



# **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 2016**

Requisitoria del Procuratore regionale  
TIZIANA SPEDICATO



## PARTE PRIMA

### I. L'armonizzazione dei sistemi contabili

Nella Regione Friuli Venezia Giulia nell'anno 2016<sup>1</sup> è entrato a regime il percorso di riforma a tappe dell'armonizzazione dei sistemi contabili, delineato dal decreto legislativo 23.6.2011, n. 118<sup>2</sup>, il cui nucleo essenziale è quello della omogeneizzazione e della confrontabilità dei sistemi contabili di tutte le amministrazioni facenti parte del circuito della cd finanza pubblica allargata, attraverso l'adozione di un linguaggio universale che segni la fine di quelli che sono stati definiti con efficace sintesi *'dialetti contabili'* e sia in grado quindi di soddisfare le esigenze informative connesse al coordinamento della finanza pubblica e alle verifiche del rispetto dei relativi vincoli, in convergenza verso gli obiettivi costituzionalizzati agli artt. 97 e 81 della Costituzione.

I principi contabili dell'armonizzazione devono essere intesi, infatti, come lo strumento, insieme con le regole che disciplinano il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, per il raggiungimento della qualità della gestione e del buon andamento finanziario.

La Corte Costituzionale (sent. n. 184 del 2016) ha posto in risalto il nesso tra armonizzazione contabile e coordinamento della finanza pubblica: *"l'armonizzazione si colloca contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al coordinamento della finanza pubblica: infatti, la finanza pubblica non può essere coordinata se i bilanci delle amministrazioni non hanno la stessa struttura e se il percorso di programmazione e previsione non è contemporaneamente armonizzato con quello dello Stato (peraltro di mutevole configurazione a causa della cronologia degli adempimenti imposti in sede europea)"*.

Se l'adozione di regole simmetriche - che rendano possibile la comprensibilità dell'andamento economico e finanziario dell'universo regionale anche attraverso il sistema di bilancio - è uno dei passaggi più significativi della riforma, il valore di quest'ultima non si esaurisce nell'adozione di nuovi modelli contabili, perché l'armonizzazione contabile è mezzo - e non obiettivo finale -, incidente sul governo della finanza pubblica.

Uno degli obiettivi del processo di armonizzazione contabile è il rafforzamento della programmazione, che, per svolgersi in modo efficace, ha bisogno innanzi tutto di una rappresentazione contabile della situazione finanziaria, economica e patrimoniale di ente trasparente e veritiera. Un quadro finanziario chiaro pone, infatti, le condizioni essenziali per una programmazione effettiva ed efficace.

La riforma ha introdotto nel sistema di contabilità e bilancio pubblico delle innovazioni che possono essere interpretate guardando alla rilevanza della programmazione.

Così il nuovo principio di contabilizzazione di entrate e spese secondo il principio di competenza finanziaria potenziata - che obbliga ad imputare ad ogni esercizio solo le obbligazioni attive e passive che vengono a scadenza, fermo restando l'obbligo di rilevare tali obbligazioni nel momento in cui sorgono: il bilancio di previsione finanziaria - con funzione non solo di autorizzazione di spesa, ma di pianificazione delle risorse, come è visibile nella riclassificazione delle entrate e della spesa per missioni e programmi e nella valenza pluriennale dell'arco temporale di riferimento - evidenzia per un periodo almeno triennale quante risorse saranno effettivamente disponibili in entrata e quante effettivamente esigibili in spesa, consentendone un reale coordinamento.

Impedire l'accertamento di entrate future e l'impegno di spese inesistenti rende più chiari e veritieri, nell'ottica del legislatore riformatore, il bilancio di previsione finanziaria e il rendiconto, consentendo, peraltro, grazie alla ridefinizione dei residui attivi e passivi (oggi, crediti e debiti effettivi), una rappresentazione più veritiera dell'indebitamento.

---

<sup>1</sup> Come disposto dall'art. 14, comma 31, della legge regionale n. 27 del 2014 (*"In conformità al protocollo Stato-Regione, la Regione e gli enti locali del suo territorio, ai fini dell'attuazione del sistema regionale integrato, di cui all'art. 1, comma 154, della legge 13.12.2010, n. 220 (legge di stabilità 2011), assicurano la completa applicazione disposizioni in materia di programmazione e contabilità e altre disposizioni finanziarie urgenti delle disposizioni di cui al decreto legislativo 23.6.2011, n. 118 (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 n. 1 e 2 della legge 5 maggio 2009 n. 42)"*) e con legge regionale 10.11.2015, n. 26 è stato disposto l'adeguamento della Regione ai principi del d.lgs. n. 118/2011.

<sup>2</sup> D.lgs. 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 n. 1 e 2 della legge 5 maggio 2009 n. 42"*.

Anche le previsioni di cassa, che integrano il bilancio di bilancio di previsione per il primo esercizio considerato favoriscono la gestione consapevole del cash flow. Le previsioni finanziarie riguardanti le spese, soprattutto in conto capitale, vedono accresciuta la loro valenza informativa ad opera dell'estensione della funzione autorizzatoria alle previsioni di impegno di spesa, non più solo annuali, ma ultra annuali.

Lo stesso Fondo pluriennale vincolato, come chiarito dalla Corte dei conti Sezione Autonomie (del. n.4/2015) “(...) a regime assume le caratteristiche di strumento di programmazione e controllo delle modalità e dei tempi di impiego delle risorse, prevalentemente vincolate”. E aiutano a far chiarezza nel quadro finanziario di riferimento anche le disposizioni sull'avanzo, che distinguono tra fondi liberi, fondi vincolati, fondi destinati agli investimenti e fondi accantonati.

L'articolazione della spesa in missioni e programmi consente al Consiglio e ai portatori d'interesse di conoscere i risultati che l'ente vuole conseguire nelle macro-aree di intervento e i risultati effettivamente raggiunti.

Sin dalla programmazione deve essere tutelato l'interesse finale collegato al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica – non solo di riduzione della spesa pubblica, ma di riorientamento della stessa, per una maggiore complessiva efficienza del sistema -, e, quindi, la qualità dell'azione dell'ente.

Ci sono sicuri fattori di complessità in tale processo, fattori legati non solo ai problemi tecnici da affrontare (con la competenza degli uffici preposti, finanziari in primis e certo da potenziare), ma al fisiologico - nelle attuali condizioni economiche del Paese è ormai strutturale - margine di incertezza in ordine alla conoscibilità delle risorse da impiegare (quanto si può programmare in base ai livelli di entrata), all'individuazione delle loro modalità di impiego (come e dove si deve spendere).

Tenuto conto della funzione che l'ordinamento assegna alla Regione, in particolare per l'attuazione del sistema regionale integrato di finanza pubblica <sup>3</sup> - teoricamente idoneo “a costituire, sulla base di un'intesa tra gli enti coinvolti, un archetipo di regolazione dei rapporti finanziari tra il livello nazionale, regionale e locale, suscettibile, per le autonomie speciali, di oltrepassare la soglia di una rilevanza meramente finanziaria, per assumere anche connotati di qualità organizzativa e gestionale” <sup>4</sup> -, la programmazione regionale presenta un ulteriore fattore di complessità (del quale contemporaneamente si arricchisce), non potendo essere attuata – tanto quanto la gestione finanziaria – con uno sguardo solo all'ente Regione, ma dovendo coinvolgere anche gli enti locali.

Il perseguimento dell'obiettivo di pareggio di bilancio non è, infatti, riferito al singolo ente, ma al complesso degli enti che compongono il sistema regionale integrato, considerando la responsabilità che la Regione assume nei confronti dello Stato con riferimento al raggiungimento dell'obiettivo finanziario “di sistema”, al quale contribuiscono il raggiungimento degli obiettivi da parte dei singoli enti (partecipanti al sistema) e l'esercizio, da parte della Regione, delle proprie competenze legislative statutarie in modo strumentale al perseguimento dei traguardi finanziari.

La complessità della programmazione regionale è accentuata anche dall'esercizio polivalente della funzione istituzionale da parte della Regione, che, ente di programmazione per eccellenza nello scenario costituzionale delle autonomie territoriali, recentemente ha internalizzato alcune attività che venivano svolte da società partecipate, gestioni fuori bilancio di natura operativa o da gestioni commissariali e, da ultimo, ha assunto parte delle funzioni spettanti alle ex Province, configurandosi anche ente di gestione.

Ciò trova conferma nel Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica nella Regione FVG, approvato con deliberazione n. 46/2016/FRG dd 29.6.2016: “La mobilità dello scenario

---

<sup>3</sup> L'attuale fondamento negoziale del sistema regionale integrato di finanza pubblica del FVG si rinviene nell'art 7 comma 1, del Protocollo di Intesa del 23.10.2014 tra Stato-Regione: “ai sensi dell'art. 1, comma 154, della legge 220/2010 (legge di stabilità 2011) il sistema regionale integrato trova immediata applicazione anche limitatamente alla regione e agli enti locali del proprio territorio e loro forme associative, con riferimento alle misure di contenimento della spesa prevista dalla legislazione statale”.

<sup>4</sup> “Un focus sul ruolo della Regione Friuli Venezia Giulia. Il sistema regionale integrato di finanza pubblica come possibile sede e strumento di attuazione delle misure di finanza pubblica di rilievo nazionale, regionale e locale e di composizione dei rispettivi interessi” in Corte dei Conti Sezione delle Autonomie - Audizione sulle forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali – Commissione parlamentare per le questioni regionali – 23.3.2017).

*ordinamentale di riferimento (armonizzazione contabile e pareggio di bilancio) è alimentata anche dal polivalente esercizio della funzione istituzionale della Regione, che oscilla tra quello che è espressione di un'attività di programmazione economica e finanziaria circa l'impiego delle risorse disponibili e di una conseguente loro ripartizione sul territorio, secondo le priorità individuate dal programma di governo e quello che si estrinseca in un'attività gestionale svolta, direttamente o indirettamente, dalla Regione stessa. In questo caso la Regione non ripartisce risorse finanziarie affinché altri le utilizzino per il raggiungimento di un obiettivo regionale, ma le usa e le consuma essa stessa nello svolgimento di un'attività economicamente rilevante. Si configurano cioè due opposti scenari, che esprimono opzioni foriere di effetti molto diversi, per diversi profili (relativi alla programmazione, alla gestione, al controllo)”.<sup>5</sup>*

## **II. Le intese tra Stato e Regione**

Conformemente alle previsioni dell'art.117 della Costituzione, il sistema finanziario ruota attorno al principio di coordinamento della finanza pubblica, quale strumento per garantire l'unità economica della Repubblica e il rispetto degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

L'armonizzazione contabile rappresenta uno degli strumenti essenziali per assicurare tali risultati. Si tratta di strumenti che incidono inevitabilmente sull'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle Regioni.

L'azione del Parlamento e del Governo centrale in tali ambiti è stata resa ancora più necessaria dall'aggravamento della situazione generale del Paese negli ultimi anni e dall'emersione di diffusi fenomeni di criticità finanziaria in molte Regioni.

La legittimità costituzionale degli interventi statali volti ad assicurare l'equilibrio unitario di finanza pubblica è stata confermata da una giurisprudenza costante, soprattutto nell'ultimo decennio.

La questione, peraltro ugualmente sentita, di individuare nuove forme di valorizzazione dell'autonomia regionale, è stata opportunamente affrontata soprattutto attraverso il meccanismo delle intese tra Stato e Regioni, che, per le Regioni ordinarie, avviene nell'ambito delle apposite Conferenze e, per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, a mezzo di accordi bilaterali.

Le intese sono volte a dare stabilità al sistema finanziario regionale e ai rapporti con lo Stato, offrendo l'opportunità di una corretta programmazione regionale.

Attualmente è in vigore, per la Regione Friuli Venezia Giulia, l'accordo del 23.10.2014, il cui nucleo centrale è rappresentato dal concorso della Regione in termini di riduzione dell'indebitamento netto e di saldo netto da finanziare.

L'intesa, che ha assicurato il contributo della Regione al risanamento dei conti pubblici e alla perequazione, viene a scadenza al 30.6.2017, senza che sia stata al momento annunciata la stipula di un nuovo patto.

E' da rilevare che lo Stato, con le leggi di bilancio per il 2016 e il 2017, ha aggiunto ulteriori misure, contro le quali la Regione ha promosso ricorso alla Corte Costituzionale <sup>5</sup>.

