuzione rispetto agli anni precedenti. La maggior parte delle somme disponibili viene assorbita dall'Ufficio Stampa e comunicazioni, il quale a fronte di un limite di spesa complessivo pari ad € 1.687.818,49 ha assunto impegni di spesa per € 1.382.428,66.

### **Contributi disposti legislativamente 'a capitolo di bilancio'**

L'amministrazione mediante legge è un'anomala tecnica di normazione in luogo di amministrazione alla quale la Regione ha fatto ricorso anche nel 2017.

Nonostante non sia configurabile, in base alla Costituzione una riserva di amministrazione e non sia, conseguentemente, precluso alla legge ordinaria e a quella regionale la possibilità di disciplinare oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa, l'adozione di leggi a contenuto particolare e concreto è, tuttavia, ammissibile purchè il legislatore rispetti il principio di ragionevolezza e non arbitrarietà, in modo tale che il ricorso alla legge-provvedimento non si risolva in una modalità per aggirare i principi di uguaglianza e di imparzialità.

Si registrano anche nel 2017 (l.r. 29.12.2016, n. 25; l.r. 10.11.2017, n. 37; l.r. 7.12.2017, n. 43) le criticità già evidenziate anche in precedenti relazioni di parifica consistenti nell'individuazione direttamente "a capitolo di bilancio" dei beneficiari, del tipo di intervento e dell'importo del contributo e nella devoluzione di parte del contributo non utilizzato ad altre finalità.

Tali soluzioni, la cui esistenza non è spesso giustificata da validi motivi e che peraltro la Corte Costituzionale ha già censurato con riferimento ai bilanci di altre Regioni, incidono negativamente sulla funzione di programmazione e si sostanziano in una grave deroga ai principi cardine del procedimento e della corretta gestione amministrativa.

### **L'applicazione del d.lgs n. 118 del 2011 alla sanità regionale**

L'argomento è stato già trattato in occasione della precedente parifica. C'è da rilevare che anche nel 2017 l'ente Regione non ha dato applicazione ai principi e alle disposizioni di armonizzazione contabile previsti al titolo II del d.lgs. 118/2011, riguardante il settore sanitario, che, invece, applicano, già dal 2015, gli enti del servizio sanitario regionale.

Per le problematiche che ne derivano si rinvia alla relazione dello scorso anno.

Si rimarca, come già evidenziato, che, nell'ambito e ai fini di questa relazione, quali si desumono dall'art. 41 del r.d. n. 1214/1934 (TU delle leggi sulla Corte dei conti), assumono rilevanza non solo gli aspetti della regolarità tecnico contabile, quanto soprattutto le valutazioni che si possono trarre sull'aspetto qualitativo dell'azione regionale, che costituisce a sua volta misura e dimostrazione del buono o cattivo uso della specialità regionale.

### **I debiti fuori bilancio**

L'istruttoria della Sezione ha evidenziato l'ammontare dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso del 2017 tramite cinque leggi regionali (leggi regionali n.ri 1, 18, 31, 37 e 45 del 2017) e complessivamente pari ad euro 2.327.805,76, parte in carico all'esercizio 2017 e parte ad esercizi futuri (NOTA cfr art. 73, comma 2, decreto legislativo n. 118 del 2011).

I debiti riconosciuti, riconducibili alle fattispecie previste alle lettere a), d) ed e) del comma 1 dell'art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011, derivano da sentenze esecutive (lett. a), da procedure espropriative od occupazioni d'urgenza per opere di pubblica utilità e, per l'importo più rilevante (euro 2.082.493,68), dall'acquisizione di beni e servizi.

L'osservazione della tipologia delle fattispecie all'esame consente di rilevare che, accanto all'ipotesi delle obbligazioni derivanti da sentenze esecutive e da procedure d'esproprio, la maggior parte dei debiti fuori bilancio è relativa alla regolarizzazione contabile di acquisti di beni e servizi posti in essere in assenza del previo regolare impegno di spesa.

Il fenomeno risulta significativo soprattutto in considerazione del fatto che il bilancio presentava risorse finanziarie adeguate e capienti e che dalle passività così riconosciute possono conseguire effetti pregiudizievoli per la finanza pubblica derivanti dall'eventuale pagamento di oneri accessori a titolo di interessi moratori e di spese di lite.

Appare configurabile in specie una condotta di *malpractice* - ove non siano rappresentate comprovate plausibili ragioni giustificative.

### **La gestione dei contributi regionali**

Sono continuativamente sotto osservazione della Procura varie condotte produttive di danno erariale per *mala gestio* di contributi pubblici da parte di privati percettori e anche di Pubbliche Amministrazioni (percettrici).

Se ne offre riscontro in questa sede perché l'argomento si ritiene utile per l'individuazione degli *step* critici delle fasi del procedimento amministrativo di assegnazione e di verifica, nelle quali può annidarsi l'incontro di vari fattori generativi del danno finale derivante dallo sviamento dell'impiego della risorsa finanziaria ricevuta dallo scopo per il quale è stata assegnata.

Attraverso la disamina di tipologie di condotta produttive di danno erariale si può osservare la consequenzialità delle possibili inefficienze, tipiche della fase di gestione del contributo pubblico.

