



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 2015**

Requisitoria del Procuratore regionale
TIZIANA SPEDICATO



I. Il ruolo del Pubblico Ministero nel giudizio di parificazione del rendiconto 2015 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 dell'ultimo quinquennio.

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 ordinaria¹ 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 Europea², alle quali si ricollegano, nel nuovo disegno costituzionale³, 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 nuovi obiettivi di finanza pubblica - 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 definito all'art. 1, comma 154, della legge n. 220 del 2010⁴ e da successive disposizioni di legge finanziaria statale e regionale, prefigurando (la necessità di) nuove relazioni tra gli stessi.

Fondamentale è il ruolo riconosciuto dall'ordinamento alla Regione, responsabile verso lo Stato di risultati (di sistema) che producano effetti positivi sulla finanza pubblica e, proprio in ragione di ciò, tenuta all'esercizio delle proprie prerogative statutarie - *in primis*, la competenza legislativa - in modo strumentale al raggiungimento dei traguardi finanziari.

I controlli sulla gestione finanziaria e patrimoniale, sempre più attenti anche nei confronti di fenomeni che oltrepassano la dimensione del singolo ente, come evidenziato dalla Sezione di controllo in sede di programmazione della propria attività per l'anno 2016 con la deliberazione n. 16 del 9.2.2016⁵, 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"⁶ 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

¹ legge n. 213/2012

² artt. 11 e 117 Cost

³ 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

⁴ La regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, gli enti locali del territorio, i suoi enti e organismi strumentali, le aziende sanitarie e gli altri enti e organismi il cui funzionamento è finanziato dalla regione medesima in via ordinaria e prevalente costituiscono nel loro complesso il «sistema regionale integrato». Gli obiettivi sui saldi di finanza pubblica complessivamente concordati tra lo Stato e la regione sono realizzati attraverso il sistema regionale integrato. La regione risponde nei confronti dello Stato del mancato rispetto degli obiettivi di cui al periodo precedente. Le disposizioni previste dal presente comma si applicano successivamente all'adozione del bilancio consolidato previsto dalle disposizioni relative all'armonizzazione dei bilanci.

⁵ in recepimento degli obiettivi programmatici contenuti nella delibera n. 18/2015 delle SSRR della Corte dei Conti

⁶ SSRR 31/2012/CONTR/12

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 Regione⁷-, 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 indici⁸, 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.

In questo ambito, la Corte Costituzionale ha emesso, nel corso del 2015, la sentenza n. 181, con la quale viene censurata la violazione, da parte di una legge della Regione Piemonte, dell'art. 119 della Costituzione, regola aurea del divieto di indebitamento per le spese correnti.

All'interno dei nuovi approdi legislativi e giurisprudenziali, il PM⁹ 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 spesa¹⁰.

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.

II. Il percorso intrapreso dalla Regione Friuli Venezia Giulia in relazione al processo di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio

Ai sensi dell'art. 14, comma 31, della legge regionale n. 27 del 2014¹¹, l'applicazione completa delle disposizioni contenute nel dlgs 23.6.2011, n. 118, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli

⁷ Corte Cost. n. 72 del 2012

⁸ 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

⁹ 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

¹⁰ 14 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”*

¹¹ *“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),*

schemi di bilancio delle Regioni, Enti locali e loro organismi, è assicurata dalla Regione FVG a decorrere dal 2016.

In vista dell'entrata a regime del percorso di riforma a tappe - il cui nucleo essenziale è quello della omogenizzazione dei sistemi contabili di tutte le amministrazioni facenti parte del circuito della cd finanza pubblica allargata, al fine di assicurare, in conformità alle direttive dell'UE, la trasparenza e il consolidamento dei conti pubblici, il coordinamento della finanza pubblica nell'ottica della salvaguardia degli equilibri di bilancio¹² - , la Regione ha comunque avviato un'attività di verifica e aggiornamento della propria normativa.

Con legge regionale 10.11.2015, n. 26¹³ - nelle more della definizione, con norme di attuazione dello Statuto regionale, delle modalità di applicazione del dlgs n. 118/2011 - è stato disposto l'adeguamento della Regione ai principi del decreto a decorrere dall'esercizio finanziario 2016.

L'entrata in vigore dell'armonizzazione contabile richiede in generale a tutti gli enti in contabilità finanziaria l'adozione graduale di una serie di strumenti:

- l'adozione di una contabilità finanziaria a carattere autorizzatorio (anche di cassa), che ritarda gli accertamenti di entrata e gli impegni di spesa secondo il principio della competenza finanziaria potenziata, e, quindi, del momento di scadenza dell'obbligazione (senza dare rilevanza solo ai momenti di nascita ed estinzione dell'obbligazione): le obbligazioni giuridiche attive e passive perfezionate devono essere registrate nelle scritture contabili al momento della nascita dell'obbligazione, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza;

