



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

PER L'EMILIA-ROMAGNA

Relazione sulla gestione della
Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2012
(art. 1, comma 5, della legge 7 dicembre 2012, n. 213)

Magistrato relatore

Primo referendario Benedetta Cossu

a cura di:

Primo Referendario Benedetta Cossu (relatore)

Funzionari del settore

dott.ssa Annarita Sinigaglia (coordinamento)

dott.ssa Maria Truppo

dott. Giovanni Gastaldello

dott. Fabrizio Cozzolino

Hanno collaborato

dott.ssa Lorenza Lanzoni

dott.ssa Elena Garattoni

INDICE

Premessa	Pag. 9
I. L'introduzione del giudizio di parificazione nelle regioni ad autonomia ordinaria	Pag. 10
1. Disciplina, caratteristiche e funzioni del giudizio di parificazione	Pag. 10
2. Il contraddittorio con l'Amministrazione regionale	Pag. 12
II. La programmazione finanziaria regionale. Il bilancio di previsione e l'assestamento 2012	Pag. 13
1. Il quadro legislativo sull'ordinamento contabile delle Regioni	Pag. 13
2. Gli strumenti della programmazione finanziaria regionale	Pag. 14
2.1. Il Documento di programmazione economico-finanziaria	Pag. 15
2.2. Il bilancio pluriennale	Pag. 17
2.3. La legge finanziaria regionale	Pag. 18
2.4. Il bilancio di previsione	Pag. 18
3. La legge di assestamento e le variazioni di bilancio	Pag. 20
4. Gli equilibri di bilancio in sede di previsione e di assestamento	Pag. 26
III. Il rendiconto dell'esercizio 2012	Pag. 28
1. Il progetto di legge	Pag. 28
2. I risultati della gestione di competenza	Pag. 28
3. I risultati della gestione di cassa	Pag. 30
4. I risultati della gestione dei residui	Pag. 30
5. Il risultato di amministrazione	Pag. 31
IV. La gestione delle entrate	Pag. 33
1. Le entrate regionali	Pag. 33
2. Le entrate tributarie	Pag. 38
3. Le entrate dei titoli II, III e IV	Pag. 42
4. Gli indicatori finanziari sulle entrate	Pag. 44
V. La gestione della spesa	Pag. 47
1. Gli impegni	Pag. 47
2. I pagamenti	Pag. 50
3. Gli indicatori finanziari per l'analisi della spesa	Pag. 51
4. La gestione da parte della Regione degli eventi sismici di maggio 2012	Pag. 53
5. Le misure adottate per la tempestività dei pagamenti	Pag. 55
6. Le azioni di contenimento della spesa derivanti da disposizioni di leggi nazionali	Pag. 58

VI. Il Patto di stabilità interno	Pag. 60
VII. La gestione dei residui	Pag. 66
1. I residui attivi	Pag. 66
2. I residui passivi	Pag. 67
3. L'attività di riaccertamento dei residui attivi	Pag. 67
4. La ricognizione dei residui passivi	Pag. 69
5. I residui perenti: consistenza e grado di copertura	Pag. 70
VIII. La gestione di cassa e le anticipazioni di tesoreria	Pag. 73
IX. L'indebitamento regionale	Pag. 75
1. Le tipologie di indebitamento	Pag. 75
2. I vincoli all'indebitamento	Pag. 78
3. Gli strumenti di finanza derivata	Pag. 80
4. Le garanzie prestate a favore di terzi	Pag. 82
X. Le partecipazioni in organismi societari	Pag. 83
1. La composizione delle partecipazioni in società di capitali	Pag. 83
2. Lo stato di attuazione del processo di riordino delle partecipazioni societarie regionali	Pag. 85
3. Il modello di <i>governance</i>	Pag. 87
4. Le risorse finanziarie	Pag. 88
5. Le misure di contenimento della spesa adottate dalla Regione con riferimento alle società partecipate	Pag. 92
XI. La spesa per il personale	Pag. 94
1. La consistenza	Pag. 94
2. Il rispetto dei vincoli in materia di personale	Pag. 96
2.1. La riduzione della spesa per il personale ex art. 1, comma 557, l. 296/2006	Pag. 97
2.2. Il rapporto d'incidenza della spesa per il personale sulla spesa corrente	Pag. 98
2.3. Il rispetto della disciplina in materia di turn over	Pag. 98
2.4. Il rispetto dei vincoli di cui all'articolo 9, comma 1, 2 bis e 28, d.l. 78/2010	Pag. 101
2.5. I controlli sulla spesa per il personale degli enti regionali	Pag. 103
3. Gli incarichi esterni	Pag. 107
3.1. Il rispetto dei tetti di spesa ex art. 6, commi 7 e 8, d.l. 78/2010	Pag. 109
XII. Il conto del patrimonio	Pag. 112
1. Il conto generale del patrimonio	Pag. 112
2. Il patrimonio immobiliare	Pag. 114

2.1. Il piano di dismissione del patrimonio immobiliare	Pag. 115
XIII. I controlli interni	Pag. 118
1. Il quadro normativo regionale	Pag. 118
2. Il controllo di regolarità amministrativo e contabile	Pag. 118
3. Il controllo di gestione	Pag. 119
4. La valutazione dei dirigenti	Pag. 120
5. Il controllo strategico	Pag. 121
6. Il Collegio dei revisori dei conti	Pag. 122
7. Conclusioni	Pag. 123
XIV. La legislazione regionale	Pag. 125
1. Le leggi regionali del 2012	Pag. 125
2. Le più rilevanti novità in materia di legislazione nel 2012	Pag. 130
XV. L'attendibilità e veridicità dei dati del rendiconto	Pag. 132
1. Metodologia istruttoria	Pag. 132
2. Gli atti d'accertamento esaminati	Pag. 134
3. Gli atti di impegno esaminati	Pag. 137
Considerazioni di sintesi e conclusioni	Pag. 148

Premessa

Per l'esercizio finanziario 2012 questa Sezione regionale di controllo è chiamata a svolgere, per la prima volta, ai sensi dell'articolo 1, comma 5, d.l. 174/2012, il giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna che si compone di una decisione, che costituisce l'essenza del giudizio medesimo, e di una relazione nella quale la Sezione formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa.

Proprio in considerazione del carattere sperimentale del primo giudizio di parificazione (cfr. Sez. Aut. 9/SEZ AUT/2013/INPR), la Sezione regionale ha seguito una metodologia istruttoria che ha coinvolto, attraverso richieste istruttorie ed audizioni su specifiche tematiche, le strutture regionali, in particolare la Direzione Generale Risorse Finanziarie e Patrimonio, che hanno costantemente collaborato per fornire le informazioni necessarie per l'espletamento dell'attività di controllo.

Tale attività si sostituisce al referto annuale sulla gestione del bilancio della Regione che la Sezione svolgeva sino all'esercizio finanziario 2011 (cfr. delibera n. 456/FRG/2012) ai sensi dell'articolo 3, commi 4-6, l. 14 gennaio 1994, n. 20 e dell'articolo 7, comma 7, l. 5 giugno 2003, n. 131; tiene conto sia di alcuni dati contenuti nel questionario sul rendiconto 2012 della Regione ex art. 1, comma 3, d.l. 174/2012, sia di alcune informazioni tratte dalla Relazione annuale sulla regolarità della gestione, sull'efficacia ed adeguatezza della del sistema dei controlli interni redatta dal Presidente della Regione ai sensi dell'art. 1, comma 6, d.l. cit.

I. L'introduzione del giudizio di parificazione nelle regioni ad autonomia ordinaria.

1. Disciplina, caratteristiche e funzioni del giudizio di parificazione.

Il rafforzamento del sistema dei controlli della Corte dei conti sulle autonomie territoriali - attuato dal decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012 n. 213 - deve essere posto in stretto collegamento sia con l'inserimento nell'articolo 81, comma quarto, Cost. del principio dell'equilibrio di bilancio (l. cost. 1/2012) sia con l'elaborazione della giurisprudenza della Corte costituzionale sull'evoluzione del sistema dei controlli intestati alla Corte dei conti (cfr. sent. 60/2013; 198/2012).

Dalla relazione illustrativa al testo del citato decreto legge si ricava che la *ratio* per la quale sono state introdotte nell'ordinamento giuridico nuove tipologie di attività di controllo intestate alla Corte dei conti è stata ravvisata nell'esigenza di superare alcune "asimmetrie ordinamentali" che si erano venute a creare dopo la riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione avvenuta con legge costituzionale n. 1 del 2003.

Prima di tali modifiche normative il sistema dei controlli sulle Regioni prevedeva l'intestazione del controllo preventivo di legittimità al CO.RE.CO, poi soppresso con l'abrogazione dell'articolo 125 Cost.; l'attribuzione del controllo di gestione alla Corte dei conti ai sensi dell'articolo 3, comma 1, l. 20/1994; lo svolgimento del giudizio di parificazione del rendiconto generale solo per le Regioni ad autonomia differenziata (fatta eccezione per la Valle d'Aosta).

L'articolo 1, comma 5, d.l. citato estende il giudizio di parificazione del rendiconto generale alle Regioni ad autonomia ordinaria, attribuendone la competenza alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

La predetta disposizione stabilisce che *"il rendiconto della regione è parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 39, 40 e 41, del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa. La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al presidente della giunta regionale e al consiglio regionale"*.

La rilevanza della novità introdotta dalla disposizione richiamata ha indotto la Sezione delle autonomie a fornire alle Sezioni regionali di controllo, con deliberazione SEZAUT/9/2013/INPR, le prime linee di orientamento per lo svolgimento dei giudizi di parificazione dei rendiconti regionali relativi all'esercizio finanziario 2012. Anche le

Sezioni Riunite in sede di controllo, con deliberazione n. 7/QMIG/2013, si sono occupate di alcuni aspetti del giudizio di parificazione dei rendiconti delle Regioni rappresentati dalla disciplina del contraddittorio nelle diverse fasi della procedura e dai rapporti nella fase istruttoria tra Sezione regionale e Procura.

La funzione del giudizio di parificazione è quella di fornire al Parlamento ed alle Assemblee legislative regionali elementi di valutazione per l'approvazione del disegno di legge presentato, rispettivamente, dal Governo o dalle Giunte regionali sul rendiconto generale che conclude il ciclo di una gestione, rafforzando il ruolo di ausiliarità della Corte dei conti nei confronti delle Assemblee legislative (art. 100 Cost.).