Sul tema generale dei rapporti finanziari Stato-Regione e relative intese, la Corte Costituzionale si è pronunciata nell'ultimo periodo con una serie sentenze (107 del 2016, 184 del 2016, 188 del 2016), dalle quali sembrano emergere indirizzi innovativi rispetto alla precedente giurisprudenza, come si vedrà nel par. III.

Con la sentenza n. 188 del 2016 la Corte Costituzionale ha dato, peraltro, un'organica definizione della natura degli accordi e delle intese, osservando che “(...) lo strumento dell'accordo serve a conciliare, nel loro complesso, punti controversi o indefiniti, anche attraverso la modulazione progressiva delle regole di evoluzione dei flussi finanziari, soprattutto quando queste sono fortemente influenzate dalle tendenze di fondo dell'economia e da incisive riforme di tipo fiscale,

---

<sup>5</sup> Nel Rapporto di coordinamento della finanza pubblica nella Regione FVG, approvato con delib. Sez. contr. FVG 68/2015, si rileva che, nel patto, allo Stato è riservato il potere di aggiungere, nel periodo di validità dell'accordo, ulteriori forme di concorso finanziario da parte del sistema regionale, aggiuntive rispetto a quelle concordate.

così da presentare scarti previsionali rilevanti in ragione delle traiettorie assunte da dinamiche molto complesse, le quali possono essere assoggettate – solo dopo una fase di sperimentazione – ad una regolamentazione chiara e stabile nell’ambito delle relazioni tra Stato ed ente territoriale. Ne consegue che il contenuto degli accordi, oltre che la riduzione dei programmi in rapporto al concorso della Regione interessata ad obiettivi di finanza pubblica, può e deve riguardare anche altri profili di natura contabile quali, a titolo esemplificativo, le fonti di entrata fiscale, la cui compartecipazione sia controversa, l’accolto di rischi di andamenti difformi tra dati previsionali ed effettivo gettito di tributi, le garanzie di finanziamento integrale di spese essenziali, la ricognizione globale o parziale dei rapporti finanziari tra i due livelli di governo e di adeguatezza delle risorse alle funzioni svolte o di nuova attribuzione, la verifica di congruità di dati e basi informative finanziarie e tributarie, eventualmente conciliandole quando risultino palesemente difformi (...) Il principio dell’accordo non implica un vincolo di risultato, bensì di metodo (sentenza n. 379 del 1992). Ciò significa che le parti devono porre in essere un confronto realmente orientato al superiore interesse pubblico di conciliare, nei limiti del possibile, l’autonomia finanziaria della Regione con ‘gli indefettibili vincoli di finanza pubblica’<sup>6</sup>.

La Corte ha, inoltre, sottolineato l’esigenza di garantire l’equilibrio tra le parti contraenti e gli interessi dalle stesse rappresentati, nel senso che la negoziazione deve essere finalizzata “ad assicurare la cura di interessi generali quali l’equilibrio dei reciproci bilanci, la corretta definizione delle responsabilità politiche dei vari livelli di governo (...) e la sostenibilità degli interventi pubblici (...)”.

L’intesa si fonda, inoltre, sul principio di lealtà, cioè della leale collaborazione, nella fase della stipula e in quella della attuazione, leale collaborazione che è valore costituzionalmente garantito e tutelato (sentenza 303 del 2003).

Gli impegni concordati vanno rispettati e non possono essere modificati unilateralmente.

### **III. Gli orientamenti 2016 della Corte Costituzionale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica**

La Corte Costituzionale ha sottolineato il necessario rispetto, da parte dello Stato, del collegamento essenziale tra la dinamica democratica e quella di bilancio.

Nella sentenza n. 184 del 2016<sup>7</sup> la Corte ha precisato che “Le indefettibili esigenze di armonizzazione dei conti pubblici, di custodia della finanza pubblica allargata e della sana gestione finanziaria non precludono peculiari articolazioni del bilancio regionale fondate sull’esigenza di scandire la programmazione economico-finanziaria nelle procedure contabili e le modalità analitiche di illustrazione di progetti e di interventi”. Questo perché “la peculiarità del sistema contabile regionale mantiene, entro i limiti precedentemente precisati, la sua ragion d’essere in relazione alla finalità di rappresentare le qualità e le quantità di relazione tra le risorse disponibili e gli obiettivi in concreto programmati al fine di delineare un quadro omogeneo, puntuale, completo e trasparente della complessa interdipendenza tra i fattori economici e quelli socio-politici connaturati e conseguenti alle scelte effettuate in sede locale (...) Occorre ricordare che il bilancio è un bene pubblico nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell’ente territoriale, sia in ordine all’acquisizione delle entrate sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività e a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato e il realizzato. In altre parole, la specificazione delle procedure e dei progetti in cui prende corpo l’attuazione del programma, che ha concorso a far ottenere l’investitura democratica, e le modalità di rendicontazione di quanto realizzato costituiscono competenza legislativa di contenuto diverso dall’armonizzazione dei bilanci. Questa semmai rappresenta il limite esterno – quando è in gioco la tutela di interessi finanziari generali - alla potestà regionale di esprimere le richiamate particolarità (...). Una tipizzazione della struttura del bilancio regionale, che sia conciliabile e rispettosa dei limiti esterni e non sia in contrasto con gli standard provenienti dall’armonizzazione, dal coordinamento, dal rispetto dei vincoli europei e degli

<sup>6</sup> Corte Cost. n. 9 del 2015.

<sup>7</sup> La sentenza riguarda alcune disposizioni di una legge della Regione Toscana in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili, che lo Stato ha impugnato soprattutto in riferimento alla materia dell’armonizzazione dei bilanci pubblici, sul presupposto che la materia contabile non rientri nella disponibilità legislativa delle Regioni, cui sarebbe riservata solo la facoltà di emanare regolamenti applicativi del d.lgs n. 118/2011.

equilibri di bilancio è funzionale dunque alla valorizzazione della democrazia rappresentativa, nell'ambito della quale deve essere assicurata ai membri della collettività la cognizione delle modalità con le quali le risorse vengono prelevate, chieste in prestito, destinate, autorizzate in bilancio e infine spese”.

Nell'ambito dei principi di coordinamento finanziario, la Corte ha affermato che possono essere ricondotte in esso anche «norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali» (sentenza n. 38/2016).

Nella sentenza n. 188 del 2016<sup>8</sup>, in relazione alla questione di legittimità costituzionalità sollevata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia riguardante le modifiche alla fiscalità delle Regioni a statuto speciale e dei loro Comuni, la Corte ha ritenuto sussistenti elementi per ritenere nella specie vulnerate le prerogative finanziarie regionali con conseguente alterazione del rapporto tra complessivi bisogni regionali e mezzi finanziari necessari. La Corte ha ritenuto utile ricordare come “il sistema tributario regionale sia caratterizzato, quasi per intero, dall'eteronomia della struttura dei tributi (propri derivati, addizionali, compartecipazioni al gettito di quelli erariali) e dalla centralizzazione dei meccanismi di riscossione e riparto tra gli enti territoriali, soluzioni giustificate dall'interrelazione con più parametri costituzionali di primaria importanza, tra i quali spiccano il coordinamento della finanza pubblica ed il rispetto dei vincoli comunitari ex art. 117, primo comma, Cost., e come tale "supremazia normativa" sia giustificata sul piano funzionale da inderogabili istanze unitarie che permeano la Costituzione. Tuttavia, aggiungere a questa fondamentale prerogativa del legislatore statale anche l'esonero per lo Stato dall'obbligo di rendere ostensibili e confrontabili i dati necessari per una corretta attuazione del precetto costituzionale, inerente alla salvaguardia delle risorse spettanti all'autonomia speciale, costituisce un'ingiustificata compressione dell'autonomia stessa. Con riguardo alla fattispecie normativa in esame può dunque dirsi che il legislatore statale, durante l'ampio percorso di attuazione della riforma fiscale previsto dalla legge n. 42 del 2009, abbia prima fissato regole costituzionalmente corrette afferenti ai meccanismi di funzionamento delle relazioni finanziarie tra lo Stato e le autonomie territoriali in materia tributaria ma, successivamente, abbia determinato un quadro opaco ed autoreferenziale per quel che concerne le dinamiche applicative del riparto del gettito”.

La rilevanza del “bene pubblico bilancio” è apprezzabile sotto molteplici profili, tra i quali, come osservato nella sentenza n. 275/2016, il rapporto tra diritti sociali e limiti di bilancio. E invero: “È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione. (...) nella materia finanziaria non esiste ‘un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi’. Al contrario, ritenere che il sindacato sulla materia sia riconosciuto in Costituzione ‘non può avere altro significato che affermare che esso rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali’, cosicché ‘non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale» (sentenza n. 260 del 1990) (...).”.

Con la sentenza n. 107/2016, la Corte ha ribadito che lo Stato è direttamente responsabile del rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici, regole provenienti sia dall'ordinamento comunitario che da quello nazionale.

In tema di riduzione di trasferimenti finanziari da un ente territoriale ad un altro, la Corte ha pronunciato, con sentenza n. 10/2016, l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 97, 117 e 119 Costituzione, di diverse disposizioni della legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n. 1 (...) nella parte in cui non consentivano di attribuire adeguate risorse per l'esercizio delle funzioni conferite dall'ordinamento regionale atteso che la riduzione era avvenuta senza alcun piano di riorganizzazione o di riallocazione, in modo irragionevole e sproporzionato. La Corte ha ricostruito l'importanza della chiarezza del quadro finanziario nei rapporti tra livelli di governo per l'effettiva garanzia dei diritti sociali. “In assenza di adeguate fonti di finanziamento a cui attingere per soddisfare i bisogni della collettività di riferimento in un quadro organico e

---

<sup>8</sup> La Regione FVG ha impugnato alcune disposizioni della legge di stabilità 2014 relative al riparto dei gettiti tributari spettanti alla Regione.

complessivo, è arduo rispondere alla primaria e fondamentale esigenza di preordinare, organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate”, aggiungendo che, in difetto, si incide sull’art. 3, comma 2, “ a causa dell’evidente pregiudizio al godimento dei diritti conseguente al mancato finanziamento dei relativi servizi”.

Nella sentenza n. 65 del 2016 la Corte ha ribadito “(...) l’utilità della determinazione da parte Stato dei livelli essenziali delle prestazioni per i servizi concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, intervento da svolgersi attraverso moduli di leale collaborazione tra Stato e regione e che offrirebbe un significativo criterio di orientamento nell’individuazione degli obiettivi e ambiti di riduzione delle risorse impiegate, segnando il limite al di sotto del quale la spesa, sempreché resa efficiente, non sarebbe ulteriormente comprimibile”. Nella sentenza n. 141 la Corte ha precisato che tale aggiornamento non può assurgere a condizione necessaria per la stessa legittimità dell’intervento statale di coordinamento della finanza pubblica nella corrispondente materia; materia descritta con la sentenza n. 274 del 2015, ove si legge: “la materia del coordinamento della finanza pubblica non può essere limitata alle norme aventi lo scopo di limitare la spesa, ma comprende anche quelle aventi la funzione di riorientare la spesa pubblica, per una complessiva maggiore efficienza del sistema. Sempre con riguardo al coordinamento della finanza pubblica, con argomenti nuovi accerta la violazione del principio di proporzionalità: la norma impugnata “non tiene conto della situazione dell’ente pubblico dal punto di vista della dotazione di personale...a seconda di tale situazione l’afflittività della sanzione può variare imprevedibilmente e risultare eccessiva (e, dunque, sproporzionata) proprio per quelle regioni che, negli ultimi anni, hanno ridotto la propria spesa per il personale, in ottemperanza ai vincoli posti dal legislatore statale”.

#### **IV. Riordinamento finanziario e riordinamento istituzionale del sistema regionale integrato**

Il sistema regionale integrato non si esaurisce nei soli aspetti tecnico-contabili, ma coinvolge in misura importante l’assetto istituzionale, quale quadro di riferimento per i sottostanti rapporti finanziari.

Da questo punto di vista, già si è scritto nella relazione dello scorso anno come sia evidente che l’ordinamento del sistema locale riveste carattere predominante rispetto ad ogni altro rapporto interistituzionale, dal momento che, in virtù della competenza primaria della Regione nella materia- cui si deve aggiungere l’assunzione diretta a carico del bilancio regionale della finanza locale, la componente rappresentata dagli enti locali incide in modo forte e significativo sulla più ampia parte delle politiche di spesa e sulle azioni di governo sviluppate dalla Regione.