È stato osservato che la maggior parte dei fenomeni di *mala gestio* attengono all'ambito dei contributi pubblici erogati ai privati per il sostegno dell'agricoltura e dell'attività imprenditoriale e che le *irregolarità* maggiormente rilevate sono relative alla fase dell'impiego delle risorse finanziarie pubbliche ricevute, esitate in operazioni sussistenti solo cartolarmente, al solo fine di poter rendicontare il costo fittiziamente sostenuto e finanziato dal contributo regionale.

Sono state rilevate in particolare irregolarità poste in essere, ad esempio:

-mediante ricorso a forniture di terzi, privi del requisito della terzietà in quanto imprese collegate (in via familiare diretta o tramite partecipazioni societarie o in quanto co-amministrate o in forza di vincoli contrattuali pregnanti) con l'impresa beneficiaria/percettrice;

-tramite la falsa attestazione di avvenuto pagamento delle prestazioni ricevute;

-mediante autorelazioni falsamente attestanti l'avvenuto adempimento del progetto proposto e del programma finanziato;

-mediante impiego dei fondi ricevuti per vincolo di investimento in conto capitale, utilizzati invece per coprire spese di parte corrente;

-mediante presentazione in rendiconto di fatture non quietanzate che, negli accertamenti della Procura, risultano mai pagate o quietanzate molto dopo la data di presentazione del rendiconto.

Dall'esame della casistica appare configurabile un potenziale rapporto tra la produzione del danno erariale da cattivo utilizzo delle risorse pubbliche affidate (*sviamento dal fine*) e l'inefficienza degli

stadi di controllo di competenza della P.A., che si riverbera (con particolare riferimento ai fondi euro-unitari amministrati dalla Regione) sull'obbligo dello Stato italiano di adoperarsi in osservanza del c.d. "principio di assimilazione" (art. 280 TCE, ora art. 325 TFUE) in forza del quale si riconosce sussistente un obbligo giuridico per lo Stato di effettuare un'efficace azione repressiva che persegua il recupero delle indebite erogazioni.

Si rammenta infatti la sussistenza – a termini di legge - della responsabilità *sussidiaria* dello Stato qualora si riconoscano come insufficienti i procedimenti di controllo dallo stesso posti in essere, con conseguente imputazione di responsabilità allo Stato stesso, come stabilito dall'art. 23 del regolamento CEE n. 4253/88 del Consiglio, del 19 dicembre 1988, che obbliga gli Stati membri a: "*(...) recuperare i fondi persi a causa di un abuso o di una negligenza. Tranne nel caso in cui lo Stato membro e/o l'intermediario e/o il promotore apportano la prova che l'abuso o la negligenza non è loro imputabile, lo Stato membro è sussidiariamente responsabile per il rimborso delle somme indebitamente versate*".

In alcuni casi di concessione di contributi pluriennali per spese di investimento si è rilevata la mancata fissazione di termini di inizio e conclusione del progetto finanziato in presenza di disposizioni legislative che rinviano alla determinazione della struttura competente le modalità operative del rapporto concessorio.

Attese le criticità sopra brevemente accennate, la Procura formula l'auspicio che la Regione intervenga puntualmente nell'ambito della gestione di competenza degli apparati regionali per rinforzare i controlli interni di efficienza e regolarità circa la fase di attribuzione dei fondi pubblici assegnati, affinché sia potenziata la capacità di verificare approfonditamente la sussistenza dei requisiti oggettivi e soggettivi dell'istante, con le relative credenziali, nonché l'avvenuta *regolare effettiva* esecuzione dell'intero programma finanziato.

La Procura segnala che la quasi totalità delle denunce di danno erariale per irregolare captazione di contributi pubblici proviene non tanto dalla PA finanziatrice quanto dalla Guardia di Finanza.

Tale circostanza sembrerebbe confermare l'esigenza di potenziamento degli apparati amministrativi regionali dedicati sia all'amministrazione attiva che al controllo.

\*\*\*\*\*

*(La memoria è stata predisposta con la collaborazione della dott.ssa Marilisa Beltrame, Magistrato della Procura Regionale)*

Sulla base delle risultanze contabili, come sopra esposte, e delle considerazioni che precedono,

### **Il Procuratore Regionale**

Visti gli art. 97, 100 comma 2, e 103 comma 2, della Costituzione della Repubblica Italiana;

vista la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, e successive modifiche e integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

visto il decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dal decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, recante norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia in materia di funzioni di controllo della Sezione regionale della Corte dei conti;

visti gli artt. 39 e 40 Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214; nonché la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e la legge 20 dicembre 1996, n. 639;

visto l'art. 1 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

vista la Legge regionale 28 dicembre 2017, n. 44 "Legge collegata alla manovra di bilancio 2018-2020";

vista la Legge regionale 28 dicembre 2017, n. 45 "Legge di stabilità 2018";

vista la Legge regionale 28 dicembre 2017, n. 46 "Bilancio di previsione 2018-2020"

### **C H I E D E**

alla Sezione regionale di controllo la parificazione del rendiconto generale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia per l'esercizio finanziario 2017, nelle componenti del conto del bilancio e del conto del patrimonio.

Trieste, 29 giugno 2018

Il Procuratore Regionale

Tiziana Spedicato



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