Dal punto di vista temporale, il giudizio di parificazione, s'inserisce tra la presentazione del disegno di legge da parte dell'organo esecutivo (Governo o Giunta regionale) e la sua approvazione che deve avvenire, al pari del bilancio di previsione, con legge (cfr. per il rendiconto generale dello Stato artt. 38 e 43 r.d. n. 1214/1934; art. 149 r.d. 827/1924; art. 38 l.n. 196/2009).

In relazione agli aspetti contenutistici del giudizio di parificazione - che si articola in una decisione nella quale vengono riportati i dati finanziari relativi sia al conto del bilancio, sia al conto del patrimonio, e in una relazione da allegare alla delibera - l'articolo 1, comma 5, d.l. 174/2012 contiene un rinvio dinamico alle disposizioni di cui agli artt. 39-41 r.d. 1214/1934 contenenti la disciplina per il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato.

L'articolo 39 r.d. 1214/1934, al primo comma, prevede che *"la Corte verifica il rendiconto generale dello Stato e ne confronta i risultati tanto per le entrate, quanto per le spese, ponendoli a riscontro con le leggi di bilancio"*. Il comma 2 stabilisce che *"a tale effetto verifica se le entrate riscosse e versate ed i resti da riscuotere e da versare risultanti dal rendiconto, siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte dai singoli Ministeri; se le spese ordinate e pagate durante l'esercizio concordino con le scritture tenute o controllate dalla Corte ed accerta i residui passivi in base alle dimostrazioni allegate ai decreti ministeriali di impegno ed alle proprie scritture"*.

La prima operazione che deve essere svolta consiste nel raffronto tra i valori indicati nel conto del bilancio, sia per la parte entrata che per la spesa (a livello di aggregati significativi o di unità elementari di bilancio), con quelli esposti nella legge di bilancio e successive variazioni (legislative e amministrative) intervenute nel corso della intera gestione presa in esame.

Maggiori difficoltà insorgono per gli accertamenti ed i confronti da effettuarsi ai sensi del secondo comma, non essendo disponibili in ambito regionale gli stessi strumenti e relative procedure informatiche presenti in ambito statale.

Proprio in considerazione del carattere sperimentale del primo giudizio di parificazione, questa Sezione regionale ha verificato la concordanza dei dati risultanti dal rendiconto, sia per l'entrata che per la spesa, con le registrazioni dei flussi di cassa effettuate dal Tesoriere regionale, riversate nel sistema SIOPE.

Nell'ambito dell'attività istruttoria finalizzata al giudizio di parificazione, tenuto conto delle indicazioni fornite dalla Sezione delle autonomie con la citata deliberazione n. 9/2013, è stato deciso di svolgere una verifica di attendibilità e veridicità dei dati contenuti nel rendiconto generale su un campione selezionato di atti di accertamento e d'impegno (cfr. cap. XV).

2. Il contraddittorio con l'Amministrazione regionale.

L'attività istruttoria propedeutica alla celebrazione del giudizio di parificazione è stata condotta dalla Sezione di controllo, come accennato in premessa, con richieste istruttorie mediante le quali è stato richiesto alle strutture regionali, in particolare la Direzione Generale Risorse Finanziarie e Patrimonio, il Servizio Gestione della Spesa regionale, la Direzione generale Affari istituzionali e legislativi e la Direzione Generale Organizzazione, Personale, Sistemi informativi e Telematica, di compilare tabelle con dati prevalentemente di natura finanziaria o di presentare sintetiche relazioni su specifici argomenti e con audizioni su specifiche tematiche. Tutti gli atti, richieste d'informazioni e documenti inviati e/o ricevuti dalla Regione sono stati trasmessi tempestivamente alla Procura regionale.

Si riportano qui di seguito gli atti attraverso i quali si è svolta l'attività istruttoria:

- 5 luglio 2013: richiesta di audizione finanziaria con il Dirigente del Servizio Bilancio e Finanze nella quale sono stati indicati i punti oggetto di discussione sui quali erano necessari chiarimenti;
- 9 luglio 2013: audizione su tematiche di natura finanziaria. Gli argomenti trattati sono stati: avanzo di amministrazione-applicazione dell'avanzo presunto al bilancio di previsione; modalità di riaccertamento dei residui attivi e passivi; fondo di dotazione dei residui perenti; percentuale di copertura rispetto all'ammontare dei residui perenti; saldo negativo dell'esercizio precedente; stanziamenti previsionali e variazioni di bilancio; indebitamento regionale; conto del tesoriere – acquisizione o modalità di accesso; accesso agli atti di accertamento e riscossione di un capitolo di entrata (n. 5050 - Entrate derivanti dall'alienazione di beni immobili patrimoniali);
- 18 luglio 2013: richiesta istruttoria di carattere generale su diversi aspetti gestionali, insieme alla quale sono state trasmesse tabelle con richiesta di inserimento di dati, prevalentemente di natura finanziaria;

- 16 settembre 2013: richiesta di audizione finanziaria con il Servizio Gestione della Spesa Regionale per l'approfondimento degli atti d'impegno selezionati ai fini della verifica di attendibilità e veridicità dei dati del rendiconto sul versante della spesa;
- 18 settembre 2013: audizione finanziaria con il responsabile del Servizio Gestione della Spesa Regionale;
- 19 settembre 2013: audizione tematica sugli incarichi esterni conferiti dalla Regione nel 2012;
- 24 settembre 2013: nota istruttoria con richiesta di invio degli atti di accertamento assunti nel 2012, e della relativa documentazione contabile, selezionati ai fini della verifica di attendibilità dei dati del rendiconto sul versante dell'entrata;
- 26 settembre 2013: richiesta istruttoria in relazione alla specificazione di alcune misure adottate in attuazione dell'art. 2, comma 1, lett a-m (*rectius* n), d.l. 174/2012;
- 1 ottobre 2013: richiesta di audizione con i rappresentanti della Direzione Generale organizzazione, personale, sistemi informativi e telematica – Servizio amministrazione e gestione - su tematiche relative alla spesa per il personale;
- 3 ottobre 2013: audizione con i rappresentanti del Servizio amministrazione e gestione su tematiche relative alle modalità di calcolo del turn over, alla spesa impegnata per il personale nel 2012; alla quantificazione dei fondi per la contrattazione decentrata; a chiarimenti sulle misure di contenimento della spesa per gli enti controllati.

La relazione istruttoria da anettere al giudizio di parificazione è stata trasmessa all'Amministrazione regionale assegnando un termine entro il quale far pervenire eventuali osservazioni e/o controdeduzioni.

L'Amministrazione regionale ha presentato, nel termine assegnato, le proprie controdeduzioni scritte.

II. La programmazione finanziaria regionale. Il bilancio di previsione e l'assestamento 2012.

1. Il quadro legislativo sull'ordinamento contabile delle Regioni.

La disciplina legislativa sulla gestione contabile delle regioni è contenuta nel d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76, recante "*Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità regionale, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208*". L'articolo 34 stabilisce che ciascuna regione

disciplina, con legge, la formazione, la struttura e le procedure di gestione del bilancio in conformità ai principi contenuti nel d.lgs. 76/2000, ai sensi dell'articolo 119 Cost.

Tali principi sono stati recepiti dalla Regione Emilia-Romagna con l'approvazione della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40, recante "Ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna". L'articolo 1 della l.r. 40/2001 stabilisce che *"la presente legge disciplina l'ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna in attuazione delle norme recate dallo Statuto regionale e nel rispetto dei principi fondamentali e delle norme di coordinamento poste dal decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76"*. Ulteriori disposizioni in materia di finanza, bilancio e demanio sono contenute nello Statuto regionale, approvato con l.r. 31 marzo 2005, n. 13, agli artt. 65-68.

In relazione ai termini di approvazione del rendiconto si osserva che l'articolo 65, comma 2, della legge di contabilità regionale e l'articolo 68, comma 8, dello Statuto regionale prevedono che il rendiconto generale sia presentato dalla Giunta all'Assemblea entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello dell'esercizio finanziario a cui si riferisce e che sia approvato con legge entro il 31 dicembre dello stesso anno. Tali previsioni normative non sono in linea con l'articolo 18 d.lgs. 118/2011, il quale prevede, quale termine ultimo, la data del 30 aprile dell'anno successivo. La Regione adeguerà, a decorrere dal 2015¹, la propria legislazione a tale disposizione di fonte nazionale, prevedendo termini di approvazione del rendiconto generale diversi da quelli attualmente in vigore.

2. Gli strumenti della programmazione finanziaria regionale.

Ai sensi dell'articolo 4 della legge di contabilità regionali gli strumenti della programmazione finanziaria regionale sono il bilancio pluriennale, le cui previsioni sono correlate alla programmazione regionale, il bilancio annuale di previsione e la legge finanziaria regionale.

In relazione ai tempi di adozione dei predetti strumenti, l'articolo 10 l.r. cit. prevede che il bilancio annuale di previsione e il bilancio pluriennale sono presentati dalla Giunta al Consiglio regionale entro il 31 ottobre dell'anno precedente a quello cui il bilancio annuale si riferisce e sono approvati con legge entro il 31 dicembre. L'articolo 40 l.r. cit. stabilisce che la legge finanziaria regionale è adottata in coincidenza con l'approvazione della legge annuale di bilancio.

Né la legge di contabilità regionale, né tantomeno le norme statutarie prevedono l'adozione da parte della Regione Emilia-Romagna del documento di programmazione economico- finanziaria. Ciò nonostante, a decorrere dal 2000, la

¹ L'articolo 9, comma 1, lett. b), d.l. 31 agosto 2013, n. 102 ha spostato di un anno (dal 2014 al 2015) l'entrata in vigore delle disposizioni del titolo I del d.lgs. 118/2011.

Regione ha volontariamente deciso di adottarlo; si tratta di un documento che viene presentato dalla Giunta regionale contestualmente al bilancio di previsione e presentato all'Assemblea legislativa con un ordine del giorno.