In questo periodo storico matura, contemporaneamente, una pluralità di situazioni di rinnovamento e di riforma che coinvolgono tutti i principali aspetti dell’ordinamento politico, istituzionale e finanziario del Friuli Venezia Giulia, inteso appunto come sistema integrato tra regione ed i suoi enti locali.

Ci si riferisce all’introduzione del pareggio di bilancio secondo la legge costituzionale n. 1 del 2012 e la legge rinforzata n. 243 del 2012, alla riforma della armonizzazione dei bilanci avviata con il d.lgs. n. 118 del 2011 e ancora alla riforma dell’assetto locale recata dalla legge n. 56 del 2014 (c.d. legge Delrio) - alla quale corrisponde, nella Regione e in virtù della competenza statutaria della legislazione esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali, la l.r. n. 26 del 2014; -, alla l.r. n. 18 del 2015, alla legge costituzionale n. 1 del 2016 e alla l.r. n. 20 del 2016.

La riforma del sistema delle autonomie avviata dalla Regione è destinata ad influire in maniera determinante non solo sull’assetto istituzionale, ma anche su quello economico finanziario.

Il superamento delle province <sup>9</sup> ha recato, come prima e principale conseguenza, la necessità di redistribuirne le funzioni.

Ne è conseguito un ampliamento rilevante delle funzioni di gestione diretta della Regione, che ha ereditato una parte di competenze degli enti locali soppressi, già a suo tempo decentrate dalla stessa Regione ai medesimi enti, con importanti ripercussioni, come si è detto, sulla programmazione, sulla gestione e sul controllo interno. E non solo, perché la soppressione delle

---

<sup>9</sup> Per le province con organi di governo elettivi, la normativa ha previsto che il procedimento di soppressione sia avviato nel giorno successivo alla scadenza del mandato degli amministratori e si concluda entro i successivi 12 mesi; per gli enti con organi di governo commissariati alla data del 31.12.2016, che il procedimento in questione, da avviarsi in data 1.1.2017, si concluda in data 31.10.2017.

province del Friuli Venezia Giulia interagisce anche con la problematica relativa agli equilibri istituzionali tra Regione e Comuni: una parte non irrilevante di questi ultimi ha esercitato una forte opposizione, anche a mezzo di contenziosi giurisdizionali <sup>10</sup>, nei confronti della riforma.

L'intera riforma ruota intorno alla costituzione delle unioni territoriali intercomunali, soggetti dotati di propria ed autonoma personalità giuridica<sup>11</sup>, che hanno acquisito operatività a seguito della l.r. n. 18 del 2015 <sup>12</sup>, che ha disciplinato gli aspetti finanziari, rivisitando il regime regionale di finanza locale e prevedendo all'art. 2 che "Gli enti locali del Friuli Venezia Giulia concorrono, con la Regione e con lo Stato, alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nel rispetto dei principi fondamentali di leale collaborazione e di coordinamento previsti dalla legislazione statale, dai protocolli d'intesa tra Stato e Regione e nel rispetto degli obblighi europei.(...) L'attuazione della legge è realizzata dal sistema integrato Regione – Autonomie locali con metodo trasparente, condiviso e partecipato".

E' da rilevare che la l.r. n. 26 del 2014 è stata interessata da un gran numero di modifiche legislative, segnale evidente della difficoltà che l'attuazione della riforma ha incontrato.

Va da sé, in ogni caso, che in ogni riforma di questo tipo va sempre assicurato il rispetto del principio, anche da ultimo ribadito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 188 del 2015, dell'adeguato finanziamento delle funzioni proprie degli enti locali. La Corte, pronunciandosi in un giudizio in via incidentale in relazione al drastico taglio dei trasferimenti regionali alle province piemontesi, ha affermato che il principio della necessaria congruità delle risorse in relazione alla consistenza e qualità delle funzioni che devono essere esercitate vale tanto nei rapporti tra Stato e Regione che nei rapporti tra Regione ed Enti locali.

#### **V. Il ruolo del Pubblico Ministero nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione FVG**

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 dopo le riforme degli ultimi.

I nuovi scenari finanziari - conseguenti alla legge costituzionale 20.4.2012, n. 1, e alla sua legge di attuazione 24.12.2012, n. 243 - il potenziamento dei controlli intestati alla Corte dei Conti al fine del coordinamento della finanza pubblica e l'estensione del giudizio di parificazione del bilancio anche alle Regioni ad autonomia ordinaria <sup>13</sup> assegnano, infatti, all'istituto un nuovo rilievo e un ruolo centrale nella logica legislativa del rafforzamento degli strumenti di tutela degli equilibri di bilancio.

Il giudizio viene a rientrare nel percorso normativo di rafforzamento dei controlli sulla gestione finanziaria e patrimoniale degli enti territoriali di rilievo costituzionale, ispirato dalle logiche cogenti dell'appartenenza all'Unione Europea <sup>14</sup>, alle quali si ricollegano, nel nuovo disegno costituzionale <sup>15</sup>, l'obbligo degli Stati membri di rispettare l'equilibrio complessivo del bilancio nazionale e l'obbligo - imposto al complesso delle pubbliche amministrazioni - di attenersi alle regole del buon andamento, in coerenza con la nuova formulazione dell'art. 97 della Costituzione.

I controlli sulla gestione finanziaria e patrimoniale, sempre più attenti anche nei confronti di fenomeni che oltrepassano la dimensione del singolo ente (i nuovi obiettivi di finanza pubblica –

---

<sup>10</sup> L'adozione della legge e la sua progressiva applicazione hanno generato una resistenza da parte di un numero non irrilevante di enti, sfociata in numerosi ricorsi davanti alla giurisdizione amministrativa contro gli atti giuntali adottati per l'applicazione della riforma. In sintesi, gli esiti di tale contenzioso hanno confermato la legittimità dell'operato regionale circa il riordino territoriale e ordinamentale, ma hanno nel contempo annullato i relativi atti giuntali di applicazione delle forme coattive previste nei confronti delle amministrazioni che non avevano accettato il proprio commissariamento.

<sup>11</sup> L.R. 26/2014 Art. 5 (Unioni territoriali intercomunali) 1. Le Unioni territoriali intercomunali sono enti locali dotati di personalità giuridica, aventi natura di unioni di Comuni, istituiti dalla presente legge per l'esercizio coordinato di funzioni e servizi comunali, sovracomunali e di area vasta, nonché per lo sviluppo territoriale, economico e sociale.

<sup>12</sup> Recante "La disciplina della finanza locale del Friuli Venezia Giulia, nonché modifiche a disposizioni delle leggi regionali 19/2013, 9/2009 e 26/2014 concernenti gli enti locali".

<sup>13</sup> Legge n. 213/2012.

<sup>14</sup> Artt. 11 e 117 Cost.

<sup>15</sup> Conformemente alla legge costituzionale 20.4.2012, n. 1, che ha introdotto il principio del pareggio di bilancio, e ai nuovi parametri normativi degli artt. 81, 119 e 120.



il pareggio, l'equilibrio del bilancio – sono traguardi che si sostituiscono, non del tutto ancora in questa Regione, a quelli facenti capo al patto di stabilità e, quali obiettivi di sistema, impegnano al loro perseguimento la Regione, ma anche i singoli enti che compongono il sistema regionale integrato di finanza pubblica,) come evidenziato dalla Sezione di controllo in sede di programmazione della propria attività per l'anno 2016 con la deliberazione n. 16 del 9.2.2016 <sup>16</sup>, devono a loro volta essere in grado di indirizzare verso risultati che siano espressione di legalità, qualità, regolarità contabile ed economicità.

Il ciclo annuale dei controlli è “chiuso” <sup>17</sup> dal giudizio di parificazione, momento naturale di raccordo degli esiti di tutte le attività della Sezione di controllo e sede di verifica dell'avvenuto rispetto degli obblighi di finanza pubblica cui la Regione è tenuta, della regolarità contabile del ciclo del bilancio, dell'affidabilità e veridicità delle risultanze contabili a mezzo della DAS, degli equilibri di bilancio.

Il giudizio è anche un istituto di garanzia, poiché la Corte, nella propria sfera di competenza – distinta e non in conflitto con quella della Regione <sup>18</sup> -, esercita funzione ausiliaria nei confronti dell'Assemblea elettiva (e, quindi, indirettamente, nei confronti dei cittadini), che esercita il controllo sulla gestione delle pubbliche risorse da parte del governo e approva il rendiconto. In ragione di tale funzione, per espressa previsione normativa, la decisione di parifica e l'allegata relazione sono trasmesse al Presidente della Giunta Regionale e al Consiglio regionale.

La natura di “giudizio” della parifica – pur in mancanza di una controversia in senso tecnico – è confermata, oltre che da altri indici <sup>19</sup>, dal potere della Sezione di controllo di sollevare questioni di legittimità costituzionale nelle forme del giudizio principale e diretto, e non solo con riferimento al parametro dell'art. 81 della Costituzione - e, quindi, per le ipotesi di leggi di spesa che la Sezione ritenga prive di copertura finanziaria -, ma anche di altre disposizioni a tutela della sana gestione finanziaria e degli equilibri finanziari delle amministrazioni pubbliche.

All'interno dei nuovi approdi legislativi e giurisprudenziali, il PM <sup>20</sup> non agisce in questo giudizio per chiedere la condanna al risarcimento di un danno erariale o per evidenziare patologie produttive di pregiudizio finanziario, ma interviene per esprimere le proprie conclusioni sulla legalità finanziaria, sulla regolarità contabile del ciclo di bilancio, sugli equilibri di bilancio, valutare fenomeni gestori oggettivamente considerati, segnalare – sul fondamento dell'istruttoria e della relazione della Sezione di controllo – non solo gli scostamenti delle gestioni pubbliche dai parametri di legittimità e regolarità, ma anche le criticità e la diffusione di eventuali patologie economiche e amministrative in dati settori della spesa regionale e proporre eventualmente anche modifiche dell'ordinamento ritenute necessarie al fine di assicurare l'equilibrio di bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa <sup>21</sup>.

La sua presenza, quale interveniente necessario, è, peraltro, elemento di raccordo tra le funzioni di controllo e giurisdizione della Corte, indirizzate sinergicamente - in sintonia con i recenti provvedimenti normativi che hanno incrementato, a tutela della finanza pubblica, le fattispecie di intervento combinato delle due funzioni della Corte - verso la funzione di “stimolo” alla buona amministrazione e alla prevenzione dei rischi di squilibrio finanziario.

---

<sup>16</sup> In recepimento degli obiettivi programmatici contenuti nella delibera n. 18/2015 delle SSRR della Corte dei Conti

<sup>17</sup> Corte dei conti SSRR 31/2012/CONTR/12.

<sup>18</sup> Corte Cost. n. 72 del 2012.

<sup>19</sup> Lo svolgimento secondo le formalità della giurisdizione contenziosa, il rispetto del principio del contraddittorio attuato tramite il confronto – nel corso dell'istruttoria – tra la Sezione e l'Amministrazione, l'impugnabilità della decisione finale presso le Sezioni Riunite della Corte in speciale composizione.

<sup>20</sup> Il suo intervento trae legittimazione nell'art. 18 r.d. 13.8.1933, n. 1038 e nell'art. 72 r.d. 12.7.1934, n. 1214, secondo i quali nei giudizi dinanzi alla Corte dei Conti è sempre sentito il PM.

<sup>21</sup> Art. 1, comma 5, d.l. 174 del 2012, conv. in l. n. 213 del 2012 “*la Corte esprime 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 gli equilibri di bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa*”.

## PARTE SECONDA

### **Le conclusioni del Pubblico Ministero sulla base degli esiti delle attività istruttorie sul rendiconto generale della Regione Friuli Venezia Giulia per l'esercizio finanziario 2016**

Oggetto del giudizio di parifica è la verifica della legalità finanziaria, della regolarità contabile, dell'affidabilità e veridicità delle risultanze contabili - che avviene a mezzo della DAS -, degli equilibri di bilancio, quali sintesi degli altri presupposti della parificazione.

La relazione si basa sui dati e documenti acquisiti dalla Sezione del controllo, in esito all'attività istruttoria, in relazione alla quale il PM è legittimato solo a chiedere chiarimenti, pur senza restare estraneo al contraddittorio tra la Regione FVG e la Sezione territoriale.