- la revisione straordinaria dei residui attivi e passivi risultanti al 1° gennaio dell'anno in cui inizia l'armonizzazione, revisione che identifica due procedimenti ricognitivi distinti ma strettamente collegati. L'ordinario comporta la verifica delle ragioni giuridiche legittimanti il mantenimento in bilancio delle relative poste, attive o passive che siano. E costituisce un passaggio ineludibile non solo per la predisposizione del rendiconto, ma anche per l'avvio della riforma, poiché incide significativamente sulla veridicità e la coerenza delle previsioni di bilancio dell'anno in cui inizia l'armonizzazione. Il riaccertamento straordinario è, invece, funzionale alla piena applicazione del principio generale della competenza finanziaria potenziata e comporta la eliminazione delle poste giuridiche corrispondenti ad obbligazioni non esigibili nell'anno di riferimento e la loro imputazione agli esercizi futuri e la costituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità a garanzia del rischio della mancata o parziale riscossione;

- l'adozione di nuovi schemi di rappresentazione delle entrate e delle spese in bilancio secondo il piano dei conti integrato previsto all'art. 4 e all'allegato n. 6 del dlgs 118/2011;

- l'adozione della contabilità economico-patrimoniale da affiancare alla contabilità finanziaria, al fine di garantire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sia sotto il profilo finanziario che sotto quello economico-patrimoniale, e l'adozione del bilancio consolidato.

Nel quadro ordinamentale regionale ci sono norme che hanno anticipato l'entrata in vigore a regime della riforma (art. 53 dlgs 118/2011), quali l'art. 13, comma 3, della l.r. 6/2013¹⁴, in materia di accertamento delle

assicurano la completa applicazione 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 1 e 2 della legge 5.5.2009, n. 42), a decorrere dal 2016"

¹² art. 2 dlgs 118/2011: *"le Regioni e gli Enti locali di cui all'art. 2 del dlgs 267/2000 adottano la contabilità finanziaria cui affiancano ai fini conoscitivi un sistema di contabilità economico-patrimoniale, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti di gestione sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale"*

¹³ *"disposizioni in materia di programmazione e contabilità e altre disposizioni finanziarie urgenti"*

¹⁴ La disposizione integra l'art. 37 della legge regionale di contabilità 21/2007, prevedendo che *"L'Amministrazione iscrive il credito come competenza dell'anno finanziario in cui esso giunge a scadenza o, qualora dal titolo non si ricavi espressamente la data di scadenza, come competenza dell'anno finanziario in cui è sorto"*

entrate (ha previsto l'iscrizione in bilancio in relazione al criterio della scadenza del credito rispetto a ciascun esercizio finanziario); l'art. 13, comma 3¹⁵ della legge regionale n. 23 del 2013 (legge finanziaria regionale 2014), che importa, nell'iter procedurale di accertamento e di impegno, il concetto di esigibilità e, nelle deroghe all'art. 31, comma 6, della l.r. n. 21/2007 introdotte dall'art. 13, commi 5 e 6, anticipa il principio contabile della competenza finanziaria potenziata; l'art. 13, comma 3, della l.r. n. 27 del 2014 (legge finanziaria regionale 2015), che ha riscritto l'art. 31 della legge regionale di contabilità e il rinvio ad economia di bilancio degli stanziamenti di spesa non impegnati entro la chiusura dell'esercizio, come da art. 60, comma 7, del dlgs 118/2011.

E' stato soppresso, in conseguenza delle modifiche apportate alla disciplina regionale di contabilità dai commi 3 e 7 dell'art. 13 della legge finanziaria 2015, il meccanismo della competenza derivata.

Al comma 32 dell'art. 14, la stessa legge regionale ha previsto, per i propri enti locali, l'adozione delle disposizioni del dlgs 118/11 a decorrere dal 2015.

La l.r. n. 26 del 2015, con la quale può ritenersi raggiunta la completa attuazione, a livello regionale, della disciplina dell'armonizzazione contabile contenuta nel citato decreto legislativo (che specifica e integra), ha mantenuto la relazione politico programmatica al posto del documento di economia e finanza regionale, che sarà elaborato dal 2017.

Con l.r. n. 25 del 2015 si è disposta l'armonizzazione dei sistemi della contabilità degli enti del servizio sanitario.

Con l.r. n. 1 del 2015 si è proceduto alla razionalizzazione, semplificazione e accelerazione dei procedimenti di spesa, attraverso la revisione della disciplina della prenotazione delle risorse e delle fasi della spesa e tramite un processo di dematerializzazione degli atti di spesa e la definizione di un sistema di controlli interni rispondente a requisiti di organicità, efficacia ed efficienza.

Dal 2016, a fronte del recepimento della normativa sull'armonizzazione delle scritture contabili e del conseguimento del pareggio di bilancio, non si applicano alla Regione FVG i vincoli del patto di stabilità, che non operano per gli enti locali del suo territorio già dal 2015.

Nel disegno di legge di riforma costituzionale S 1429, comprensivo della riforma Titolo V della parte seconda della Costituzione, è previsto il venir meno della competenza legislativa concorrente (le materie in essa rientranti verrebbero incluse nella competenza esclusiva statale o, se del caso, regionale).

Una clausola di supremazia darebbe potere di intervento alla legge statale oltre i confini della legislazione esclusiva, a tutela dell'unità giuridica o economica o dell'interesse nazionale.

Le modifiche non si applicherebbero alle Regioni ad autonomia differenziata se non ad avvenuto adeguamento dei rispettivi statuti.