2.1. Il documento di politica economico-finanziaria.

Il DPEF regionale è un documento di politica economica e finanziaria di cui la Regione Emilia-Romagna si avvale allo scopo di disporre di uno strumento di conoscenza e di relazione con l'intera collettività regionale, utile a definire le politiche regionali in correlazione alle scelte finanziarie operate e gli obiettivi rispetto ai quali valutare la congruenza dei risultati, agevolando in tal modo la lettura e l'interpretazione del bilancio regionale.

Il DPEF costituisce anche il mezzo per fornire un rendiconto dei risultati progressivamente conseguiti rispetto agli obiettivi posti e per disporre di un quadro complessivo e aggiornato della situazione regionale, del suo contesto socio-economico, demografico ed istituzionale.

Il Documento di Politica Economico-Finanziaria della Regione ha il compito di articolare in specifiche politiche le priorità indicate dalla Giunta per la formazione del bilancio previsionale e pluriennale, indicando per ciascuna di esse gli obiettivi strategici che si intendono perseguire nell'arco della legislatura, le azioni previste su cui poggiare il conseguimento di detti obiettivi ed i risultati che s'intendono produrre.

L'orizzonte temporale del DPEF regionale coincide con quello dell'intera legislatura, anche se l'aggiornamento è annuale, per tenere conto dei mutamenti istituzionali, economici e sociali che possono incidere sull'attuazione delle politiche, sugli obiettivi e sulle nuove azioni che la Regione pone in essere.

Nel mese di dicembre 2011 è stato pubblicato l'aggiornamento relativo al DPEF per il periodo 2012-2015, al fine di rendere più compatibile la programmazione delle risorse a supporto delle politiche regionali con le manovre di finanza pubblica adottate dal Governo per contrastare la crisi finanziaria incombente.

Il DPEF 2012-2015 è stato arricchito con gli obiettivi strategici contenuti nel "Patto per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" siglato nel novembre del 2011 con UPI, ANCI, UNCEM, Legautonomie, Unioncamere, Associazioni Imprenditoriali, Organizzazioni Sindacali Regionali, ABI e Forum del terzo settore.

Il "Patto per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", in piena coerenza con le strategie europee e con il Piano Territoriale Regionale, affronta le seguenti tematiche: la legalità, la qualità del lavoro, il contrasto alla precarietà, le politiche per le nuove generazioni e per le donne, il sostegno all'innovazione e alla ricerca per promuovere la competitività delle imprese, lo sviluppo della green economy, il

sostegno all'internazionalizzazione del sistema regionale, il rafforzamento del welfare, l'efficacia, l'efficienza e la trasparenza dell'amministrazione pubblica.

Tra gli obiettivi più significativi introdotti dal nuovo patto c'è il contrasto all'illegalità, attraverso l'azione congiunta di istituzioni e società civile, finalizzata a far emergere e debellare le infiltrazioni della criminalità organizzata, l'usura, il caporalato, l'evasione fiscale e contributiva e ogni altra manifestazione delle attività economiche illegali.

Per sostenere l'occupazione giovanile, già dal 2012 la Regione riconoscerà agevolazioni finanziarie alle imprese che assumeranno giovani con contratto a tempo indeterminato, compresi gli apprendisti, nel limite dei fondi previsti per il lavoro giovanile.

Nei bandi regionali per i contributi alle imprese sarà previsto un premio per le nuove assunzioni, la trasformazione dei contratti a termine in contratti a tempo indeterminato e l'assunzione di lavoratori che abbiano esaurito il periodo coperto dall'indennità di mobilità.

Per l'esercizio 2012 la Regione destinerà 20 milioni di euro per un intervento straordinario di accompagnamento al lavoro dei giovani e al sostegno dell'innalzamento delle competenze per fare impresa.

La programmazione delle attività a partire dalle indicazioni del DPEF viene definita dalle Direzioni generali, individuando obiettivi e risultati da conseguire nell'anno in corso.

Per l'esercizio 2012 la programmazione delle Direzioni generali è stata fortemente condizionata da alcuni fattori di criticità, che hanno richiesto uno sforzo trasversale. L'elemento di criticità che ha influito notevolmente sulle priorità e sulla programmazione annuale delle direzioni della Regione Emilia-Romagna è rappresentato dagli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012, che ha inferto un duro colpo a porzioni importanti del sistema produttivo regionale e al tessuto sociale di una vasta area regionale, con danni ingenti anche a numerosi edifici scolastici.

Al fine di sopperire a questa drammatica e imponderabile emergenza, è stata costituita la struttura del Commissario per la gestione e la ricostruzione post-sisma, con la quale tutte le strutture regionali si sono confrontate per la pianificazione delle risorse e dei programmi di aiuto in stretta collaborazione con le istituzioni locali.

A fine 2012 è stato elaborato il DPEF 2013-2015, che presenta un certo numero di aggiornamenti, derivanti da una rivisitazione dell'organizzazione delle aree strategiche.

La Regione Emilia-Romagna, per il periodo di programmazione 2007/2013, in linea con il Quadro Strategico Nazionale e gli orientamenti comunitari, ha predisposto un documento di strategia (DUP) per la Politica Regionale Unitaria relativo alle risorse

comunitarie e alle risorse nazionali del Fondo per le Aree Sottoutilizzate, garantendo la definizione di una strategia unitaria coerente anche per l'utilizzo delle risorse proprie del sistema regionale, attivando altresì le Intese per l'integrazione delle politiche territoriali.

La Regione Emilia-Romagna conferma pertanto nel metodo della programmazione negoziata e nella concertazione territoriale le modalità per l'attuazione delle politiche di sviluppo del territorio in linea con il nuovo approccio europeo che sottolinea l'importanza della dimensione territoriale nelle politiche di coesione in coerenza con la strategia europea di sviluppo (Europa 2020), che indica le leve su cui puntare per realizzare una crescita "intelligente", "sostenibile" ed "inclusiva".

Nel triennio preso in considerazione dal suddetto documento assumeranno particolare rilevanza gli interventi volti alla ricostruzione ed al rinnovamento delle strutture produttive e delle infrastrutture sociali.

Dopo i primi interventi finalizzati al superamento dell'emergenza, la Regione Emilia-Romagna ha avviato la ricostruzione post-sisma 2012, puntando sul massimo utilizzo possibile delle risorse interne.

Nell'ambito della ricostruzione post-sisma, il contrasto all'illegalità, al fine di difendere, promuovere e sostenere l'economia sana, è un tema che riveste particolare importanza in una fase lunga e complessa come quella della ricostruzione.

A tal fine, occorrerà tenere sotto stretta osservazione non solo i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ma anche gli interventi di ricostruzione commissionati dai privati e finanziati con contributi ed altre provvidenze pubbliche.

Le Regioni italiane hanno costituito un "contributo di solidarietà" a carico dei Programmi Operativi FSE dell'Obiettivo Competitività Regionale ed Occupazione pari a 50 ml di euro da ripartire alle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, di cui circa 40 ml di euro per la Regione Emilia-Romagna.

Le Regioni italiane hanno inoltre convenuto di destinare il 4% delle quote finanziarie FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale) assegnate all'Asse 1 dei propri Programmi di sviluppo rurale ad un contributo di solidarietà a favore delle Regioni colpite dagli eventi sismici del 2009 (Abruzzo) e del 2012 (Emilia-Romagna).

Questa decisione si è tradotta in una ulteriore disponibilità di quasi 100 ml di euro da utilizzare per la ricostruzione delle aziende colpite dal sisma.

2.2. Il bilancio pluriennale.

Il bilancio pluriennale rappresenta il quadro delle risorse che la Regione prevede di acquisire e di impiegare nel periodo considerato, non superiore al quinquennio e non inferiore al triennio. Si tratta di un documento contabile elaborato,

in termini di competenza, con riferimento sia alla legislazione comunitaria, statale e regionale sia agli indirizzi della programmazione regionale e viene annualmente aggiornato in relazione al modificarsi della legislazione e degli obiettivi previsti in sede di programmazione.

Il bilancio pluriennale è allegato al bilancio annuale e viene approvato con apposito articolo della legge di approvazione del bilancio annuale (art. 5 della L.R. n. 40/2001).

Il bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014 è stato approvato con l'art. 20 della L.R. n. 22/2011.

2.3. La legge finanziaria regionale.

La legge finanziaria regionale è lo strumento con cui vengono rifinanziati, rimodulati o revocati i finanziamenti degli interventi previsti dalle rispettive leggi settoriali, introdotte modifiche alle modalità di intervento per il costante adattamento della vigente legislazione regionale di settore agli obiettivi specifici dei programmi attuativi, nonché fissato il livello massimo del finanziamento regionale per le tipologie di intervento le cui leggi settoriali lo prevedono.

La legge finanziaria viene approvata immediatamente prima della corrispondente legge di bilancio e di assestamento in quanto fornisce legittimazione e copertura finanziaria alle specifiche allocazioni di spesa.

Con riferimento al ciclo di bilancio 2012, è stata adottata la legge regionale finanziaria n. 21 del 22 dicembre 2011 in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione e del bilancio pluriennale 2012-2014 e la legge regionale n. 9 del 26 luglio 2012 in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento.

Con tale ultima finanziaria, tra l'altro, si è provveduto a finanziare gli interventi volti a fronteggiare l'emergenza derivante dagli eventi sismici che hanno colpito i territori della Regione Emilia-Romagna, per i quali è stato dichiarato lo stato di emergenza autorizzando, per l'esercizio 2012, l'utilizzazione di risorse a tale scopo specifiche accantonate nell'ambito del fondo speciale, afferente alla U.P.B. 1.7.2.2.29100, Capitolo 86350, spese correnti, per l'importo di Euro 22.000.000,00 e del fondo speciale, afferente alla U.P.B. 1.7.2.3.29150, Capitolo 86500, spese d'investimento, per l'importo di Euro 25.000.000,00.

2.4. Il bilancio di previsione 2012.

Il bilancio annuale di previsione è stato predisposto dal Servizio Bilancio e Finanze della Direzione Generale Risorse Finanziarie e Patrimonio, presentato dalla Giunta al Consiglio in data 14 novembre 2011 e approvato con legge regionale 22 dicembre 2011, n. 22.

La manovra di bilancio per l'esercizio 2012 si è pertanto svolta in tempo utile ad evitare il ricorso all'esercizio provvisorio, benché, rispetto a quanto previsto dall'art. 10 della legge regionale sull'ordinamento contabile, sia stato oltrepassato il termine del 31 ottobre per la presentazione del bilancio al Consiglio Regionale.