#### **Le risultanze contabili**

Con due generalità - n. 783 del 28.4.2017, successivamente modificata con atto n. 1124 del 16.6.2017 -, la Giunta della Regione Friuli Venezia Giulia ha approvato il disegno di legge concernente il Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2016 e ha presentato il relativo documento contabile alla Sezione Regionale di controllo della Corte dei conti, ai fini della parificazione.

Il documento, corredato dai relativi quadri riassuntivi, prospetti e tabelle, ha accertato che l'esercizio si è chiuso con un avanzo di amministrazione pari ad euro 1.127.715.698,47 (2015: 1.316.477.859,15).

La Regione ha redatto il rendiconto secondo gli schemi e gli allegati previsti dal D.Lgs. n. 118/2011 ad eccezione del conto del patrimonio che è stato compilato ai sensi della legge di contabilità regionale n. 21/2007 in quanto l'adozione, dal 2016, dei principi applicati della contabilità economico-patrimoniale consentirà la predisposizione dei nuovi documenti del conto economico e dello stato patrimoniale solo a decorrere dal consuntivo per l'esercizio 2017.

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

L'applicazione delle disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili ha inciso sulla gestione finanziaria dell'anno, con riferimento agli stanziamenti iniziali di bilancio, come approvati con l.r. n. 35 del 2015 <sup>22</sup>.

Le previsioni di entrata e spesa effettive iniziali (6.675,7 milioni), in competenza, hanno evidenziato uno scostamento in crescita delle poste definitive <sup>23</sup>, a seguito del riaccertamento straordinario dei residui, dell'assestamento di bilancio e delle variazioni di bilancio apportate nel corso dell'esercizio <sup>24</sup>.

Il totale generale in entrata (comprensivo del fondo pluriennale vincolato e dell'avanzo applicato) è pari a 10.144,1 milioni, importo che, per il principio del pareggio finanziario, eguaglia il totale degli stanziamenti assestati di spese.

L'applicazione delle nuove disposizioni, con il riaccertamento straordinario dei residui, ha inciso sulla gestione finanziaria del 2016 anche con riferimento al risultato di amministrazione 2015, che è stato rideterminato passando da 1.316,5 milioni a 1.450,9 milioni (1.009,1 milioni dei quali applicati nel 2016), e alla determinazione del fondo pluriennale vincolato da iscrivere in entrata nel bilancio di previsione 2016 per l'importo totale di 1.397,1 milioni, 197,7 milioni dei quali di parte corrente e 1.199,4 milioni di parte capitale.

---

<sup>22</sup> alla data di approvazione della l.r. n. 35 del 2015 la Regione non aveva effettuato il riaccertamento straordinario dei residui e, quindi, non risultavano ancora valorizzati i fondi pluriennali vincolati per spese correnti e per spese in conto capitale né contabilizzate le operazioni derivanti dalla reimpunzione di impegni e accertamenti né applicato avanzo di amministrazione.

<sup>23</sup> +13,66% nelle previsioni delle entrate effettive, corrispondente a 912,2 milioni; +49,06% delle spese, corrispondente a 3.338,5 milioni, correlati all'applicazione al bilancio 2016 dell'avanzo finanziario 2015 e all'iscrizione del fondo pluriennale vincolato.

<sup>24</sup> in competenza, previsione di entrate effettive per 7.587,9 milioni ed entrate per conto terzi e partite di giro per 149,9 milioni, cui si aggiungono l'avanzo 2015 definitivamente applicato al bilancio 2016 pari a 1.009,1 milioni e il fondo pluriennale vincolato di 1.397,1 milioni - per spese correnti 197,7 milioni e per spese in conto capitale 1.199,4 milioni.

## 2. Le risultanze riepilogative del rendiconto 2016

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.

### a. Conto del bilancio

#### Gestione di competenza

Tabella 1 - Previsioni iniziali, definitive e risultanze della gestione di competenza 2016

Entrate	Previsioni iniziali di competenza 2016	Previsioni definitive di competenza 2016	Accertamenti 2016
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti		197.674.033,68	
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale		1.199.437.252,72	
Utilizzo avanzo di amministrazione per spese correnti		250.848.047,55	
Utilizzo avanzo di amministrazione per spese c/cap.		756.431.965,02	
Utilizzo avanzo di amministrazione per incremento attività finanziarie		1.809.870,42	
<b>TITOLO I - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa</b>	<b>5.841.032.189,90</b>	<b>5.900.891.189,90</b>	<b>5.685.726.067,41</b>
<b>TITOLO II - Trasferimenti correnti</b>	<b>126.800.848,62</b>	<b>470.549.053,51</b>	<b>355.689.957,22</b>
<b>TITOLO III - Entrate extratributarie</b>	<b>71.261.236,00</b>	<b>347.794.853,16</b>	<b>353.795.022,67</b>
<b>TITOLO IV - Entrate in conto capitale</b>	<b>95.427.402,63</b>	<b>211.629.405,68</b>	<b>143.810.094,80</b>
<b>TITOLO V - Entrate da riduzione di attività finanziarie</b>	<b>473.220.000,00</b>	<b>609.086.064,53</b>	<b>144.829.157,38</b>
<b>TITOLO VI - Accensione prestiti</b>	<b>68.000.000,00</b>	<b>48.000.000,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Totale entrate effettive</b>	<b>6.675.741.677,15</b>	<b>7.587.950.566,78</b>	<b>6.683.850.299,48</b>
<b>Totale entrate effettive + FPV + avanzo</b>	<b>6.675.741.677,15</b>	<b>9.994.151.736,17</b>	<b>6.683.850.299,48</b>
<b>TITOLO IX - Entrate per conto terzi e partite di giro</b>	<b>129.784.418,44</b>	<b>149.903.429,69</b>	<b>90.163.088,17</b>
<b>Totale generale titoli</b>	<b>6.805.526.095,59</b>	<b>7.737.853.996,47</b>	<b>6.774.013.387,65</b>
<b>Totale generale entrate</b>	<b>6.805.526.095,59</b>	<b>10.144.055.165,86</b>	<b>6.774.013.387,65</b>

Spese	Previsioni iniziali di competenza 2016	Previsioni definitive di competenza 2016	Impegni 2016	FPV 2016
TITOLO I - Spese correnti	5.472.647.618,89	6.511.173.151,94	5.664.456.447,00	234.464.926,97
TITOLO II - Spese in conto capitale	580.895.618,51	2.862.637.466,69	737.170.081,67	1.567.291.058,76
TITOLO III - Spese per incremento attività finanziarie	476.695.000,00	493.864.677,45	105.710.608,68	0,00
TITOLO IV - Rimborso prestiti	145.503.439,75	126.476.440,09	123.665.945,89	0,00
Totale spese effettive	6.675.741.677,15	9.994.151.736,17	6.631.003.083,24	1.801.755.985,73
TITOLO VII - Uscite per conto terzi e partite di giro	129.784.418,44	149.903.429,69	90.763.662,19	0,00
Totale generale spese	6.805.526.095,59	10.144.055.165,86	6.721.766.745,43	1.801.755.985,73

### Gestione dei residui

Tabella 2 Risultanze 2016 della gestione dei residui

Residui attivi	Residui finali originati dalla competenza 2016	Residui finali originati da esercizi precedenti al 2016
TITOLO I - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	165.170.101,14	7.920.478,85
TITOLO II - Trasferimenti correnti	9.658.545,10	85.040.929,18
TITOLO III - Entrate extratributarie	94.437.289,61	77.103.499,63
TITOLO IV - Entrate in conto capitale	62.863.640,24	300.823.696,51
TITOLO V - Entrate da riduzione di attività finanziarie	11.085.003,98	25.734.352,46
TITOLO VI - Accensione prestiti	0,00	1.521.707,95
Totale entrate effettive	343.214.580,07	498.144.664,58
TITOLO IX - Entrate per conto terzi e partite di giro	89.326,82	960.199,37
Totale generale titoli	343.303.906,89	499.104.863,95

Residui passivi per titolo	Residui finali originati dalla competenza 2016	Residui finali originati da esercizi precedenti al 2016
TITOLO I - Spese correnti	197.015.418,99	11.256.117,20
TITOLO II - Spese in conto capitale	186.097.154,38	12.036.672,53
TITOLO III - Spese per incremento attività finanziarie	2.033.528,83	4.115.720,70
TITOLO IV - Rimborso prestiti	4.669.197,71	0,00
Totale spese effettive	389.815.299,91	27.408.510,43
TITOLO VII - Uscite per conto terzi e partite di giro	11.781.116,53	500.578,08
Totale generale spese	401.596.416,44	27.909.088,51

## Avanzo finanziario

Tabella 3 Avanzo finanziario 2016

		Importo
Fondo cassa al 1° gennaio 2016	(+)	2.252.385.026,22
Riscossioni	(+)	6.938.611.954,92
Pagamenti	(-)	6.674.428.562,83
Saldo di cassa al 31 dicembre 2016	(=)	2.516.568.418,31
Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre 2016	(-)	0,00
Fondo di cassa al 31 dicembre 2016	(=)	2.516.568.418,31
Residui attivi	(+)	842.408.770,84
Residui passivi	(-)	429.505.504,95
Fondo pluriennale vincolato	(-)	1.801.755.985,73
Risultato di amministrazione al 31 dicembre 2016	(=)	1.127.715.698,47

Fonte: rendiconto 2016 della Regione Friuli Venezia Giulia.

### b. Conto del patrimonio

#### Il conto generale del patrimonio

Il conto del patrimonio 2016 è stato predisposto in base alla legge di contabilità regionale n. 21 del 2007, poiché la Regione ha rinviato l'adozione dei nuovi documenti di conto economico e stato patrimoniale al consuntivo del 2017.

Il risultato della gestione patrimoniale – pari alla differenza tra il totale delle attività finanziarie disponibili e non disponibili e il totale delle passività, finanziarie e diverse (le passività patrimoniali: debiti e residui passivi perenti)– registra un decremento della sostanza netta patrimoniale (2.331.456.527,45) di 65.248.774,74, pari a -2,72% rispetto al 2015.

Le attività patrimoniali registrano (principalmente per la riduzione delle attività finanziarie di 357,48 milioni) una diminuzione di 352,96 milioni superiore alla riduzione delle passività

patrimoniali (287,71 milioni), con conseguente peggioramento patrimoniale nell'importo già riferito (65,25 milioni).

Tabella 4 - Conto del patrimonio 2016

	2016	
	Consistenza	Consistenza
	al 1.1	al 31.12
<b>Attività:</b>		
Attività finanziarie	3.716.453.443,76	3.358.977.189,15
Attività disponibili	961.641.619,77	979.228.675,59
Attività non disponibili	639.675.157,82	626.604.739,76
<b>Totale attività</b>	<b>5.317.770.221,35</b>	<b>4.964.810.604,50</b>
<b>Passività:</b>		
Passività finanziarie	2.399.975.584,61	2.231.261.490,68
Passività diverse	521.089.334,55	402.092.586,37
<b>Totale passività</b>	<b>2.921.064.919,16</b>	<b>2.633.354.077,05</b>
<b>Sostanza netta patrimoniale</b>	<b>2.396.705.302,19</b>	<b>2.331.456.527,45</b>
<b>Variazione consistenza patrimoniale</b>	<b>-65.248.774,74</b>	

Fonte: rendiconto 2016 della Regione Friuli Venezia Giulia.