Sono da valutare le implicazioni connesse all'attrazione delle funzioni relative al coordinamento della finanza pubblica alla competenza esclusiva dello Stato, nella quale già rientra l'armonizzazione (art. 117, secondo comma, Cost.), anche se già la giurisprudenza costituzionale ha interpretato in maniera molto estensiva le funzioni stesse, esercitate dallo Stato nei confronti dell'intero sistema regionale, e anche sulla finanza delle regioni a statuto speciale, in vista del conseguimento degli obiettivi generali connessi ai vincoli sovranazionali, senza dover previamente ricorrere a meccanismi concertativi o di recepimento.

¹⁵ Prevedeva inizialmente: "(...) a decorrere dall'esercizio finanziario 2014 gli impegni di spesa e gli accertamenti assunti a valere sul bilancio regionale indicano la data di scadenza del debito e del credito". La disposizione è stata modificata dall'art. 13, comma 9, della l.r. n. 27/2014, che ha previsto l'indicazione sugli impegni e gli accertamenti a valere sul bilancio regionale dell'esercizio in cui viene in scadenza il debito e il credito secondo il principio della contabilità finanziaria di cui all'art. 3, comma 1, lett. b, del dlgs n. 118/2011"

III. Riordinamento finanziario e riordinamento istituzionale del “sistema regionale integrato”

Il sistema regionale integrato, richiamato sia a livello legislativo che nei documenti di intesa tra Stato e Regione con riferimento alle implicazioni finanziarie e alla correlazione tra i bilanci della regione, dei suoi enti funzionali e strumentali e degli enti locali del territorio, 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, appare evidente come 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, cioè nel biennio 2015-2016, 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 ricordata competenza statutaria, la l.r. n. 26 del 2014.

Tutto questo avviene, in aggiunta, in un quadro macroeconomico particolarmente complesso e, quindi, portato inevitabilmente a condizionare i consueti parametri istituzionali dei rapporti governo-regioni, nel senso che esso ha imposto, o meglio ha consentito al governo, politiche più incisive sui bilanci e, in generale, sulla autonomia finanziaria del sistema locale (sia Regioni che Enti locali), comprimendola.

In tale contesto di stretta correlazione e interdipendenza tra le politiche di governo a livello regionale e le azioni di amministrazione e gestione dei servizi a livello locale, la riforma del sistema delle autonomie avviata dalla Regione è, come si è detto, destinata ad influire in maniera determinante non solo sull’assetto istituzionale, ma anche su quello economico finanziario.

Un esame degli aspetti essenziali della l.r. n. 26 del 2014, rilevanti proprio per la loro potenziale incidenza sui generali equilibri finanziari e sulle politiche di spesa, evidenzia come la Regione abbia in parte anticipato alcune manovre nazionali, accelerando il processo di soppressione delle Province, qui avviato con la l.r. n. 2 del 2014 e con il ddl costituzionale di modifica, in parte qua, dello statuto regionale, disegno di legge che sta per concludere il proprio iter parlamentare.

Il superamento delle province 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.

Si tratta di una scelta in relazione alla quale sarà opportuno verificare, in fase attuativa, l’effettivo impatto, in termini di efficienza dei servizi al cittadino, sulla funzionalità complessiva del sistema regionale, ma che rappresenta, comunque, una deroga al principio informatore del riparto delle funzioni, che riserverebbe al livello regionale compiti primari di programmazione e legislazione piuttosto che di gestione diretta di servizi.

L'intera riforma ruota peraltro intorno alla costituzione delle unioni territoriali intercomunali, soggetti, come recita l'articolo 5, dotati di propria ed autonoma personalità giuridica¹⁶.

La legge determina le modalità, anche coattive, di costituzione delle UTI, le competenze, l'assetto finanziario ed ogni altro aspetto connesso.

Va rilevato che 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.

Va da sé, in ogni caso, che in ogni riforma di questo tipo va sempre garantito il rispetto del principio, anche da ultimo ribadito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 188 del 2015, dell'obbligo di garantire l'adeguato finanziamento delle funzioni proprie degli enti locali.

Pur riconoscendo le difficoltà insite nelle riforme di sistema, è da rilevare che la resistenza alla piena applicazione della riforma ha influito in modo negativo sui tempi del riordino, che sono stati rallentati, e ha generato criticità per la incertezza delle risorse effettivamente spettanti agli enti, dal momento che la legge aveva previsto forme di decurtazione dei trasferimenti per disincentivare le eventuali resistenze fraposte dalle comunità locali.

A tali emergenze va aggiunto l'ulteriore evidenza rappresentata dal numero di modifiche che, nel brevissimo spazio di tempo di un anno, il legislatore regionale ha dovuto apportare alla l.r. n. 26 del 2014, per consentire - pur tra incertezze, ripensamenti e proroghe - il difficile avvio di una riforma particolarmente rilevante.

IV. Le conclusioni del Pubblico Ministero sulla base degli esiti delle attività istruttorie sul rendiconto generale della Regione Friuli Venezia Giulia per l'esercizio finanziario 2015

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 presente memoria 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 deliberazioni n. 922 del 27 maggio 2016, n. 923 del 27 maggio 2016 e n. 1133 del 21 giugno 2016, la Giunta della Regione Friuli Venezia Giulia ha approvato il rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2015, nelle due componenti del conto finanziario e del conto del patrimonio, 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, elenchi e tabelle, ha accertato che l'esercizio si è chiuso con un avanzo di amministrazione pari ad euro 1.316.477.859,15.