Le previsioni di bilancio, formulate in termini di competenza e di cassa, sono articolate, per le entrate, in unità previsionale di base e ripartite in 6 titoli, per le spese, in 3 parti, suddivise al loro interno per aree d'intervento.

La tabella che segue mostra le previsioni iniziali in termini di competenza e di cassa per l'esercizio 2012.

Le entrate di competenza sono complessivamente determinate in 19.768,52 mln di euro. La prima posta contabile è costituita dall'avanzo presunto di amministrazione proveniente dall'esercizio 2011 e quantificato in 3.054,68 mln di euro (come previsto dall'art. 17 della legge regionale n. 22 del 2011 di approvazione del bilancio preventivo 2012). Il 47,29% delle previsioni complessive è costituito da entrate del Titolo I- Entrate derivanti da tributi propri della Regione, dal gettito dei tributi erariali o di quote di esso devolute alla Regione, mentre le contabilità speciali, con una previsione di 3.884,20 mln di euro, costituiscono mere partite di giro con identica previsione nella parte spese.

Tra gli stanziamenti di spesa, di pari ammontare alle previsioni di entrata, è ricompreso il saldo negativo dell'esercizio precedente² dell'importo di 2.086,00 mln di euro, determinata dalla mancata stipulazione di mutui già autorizzati dalle leggi di bilancio degli esercizi precedenti.

La maggior quota di risorse, pari al 49,44 % delle previsioni complessive, viene destinata all'Area d'intervento 5 -Tutela della salute e solidarietà sociale; all'Area di intervento 4 - Uso, salvaguardia e sviluppo del territorio il 6,37% e all'Area di intervento 6 - Istruzione, attività formative, culturali , sportive e ricreative il 2,16% .

Relativamente alle previsioni iniziali di cassa quelle in entrata superano di 62,5 mln di euro le previsioni di spesa.

² Ai sensi dell'articolo 11, comma 4, l. cont. reg. (n. 40/2001) tra le entrate che si prevede di accertare e le spese di cui si autorizza l'impegno "è iscritto l'eventuale saldo, positivo o negativo, presunto al termine dell'esercizio precedente, tenendo distinta la quota del saldo medesimo determinata da economie di spesa correlate ad entrate vincolate a specifica destinazione, dalla quota dello stesso determinata dalla mancata stipulazione di mutui e prestiti già autorizzati".

Tab. n. 1

PREVISIONI INIZIALI ESERCIZIO 2012				
(in milioni di euro)				
	PREV. INIZIALI COMPETENZA	PERCENTUALE SUL TOTALE	PREV. INIZIALI CASSA	PERCENTUALE SUL TOTALE
ENTRATE				
AVANZO DI AMMINISTRAZIONE	3.054,68	15,45%	453,27	2,07%
FONDO CASSA				
Titolo I - Entrate derivanti da tributi propri della Regione, dal gettito di tributi erariali o di quote di esso devolute alla Regione	9.349,18	47,29%	13.983,17	63,81%
Titolo II - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti di parte corrente dell'Unione Europea, dello Stato e di altri soggetti	537,06	2,72%	517,00	2,36%
Titolo III - Entrate extratributarie	276,11	1,40%	282,21	1,29%
Titolo IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasformazione di capitale, da riscossione di crediti e da trasferimenti in conto capitale	44,30	0,22%	100,15	0,46%
Titolo V - Entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie	2.623,00	13,27%	2.647,18	12,08%
Titolo VI - Entrate per contabilità speciali	3.884,20	19,65%	3.930,10	17,93%
TOTALI	19.768,52	100,00%	21.913,09	100,00%
SPESE				
SALDO NEGATIVO esercizio precedente	2.086,00	10,55%		0,00%
PARTE 1				
Area di intervento 1 - Organi istituzionali	36,49	0,18%	42,86	0,20%
Area di intervento 2 - Affari generali	383,91	1,94%	375,18	1,72%
Area di intervento 3 - Interventi per lo sviluppo economico	423,17	2,14%	273,21	1,25%
Area di intervento 4 - Uso, salvaguardia e sviluppo del territorio	1.258,87	6,37%	835,86	3,83%
Area di intervento 5 - Tutela della salute e solidarietà sociale	9.773,30	49,44%	9.827,76	44,98%
Area di intervento 6 - Istruzione, Attività formative, culturali, sportive e ricreative	426,09	2,16%	361,96	1,66%
Area di intervento 7 - Oneri generali non attribuibili	1.496,49	7,57%	1.756,50	8,04%
PARTE 2				
Area di intervento	0,00	0,00%	0,00%	0,00%
PARTE 3				
Area di intervento 1	3.884,20	19,65%	8.377,27	38,34%
TOTALI	19.768,52	100,00%	21.850,60	100,00%

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

3. La legge di assestamento e le variazioni di bilancio.

Con la legge di assestamento, sulla base delle definitive risultanze contabili dell'esercizio precedente, vengono aggiornati nell'esercizio in corso i residui attivi e passivi, la giacenza di cassa, l'avanzo definitivo di amministrazione dell'esercizio precedente da applicare all'esercizio in corso; vengono inoltre operate tutte quelle

rettifiche e integrazioni alle previsioni di entrate e spese utili ad affrontare le esigenze emerse nei primi mesi di gestione e a riequilibrare, se necessario, il quadro delle risorse disponibili.

Con legge regionale 26 luglio 2012, n. 10 è stata approvata, entro i termini previsti dalla legge sull'ordinamento contabile³, la manovra di assestamento dell'esercizio 2012 che ha rideterminato l'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente in 2.891,33 mln di euro, con una riduzione di 163,36 mln di euro rispetto al dato presunto a inizio esercizio. In relazione alle previsioni di entrate e di spesa la legge di assestamento ha comportato significative variazioni, come risulta dalla tabella n. 2

Sul versante delle entrate si è provveduto alla loro integrazione o modificazione scaturite dalla rideterminazione del loro andamento sia con riferimento alle entrate proprie sia a quelle derivanti da assegnazioni statali a destinazione vincolata; sul versante della spesa si è provveduto ad adeguare le relative allocazioni in coerenza alla programmazione finanziaria di interventi finanziati dalla Comunità Europea nonché alla copertura di oneri improcrastinabili ed urgenti derivanti da interventi prioritari.

Complessivamente le variazioni apportate con la legge di assestamento hanno determinato un aumento di 977,63 mln di euro delle previsioni di competenza di entrata e di spesa; le previsioni di cassa sono aumentate di 269,45 mln di euro per la parte entrate e di 264,65 mln di euro per la parte spesa.

Numerose sono state le variazioni intervenute in corso di esercizio.

Una è stata disposta con legge regionale 24 maggio 2012, n. 5 "*Partecipazione della regione Emilia-Romagna all'associazione rete politecnica regionale*" finalizzata alla costituzione del patrimonio dell'associazione di nuova istituzione con una quota regionale pari a Euro 25.000,00.

Le altre sono state disposte con provvedimento amministrativo in conformità a quanto prevede la l.r. 40/2001 sull'ordinamento contabile e precisamente:

³ Si riporta l'art.30, comma 1, della l.r. 15 novembre 2001, n.40: "*La struttura organizzativa competente in materia di bilancio predispone l'assestamento del bilancio che viene approvato, entro il 31 luglio di ogni anno, dal Consiglio regionale con legge. La legge di assestamento al bilancio provvede:*
a) *all'aggiornamento dell'ammontare dei residui attivi e passivi risultanti alla chiusura dell'esercizio precedente a quello cui il bilancio si riferisce;*
b) *all'aggiornamento dell'eventuale saldo finanziario positivo o negativo risultante all'inizio dell'esercizio cui il bilancio si riferisce e alla rideterminazione dell'ammontare dell'indebitamento eventualmente autorizzato a copertura del saldo finanziario negativo;*
c) *all'aggiornamento dell'ammontare della giacenza di cassa risultante all'inizio dell'esercizio cui il bilancio si riferisce;*
d) *alle variazioni degli stanziamenti delle unità previsionali di base che risultino necessarie, in relazione a quanto previsto alle lettere a), b) e c) per ristabilire l'equilibrio di bilancio secondo quanto disposto dagli articoli 14 e 15;*
e) *a tutte le altre variazioni che si ritengono opportune.*

- 15 deliberazioni di Giunta regionale di variazione di prelievo dal fondo spese obbligatorie in base all'articolo 25 – Fondo di riserva per spese obbligatorie - della citata legge;
- 18 deliberazioni di Giunta regionale di variazione di prelievo dai fondi speciali per leggi settoriali in base agli articoli 28 "Fondi speciali" e 31 "Variazioni di bilancio" comma 2 lettera d);
- 65 deliberazioni di Giunta regionale di variazione compensativa fra capitoli e Unità Previsionali di Base a norma dell'articolo 31 "Variazioni di bilancio" comma 4 lettere a) e b) per consentire maggiore flessibilità alla gestione del bilancio di previsione;
- 29 deliberazioni di Giunta regionale di variazione per assegnazioni dello Stato vincolate a scopi specifici a norma dell'articolo 31 "Variazioni di bilancio" comma 4 lettera a); tali variazioni si sono rese necessarie per l'iscrizione di assegnazioni non preventivabili e quantificabili in sede di predisposizione del bilancio di previsione e assestamento;
- 6 deliberazioni di Giunta regionale di variazione per contributi dell'Unione Europea vincolati a scopi specifici a norma dell'articolo 31 "Variazioni di bilancio" comma 4 lettera a); tali variazioni si sono rese necessarie per l'iscrizione dei fondi per la realizzazione di alcuni programmi comunitari;
- 4 deliberazioni di Giunta regionale di variazione per contributi e trasferimenti da altri soggetti vincolati a scopi specifici a norma dell'articolo 31 "Variazioni di bilancio" comma 4 lettera a);
- 2 deliberazioni di Giunta regionale di variazione agli stanziamenti dei capitoli delle contabilità speciali a norma dell'articolo 31 "Variazioni di bilancio" comma 2 lettera f);
- 21 deliberazioni di Giunta regionale di variazione per prelievo dal fondo di riserva di cassa a norma dell'articolo 26 "Fondo di riserva del bilancio di cassa"; tali variazioni sono motivate dall'esigenza di far fronte ai maggiori pagamenti che si sono resi necessari nel corso dell'esercizio rispetto agli stanziamenti disposti in sede previsionale.