### Situazione di cassa

Tabella 5 - Previsioni iniziali, definitive e risultanze 2016 della situazione di cassa

Entrate	Previsioni iniziali di cassa 2016	Previsioni definitive di cassa 2016	Riscossioni 2016
TITOLO I - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	5.600.218.579,91	5.815.803.254,64	5.793.919.646,65
TITOLO II - Trasferimenti correnti	140.024.089,64	423.172.592,01	436.482.162,56
TITOLO III - Entrate extratributarie	103.643.628,89	243.138.628,18	270.193.721,76
TITOLO IV - Entrate in conto capitale	197.278.710,62	246.204.650,29	110.461.476,77
TITOLO V - Entrate da riduzione di attività finanziarie	394.224.239,11	400.654.657,61	235.285.218,07
TITOLO VI - Accensione prestiti	255.440,02	255.440,02	0,00
<b>Totale entrate effettive</b>	<b>6.435.644.688,19</b>	<b>7.129.229.222,75</b>	<b>6.846.342.225,81</b>
TITOLO IX - Entrate per conto terzi e partite di giro	255.927.538,69	113.664.657,18	92.269.729,11
<b>Totale generale titoli</b>	<b>6.691.572.226,88</b>	<b>7.242.893.879,93</b>	<b>6.938.611.954,92</b>

Spese	Previsioni iniziali di cassa 2016	Previsioni definitive di cassa 2016	Pagamenti 2016
TITOLO I - Spese correnti	5.404.304.379,37	5.838.658.196,50	5.688.760.360,57
TITOLO II - Spese in conto capitale	651.235.816,05	920.112.308,45	672.044.929,35
TITOLO III - Spese per incremento attività finanziarie	375.194.999,50	338.822.307,65	111.422.901,68
TITOLO IV - Rimborso prestiti	123.035.653,10	123.665.960,91	118.996.748,18
Totale spese effettive	6.553.770.848,02	7.221.258.773,51	6.591.224.939,78
TITOLO VII - Uscite per conto terzi e partite di giro	137.801.378,86	121.635.106,42	83.203.623,05
Totale generale spese	6.691.572.226,88	7.342.893.879,93	6.674.428.562,83

Cassa	Previsioni iniziali di cassa 2016	Previsioni definitive di cassa 2016	Movimenti di cassa 2016
Fondo cassa al 1° gennaio 2016	2.252.385.062,22	2.252.385.062,22	2.252.385.026,22
Riscossioni	6.691.572.226,88	7.242.893.879,93	6.938.611.954,92
Pagamenti	6.691.572.226,88	7.342.893.879,93	6.674.428.562,83
Fondo cassa al 31 dicembre 2016	2.252.385.062,22	2.152.385.062,22	2.516.568.418,31

Fonte: rendiconto 2016 della Regione Friuli Venezia Giulia.

### 3. La legalità finanziaria

#### 3.1. 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 al 2015, 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% (6,84% e 6,19% nel 2016 in fase previsionale e consuntiva rispettivamente; 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.

#### 3.2. Rispetto del limite legale di indebitamento

Ai sensi dell'art. 62, comma 6, del d.lgs. n. 118 del 2011, *“Le Regioni possono autorizzare nuovo debito solo se l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di debito in estinzione nell'esercizio considerato, al netto dei contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento e delle rate riguardanti debiti espressamente esclusi dalla legge, non supera il 20% dell'ammontare complessivo delle entrate del titolo “entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa al netto di quelle della tipologia “Tributi destinati al finanziamento della sanità” e a condizione che gli oneri futuri di*

*ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio di revisione della Regione stessa (...). Concorrono al limite di indebitamento le rate sulle garanzie prestate dalla Regione a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti, salvo quelle per le quali la Regione ha accantonato l'intero importo del debito garantito".*

Il citato limite legale dell'indebitamento, che opera dal 2016, è stato ampiamente rispettato.

### **3.3. Obiettivi di finanza pubblica della Regione per il 2016**

Ai fini del concorso agli obiettivi di finanza pubblica della Regione per il 2016, è da rilevare che, ai sensi dell'art. 1, comma 734, della l. 208 del 2015, per gli anni 2016 e 2017 alla Regione FVG non si applicano le disposizioni relative al pareggio di bilancio e resta ferma la disciplina del patto di stabilità interno di cui all'art. 1, commi 454 e ss, della l. n. 228 del 2012<sup>25</sup>, come attuata dagli accordi sottoscritti con lo Stato d'Intesa sottoscritto il 23.10.2014 dal Ministro dell'Economia e delle finanze e dalla Presidente della Regione FVG).

Per quanto riguarda il concorso della Regione agli obiettivi di finanza pubblica, va rilevato che il patto di stabilità interno della Regione FVG per il 2016 trova la sua disciplina nell'art. 1, comma 517, della legge n. 190 del 2014, in applicazione del sopra citato art. 1, comma 454, della l. n. 228 del 2012 e del Protocollo d'Intesa sottoscritto il 23.10.2014, recepito nell'art. 1, comma 512, della stessa legge n. 190 del 2014.

Gli obiettivi annuali del patto di stabilità costituiscono il limite di spesa per l'anno di riferimento, al netto delle esclusioni previste dalla normativa vigente e dal Protocollo d'Intesa, ad esclusione delle spese per la sanità.

Tali obiettivi, anche per il 2016 (oltre che per il 2015 e il 2017), possono essere rideterminati in conseguenza di nuovi contributi alla finanza pubblica posti a carico delle autonomie speciali con legge statale.

L'obiettivo programmatico per il 2016 risulta definitivamente quantificato in 4.971,8 milioni, pari alla differenza tra l'obiettivo programmatico delle spese finali – 4.992,2 milioni – e gli spazi finanziari ceduti agli enti locali – euro 20.475 migliaia.

Sulla determinazione di tale obiettivo ha, quindi, inciso anche l'attuazione della possibilità, prevista dall'art. 6 del Protocollo d'Intesa, 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: ex art. 20, comma 3, della l.r. n. 18/2015, la Regione nel 2016 ha ceduto spazi finanziari agli enti locali per un importo complessivo di euro 20.475 migliaia di euro, riducendo conseguentemente i limiti della propria spesa finale eurocompatibile per il 2016 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 2016 attestano il rispetto dell'obiettivo del patto di stabilità interno della Regione per il 2016, rappresentato da spese finali in termini di competenza eurocompatibile (risultato finale pari a 4.939,4 milioni a fronte di un obiettivo rideterminato pari a 4.971,8 milioni).

Per il 2016 l'Amministrazione regionale è inoltre tenuta, peraltro ai soli fini conoscitivi (stante il già citato articolo 1, comma 734, della legge n. 208 del 2015), a procedere al monitoraggio delle risultanze del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 1 commi 710 e seguenti della legge n. 208/2015, monitoraggio che è stato attuato.

---

<sup>25</sup> art.1, comma 454, della l. 24.12.228: Al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, le regioni a statuto speciale, escluse la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano, concordano, con il Ministro dell'economia e delle finanze, per ciascuno degli anni dal 2013 al 2016, l'obiettivo del complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile.



### **3.4. Obiettivi di finanza pubblica degli enti locali della Regione per il 2016**

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.

La l.r. n. 18 del 2015 definisce le misure per il raggiungimento di tali obiettivi (pareggio di bilancio, riduzione del debito residuo, contenimento della spesa per il personale).

Il pareggio di bilancio – conseguimento di un saldo non negativo tra entrate finali e spese finali in termini di sola competenza – sostituisce<sup>26</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, in esito alla gestione (rispettosa delle scadenze fissate dal protocollo d'Intesa Stato-Regione per l'invio dei dati al Mef) di spazi finanziari regionali verticali e orizzontali di spesa<sup>27</sup>, e consentire agli enti locali operazioni di indebitamento e di investimento attuate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti<sup>28</sup> e che garantiscano il rispetto delle regole di finanza pubblica anche della Regione nell'anno di riferimento.

La Regione può disporre misure premiali e penalità in relazione alla gestione degli spazi finanziari ceduti agli enti locali<sup>29</sup>.

Nel 2016, dai dati del saldo finanziario di pareggio di bilancio rilevati dalle certificazioni trasmesse dagli enti locali comunicati alla Sezione di controllo, solo un Comune non ha raggiunto tale obiettivo. Il saldo finanziario conseguito dal sistema degli enti locali per il 2016 è pari ad euro 109,2 milioni, con una differenza positiva tra il saldo del pareggio di bilancio conseguito e l'obiettivo programmatico pari ad euro 129,7 milioni.

La differenza esprime anche il mancato utilizzo di spazi finanziari da parte del sistema regionale.

### **3.5. Il concorso della Regione al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica**

Le manovre statali e gli impegni assunti dal Protocollo Stato-Regione dd 23.10.2014 hanno imposto alla Regione due contributi agli obiettivi di finanza pubblica: il concorso alla riduzione dell'indebitamento netto, e quindi la fissazione di un limite di spesa regionale nell'ambito del patto di stabilità, e il concorso al miglioramento del saldo netto da finanziare, a mezzo di pagamenti che la Regione è tenuta a fare a favore dello Stato (ai fini della partecipazione della Regione al federalismo fiscale in origine e poi, a seguito del Protocollo citato del 2014, divenuti contributo finalizzato alla sostenibilità del debito pubblico) 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).

Nel 2016, il concorso regionale alla riduzione dell'indebitamento netto, come da contenuti del patto derivati da leggi statali, assume un valore (euro 1.112.884.782,29) che, sia pur diminuito rispetto al 2015, è incrementato notevolmente rispetto al 2011 (nel 2016 rispetto al 2011: + 422,82%; nel 2015: + 462,98%), così come, in relazione allo stesso esercizio (2011), e comunque con valori monetari inferiori (euro 759.570.471,02), è aumentato (nel 2016: + 406,38%; nel 2015: +418,47%) il concorso al saldo netto da finanziare.

---

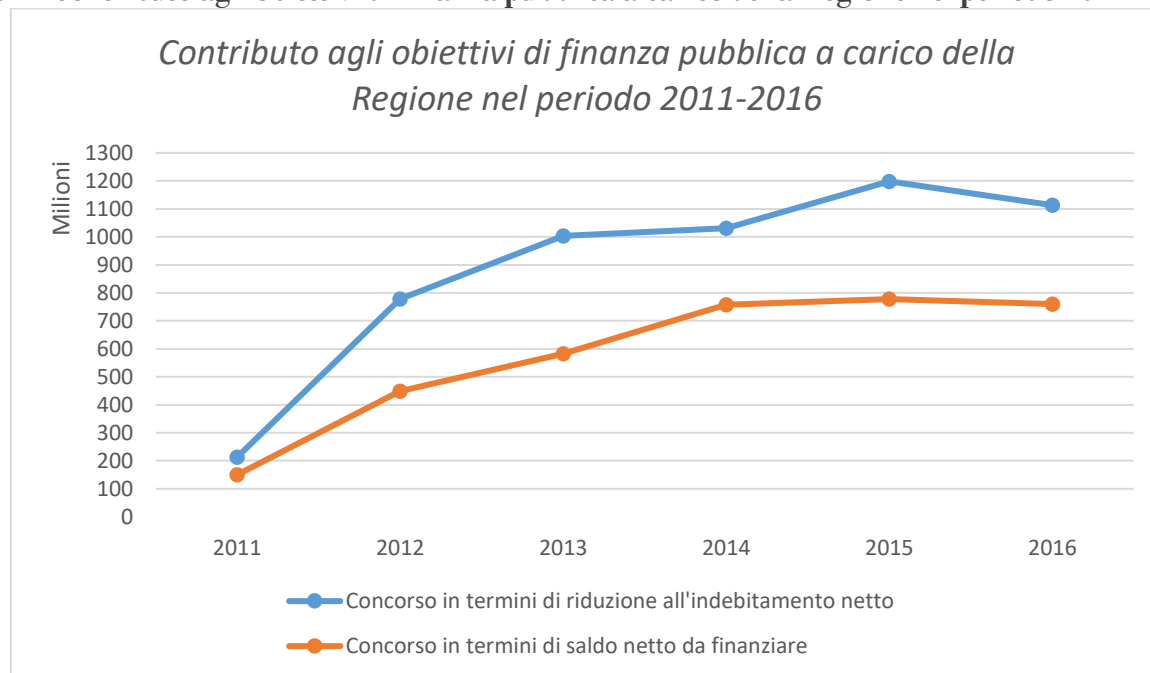
<sup>26</sup> l. n. 208 del 2015, recepita dalla l.r. n. 18 del 2015

<sup>27</sup> l. n. 208 del 2015; art. 20, commi 3 e 6, l.r. n. 18 del 2015

<sup>28</sup> art. 20, commi 5bis, 5ter, 5quater, l.r. n. 18 del 2015

<sup>29</sup> art. 14, comma 18, l.r. n. 27 del 2014

**Figura 1 - Contributo agli obiettivi di finanza pubblica a carico della Regione nel periodo 2011-2016**



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

Come già esposto nell'intervento nel giudizio di parificazione del rendiconto 2015, 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 comprimono la spesa regionale praticabile nel 2016 e rendono impossibile l'impiego di risorse in misura maggiore rispetto alla riduzione di risorse a causa degli accantonamenti statali (nel 2016 la differenza tra minore spesa praticabile e accantonamenti è di euro 353.314.311,27; nel 2015: euro 420.671.296,39).