¹⁶ 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.

La legalità finanziaria e la regolarità contabile

La verifica della legalità finanziaria riguarda il rispetto degli obblighi e dei vincoli finanziari, contenuti nel patto di stabilità, in specifiche disposizioni presenti nelle manovre finanziarie degli ultimi anni, nella legge di contabilità regionale, nella stessa Costituzione (art. 119, comma 6).

La verifica della regolarità contabile si sostanzia nel riscontro della corrispondenza tra i valori indicati nel conto del bilancio, sia per l'entrata che per la spesa, e quelli esposti nella legge di bilancio e successive variazioni e assestamento.

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, il limite legale di impegno della spesa pluriennale, posto dall'art. 24 bis della l.r. di programmazione e contabilità 8.8.2007, n. 21¹⁷. 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% 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.

Risulta rispettato anche il limite legale d'indebitamento del 10% delle entrate tributarie nette ex art. 24, comma 2, della l.r. n. 21 del 2007 nel periodo 2013-2017, come da tabelle esposte nella relazione di parifica della Sezione di controllo, cui si rinvia.

Per quanto attiene alla regolarità contabile, dall'attività istruttoria della Sezione si rilevano la coerenza del ciclo di bilancio 2015 sia per la parte entrata che per la parte spesa (le risultanze del bilancio di previsione, sommate a quelle derivanti da variazioni e assestamento, sono coerenti con quelle esposte nel rendiconto) e la concordanza delle somme riscosse e pagate del rendiconto regionale con le scritture del tesoriere.

Risulta, inoltre, verificata la concordanza con il conto del patrimonio.

Dal prospetto esposto nella relazione di parificazione della Sezione, si rileva che la Regione ha rispettato l'obiettivo del patto di stabilità per il 2015, come definito dall'art. 5, comma 1, del Protocollo d'intesa tra il Ministro dello Sviluppo Economico e la Presidente della Regione del 23.10.2014, con riferimento al tetto di spese finali in termini di competenza eurocompatibile.

L'analisi del risultato d'esercizio

Dal 2014 le risorse non utilizzate e rinviate agli esercizi successivi sono rappresentate solo dall'avanzo finanziario e non più, come sino al 2013, dai trasferimenti a competenza derivata, risultando tale ultimo istituto soppresso dalla legge finanziaria regionale 2015, con effetto dal 31.12.2014, quando (e già con il rendiconto 2014) tutti gli stanziamenti non impegnati entro la chiusura d'esercizio sono stati inviati a economia, contribuendo così a dare luogo all'avanzo finanziario.

Nel 2015 le risorse rinviate complessivamente all'esercizio futuro (solo sotto forma di avanzo finanziario), pari a 1.316,5 milioni, derivanti per lo più da economie nelle spese effettive nette di competenza (1.922,7 milioni), risultano in progressivo calo rispetto ai valori del biennio precedente.

La riduzione delle risorse rinviate al futuro è dovuta anche al disavanzo (-360,3 milioni) da gestione dei residui, già presente nel biennio precedente, ma in progressivo aumento.

¹⁷ L'importo complessivo annuale delle quote di limiti di impegno per l'assunzione di obbligazioni pluriennali di cui all'articolo 11, comma 1, lettera c), non può superare il 10 per cento 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.

Tale riduzione deriva, comunque, anche da una maggiore dinamicità nell'uso delle risorse disponibili: in relazione ad un valore di risorse complessivamente a disposizione (da risultanze di competenza) pari a 6.999,7 milioni leggermente inferiore al 2014 (7.150,6 milioni), sono state impegnate spese per un importo superiore (5.329,8 milioni) rispetto all'esercizio precedente (4.986,3 milioni).

Il saldo finanziario 2015 (1.316,5 milioni) risulta in diminuzione rispetto a quello del 2014 (1.939,9 milioni), che raddoppiava quello del 2013 (848,9 milioni).

Sulla quantificazione dei risultati di amministrazione del triennio 2013-2015 - che derivano, per ogni esercizio, solo dalla gestione di competenza, avendo la gestione dei residui determinato un disavanzo - risultano aver influito in modo predominante le applicazioni contabili (soppressione della competenza derivata dall'esercizio 2014, applicazione al rendiconto 2014 di residui attivi corrispondenti al debito potenziale¹⁸, riallineamento delle imputazioni contabili dei ruoli di spesa fissa rispetto alla scadenza, in armonia con il principio della competenza potenziata, reiscrizione a bilancio dei residui perenti annotati nel conto del patrimonio alla data del 1.1.2015, mediante utilizzo dei fondi per la reiscrizione dei residui perenti) derivanti dalla decisione della Regione di avviare un progressivo allineamento della contabilità regionale ai principi del dlgs n. 118 del 2011 sull'armonizzazione dei bilanci pubblici, oltre che da economie di spesa e da maggiori/minori entrate da gestione ordinaria.