A norma della legge regionale sull'ordinamento contabile 40/2001 le variazioni di bilancio vanno deliberate entro il 30 novembre, ad eccezione di quelle necessarie all'integrazione o all'istituzione di nuove unità previsionali di base per l'iscrizione delle entrate derivanti da assegnazioni vincolate a scopi specifici dello Stato, dell'Unione Europea e di altri soggetti, nonché l'iscrizione delle relative spese quando le stesse siano tassativamente regolate dalla legislazione in vigore: l'unica deliberazione di variazione assunta dopo il 30 novembre è la n. 2059 del 28 dicembre 2012 e rientra

nella predetta eccezione essendo relativa all'iscrizione in entrata di assegnazioni della Stato per il Fondo Sanitario Nazionale.

Sulla base dei dati esposti, acquisiti dall'amministrazione regionale nel corso dell'istruttoria, comprensivi di tutte le variazioni apportate in corso di esercizio ed anche oltre l'assestamento, le previsioni definitive di competenza pareggiano in 20.986,35 mln di euro; l'aumento, rispetto alle previsioni iniziali comprensive dell'avanzo di amministrazione, è di 1.217,83 mln di euro, corrispondente al 6.16% delle previsioni iniziali.

Con riferimento al bilancio di cassa la variazione netta in aumento delle previsioni di entrata è stata di 510 mln di euro mentre per la parte spesa si è registrato un aumento di 505 mln di euro.

VARIAZIONE PREVISIONE DI COMPETENZA									
(in milioni di euro)									
	PREV. INIZIALI	Var. L.R. n. 5/12		VAR. Legge di assestamento n. 10/12		VAR. da provv. di Giunta		PREV. FINALI	
		+	-	+	-	+	-		
ENTRATE									
AVANZO DI AMMINISTRAZIONE	3.054,68	0,00	0,00		163,36	0,00	0,00	2.891,33	
Titolo I - Entrate derivanti da tributi propri della Regione, dal gettito di tributi erariali o di quote di esso devolute alla Regione	9.349,18	0,00	0,00	222,86	191,01	0,00	0,00	9.381,03	
Titolo II - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti di parte corrente dell'Unione Europea, dello Stato e di altri soggetti	537,06	0,00	0,00	247,53	192,56	197,66	0,00	789,69	
Titolo III - Entrate extratributarie	276,11	0,00	0,00	1,12	0,02	0,00	0,00	277,21	
Titolo IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasformazione di capitale, da riscossione di crediti e da trasferimenti in conto capitale	44,30	0,00	0,00	122,95	23,39	34,04	0,00	177,89	
Titolo V - Entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie	2.623,00	0,00	0,00	94,00	313,00	0,00	0,00	2.404,00	
Titolo VI - Entrate per contabilità speciali	3.884,20	0,00	0,00	1.172,50	0,00	8,50	0,00	5.065,20	
TOTALI	19.768,52	0,00	0,00	1.860,97	883,34	240,20	0,00	20.986,35	
				977,63					
SPESE									
SALDO NEGATIVO esercizio precedente	2.086,00				136,00			1.950,00	
PARTE 1									
Area di intervento 1 - Organi istituzionali	36,49	0,00	0,00	0,02	2,10	0,00	0,00	34,41	
Area di intervento 2 - Affari generali	383,91	0,00	0,00	17,31	19,73	10,21	1,82	389,88	
Area di intervento 3 - Interventi per lo sviluppo economico	423,17	0,00	0,00	64,54	81,45	18,94	14,96	410,25	
Area di intervento 4 - Uso, salvaguardia e sviluppo del territorio	1.258,87	0,00	0,00	152,01	194,64	173,56	68,48	1.321,33	
Area di intervento 5 - Tutela della salute e solidarietà sociale	9.773,30	0,00	0,00	558,04	756,29	203,85	0,29	9.778,61	
Area di intervento 6 - Istruzione, Attività formative, culturali, sportive e ricreative	426,09	0,025	0,025	41,60	63,97	81,04	41,57	443,19	
Area di intervento 7 - Oneri generali non attribuibili	1.496,49	0,00	0,00	295,11	69,32	0,00	128,79	1.593,49	
PARTE 2								0,00	
Area di intervento	0,00							0,00	
PARTE 3								0,00	
Area di intervento 1	3.884,20			1.172,50		8,50		5.065,20	
TOTALI	19.768,52	0,025	0,025	2.301,13	1.323,50	496,09	255,898843	20.986,35	
				977,63					

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

VARIAZIONE PREVISIONE DI CASSA								
(in milioni di euro)								
	PREV. INIZIALI	Var. L.R. n. 5/12		VAR. Legge di assestamento n. 10/12		VAR. da provv. di Giunta		PREV. FINALI
		+	-	+	-	+	-	
ENTRATE								
FONDO CASSA	453,27			206,67				659,94
Titolo I - Entrate derivanti da tributi propri della Regione, dal gettito di tributi erariali o di quote di esso devolute alla Regione	13.983,17	0,00	0,00	218,00	1.320,00	0,00	0,00	12.881,17
Titolo II - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti di parte corrente dell'Unione Europea, dello Stato e di altri soggetti	517,00	0,00	0,00	245,74	137,67	197,66	0,00	822,73
Titolo III - Entrate extratributarie	282,21	0,00	0,00	1,12	0,18	0,00	0,00	283,16
Titolo IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasformazione di capitale, da riscossione di crediti e da trasferimenti in conto capitale	100,15	0,00	0,00	122,95	20,44	34,04	0,00	236,70
Titolo V - Entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie	2.647,18	0,00	0,00	94,00	313,25	0,00	0,00	2.427,93
Titolo VI - Entrate per contabilità speci	3.930,10	0,00	0,00	1.172,50		8,50	0,00	5.111,10
TOTALI	21.913,09	0,00	0,00	2.060,98	1.791,54	240,20	0,00	22.422,74
				269,45				
SPESE								
PARTE 1								
Area di intervento 1 - Organi istituzionali	42,86	0,00	0,00	0,02	8,46	0,015	0,00	34,43
Area di intervento 2 - Affari generali	375,18	0,00	0,00	11,42	19,15	63,87	1,61	429,73
Area di intervento 3 - Interventi per lo sviluppo economico	273,21	0,00	0,00	46,31	31,91	111,54	14,96	384,20
Area di intervento 4 - Uso, salvaguardia e sviluppo del territorio	835,86	0,00	0,00	109,23	64,27	246,03	68,36	1.058,49
Area di intervento 5 - Tutela della salute e solidarietà sociale	9.827,76	0,00	0,00	298,68	82,94	299,72	0,29	10.342,93
Area di intervento 6 - Istruzione, Attività formative, culturali, sportive e	361,96	0,025	0,025	14,02	30,57	105,56	22,66	428,31
Area di intervento 7 - Oneri generali non attribuibili	1.756,50	0,00	0,00	173,47	16,59	0,00	487,19	1.426,20
PARTE 2		0,00	0,00					0,00
Area di intervento	0,00	0,00	0,00					0,00
PARTE 3		0,00	0,00					0,00
Area di intervento 1	8.377,27	0,00	0,00	1.172,50	1.307,11	8,50		8.251,16
TOTALI	21.850,60	0,025	0,025	1.825,64	1.560,99	835,24	595,05	22.355,43
				264,65				

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

4. Gli equilibri di bilancio in sede di previsione e di assestamento.

Gli equilibri di bilancio di competenza e di cassa, valutati sulla base della disciplina dettata negli artt. 14 e 15 della legge regionale di contabilità, risultano rispettati nell'esercizio 2012.

Più in dettaglio, l'equilibrio di competenza – la cui attuazione trova un primo riscontro confrontando le risultanze della precedente tabella che evidenzia previsioni in entrate e di spesa di pari importo – è stato realizzato in sede previsionale mediante l'autorizzazione a contrarre mutui o prestiti obbligazionari coperti con mezzi regionali per l'importo di 2.404 mln di euro.

La descritta costruzione dell'equilibrio del bilancio trova fondamento normativo statale nell'art. 5, comma 2, d.lgs. 76/2000⁴ che abilita le Regioni a coprire, in sede previsionale, i disavanzi della gestione di competenza con l'autorizzazione alla contrazione di finanziamenti che vengono definiti "a pareggio" per la loro funzione di riequilibrare i bilanci di competenza.

Tale principio è stato poi recepito dal legislatore regionale all'art. 34, comma 1 e 4, della l.r. n.40/2001⁵. Attraverso la descritta modalità del bilancio in disavanzo con contestuale autorizzazione del mutuo a pareggio viene conferita maggior organicità alla politica di spesa annuale in quanto la Regione è in grado di allocare in un'unica occasione (quella della formazione del bilancio annuale), all'inizio dell'esercizio, tutte le risorse (mutui) che ritiene di poter acquisire nel periodo di riferimento del bilancio.

Per le previsioni di cassa, l'equilibrio del bilancio emerge dalla situazione rappresentata nella tabella n. 3, posto che il totale dei pagamenti autorizzati, iniziali e definitivi, non è superiore al totale delle entrate di cui si prevede la riscossione e alla presunta giacenza di cassa (art. 15 della l. r. n. 40/ 2001).

Del rispetto degli ulteriori vincoli posti dalla medesima legge di contabilità, si dà conto nelle successive tabelle n. 4 e n. 5, nei diversi momenti del bilancio di previsione e dell'assestamento.

⁴ Si riporta l'art.5, comma 2 del D.Lgs 76/2000 : "il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno può essere superiore alle entrate che si prevede di accertare nel medesimo esercizio, purchè il relativo disavanzo sia coperto da mutui e altre forme di indebitamento autorizzati con la legge di approvazione del bilancio nei limiti di cui all'art. 23."

⁵ Si riportano i commi 1 e 4 dell'art. 34 della legge regionale 15 novembre 2011, n.40.

1. La contrazione di mutui o l'emissione di prestiti da parte della Regione è autorizzata esclusivamente con la legge di approvazione del bilancio o con le leggi di variazione dello stesso, a copertura del disavanzo esistente fra il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno ed il totale delle entrate che si prevede di accertare nel corso dell'esercizio di competenza.