#### **4. La regolarità contabile del rendiconto**

L'affidabilità del rendiconto 2016 e la legittimità e regolarità delle relative operazioni sono state dichiarate in esito ai controlli DAS dalla Sezione di controllo con deliberazione n. FVG/46/2017/FRG del 7.6.2017.

Per quanto attiene ai riscontri di conformità contabile<sup>30</sup>, è stata rilevata 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 31.12.2016 di 2.516,6 milioni).

La corrispondenza è stata verificata anche in ordine ai rapporti tra il conto del bilancio e quello del patrimonio<sup>31</sup>.

##### **4.1. Riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi**

In ragione del nuovo metodo di contabilizzazione delle entrate e delle spese secondo il principio della competenza finanziaria potenziata è stato costituito nel 2016, primo anno di applicazione del d.lgs. n. 118 del 2011, il fondo pluriennale vincolato a seguito del riaccertamento straordinario – operazione non frazionabile e non ripetibile - dei residui alla data del 1°1.2016. Tale ultima

<sup>30</sup> da intendersi come coerenza tra le risultanze dei diversi documenti contabili che si succedono nel corso della gestione del bilancio e tra le stesse e gli atti che le giustificano – scritture contabili della Ragioneria, atti delle Direzioni regionali, scritture del tesoriere.

<sup>31</sup> che espone la variazione effettiva della ricchezza patrimoniale, denominata 'sostanza patrimoniale netta', derivante dalle dinamiche della gestione del bilancio – competenza e residui – e dei fatti gestionali estranei alle movimentazioni di bilancio, che è negativa ed è pari, nel 2016, a -65.248,8 milioni

operazione ha consentito di adeguare l'ammontare dei residui attivi e passivi risultanti dal rendiconto 2015 al principio della competenza potenziata e ha comportato la rideterminazione del risultato di amministrazione a seguito dell'eliminazione dal bilancio dei residui attivi e passivi insussistenti e della reimputazione dei residui secondo le nuove regole contabili.

Sono stati eliminati residui passivi per euro 134,4 milioni perché non correlati ad obbligazioni giuridicamente perfezionate. I residui reimputati al 2016 e agli esercizi successivi sono risultati complessivamente pari a 1.767,0 milioni.

Non sono stati eliminati residui attivi, perché alla data dell'atto giuntale <sup>32</sup> di riaccertamento, tutti i residui attivi erano sorretti da obbligazioni giuridicamente perfezionate, in quanto si erano già operate in precedenza cancellazioni. Con la delibera sono stati cancellati e reimputati al 2016 369,9 milioni.

Al termine di tali operazioni, il risultato di amministrazione al 1.1.2016, accertato in 1.316,5 milioni in sede di approvazione del rendiconto 2015, è stato rideterminato in 1.450,9 milioni e individuate quote accantonate per 276,3 milioni (quote immutate rispetto al 31.12.2015) e quote vincolate per 526,7 milioni (quote immutati rispetto al 31.12.2015), restando disponibile una quota di avanzo di 647,5 milioni (al 31.12.2015: 513,5 milioni).

## **4.2. Risultati finanziari ed equilibri**

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

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

Un saldo positivo della gestione di parte corrente costituisce il primo fondamentale indicatore utilizzato per verificare l'equilibrio finanziario di un ente ed evidenzia se lo stesso sia in grado di finanziare le proprie spese di funzionamento e le altre spese ordinarie con entrate correnti.

Il 2016 si è chiuso con un equilibrio di cassa di 264,2 milioni, dato dalla differenza tra riscossioni e pagamenti.

### **Il risultato della gestione di competenza 2016**

La gestione di competenza pura ha prodotto in competenza accertamenti pari a 6.774,0 milioni e impegni per 6.721,8 milioni.

Il risultato di competenza pura è, quindi, pari a 52,24 milioni e non tiene conto dell'applicazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente e del fondo pluriennale vincolato.

Quest'ultimo presenta un saldo negativo tra entrata e spesa (-404,64 milioni), che, sommato algebricamente al risultato della gestione di competenza pura, dà un saldo negativo di -352,4 milioni.

Con l'avanzo di amministrazione applicato a tale saldo, si ottiene un risultato finanziario in competenza di 656,7 milioni <sup>33</sup>.

L'avanzo finanziario da competenza 2016 è determinato, in relazione alle entrate e spese effettive, da minori accertamenti di entrata (-904,1 milioni) e da economie di spesa (1.561,4 milioni) ed è pari a 657,3 milioni (risultato finanziario di competenza).

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

A fine esercizio 2016 i residui attivi e passivi finali da esercizi precedenti al 2016 sono pari, rispettivamente, a 842,4 milioni e 429,5 milioni.

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

---

<sup>32</sup> delibera Giunta Regionale n. 1440 del 2016.

<sup>33</sup> tale dato si discosta dagli equilibri di bilancio a rendiconto, pari a 657,3 milioni a causa del saldo negativo di 0,6 milioni registrato nei servizi conto terzi e partite di giro che ha trovato copertura nel bilancio operativo

Al 31.12.2016 il fondo cassa – pari al fondo cassa iniziale (2.252,4 milioni), aumentato delle riscossioni (euro 6.938,6 milioni) e diminuito dei pagamenti (6.674,4 milioni) risulta pari a 2.516,6 milioni.

### **Il risultato di amministrazione – determinazione**

E' il saldo contabile che esprime la sintesi della gestione finanziaria dell'esercizio<sup>34</sup> ed è costituito dal fondo cassa esistente a fine esercizio (2.516,6 milioni), aumentato dei residui attivi (499,1 milioni) e diminuito dei residui passivi (27,9 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: 1.801,8 milioni).

Il risultato di amministrazione è positivo e pari a 1.127,7 milioni e comprende quote accantonate (323,7 milioni), quote vincolate (499,4 milioni) e parte disponibile pari all'importo di 304,6 milioni.

### **5. Dinamiche generali delle entrate**

La gestione di competenza delle entrate effettive (cioè, quelle al netto delle partite di giro), evidenzia, per l'esercizio 2016, previsioni definitive per 7.588,0 milioni e accertamenti per euro 6.683,9 milioni.

Per gli accertamenti di tali entrate si registra, quindi, una diminuzione di 91,0 milioni (-1,34%) rispetto al 2015 (accertamenti per euro 6.774,8 milioni).

La diminuzione degli accertamenti rispetto al 2015 è più lieve (16,3 milioni pari a -0,32%) con riferimento alle entrate effettive nette<sup>35</sup>: previsioni definitive per 5.501,9 milioni e accertamenti per 5.098,0 milioni.

Le entrate tributarie hanno rappresentato nel 2016 l'85,07% (nel 2015 l'87,04%) del totale delle entrate effettive.

Il grado di realizzazione dell'entrata<sup>36</sup> relativo al totale delle entrate effettive si attesta nel 2016 al 88,09% (nel 2015 al 93,60%), pari ad un differenziale negativo di 904,1 milioni (il grado di realizzazione delle entrate effettive nette si attesta a 92,66% e il differenziale negativo diventa di 403,9 milioni).

Il dato finanziario che caratterizza il 2016 è la diminuzione delle entrate effettive rispetto al 2015 (91,0 milioni pari a -1,34%), condizionata dalle partite tecnico contabili, dalla diminuzione delle entrate tributarie nette (278,3 milioni pari a -6,23%) - imputabile, per la maggior parte, al minor gettito dell'IRAP relativa a contribuenti diversi dalla PA<sup>37</sup> e alla diminuzione netta complessiva dei tributi devoluti netti (-83,0 milioni, pari a -2,31%). Nell'ambito della dinamica dei tributi devoluti netti, si evidenziano in particolare da un lato il rilevante aumento dell'entrata della compartecipazione regionale all'IVA (+147,7 milioni, pari a +18,32%), a sua volta imputabile soprattutto all'istituto della scissione dei pagamenti ("split payment") e dall'altro la presenza, nel gettito del 2015, dell'accertamento straordinario di 152,1 milioni in riferimento a partite contabili pregresse di credito della Regione nei confronti dello Stato, dall'adeguamento alle regole dell'armonizzazione contabile.

Le entrate per trasferimenti correnti (nelle diverse tipologie di trasferimenti correnti da PA, da imprese e dall'UE e dal resto del Mondo) hanno registrato nel 2016 accertamenti pari a 355,7 milioni, in diminuzione di 114,9 milioni rispetto alle previsioni definitive e in aumento di 24,0 milioni (+ 7,22%) rispetto al 2015.

Le entrate extratributarie hanno registrato accertamenti in rilevante aumento – 252,5 milioni – rispetto al 2015 (questo aumento è imputabile soprattutto alle entrate per vendita di beni e servizi

<sup>34</sup> art. 42, comma1, d.lgs. n. 118 del 2011.

<sup>35</sup> al netto delle partite tecnico-contabili rappresentate da compensazioni e rimborsi delle compartecipazioni erariali, dal contributo e accantonamenti per il risanamento della finanza pubblica, dai recuperi e anticipi delle compartecipazioni erariali e dalle movimentazioni dal conto corrente dei fondi comunitari aperto presso la Tesoreria centrale dello Stato.

<sup>36</sup> la misura della trasformazione delle previsioni definitive in entrate effettivamente disponibili: accertamenti su previsioni assestate.

<sup>37</sup> per effetto dell'art. 1, comma 20, della l. n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), che ha previsto l'integrale deducibilità del costo del lavoro per i lavoratori a tempo indeterminato

e proventi derivanti dalla gestione di beni e, in particolare, alla contabilizzazione, al lordo, delle entrate relative all'acquisizione di fondi per la mobilità sanitaria; queste ultime risorse sono peraltro tecnicamente neutre per il bilancio regionale, perché destinate ad essere riversate alle aziende sanitarie).

Le entrate in conto capitale – per la maggior parte, contributi agli investimenti da PA, UE e resto del Mondo - hanno registrato accertamenti (143,8 milioni) in diminuzione sia in relazione alle previsioni definitive che rispetto al 2015 (diminuzione dei 37,3 milioni e – 20,58% rispetto al 2015; risultano in diminuzione le entrate relative alla programmazione comunitaria 2014-2020).

Le entrate da riduzione di attività finanziarie (per la maggior parte recuperi e anticipi delle partecipazioni erariali, prelevamento e deposito nel conto corrente dei fondi comunitari aperto presso la Tesoreria centrale dello Stato) hanno registrato accertamenti per 144,8 milioni, in diminuzione di 119,2 milioni (-45,14%) rispetto al 2015. Tra queste entrate risultano in aumento rispetto al 2015 gli accertamenti delle entrate da riscossione crediti di medio-lungo termine<sup>38</sup> e quelli di entrate da riscossione di crediti a breve termine<sup>39</sup>.

Le entrate da accensioni di prestiti registrano accertamenti pari a 0,0 (come nel 2015) a fronte di previsioni definitive pari a 68,0 milioni (48,0 milioni nel 2015). Parte di questi 68,0 milioni (previsti nel 2015), pari a 48,0 milioni, risulta riproposta nel bilancio di previsione 2016 tra gli stanziamenti delle spese di investimento, finanziato da indebitamento.

I residui iniziali del 2016 sono pari a 1.464,0 milioni.

Alla fine dell'esercizio 2016, i residui attivi (da riportare) ammontano a 842,4 milioni<sup>40</sup>, 343,3 milioni dei quali derivanti dalla gestione della competenza.

Per l'insieme delle entrate effettive, la velocità di riscossione complessiva<sup>41</sup> (da competenza e residui) registra nel 2016 un valore pari al 89,06%.

La velocità di riscossione da competenza<sup>42</sup> - cui contribuisce l'elevata velocità di riscossione delle entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa – è pari al 94,87%; quella da residui iniziali riaccertati<sup>43</sup> al 50,38%.

Il grado di realizzazione dei residui attivi iniziali<sup>44</sup> è pari al 68,74%.

### **La cassa**

Le risultanze di cassa della Tesoreria regionale e della contabilità speciale presso la Tesoreria provinciale dello Stato, al 31 dicembre 2016 presentano – nonostante i pagamenti netti di 350,0 milioni nel 2015 e di 340,0 milioni nel 2016 effettuati dalla Regione a favore dello Stato, in attuazione del Protocollo Stato-regione del 23.10.2014 e dell'art. 1, comma 514, della l. n. 190 del 2014, a titolo di contributo finalizzato alla sostenibilità del debito pubblico - un risultato positivo pari ad euro 2.516.568.418,31, in aumento (di 264,2 milioni, pari a +11,73%) rispetto al dato al 31.12.2015 (2.252.385.026,22), per effetto di riscossioni (per la gran parte, di entrate tributarie, e in particolare, di tributi devoluti) pari a 6.938,6 milioni e di pagamenti pari a 6.674,4 milioni.