Le risorse della competenza dell'anno

La tabella sugli equilibri, compilata dalla Sezione e prevista dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 19 dd 20.5.2016 relativa alle linee guida sui rendiconti delle regioni, consente di rilevare che la gestione della competenza, indipendentemente dall'avanzo, chiude con un saldo negativo (saldo entrate-spese: - 263.187.795,72), in miglioramento rispetto a quello, pur negativo, del 2014 (-403.675.892,10). L'esercizio 2013, invece, indipendentemente dall'applicazione dell'avanzo e della competenza derivata trasferita dall'esercizio precedente, ha chiuso con un saldo attivo (674.982.116,03), derivante da maggiori accertamenti delle entrate e da una riduzione degli impegni di spesa.

Nel 2014 e nel 2015 le spese impegnate superano le entrate accertate e questo è un dato fondamentale su cui riflettere, perché denota una minore disponibilità di risorse rispetto alle esigenze di spesa.

Con l'applicazione dell'avanzo, il saldo di competenza è positivo (1.676.735.221,85).

Il contributo della Regione agli 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 allo Stato e di provvisori accantonamenti, da parte dello Stato, di risorse da compartecipazione spettanti alla Regione (a mezzo, quindi, di misure che hanno immediate ripercussioni sull'ammontare delle risorse a disposizione della Regione).

La tavola sinottica delle manovre finanziarie nell'arco 2011-2015, elaborata dalla Sezione, evidenzia che, nel 2015, il concorso alla riduzione dell'indebitamento netto, come da contenuti del patto derivati da leggi statali, è incrementato notevolmente rispetto al 2011 (+ 462,98%), così come, in relazione allo stesso esercizio e comunque con valori monetari inferiori, è aumentato (+418,47%) il concorso al saldo netto da finanziare.

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

¹⁸ art. 1, comma 4, l. r. 12/2009

Incidono maggiormente sulla gestione del bilancio, e quindi sulla possibilità di perseguire le politiche regionali, i limiti di spesa derivanti dal patto di stabilità, che rendono impossibile l'impiego di risorse in misura maggiore rispetto alla riduzione di risorse a causa degli accantonamenti statali.

Le entrate

L'accertamento delle entrate effettive, per l'esercizio 2015, è stato di 6.774.865.655,55 euro.

Le entrate tributarie hanno rappresentato nel 2015 l'87,04% del totale delle entrate effettive e, al loro interno, sono composte per l'85,25% dalle partecipazioni nette ai tributi erariali e per il 14,75% da tributi propri.

Il grado di realizzazione dell'entrata relativo al totale delle entrate effettive (accertamenti su previsioni assestate) si attesta nel 2015 al 93,60%.

Il dato finanziario che caratterizza il 2015 è l'aumento sensibile (487,9 milioni pari a + 10,54%) delle entrate effettive nette rispetto al 2014, imputabile all'aumento del gettito delle partecipazioni statali nette (+ 8,44%) e alla nuova programmazione comunitaria 2014-2020 (aumento pari a 107,0 milioni rispetto al 2014).

I residui attivi

Alla fine dell'esercizio 2015 i residui attivi delle entrate effettive ammontano a 1.213,9 milioni, 655,4 milioni dei quali derivanti dalla gestione della competenza.

Al netto delle partite tecnico contabili¹⁹, il dato dei residui attivi è pari a 1.019,7 milioni (461,3 milioni dei quali derivanti dalla gestione di competenza), in notevole diminuzione rispetto al dato al 31.12.2014 (- 37,62%) e ancora di più rispetto al dato al 31.12.2013 (- 54,26%).

La riduzione è dovuta alle operazioni di abbattimento del debito potenziale, azzerato al 31.12.2015, e alla diminuzione dei residui finali delle entrate tributarie.

Per il complesso delle entrate effettive nette, la velocità di riscossione complessiva (da competenza e residui) registra nel 2015 un valore pari al 83,73%, superiore al dato del 2014 (74,06%).

La velocità di riscossione dei residui iniziali riaccertati (relativamente contenuta) è in aumento rispetto al biennio precedente (per le entrate effettive nette ammonta al 51,66% nel 2015, al 36,52% nel 2014 e al 29,27% nel 2013).

La cassa

Le risultanze di cassa della Tesoreria regionale e della contabilità speciale presso la Tesoreria provinciale dello Stato, al 31 dicembre 2015 - pur risentendo dei pagamenti netti (550,0 milioni nel 2014, 350,0 milioni nel 2015) effettuati dalla Regione in 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 - presentano un risultato positivo pari ad euro 2.252.385.026,22, in aumento del 19,66% rispetto al dato al 31 dicembre 2014.

Al risultato positivo sono da aggiungere i saldi attivi presso la Tesoreria centrale dello Stato (presso la quale resta attivo solo il conto corrente programmi comunitari): 225,2 milioni nel 2013, 240,1 milioni nel 2014 e 80,0 milioni nel 2015.

Nell'esercizio 2015 la Regione non ha fatto ricorso all'anticipazione di cassa.

¹⁹ compensazione e rimborso delle partecipazioni erariali, contributo e accantonamenti al risanamento della finanza pubblica, recuperi e anticipi delle partecipazioni erariali, movimentazioni sul conto corrente dei fondi comunitari aperto presso la tesoreria centrale dello Stato

La spesa

Nella gestione di competenza, a fronte di stanziamenti assestati pari ad euro 6.829,9 milioni, sono stati impegnati 5.329,9 milioni di euro e pagati euro 4.288,0 milioni.