4. Il disavanzo di cui al comma 1 del presente articolo non potrà in ogni caso essere di importo superiore al totale delle spese d'investimento erogabili in capitale, escluse fra queste le spese finanziate con assegnazioni dello Stato e dell'Unione Europea vincolate; comprese, invece, le spese per l'assunzione di partecipazioni in società finanziarie a norma dell'[articolo 10, comma 1 della legge 16 maggio 1970, n. 281](#), nonché la quota parte del saldo finanziario negativo dell'esercizio precedente determinata dalla mancata stipulazione di mutui già autorizzati dalla legge di bilancio di quell'esercizio.

Tab. n. 4

PROSPETTO DIMOSTRATIVO DELL'EQUILIBRIO DEL BILANCIO PREVENTIVO INIZIALE	
Dati desunti dal Bilancio e altri allegati come approvati dalla L.R. 22/2011 artt. 5, 11, 22, 23 d.lgs 28 marzo 2000 n. 76 - artt. 14, 24, 33, 34 L. R. n. 40 del 15 novembre 2001 esercizio 2012	
(in milioni di euro)	
1)	Totale delle entrate che si prevede di accertare per l'esercizio 2012 (avanzo presunto di amministrazione + Titoli 1° - 2° -3° - 4° - 5°). 15.884,32
2)	A detrarre: 3.201,67
a)	Entrate derivanti dall'assunzione di mutui e prestiti obbligazionari, al netto di quelli autorizzati a ripiano disavanzi sanità e trasporti e da altre leggi speciali ante 2002 e utilizzati in competenza 2012. 2.623,00
b)	Entrate derivanti dall'assegnazione o dal riparto di fondi statali o dell'Unione europea con destinazione specifica. 578,67
3)	Tetto massimo delle spese di cui si può autorizzare l'impegno per spese di mezzi regionali da coprire con entrate correnti 12.682,65
4)	Totale impegno di spesa autorizzato. 15.884,32
	A detrarre: 3.203,10
	A. spese finanziate con entrate a destinazione specifica; 578,67
	B. spese per ulteriori investimenti e partecipazioni finanziarie dell'anno; 538,43
	C. quota parte del saldo negativo. 2.086,00
	Totale impegno di spesa autorizzato per spese di mezzi regionali da coprire con risorse correnti. 12.681,22

Fonte: elaborazione Corte dei conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

Tab. n. 5

PROSPETTO DIMOSTRATIVO DELL'EQUILIBRIO DEL BILANCIO DI ASSESTAMENTO	
Dati desunti dal Bilancio e altri allegati come approvati dalla L.R. 10/2012 di assestamento; artt. 5, 11, 22, 23 d.lgs 28 marzo 2000 n. 76 - artt. 14, 24, 33, 34 L. R. n. 40 del 15 novembre 2001 esercizio 2012	
(in milioni di euro)	
1)	Totale delle entrate che si prevede di accertare per l'esercizio 2012 (avanzo presunto di amministrazione + Titoli 1° - 2° -3° - 4° - 5°). 15.689,45
2)	A detrarre: 2.982,67
a)	Entrate derivanti dall'assunzione di mutui e prestiti obbligazionari, al netto di quelli autorizzati a ripiano disavanzi sanità e trasporti e da altre leggi speciali ante 2002 e utilizzati in competenza 2012. 2.404,00
b)	Entrate derivanti dall'assegnazione o dal riparto di fondi statali o dell'Unione europea con destinazione specifica. 578,67
3)	Tetto massimo delle spese di cui si può autorizzare l'impegno per spese di mezzi regionali da coprire con entrate correnti 12.706,78
4)	Totale impegno di spesa autorizzato 15.689,45
	A detrarre: 2.985,04
	A. spese finanziate con entrate a destinazione specifica; 578,67
	B. spese per ulteriori investimenti e partecipazioni finanziarie dell'anno; 456,37
	C. quota parte del saldo negativo; 1.950,00
	D. spese per disavanzi pregressi autorizzati nella competenza 2012.
	Totale impegno di spesa autorizzato per spese di mezzi regionali da coprire con risorse correnti. 12.704,41

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

III. Il rendiconto generale dell'esercizio 2012.

1. Il progetto di legge.

Nella Regione Emilia-Romagna, l'articolo 65 l.r. 15 novembre 2001, n. 40 – recante la disciplina in materia di ordinamento contabile regionale - prevede che il rendiconto generale predisposto dalla struttura organizzativa competente in materia di bilancio, è presentato dalla Giunta regionale al Consiglio entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello dell'esercizio finanziario cui si riferisce ed è approvato con legge regionale entro il 31 dicembre dello stesso anno, prima del bilancio di previsione.

Per l'esercizio finanziario 2012 il progetto di legge sul rendiconto generale è stato approvato dalla Giunta il 24 giugno 2013 con deliberazione n. 854, pubblicato sul bollettino ufficiale della Regione Emilia-Romagna- Supplemento speciale n. 200 del 26 giugno 2013 e con comunicazione via email del 18 luglio 2013 il Servizio Bilancio e Finanze della Regione ha informato la Sezione della avvenuta pubblicazione sul Bollettino ufficiale Telematico.

Il rendiconto è costituito dai seguenti documenti:

- 1) progetto di legge per l'approvazione del rendiconto generale e relazione tecnica al rendiconto;
- 2) conto del bilancio – parte entrata (allegato 1);
- 3) conto del bilancio – parte spesa (allegato 2);
- 4) conto generale del patrimonio (allegato 3);
- 5) tabella A- Elenco delle variazioni apportate al bilancio di previsione - parte entrata (allegato 4);
- 6) tabella B – Elenco delle variazioni apportate al bilancio di previsione - parte spesa (allegato 5);
- 7) prospetti delle entrate e delle uscite dei dati Siope e la relativa situazione delle disponibilità liquide (allegato 6).

Completano il rendiconto i seguenti documenti:

- il conto del Tesoriere (approvato con determinazione del 26 aprile 2013, n. 4378 del Responsabile del Servizio Bilancio e Finanze);
- la determinazione di ricognizione dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2012, del 26 aprile 2013, n. 4379 come rettificata dalla n. 4762 del 7 maggio 2013 del Responsabile del Servizio Bilancio e Finanze.

2. I risultati della gestione di competenza.

Nella tabella che segue sono riportati i dati relativi agli accertamenti di competenza

Tab. n. 6

ENTRATE DI COMPETENZA- ESERCIZIO 2012	
(in milioni di euro)	
ENTRATE/ACCERTAMENTI	
Entrate correnti	10.367,93
Entrate in conto capitale	93,27
Entrate per contabilità speciali	2.910,19
TOTALE DELLE ENTRATE	13.371,39

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

Nel 2012 sono state complessivamente accertate entrate per 13.371,39 mln di euro, costituite per il 77,5% da entrate correnti, per lo 0,7% da entrate derivanti da alienazioni, da trasformazione di capitale, da riscossione di crediti e da trasferimenti in conto capitale, allocate al Titolo IV, e per il 21,8% da entrate per contabilità speciali che costituiscono mere partite di giro.

Nella tabella che segue sono riportati i dati relativi agli impegni di competenza.

Tab. n. 7

SPESE DI COMPETENZA - ESERCIZIO 2012	
(in milioni di euro)	
SPESE/IMPEGNI	
PARTE 1	
Spese effettive per il conseguimento delle finalità dell'Ente	10.978,57
PARTE 2	
Spese conseguenti ad operazioni finanziarie non modificative del patrimonio regionale	0,00
PARTE 3	
Contabilità speciali	2.910,19
TOTALE DELLE SPESE	13.888,76

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

Nel 2012 sono stati complessivamente assunti impegni per 13.888,76 mln di euro, costituiti per il 79,05% da spese della Parte 1 - Spese effettive per il conseguimento delle finalità dell'Ente e per il 20,95% da spese per contabilità speciali. Non sono stati assunti impegni nella Parte 2 delle spese non dovendo sostenere oneri per rimborso di anticipazioni passive di cassa.

Il risultato della gestione di competenza presenta un saldo negativo, pari a - 517,37 mln di euro, determinato dalle maggiori spese sostenute dall'Amministrazione regionale rispetto alle risorse accertate nell'esercizio.

Al saldo di competenza negativo deve esser aggiunto l'importo di euro 941,33 mln di euro, quale avanzo netto di amministrazione dell'esercizio 2011 applicabile al bilancio 2012 (cfr. art. 2 del progetto di legge). Da tale operazione deriva che l'esercizio 2012 si è chiuso con un avanzo contabile pari a 423,96 mln di euro, dato dalla differenza tra le entrate complessive (sommatoria tra le entrate di competenza e l'avanzo netto di amministrazione 2011) e le spese di competenza 2012 (cfr. art. 4 del progetto di legge).

3. I risultati della gestione di cassa.

La tabella che segue espone i dati relativi alla gestione dei pagamenti e delle riscossioni effettuati nell'esercizio 2012.

Tab. n. 8

GESTIONE DI CASSA-ESERCIZIO 2012	
	(in milioni di euro)
Fondo cassa iniziale	659,94
Riscossioni	13.130,15
Totale entrate	13.790,09
Pagamenti	13.565,63
Totale Uscite	13.565,63
Saldo	224,46

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

I pagamenti complessivi hanno superato le riscossioni per un importo, pari a 435,48 mln di euro, che ha trovato copertura nel fondo cassa esistente a inizio esercizio pari a 659,94 mln di euro; il saldo della gestione di cassa a fine esercizio si mantiene positivo e risulta pari a 224,46 mln di euro.

4. I risultati della gestione dei residui.

La tabella che segue espone i dati relativi alla gestione dei residui attivi e passivi svolta nell'esercizio 2012.

Tab. n. 9

GESTIONE RESIDUI-ESERCIZIO 2012	
	(in milioni di euro)
Residui Attivi	
originati dalla competenza	2.317,73
originati da esercizi precedenti	5.397,78
Totale dei residui attivi al 31.12.2012	7.715,51
Residui Passivi	
originati dalla competenza	2.601,91
originati da esercizi precedenti	4.669,36
Totale dei residui passivi al 31.12.2012	7.271,27

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

A fine esercizio 2012 i residui attivi, complessivamente rideterminati a seguito delle operazioni di ricognizione, ammontano a 7.715,51 mln di euro; quelli provenienti dagli esercizi 2011 e precedenti, sono 5.397,78 mln di euro, pari al 70 % del totale; quelli formatisi nell'esercizio di competenza ammontano a 2.317,73 mln e costituiscono il 30 % dell'importo complessivo.