Nell'esercizio 2016 (come nel 2015) la Regione non ha fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria, stante la positiva gestione degli equilibri di cassa, consentita dal sistema di tesoreria unica e dal nuovo sistema di riscossione dei tributi devoluti.

---

<sup>38</sup> in larga parte rientri dal fondo di rotazione per la stabilizzazione del sistema economico regionale ex art. 14, comma 44, della l.r. n. 11 del 2009 e surroga nei diritti del creditore garantito a seguito di escussione per garanzia.

<sup>39</sup> quasi esclusivamente rimborsi spettanti a seguito di somme anticipate dalla Regione ad alcuni enti a valere sui contributi loro concessi dallo Stato.

<sup>40</sup> il differenziale tra i residui attivi al 31.12.2016 (da riportare) e i residui iniziali incorpora gli effetti del riaccertamento straordinario dei residui.

<sup>41</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>42</sup> il rapporto tra le riscossioni di competenza e gli accertamenti di competenza imputati all'esercizio.

<sup>43</sup> è il rapporto tra le riscossioni da residui e i residui attivi iniziali riaccertati.

<sup>44</sup> è il rapporto tra i residui attivi iniziali riaccertati e i residui attivi iniziali.

## 6. Dinamiche generali della spesa

Nella gestione di competenza, nel 2016 le previsioni definitive da spese effettive (9.994 milioni) registrano un incremento percentuale rispetto al 2015 (+9,54%, +871 milioni, determinato da una forte variazione positiva delle spese in conto capitale: +53,92%, +1003 milioni).

Gli impegni relativi a spese effettive (6.631 milioni) registrano, invece, un decremento rispetto al 2015 (-5,14, -359 milioni, determinato per lo più dalle spese in conto capitale e dalle spese per incremento delle attività finanziarie. Gli impegni di parte corrente registrano + 4,53%, + 246 milioni).

Le economie da spese effettive – risentendo delle modifiche del regime contabile che ha istituito il fondo pluriennale vincolato – registrano una riduzione pari a -26,81%, corrispondente a -572 milioni.

Sono aumentati i pagamenti da spese effettive (6.241 milioni nel 2016) nel passaggio dal 2015 al 2016: +12,15%, +676 milioni. La variazione è stata determinata dalla parte corrente (+12,95%, +627 milioni).

Per il fondo pluriennale vincolato, che rappresenta la parte impegnata con imputazione agli esercizi successivi, non è possibile fare un confronto con il 2015, essendo il 2016 il primo esercizio in cui il fondo è presente.

L'indicatore della gestione di competenza da spese effettive 'impegni su previsioni definitive'<sup>45</sup> presenta nel 2016 un valore complessivo di 66,35% (da spese correnti: 87%; da spese in conto capitale: 25,75%; da spese per incremento attività finanziarie: 21,40%).

Gli indicatori velocità di pagamento da competenza<sup>46</sup> e velocità di pagamento complessiva<sup>47</sup> presentano nel 2016, come pure nel 2015, valori piuttosto elevati. La velocità di pagamento da competenza da spese effettive è passata al 94,12% e la velocità di pagamento complessiva a 73,03%.

Nel 2016, la missione tutela della salute registra una percentuale d'incidenza sul totale delle previsioni definitive da spese effettive (9.994 milioni) del 30,75% (3.073 milioni). Segue la missione servizi istituzionali, generali e di gestione, che incide nella misura del 27,47% (2.746 milioni).

I flussi finanziari relativi a impegni in conto competenza in favore delle forme organizzative e gestionali della spesa diverse da quella ordinaria, quali gestioni fuori bilancio, società partecipate, enti regionali, agenzie regionali e aziende speciali risultano pari ad euro 433.662.423,21 (nel 2015: 456.168.571,84)

Il passaggio dal 2015 al 2016 è stato caratterizzato da variazioni di segno negativo, precisamente pari ad euro -22.506.148,63 (-4,93%).

I flussi finanziari relativi a impegni in conto competenza in favore delle società partecipate sono pari ad euro 153.859.924,76 nel 2016 (2015: 208,25 milioni).

### I residui passivi

I residui passivi da spese effettive ammontano al 31.12.2016 a 417,2 milioni (i residui passivi comprensivi dei servizi per conto terzi e delle partite di giro sono pari a 429,5 milioni), il 93,43% dei quali originati dalla competenza e il 6,57% da esercizi precedenti.

Al 1.1.2016 i residui passivi da spese effettive ammontavano, invece, a 2.395 milioni. La variazione tra l'1.1.2016 e il 31.12.2016 è negativa. - 1.977 milioni (-82,58%) -, per lo più da variazione negativa dei residui passivi da spese in conto capitale (-1.450 milioni).

La consistenza maggiore dei residui al 31.12.2016 attiene alla spesa corrente (49,92% del totale) e alle spese d'investimento (47,49% del totale). La maggiore concentrazione si registra a carico delle

<sup>45</sup> costituito dal rapporto tra gli impegni di competenza e le previsioni definitive.

<sup>46</sup> costituita dal rapporto tra i pagamenti e gli impegni di pagamenti.

<sup>47</sup> il rapporto tra il totale dei pagamenti (competenza e residui) e la somma dei residui passivi all'inizio dell'esercizio e degli impegni di competenza.

missioni tutela della salute, relazioni con le altre autonomie territoriali e locali, servizi istituzionali, generali e di gestione.

L'indicatore di smaltimento dei residui passivi iniziali 48 presenta un valore molto elevato (98,86%, di cui 14,62% da residui pagati e 84,24% da residui eliminati).

## **7. L'indebitamento regionale**

L'ampia disponibilità di cassa della Regione le ha consentito di non contrarre nuovo debito dal 2008 e di rimborsare gradualmente la quota capitale delle rate di ammortamento dei mutui e prestiti in essere.

Si sono registrati il progressivo e ulteriore decremento dell'indebitamento, in termini di stock di debito, e anche il debito effettivo a carico della Regione (in ragione della mancata emissione di nuovo debito; il debito residuo è rappresentato in massima prevalenza da BOR) - - 235,8 milioni rispetto al 2014, pari a -38,66% (l'incidenza del debito sul PIL regionale è scesa da 1,72% del 2014 a 1,03% del 2016).

Nel 2016, l'iniziale importo di 68,0 milioni di nuove autorizzazioni all'indebitamento per il finanziamento di spese in conto capitale, è stato ridotto di 20,0 milioni <sup>49</sup> e al 31.12.2016 residua l'importo mutuabile di 48,0 milioni, che non si qualifica come debito per la Regione, non essendo stata richiesta alcuna somministrazione e in virtù di apposita clausola contrattuale in tal senso.

Nel 2016 gli oneri di ammortamento sono diminuiti rispetto al 2015 e registrano il dato complessivo di 123,5 milioni, per la maggior parte riferentisi alla quota capitale (90,36% degli oneri di ammortamento).

### **La spesa per studi e attività di consulenza**

Dall'esame della documentazione trasmessa dall'Amministrazione regionale si rileva che gli impegni di spesa relativi agli incarichi di studio e consulenza affidati nel 2016 ammontano a euro 605.068,00 e risultano pertanto inferiori sia alla soglia fissata dall'articolo 10, comma 20, della legge regionale n. 14/2016, quantificata dall'Amministrazione regionale in euro 1.194.867,17, sia al limite di spesa definito dalla Giunta regionale con deliberazione n. 1939/2016 in attuazione dell'articolo 12, comma 3, della legge regionale n. 20/2015, ammontante a euro 885.556,42.

La tabella suesposta mette in luce il consistente aumento della spesa 2016 per studi e incarichi di consulenza, sia rispetto a quella dell'esercizio 2015 sia, seppur in minor misura, rispetto a quella dell'esercizio 2014.

A seguito di quanto sopra evidenziato, la verifica del rispetto dei vincoli finanziari in materia di contenimento della spesa di cui all'articolo 10, comma 20, della legge regionale 11 agosto 2016, n. 14, può ritenersi conclusa positivamente.

Va ricordato che, in coerenza con quanto affermato con la deliberazione n. 7/CONTR/11 del 7.2.2011 dalle Sezioni Riunite dalla Corte dei conti in sede di controllo, l'Amministrazione regionale circoscrive l'operatività del limite in argomento solo con riferimento alle spese coperte con fondi integralmente regionali, escludendo pertanto i capitoli di spesa relativi ad assegnazioni statali o comunitarie.

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

Sulla base delle evidenze istruttorie della Sezione di controllo, nell'esercizio 2016 l'ammontare complessivo degli impegni in conto competenza a favore delle società partecipate dalla Regione, pari ad euro 153,8 milioni, ha evidenziato un decremento rispetto all'esercizio precedente (nel 2015: 208,25 milioni).

Il passaggio dal 2015 al 2016 è stato caratterizzato da variazione, quindi, di segno negativo precisamente pari a -54,39 milioni (-26,12%), determinato principalmente da minori flussi verso Friuli Venezia Giulia Strade spa e Insiel spa.

---

<sup>48</sup> esprime la diminuzione della massa dei residui passivi iniziali conseguente ai fenomeni gestionali (pagamenti ed eliminazioni).

<sup>49</sup> importo finanziato con avanzo di amministrazione ex art. 1, comma 2, l.r. n. 14 del 2016.

I valori più elevati si registrano, comunque, anche per il 2016, per Insiel spa (impegni per euro 102,11 milioni, pari al 66,36% degli impegni complessivi). Segue Friuli Venezia Giulia Strade spa, a favore della

I pagamenti eseguiti nel 2016 in favore degli organismi partecipati sono pari ad euro 138,5 milioni.

La prevalente (68,48%) causale dei trasferimenti di risorse regionali si rinviene nei contratti di servizio (il 90,08% si riferisce ad Insiel spa), seguita da delegazione amministrativa (principalmente a Friuli Venezia Giulia Strade spa).

Le entrate regionali provenienti da società partecipate risultano pari ad euro 3,14 milioni (2015: 1 milione), quanto ad accertamenti, e ad euro 3,08 milioni quanto a riscossioni.

Gli importi più elevati sono quelli relativi a Insiel spa (circa 60% sia degli accertamenti che delle riscossioni complessive). Segue Società per azioni Autovie Venete (circa 32% sia degli accertamenti che delle riscossioni complessive).

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>50</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.

E' 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.

Nonostante questi aspetti, che potrebbero esonerare l'Amministrazione dalle connesse responsabilità, vanno richiamati gli obblighi di vigilanza e controllo del socio pubblico, che risultano particolarmente ampliati con il d.l. n. 174 del 2012 anche rispetto agli ordinari poteri dell'azionista proprio nell'ottica della salvaguardia delle risorse pubbliche investite nella società partecipata.

### **La partecipazione in Banca Mediocredito FVG spa**

La partecipazione (ora di controllo) detenuta dalla Regione in Banca Mediocredito FVG spa – che ha come oggetto sociale l'erogazione del credito a medio-lungo termine principalmente in favore di aziende presenti sul territorio regionale – è tra le più problematiche, come si è già riferito negli scorsi anni.

Il socio pubblico Regione – tenuto conto della necessità, per l'istituto, di fronteggiare la crisi economica che ha investito l'intero sistema bancario italiano, con le conseguenti esigenze di procedere alla copertura dei crediti deteriorati e di reperire i mezzi finanziari necessari al rispetto dei requisiti patrimoniali richiesti dalle autorità di vigilanza bancaria – ha rivolto, anche nel 2016, particolare attenzione alla società partecipata e, puntando al risanamento e al rilancio dell'attività verso la clientela regionale, si è mosso in direzione della ricerca di una partnership industriale bancaria di maggior respiro, alla quale collegarsi.

Dai risultati dello stato patrimoniale dei bilanci degli esercizi 2012-2016 (dati elaborati e forniti dalla Sezione del controllo) si rilevano un incremento, nel 2016, delle perdite (-7.165.118 nel 2012; -62.599.688 nel 2013; -28.513.482 nel 2014; -39.001.383 nel 2015 e -76.200.140 nel 2016) e un aumento del capitale sociale (euro 112.913.040 nel 2014, nel 2015 e nel 2016), anche per il tramite di due operazioni di ricapitalizzazione (35.563 migliaia di euro), sottoscritte nel 2014 principalmente dalla partecipante Finanziaria MC spa (partecipata dalla Regione Friuli Venezia

---

<sup>50</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



Giulia), già socia di maggioranza della Banca con una quota pari al 54,99% del totale e ora liquidata.