La capacità d'impegno si incrementa rispetto al 2014 soprattutto nel titolo relativo alle spese di investimento, che pur continua a segnare un valore nettamente inferiore a quello delle spese correnti.

Totale	capacità d'impegno		
	2013	2014	2015
da spese effettive	68,60%	72,84%	76,61%
da spese correnti	81,66%	83,97%	85,38%
da spese d'investimento	33,29%	45,13%	55,40%

I flussi finanziari relativi a impegni in conto competenza di cui alle 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 456.168.571,64.

Il passaggio dal 2014 al 2015 è stato caratterizzato da variazioni di segno positivo, precisamente pari a +16,98% (+ 66,23 milioni).

Gli indicatori velocità di pagamento da competenza e velocità di pagamento complessiva che esprimono, rispettivamente, il grado di velocità del pagamento delle somme impegnate relativamente alla gestione di competenza e il grado di velocità del pagamento della totalità delle risorse (competenza e residui) a disposizione, presentano nel 2015, come pure nel 2014, valori piuttosto elevati. La velocità di pagamento da competenza da spese effettive è passata da 85,47% nel 2014 a 80,45% del 2015, mentre la velocità di pagamento complessiva da 74,53% nel 2014 a 68,68% nel 2015.

Nel 2015, la finalità sanità pubblica registra una percentuale d'incidenza sul totale dello stanziamento assestato da spese effettive (6.829,90) del 36,33% (2.481,42 milioni).

I residui passivi

I residui passivi da spese effettive ammontavano a 1.393,56 milioni al 1.1.2015 e ammontano al 31.12.2015 a 1.983,51 milioni. Risultano, quindi, aumentati del 42,33% e l'incremento è più marcato tra i residui di parte corrente (+ 73,45%).

La consistenza maggiore dei residui al 31.12.2015 attiene alle spese d'investimento (82,45% del totale).

L'indebitamento regionale

Si sono registrati il progressivo decremento dell'indebitamento, in termini di stock di debito, e soprattutto l'ulteriore (dopo quella già rilevante intervenuta nel 2014) assai sensibile riduzione (fino al suo azzeramento) del debito c.d. "potenziale" (debito autorizzato, ma non emesso), passato da 384,72 milioni all' 1.1.2015 a 0,00 milioni al 31.12.2015.

Si è ridotto anche il debito effettivo (in ragione della mancata emissione di nuovo debito). Il valore residuo del debito con oneri a carico della Regione si è più che dimezzato (-59,81%) dal 2010 al 2015.

Il debito è al 86,99% conseguente all'emissione di BOR.

Risultano rispettati i limiti legali dell'indebitamento (10% delle entrate tributarie nette): rispetto alle entrate tributarie gli oneri di ammortamento costituiscono il 2,63% (5,21% nel 2012; 3,39% nel 2013; 3,22% nel 2014).

Il conto generale del patrimonio

La consistenza netta del patrimonio è incrementata nel 2015 di euro 121.552.067,00.

Le partecipazioni in organismi societari

Sulla base delle evidenze istruttorie della Sezione di controllo, nell'esercizio 2015 l'ammontare complessivo degli impegni in conto competenza a favore delle società partecipate dalla Regione, pari ad euro 208.251.409,14, ha evidenziato un lieve incremento (+ 1,32%, in valore 2,72 milioni) rispetto all'anno precedente.

La prevalente causale dei trasferimenti di risorse regionali si rinviene nei contratti di servizio, seguita da delegazione amministrativa (principalmente a Friuli Venezia Giulia Strade spa).

I valori più elevati si registrano per Insiel spa (euro 116.543.864,70, pari al 55,96% degli impegni complessivi).

Le variazioni maggiori (negli impegni in conto competenza) hanno riguardato Friuli Venezia Giulia Strade spa (euro + 31,72 milioni) e Finanziaria Mc spa (euro – 25,01 milioni), cancellata nel 2016 a seguito di attuazione del piano di razionalizzazione delle partecipate regionali.

I pagamenti eseguiti nel 2015 in favore degli organismi partecipati sono pari ad euro 134.921.826,73.

Le entrate regionali provenienti da società partecipate risultano pari ad euro 1.048.560,09, quanto ad accertamenti, e ad euro 1.022.926,39 quanto a riscossioni.

La Regione ha trasmesso alla Sezione del controllo, entro il 30.3.2016, gli esiti del piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute²⁰.

Alla data di approvazione del piano nel 2015 erano già in atto procedure di dismissione e di scioglimento e liquidazione²¹ e nel corso dell'esercizio è stata deliberata la dismissione della partecipazione detenuta nel fondo di dotazione del Consorzio di sviluppo industriale di Tolmezzo – COSINT (l.r. 3/2015, art. 98).

Tra le procedure di dismissione stabilite con il piano di razionalizzazione 2015, va segnalato il processo di scioglimento di Finanziaria MC spa (art. 13, comma 6, l.r. 20/2015). La Regione ha rilevato le quote detenute da Friulia spa, per procedere allo scioglimento della finanziaria con assegnazione delle quote detenute in Banca Mediocredito FVG direttamente alla Regione. Il procedimento, in base all'istruttoria espletata dalla Sezione di controllo, dovrebbe essere stato concluso.