L'ammontare complessivo dei residui passivi a fine esercizio 2012, a seguito delle operazioni di riaccertamento, viene determinato in 7.271,27 mln di euro; quelli provenienti dagli esercizi 2011 e precedenti, sono 4.669,36 mln di euro, pari al 64,22% del totale; quelli formatisi nell'esercizio di competenza ammontano a 2.601,91 mln e costituiscono il 35,78 % dell'importo complessivo.

La gestione dei residui si chiude al 31 dicembre 2012 con un saldo positivo di 444,24 mln di euro.

5. Il risultato di amministrazione.

L'articolo 10 del progetto di legge contiene la determinazione dell'avanzo netto di amministrazione per l'esercizio 2012 secondo quanto riportato nella seguente tabella

Tab. n. 10

AVANZO D'AMMINISTRAZIONE AL 31.12. 2012	
	(in milioni di euro)
Fondo cassa al 31.12.2012	224,46
Residui attivi totali	7.715,51
Residui passivi totali	7.271,27
Differenza positiva	444,24
Avanzo netto di amministrazione al 31.12.2012	668,70

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

Nella tabella che segue vengono indicati i valori espressi in milioni di euro del risultato di amministrazione, delle economie vincolate e dei residui perenti nel triennio 2010-2012 al fine di valutare se e quanta parte dell'avanzo di amministrazione possa essere considerato un avanzo libero, destinabile al finanziamento di nuove decisioni di spesa.

Dai dati rappresentati emerge che, pur in presenza di un valore positivo del risultato di amministrazione del 2012 e dei precedenti esercizi finanziari presi in considerazione, la sommatoria delle economie vincolate e dei residui perenti è di un importo ben maggiore rispetto all'avanzo di amministrazione. Tale posta contabile potrebbe essere, pertanto, interamente assorbita per la copertura di diverse tipologie

di spesa che l'Amministrazione regionale è obbligata a sostenere in quanto derivanti da vincoli di legge o in quanto finanziate da entrate a destinazione vincolata.

Tab. n. 11

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE - ECONOMIE VINCOLATE - RESIDUI PERENTI			
	(in milioni di euro)		
Descrizione	2010	2011	2012
Risultato di amministrazione	1.357,87	941,33	668,7
Economie vincolate	964,12	650,17	557,08
Residui perenti complessivi	401,78	419,29	521,39
Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna			

IV. La gestione delle entrate.

1. Le entrate regionali.

L'articolo 2 del progetto di legge relativo al rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2012 riporta le risultanze delle entrate di competenza.

Tale disposizione prevede che *"il totale delle entrate accertate nell'esercizio finanziario 2012 per la competenza propria dell'esercizio stesso, risulta stabilito dal Rendiconto generale del bilancio in Euro 13.371.387,857,04 cui vanno aggiunti Euro 941.326.831,62, quale avanzo netto di amministrazione dell'esercizio 2011 applicato al bilancio 2012. Le entrate complessive ammontano pertanto ad Euro 14.312.714.688,66. Sul totale delle entrate accertate: Euro 11.053.658.112,24 sono state riscosse e versate; Euro 2.317.729.744,80 sono rimaste da riscuotere"*.

Tab. n.12

GESTIONE DELLE ENTRATE DI COMPETENZA - esercizio 2012				
				(in milioni di euro)
Entrate per titoli	Stanziamiento definitivo	Accertamenti	Riscossioni in conto competenza	Residui attivi da riportare
Titolo I - Entrate derivanti da tributi propri della Regione, dal gettito di tributi erariali o di quote di esso devolute alla Regione.	9.381,03	9.339,20	7.437,19	1.902,00
Titolo II - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti di parte corrente dell'Unione Europea, dello Stato e di altri soggetti.	789,69	732,29	359,39	372,90
Tit. III - Entrate extratributarie.	277,21	296,45	294,80	1,64
Tit. IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasformazione di capitale, da riscossione di crediti e da trasferimenti in conto capitale.	177,89	93,27	85,28	7,99
Tit. V - Entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie.	2.404,00	0	0	0
Tit. VI - Entrate per contabilità speciali.	5.065,20	2.910,19	2.876,99	33,20
TOTALE GENERALE	18.095,02	13.371,39	11.053,66	2.317,73

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

Dalla tabella che precede - nella quale sono riportate le risultanze della gestione delle entrate di competenza - emerge che, su un totale di previsioni definitive delle entrate di competenza pari a 18.095 mln di euro (escluso l'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente), sono state accertate entrate per 13.371 mln di euro che corrispondono al 73,90% delle previsioni. Le riscossioni, che rappresentano l'82,67% degli accertamenti, sono pari a 11.054 mln di euro. Non sono stati ancora riscossi, come residui attivi, 2.318 mln di euro, che corrispondono al 17,33% delle entrate accertate.

Nella relazione al progetto di legge la Regione ha precisato che *"i minori accertamenti netti per complessivi Euro 4.724 milioni sono il risultato di maggiori accertamenti per Euro 176 milioni e minori accertamenti per Euro 4.899 milioni, gran parte dei quali riguardanti partite che si compensano con minori spese. Per quanto concerne i minori accertamenti, gli importi più significativi sono iscritti nel titolo V*

(Euro 2.404 milioni), in quanto non è stato necessario ricorrere alla contrazione di mutui (art. 34 della L.R. 40/2001) e nel titolo VI (Euro 2.155 milioni) relativamente alla anticipazione mensile dello Stato destinata al finanziamento della spesa sanitaria.”

Nelle tabelle n. 13 e n. 14 si riporta l'andamento delle entrate, ad esclusione delle entrate del Titolo VI (contabilità speciali), relativamente al triennio 2010-2012.

L'accertamento delle entrate, al netto di quelle per contabilità speciali (Tit.VI), per l'esercizio 2012, è stato di 10.461 mln di euro, con un aumento del 4,02% rispetto al 2011 e con una variazione nel triennio dello 0,17%.

La ripartizione, in termini percentuali, degli accertamenti per l'anno 2012 è la seguente:

- Titolo I (tributi propri e quote di tributi erariali) 89,27%;
- Titolo II (assegnazioni statali) 7,00%;
- Titolo III (entrate extratributarie) 2,83%;
- Titolo IV (alienazione beni, trasformazione di capitale, riscossione di crediti e trasferimento in c/capitale) 0,89%.
- Nessun accertamento per il Titolo V (Entrate da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie).

Analizzando i singoli titoli delle entrate regionali emerge che:

- per il Titolo I l'accertamento continua a registrare anche nel 2012 un incremento positivo (0,78%) rispetto alla variazione registrata nel 2011 (1,57%); nel triennio la variazione media si è attestata a +1,18%; relativamente alla riscossione si registra una riduzione di -6,10% rispetto all'anno 2011 e di -20,48% nel 2011 rispetto all'anno 2010; la variazione media del triennio 2010-2012 è stata del -13,29%.
- per il Titolo II l'accertamento nell'anno 2012 presenta un aumento pari al 27,25% rispetto alla diminuzione registrata nel 2011 (-43,86%); nel triennio la variazione media è stata di -8,30%. La riscossione ha fatto registrare un decremento del -20,96% nel 2012 rispetto al 2011 e del -19,05% nel 2011 rispetto al 2010. La variazione media del triennio 2010-2012 è stata del -20,01%.
- per il Titolo III l'accertamento nell'anno 2012 confermando l'incremento già avuto nel 2011 (28,35%) è aumentato del 130,75%; la variazione percentuale media nel triennio è stata del 79,55%; anche la riscossione si è incrementata del 129,46% rispetto al 2011 e del 28,38%, nel 2011 rispetto al 2010; la variazione media nel triennio è stata del 78,92%.
- per il Titolo IV gli accertamenti nell'anno 2012 registrano un incremento del 7,78% rispetto al 2011 ed una diminuzione del -55,27% nel 2011 rispetto al 2010; la variazione percentuale media nel triennio è stata di -23,75%; la

riscossione ha fatto registrare nel 2012 un aumento del 12,70% rispetto al 2011 ed un aumento del 59,54% rispetto al 2010; la variazione percentuale media nel triennio è stata del 36,12%;

- per il Titolo V (mutui, prestiti e altre operazioni creditizie) l'accertamento del settore nel 2012 è stato pari a zero in quanto, come già avvenuto negli anni precedenti, non è stato necessario ricorrere alla contrazione di mutui; la riscossione ha fatto registrare un incremento del 62,41% nel 2012 rispetto al 2011 e dell' 8.700,00% nel 2011 rispetto al 2010; la variazione percentuale media nel triennio è stata di 4.381,21%.

Quanto alla composizione delle entrate tributarie, anticipando quanto sarà osservato a proposito della Tabella n. 14, si rileva come esse siano relative per il 49,79% a tributi propri (cat. I). Nel 2011 la quota di tributi propri era stata del 47,90% e nel 2009 47,99%.

Con riferimento ai dati riportati nella tabella n. 14 anche per l'esercizio 2012 la differenza tra le previsioni definitive e gli accertamenti è determinata quasi integralmente dalla mancata stipulazione di mutui.

Relativamente al rapporto tra le riscossioni di competenza e le previsioni definitive (-37,25% a fronte di -38,53% nel 2011) si rileva come esso derivi, oltre che dal mancato ricorso ai mutui, dal mancato introito di tributi di cui al titolo I.