Nel corso del 2016 tale quota è stata trasferita in capo alla Regione.

Banca Mediocredito ha deliberato in aprile 2017 un nuovo aumento di capitale di 100 milioni, sottoscritto dalla Regione in ragione della sua partecipazione.

Si rileva, peraltro, che l'attività bancaria risulta diminuita nel 2016 rispetto al 2014 e anche al 2015, quando è stato erogato nuovo credito alle imprese per 258.482 e per 231.647 migliaia di euro rispettivamente: nel 2016 le erogazioni di nuovo credito sono state pari a 226.721 migliaia di euro. Ciò è indice di una situazione di criticità in cui versa l'istituto.

Si conferma il trend in diminuzione (nel 2016: euro 538.591; nel 2015: euro 569.341; nel 2016 rispetto al 2015: - 5,40%) dei crediti lordi deteriorati della Banca (con fondi propri), anche se occorre ribadire che, al loro interno, predominanti e in crescita (+2,95% su base annua) risultano le sofferenze anche nel 2016 (il 93% delle stesse deriva da fidi concessi prima del 2011), seguite dalle inadempienze probabili (aumentate nel 2016 nella percentuale di incidenza sul totale dei crediti deteriorati).

Le coperture rettificative – prevalentemente delle sofferenze - effettuate dalla Banca con fondi propri sono passate dal 57,12% del 2015 al 68,41% del 2016.

Nel corso dell'esercizio, tali operazioni appaiono opportunamente effettuate in misura elevata, tanto da determinare un risultato netto significativamente negativo (-35.005.432; nel 2015: - 29.277.555 euro).

Il risultato della gestione operativa, pur positivo, continua a registrare un costante decremento.

Alla luce di un'evoluzione negativa dei principali indicatori, gli esiti del possibile percorso di risanamento si presentano incerti.

Tenuto conto del cambiamento dei tempi, dei vincoli della normativa anche comunitaria, dell'assenza di risorse finanziarie straordinarie e dell'esiguità di quelle disponibili in via ordinaria, appare necessario tornare ad evidenziare che la scelta dell'immissione di rilevanti risorse pubbliche ulteriori attraverso il nuovo aumento di capitale può risultare opportuna in chiave anticongiunturale e di rilancio dell'economia regionale, ma presuppone, da parte del livello di governo, una riflessione sulla valenza strategica di una partecipazione pubblica nel settore del credito e un'analisi dell'economicità della gestione della partecipata.

E ciò tanto più in considerazione del fatto che la destinazione di importanti risorse regionali al comparto del credito sottrae inevitabilmente risorse, già carenti, ad altri settori ugualmente strategici.

#### **La partecipazione in Autovie Venete spa.**

La società Autovie Venete spa continua nell'impegno della realizzazione della terza corsia dell'Autostrada A4 per il quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha decretato lo stato di emergenza attribuendo alla Presidente della Regione la qualifica di Commissario Delegato.

L'attuazione di tale programma ha comportato – e tutt'ora comporta – l'assunzione da parte della concessionaria di un elevato onere finanziario connesso agli investimenti da effettuare per il compimento dell'opera. Nella fase attuale la gestione di tali interventi è resa ulteriormente complessa e problematica a seguito della scadenza della concessione. Come risulta dal Documento di Economia e Finanza regionale 2017 l'obiettivo perseguito – anche attraverso i necessari interventi in sede europea – appare essere quello di una proroga della concessione giustificata dal rilevante importo degli investimenti in atto. Tale operazione verrebbe effettuata ai sensi dell'art. 43, comma 1, lett. e) della Direttiva 23/2014/UE.

L'attuale struttura societaria di Autovie Venete spa non consentirebbe, tuttavia, questa soluzione per la presenza di soci privati. La trasformazione o la nuova costituzione di una società avente le caratteristiche "in house providing" impone la liquidazione delle partecipazioni private.

#### **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, è da rilevare, da una parte, che non sono state attivate nuove posizioni nel 2016 (la sola novità rispetto al 2015 è stata la proroga al 31.3.2020 della garanzia debito residuo al 31.12.2016 pari ad euro 120 milioni - a favore di Autovie Venete - sulla base di un rapporto obbligatorio sorto nel 2014, da destinarsi alla realizzazione della terza corsia autostradale - in scadenza al 31.3.2017) e, dall'altra, il forte consolidamento delle escussioni, già in aumento nel 2015 (e a partire dal 2012).

L'esistenza di una manifestazione finanziaria a carico del bilancio regionale in queste fattispecie, solo eventuale, si è, infatti, nuovamente verificata e la persistente crisi economica del Paese rende necessario monitorare le dinamiche evolutive dei profili contabili e finanziari connessi alle garanzie e l'effettività e l'adeguatezza della copertura finanziaria delle obbligazioni assunte dalla Regione, da rapportarsi all'entità del rischio esistente.

L'importo complessivamente garantito al 31.12.2016 (per tre differenti tipologie di garanzie) è pari ad euro 409.336.865,09. Le risultanze del rendiconto 2016 attestano l'esistenza di un avanzo accantonato per complessivi euro 222.341.613,19, corrispondente al 54,32% del debito garantito (la percentuale di incidenza nel 2015 era pari al 41,01%, nel 2014 del 31,37%).

Risultano molto consistenti, oltre alla garanzia a favore di Autovie Venete, anche la garanzia a favore di Mediocredito, sorta nel 2014 con scadenza 15.12.2020 (debito residuo al 31.12.2016 pari ad euro 29 milioni) in relazione al finanziamento diretto a rendere disponibili le risorse da destinarsi solo alla concessione di credito alle imprese del territorio regionale, e la garanzia a favore di FVG Strade spa, sorta nel 2009 con scadenza 24.3.2030 (debito residuo al 31.12.2016 pari ad euro 27 milioni) per la messa in sicurezza della viabilità in gestione alla società.

L'aumento delle escussioni nel 2016 non solo conferma l'andamento già critico emerso negli anni precedenti, ma evidenzia un trend in ulteriore crescita.

Nel 2016 risultano escusse garanzie per un importo pari ad euro 10.267.895,51, euro 8.907.495,46 dei quali sono stati escussi in relazione alla garanzia prestata in favore del Consorzio per lo sviluppo industriale della zona dell'Aussa Corno.

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

Quanto alle garanzie escusse nel 2016, 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' da rilevare, come già fatto nella precedente relazione, che la Regione risulta aver già corrisposto nel 2015 euro 13 milioni a favore di Banca Mediocredito FVG spa a titolo di escussione di garanzia rilasciata in favore dello stesso Consorzio, che, per quanto a conoscenza della Procura nell'ambito dell'attività di propria competenza, è risultato versare in una situazione contrassegnata dall'impossibilità di funzionamento degli organi e dalla gravissima crisi sul piano patrimoniale, economico e finanziario, determinata anche dall'improprio utilizzo di contributi regionali destinati ad investimenti, oggi revocati, senza recupero di quanto dalla Regione erogato.

Mutati i tempi e le condizioni, appare opportuna una riflessione sulle modalità di intervento pubblico, da rivedere e modificare (ridimensionando, ad esempio, gli obiettivi in funzione delle risorse disponibili), e questo è un problema che investe governo e legislazione.

### **Contributi disposti legislativamente “a capitolo di bilancio”**

Continuano le criticità già evidenziate anche in precedenti relazioni di parifica (incidenza negativa sulla funzione di programmazione, violazione dei principi cardine sul procedimento

amministrativo) consistenti nell'individuazione direttamente "a capitolo di bilancio" dei beneficiari, del tipo di intervento e dell'importo del contributo. Tali soluzioni, peraltro già censurate dalla Corte Costituzionale con riferimento ai bilanci di altre Regioni, si sostanziano in una grave deroga ai principi della corretta gestione amministrativa.

## **La Sanità**

La scelta del legislatore regionale <sup>51</sup>di non applicare il titolo II del d.lgs. 118/2011 alla Regione ha nei fatti generato effetti contrari alle logiche che sovrintendono al coordinamento della finanza pubblica e ai principi dell'armonizzazione, cui la Regione ha dichiarato, anche nel protocollo d'intesa con lo Stato del 23 ottobre 2014, di volersi adeguare.

Dalle verifiche eseguite dalla Sezione di controllo sono a questo proposito emersi tre ordini di problemi che dimostrano come siano risultate disattese le logiche fondamentali dell'armonizzazione. Nel settore della sanità si tratta di logiche che mirano non solo all'adozione di un linguaggio contabile comune a livello nazionale, ma anche a evitare, o comunque a dare evidenza, nelle rappresentazioni contabili degli enti sanitari, a quelle interferenze regionali, che negli anni hanno costituito, a livello nazionale, una delle principali cause di opacità e di scarsa chiarezza e comparabilità delle risultanze gestionali.

La prima problematica attiene alla destinazione, data dalla Giunta regionale con delibera n. 1383 del 22.7.2016, agli utili degli enti del SSR del 2015, che l'art. 30 del d.lgs. 118/2011 riserva in via prioritaria alla patrimonializzazione degli enti stessi e che invece, in buona parte, è stata utilizzata per il finanziamento della spesa corrente del settore sanitario. Ciò è avvenuto in uno scenario normativo regionale contraddistinto da una certa ambiguità, perché si dichiarava di operare "ai sensi" o "fatto salvo" il suddetto articolo 30, mentre in realtà si poneva in essere una disciplina o si avviava un procedimento incompatibile con lo stesso.

Il secondo problema presenta invece i profili dell'irregolarità contabile in relazione alle operazioni di copertura dei fondi di dotazione degli enti del SSR risultanti dalla riforma regionale, che presentavano iniziali valori negativi. L'errore nella contabilizzazione ha alterato, nelle risultanze di bilancio, il significato delle realtà patrimoniali sottostanti, cui si è affiancata una disomogeneità di rappresentazioni contabili tra gli stessi enti regionali, che ha compromesso allo stesso livello regionale quell'univocità delle rappresentazioni contabili, che l'armonizzazione, nelle intenzioni, dovrebbe garantire al livello nazionale.

La situazione più eclatante degli effetti della rinuncia attiene però al permanere di quella situazione di non comparabilità tra le scritture contabili della Regione e le corrispondenti scritture contabili degli enti sanitari in ordine ai reciproci rapporti di debito-credito che sarebbe stata superata se fosse stata attivata la Gestione sanitaria accentrata prevista dal titolo II. Alla domanda diretta a conoscere l'entità del debito regionale nei confronti degli enti sanitari la Regione ha infatti risposto, non disponendo della gestione sanitaria accentrata, comunicando l'ammontare dei residui passivi nel settore sanitario. E' però del tutto evidente che non si può configurare, nè a livello concettuale né a livello contabile, alcuna coincidenza tra l'ammontare complessivo dei residui passivi della Regione nel settore sanitario (di fatto dell'importo di 582,07 milioni di euro) e il valore complessivo dei crediti aziendali nei confronti della Regione (di fatto dell'importo di 355,49 milioni di euro).

Nella sostanza, il controllo ha evidenziato che, senza che risulti perseguito e dimostrato un diverso, valido e prevalente interesse regionale, nei fatti risultano certamente inosservati nel settore sanitario regionale principi e regole fondamentali dell'armonizzazione che si ripercuotono in modo non indifferente sulla qualità dell'azione regionale.

---

<sup>51</sup> L.r. 26/2015 art. 2

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);

Visti gli artt. 40 e 72 Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214; l'art. 190 codice di procedura civile e gli artt. 4 e 26 regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038, nonché la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e la legge 20 dicembre 1996, n. 639;

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;

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

Viste, inoltre, la Legge regionale 29 dicembre 2015, n. 34, recante "Legge di stabilità 2016", Legge regionale 29 dicembre 2015, n. 35, recante "Bilancio di previsione per gli anni 2016-2018 e per l'anno 2016", Legge regionale 11 agosto 2016, n. 14, recante "Assestamento del bilancio per l'anno 2016 e del bilancio per gli anni 2016-2018 ai sensi della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26";

### **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 2016, nelle componenti del conto finanziario e del conto del patrimonio.

Trieste, 30 giugno 2017

**Il Procuratore Regionale**  
**Tiziana Spedicato**

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