Il piano prevedeva misure di contenimento dei costi e dei componenti degli organi amministrativi di società direttamente partecipate dalla Regione, che alla Sezione di controllo risulta avviato in occasione dell'approvazione dei bilanci e del rinnovo degli organi amministrativi scaduti nel 2015 (e che risultano ridotti).

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

²⁰ art. 1, comma 612, della legge 23.12.2014, n. 190

²¹ riguardanti Fiera Trieste spa (l.r. 22/2012, art. 23), Gestione Immobili Friuli Venezia Giulia spa (l.r. 16/2012, art. 52, comma 1), ARES – Agenzia Regionale per l'Edilizia Sostenibile s.r.l. unipersonale (l.r. 6/2013, art. 12, comma 16), Agemont spa (l.r. 27/2014, art. 12, comma 12)

partecipata, controllo pubblico da intendersi²² 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 2015, 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 2012-2015 (dati elaborati e forniti dalla Sezione del controllo) si rilevano un incremento, nel 2015, delle perdite (-28.513.482 nel 2014 e -39.001.383 nel 2015) e un aumento, nel periodo più ampio di riferimento, del capitale sociale (euro 112.913.040 nel 2014 e nel 2015), anche per il tramite di due operazioni di ricapitalizzazione, sottoscritte nel 2014 principalmente dalla partecipante Finanziaria MC spa (partecipata dalla Regione Friuli Venezia Giulia), socia di maggioranza della Banca con una quota pari al 54,99% del totale.

L'attività bancaria risulta diminuita rispetto al 2014, quando è stato erogato nuovo credito alle imprese per 258.482 milioni di euro a fronte dei 231.647 milioni di euro erogati nel 2015. Ciò potrebbe apparire indice di una situazione di criticità in cui versa l'istituto (il più basso margine di potenzialità operativa potrebbe influire negativamente sulle prospettive future).

I crediti lordi deteriorati della Banca (con fondi propri) sono complessivamente diminuiti rispetto al 2014, anche se, al loro interno, predominanti e in crescita risultano le sofferenze (il 92% delle stesse deriva da fidi concessi prima del 2011), seguite dalle inadempienze probabili.

Nel corso dell'esercizio, le operazioni di rettifica per deterioramento di crediti sono state effettuate prudenzialmente e opportunamente in misura elevata, tanto da risultare predominanti rispetto alle componenti positive della gestione finanziaria e da determinare un risultato netto significativamente negativo (-29.277.555 euro) e superiore di poco più 10 milioni rispetto all'identico dato del 2014.

²² 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

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

Quanto alle conseguenti scelte, che rientrano nella sfera discrezionale del socio pubblico di maggioranza, si rende necessario il richiamo alla massima attenzione e prudenza.

E prima ancora, 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 nuovi possibili aumenti di capitale, particolarmente se sottoscritti dal solo socio pubblico, può risultare opportuna in chiave anticongiunturale e di rilancio dell'economia regionale, ma deve essere preceduta, da parte del livello di governo, da una riflessione sulla valenza strategica di una partecipazione pubblica nel settore del credito e da 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.

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, l'attivazione di alcune nuove posizioni nel 2015 e, dall'altra, il consolidamento delle escussioni, già in aumento nel 2014 (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'aumento delle escussioni nel 2015 non solo conferma l'andamento già critico emerso negli anni precedenti, ma evidenzia un trend in ulteriore crescita.

Nel 2015 risultano escusse garanzie per un importo pari ad euro 14.304.805,86, euro 13.084.717,42 dei quali sono stati corrisposti a favore di Banca Mediocredito FVG spa a titolo di escussione di garanzia rilasciata in favore del Consorzio per lo sviluppo industriale della zona dell'Aussa Corno.

Il Consorzio per lo Sviluppo Industriale della zona dell'Aussa Corno. L'Ente Zona Industriale di Trieste

La situazione generale di crisi si è rivelata con particolare intensità in enti i cui bilanci dimostravano una maggiore debolezza, per la rilevante entità delle spese rispetto alle risorse disponibili, nonché per le connesse carenze gestionali.

Tali situazioni sono emerse con evidenza nel corso del 2015, evidentemente aggravate dal perdurante stato di difficoltà economica.

Quanto avvenuto dimostra una carenza dei sistemi di vigilanza anche in relazione alla cospicua entità delle contribuzioni regionali erogate nel corso degli anni.

La conseguenza potrebbe essere quella di gravare ulteriormente sulle già contenute risorse a disposizione della Regione per l'esercizio di tutte le finalità istituzionali che fanno ad essa carico.

La Procura vuole riferirsi, sulla base delle evidenze dell'attività istruttoria di propria competenza, intanto al Consorzio per lo Sviluppo Industriale della zona dell'Aussa Corno, del quale, con deliberazione della Giunta Regionale n. 2083 dd 13.11.2015, è stato disposto lo scioglimento e la liquidazione.

L'ente è risultato, infatti, 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.

Come segnalato, la Regione risulta aver anche corrisposto euro 13 milioni a favore di Banca Mediocredito FVG spa a titolo di escussione di garanzia rilasciata in favore del Consorzio.

Altro riferimento è alla grave situazione di squilibrio economico datato nel tempo, che ha riguardato l'Ente Zona Industriale di Trieste (EZIT), per il quale pure la Regione ha disposto lo scioglimento degli organi e la messa in liquidazione nel corso del 2015.

Allo squilibrio, l'ente ha tentato di porre rimedio con un'insana gestione finanziaria, e cioè finanziando la gestione corrente con il ricavato della vendita di immobili iscritti a patrimonio e con risorse messe a disposizione dalla Regione per spese d'investimento.

Fattore determinante è, in entrambi i casi, certo la grave congiuntura degli ultimi anni, che ha ridotto pesantemente le risorse pubbliche e anche il risparmio privato. Ma la pur doverosa considerazione del fattore oggettivo non appare sufficiente a spiegare i fenomeni.

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.

La Regione, cioè, non deve solo adempiere agli obblighi statutari, ma anche garantire che nella prosecuzione dell'attività permanga l'interesse pubblico. E deve farlo attraverso gli strumenti di cui dispone, dall'esercizio corretto ed efficace del potere di nomina degli amministratori, a quello di concedere finanziamenti e al potere di vigilanza e al controllo (a seconda delle relazioni intersoggettive).

La Fondazione Villa Russiz di Capriva del Friuli

La Fondazione, sulla quale la Regione esercita vigilanza ex art. 25 del codice civile, opera nel campo delle politiche sociali, sostenendo l'assistenza di minori afflitti da particolari problemi familiari e sociali e collabora alla programmazione e gestione dei servizi sociali e socio-sanitari in ambito regionale e partecipa alla loro definizione e attuazione. In ragione di ciò e ai sensi della l.r. n. 1 del 2007 art. 3, la Fondazione ha percepito dal 2007 al 2014 un contributo annuale di 100.000 euro (concesso per la durata di 10 anni) per la realizzazione di interventi a supporto del completamento degli immobili a servizio dell'attività, utilizzandolo per spese inerenti all'attività dell'azienda agricola ad indirizzo vitivinicolo (pur prevista nello Statuto) e non per la finalità finanziata.

La Fondazione, che è risultata peraltro in grave situazione economico-finanziaria, è stata commissariata nel corso del 2015.

Si segnala anche in questo caso l'oggettivo mal funzionamento del potere di vigilanza sull'amministrazione della Fondazione e anche sulla destinazione del contributo di scopo (vigilanza che è distinta dal potere/dovere di controllo della rendicontazione della spesa sostenuta con il contributo) e l'opportunità di una riflessione sulla necessità di migliorare la disciplina dell'istituto.

La rendicontazione dei contributi regionali

Anche per il 2015 l'istruttoria espletata dalla Sezione del controllo ha messo in rilievo nuove deroghe legislative²³ ai principi della legge regionale n. 7 del 2000 capo III titolo II, in tema di rendicontazione di contributi concessi dalla Regione.

La rendicontazione risulta, per scelta del legislatore, limitata alla dimostrazione (non dell'intera spesa

²³ l.r. n. 23/2015 art. 45, comma 2; l.r. 32/2015 art. 20, che si aggiungono ad altre disposizioni di esercizi precedenti

ammessa a contributo, sulla quale si è valutato, date le risorse disponibili limitate, l'interesse pubblico alla contribuzione espresso in una data percentuale della spesa ammessa stessa, ma) della spesa sostenuta sino all'ammontare del contributo concesso, senza che l'Amministrazione possa procedere a rideterminazioni del beneficio in *minus* in caso di avvenuto ridimensionamento dell'iniziativa finanziata. In tali casi, appare inevitabile l'effetto negativo che si produce su altri potenziali beneficiari.

La Procura condivide inoltre le criticità (incidenza negativa sulla funzione di programmazione, violazione dei principi cardine sul procedimento amministrativo) rilevate dalla Sezione del controllo anche in ordine ai contributi disposti legislativamente - con predeterminazione di contenuti e destinatari e in assenza del supporto di leggi di settore - direttamente "a capitolo nel bilancio", tanto più quando, come appare in specie, le leggi provvedimento si ripetano negli anni (e anche nel 2015, con l.r. n. 27/2014 e l.r. n. 20/2015) e impegnino in modo sensibile la finanza regionale.

Per quanto emerso nell'attività istruttoria di competenza, si segnala, in punto, la legge regionale di stabilità 2016 (l.r. n. 34 del 2015, art. 6) , con la quale la Regione ha autorizzato la competente Direzione Centrale a concedere alla Fondazione Villa Russiz di Capriva del Friuli un contributo straordinario dell'importo di euro 500.000 finalizzato al sollievo parziale delle passività pregresse maturate in relazione alle finalità di carattere sociale riferite alla gestione della casa famiglia, scopo principale della Fondazione.

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 30 dicembre 2014, n. 27, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia (Legge finanziaria 2015)", la legge regionale 30 dicembre 2014, n. 28, "Bilancio di previsione per gli anni 2015-2017 e per l'anno 2015", nonché la legge regionale 6 agosto 2015, n. 20, "Assestamento del bilancio 2015 e del bilancio pluriennale per gli anni 2015-2017 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale 21/2007";

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 2015, nelle componenti del conto finanziario e del conto del patrimonio.

Il Procuratore Regionale
Tiziana Spedicato