Tab. n. 13

ENTRATE REGIONALI - ANDAMENTO DEGLI ACCERTAMENTI E DELLE RISCOSSIONI NEL TRIENNIO 2010-2012 (*)

(in milioni di euro)

	ACCERTAMENTI DI COMPETENZA			Variaz. %	Variaz. %	Variaz.%	Variaz.%
	2010	2011	2012	2011/2010	2012/2011	2012/2010	media nel triennio
Titolo I - Entrate da tributi propri della Regione	9.123,40	9.266,85	9.339,19	1,57	0,78	2,37	1,18
Titolo II - Entrate da contributi e trasferimenti	1.025,00	575,46	732,29	-43,86	27,25	-28,56	-8,30
Titolo III - Entrate extratributarie	100,09	128,47	296,45	28,35	130,75	196,18	79,55
Titolo IV - Entrate da alienazioni, da trasformazione di capitale, da riscossione crediti e da trasferimenti in conto capitale.	193,49	86,54	93,27	-55,27	7,78	-51,80	-23,75
Titolo V - Entrate da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE	10.441,98	10.057,32	10.461,20	-3,68	4,02	0,18	0,17
	RISCOSSIONI TOTALI			Variaz. %	Variaz. %	Variaz.%	Variaz.%
	2010	2011	2012	2011/2010	2012/2011	2012/2010	media nel triennio
Titolo I - Entrate da tributi propri della Regione	12.185,83	9.690,34	9.099,65	-20,48	-6,10	-25,33	-13,29
Titolo II - Entrate da contributi e trasferimenti correnti della UE, dello Stato e altri.	872,71	706,45	558,35	-19,05	-20,96	-36,02	-20,01
Titolo III - Entrate extratributarie	100,08	128,48	294,81	28,38	129,46	194,57	78,92
Titolo IV - Entrate da alienazioni, da trasformazione di capitale, da riscossione crediti e da trasferimenti in conto capitale.	86,02	137,24	154,67	59,54	12,70	79,81	36,12
Titolo V - Entrate da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie.	0,13	11,44	18,58	8700,00	62,41	14192,31	4381,21
TOTALE	13.244,77	10.673,95	10.126,06	-19,41	-5,13	-23,55	-12,27

*(al netto delle entrate per contabilità speciali - Tit.VI.)

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

Tab. n. 14

Entrate regionali triennio 2010/2012 (*) - PREVISIONI - ACCERTAMENTI - RISCOSSIONI (competenza dell'anno e dati di cassa)

(in milioni di euro)

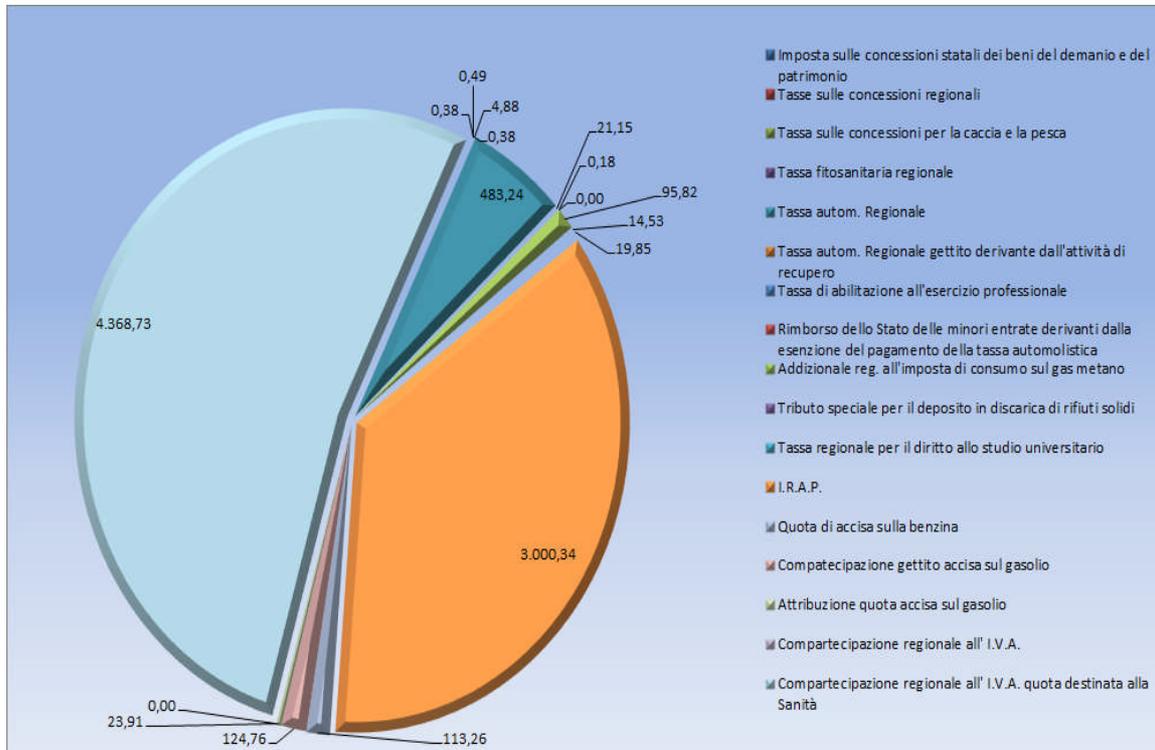
	Previsioni definitive		Accertamenti competenza	Variazioni % = [(C)-(A)]/A	Riscossioni		Variazioni %		
	competenza	cassa			competenza	compet. + residui	= [(D)-(A)]/A	= [(E)-(B)]/B	
	(A)	(B)			(C)	(D)	(E)		
2010									
Titolo I	Entrate da tributi propri della Regione	9.035,55	13.856,53	9.123,40	0,97	6.798,30	12.185,83	-24,76	-12,06
Titolo II	Entrate da contributi e trasferimenti correnti della UE, dello Stato e altri	987,84	894,61	1.025,00	3,76	720,86	872,71	-27,03	-2,45
Titolo III	Entrate extratributarie	46,55	55,60	100,09	115,02	100,07	100,08	114,97	80,00
Titolo IV	trasferimenti in conto capitale	219,95	299,08	193,49	-12,03	54,32	86,02	-75,30	-71,24
Titolo V	Entrate da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie	2.774,00	2.798,68	0,00	-100,00	0,00	0,13	-100,00	-100,00
TOTALE		13.063,89	17.904,50	10.441,98	7,72	7.673,55	13.244,77	-112,12	-105,74
2011									
Titolo I	Entrate da tributi propri della Regione	9.225,55	13.718,06	9.266,85	0,45	7.211,74	9.690,34	-21,83	-29,36
Titolo II	Entrate da contributi e trasferimenti correnti della UE, dello Stato e altri	599,02	632,22	575,46	-3,93	350,03	706,45	-41,57	11,74
Titolo III	Entrate extratributarie	84,07	95,88	128,47	52,81	128,46	128,48	52,80	34,00
Titolo IV	trasferimenti in conto capitale	92,84	152,39	86,54	-6,79	74,66	137,24	-19,58	-9,94
Titolo V	Entrate da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie	2.630,00	2.635,20	0,00	-100,00	0,00	11,44	-100,00	-99,57
TOTALE		12.631,48	17.233,75	10.057,32	-57,46	7.764,89	10.673,95	-130,18	-93,13
2012									
Titolo I	Entrate da tributi propri della Regione	9.381,03	12.881,17	9.339,19	-0,45	7.437,19	9.099,65	-20,72	-29,36
Titolo II	Entrate da contributi e trasferimenti correnti della UE, dello Stato e altri	789,69	822,73	732,29	-7,27	359,39	558,35	-54,49	-32,13
Titolo III	Entrate extratributarie	277,21	283,16	296,45	6,94	294,80	294,81	6,35	4,11
Titolo IV	trasferimenti in conto capitale	177,89	236,70	93,27	-47,57	85,28	154,67	-52,06	-34,66
Titolo V	Entrate da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie	2.404,00	2.427,93	0,00	-100,00	0,00	18,58	-100,00	-99,23
TOTALE		13.029,82	16.651,69	10.461,20	-148,34	8.176,66	10.126,06	-220,93	-191,27

(*) Al netto delle entrate per contabilità speciali - Tit. VI.

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

2. Le entrate tributarie.

Nel grafico sotto riportato è evidenziata la distribuzione, in milioni di euro, degli accertamenti del titolo I delle entrate.



Nelle tabelle n. 15, 16 e 17 [previsione (n. 15), accertamento (n. 16) e riscossione (n. 17)] è evidenziato l'andamento, a consuntivo, delle entrate del Titolo I – distinte nelle due categorie entrate tributarie proprie ed entrate tributarie devolute dallo Stato - relativamente al periodo 2010-2012.

ENTRATE TRIBUTARIE PROPRIE E DEVOLUTE DALLO STATO					
ANNI 2010 - 2012					
PREVISIONI (COMPETENZA)					
(in milioni di euro)					
DESCRIZIONE	2010	2011	2012	VAR. % 11/10	VAR. % 12/11
TITOLO 1, categoria 1					
Imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio	0,20	0,20	0,20	0,00	0,00
Tasse sulle concessioni regionali	0,50	0,50	0,50	0,00	0,00
Tassa sulle concessioni per la caccia e la pesca	5,00	5,00	5,00	0,00	0,00
Tassa fitosanitaria regionale	0,25	0,25	0,25	0,00	0,00
Tassa autom. Regionale	422,50	460,00	445,00	8,88	
Tassa autom. Regionale gettito derivante dall'attività di recupero	0,00	0,00	20,00		1,08 (*)
Tassa di abilitazione all'esercizio professionale	0,20	0,20	0,20	0,00	0,00
Addizionale reg. all'imposta di consumo sul gas metano	90,00	90,00	95,00	0,00	5,56
Tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi	19,00	17,00	14,00	-10,53	-17,65
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	19,63	19,62	22,63	-0,05	15,34
I.R.A.P.	3.004,66	2.986,70		-0,60	
I.R.A.P. - quota destinata alla Sanità	0,00	0,00	2.863,40		
I.R.A.P. - quota non destinata alla Sanità	0,00	0,00	109,23		
I.R.A.P. - gettito derivante dall'attività di recupero	0,00	0,00	12,00		
Addizionale regionale I.R.Pe.F.	816,17	859,77		5,34	
Addizionale regionale I.R.Pe.F. - quota destinata alla Sanità	0,00	0,00	795,53		
Addizionale regionale I.R.Pe.F. - quota non destinata alla Sanità	0,00	0,00	264,67		
Addizionale regionale I.R.Pe.F. - gettito derivante dall'attività di recupero	0,00	0,00	3,00		
Rimborso dello Stato per minori entrate tassa automobilistica	0,00	0,00			
TOTALE TIT. 1, cat. 1	4.378,11	4.439,24	4.650,61	1,40	4,76
TITOLO1, categoria 2					
Quota di accisa sulla benzina	150,00	150,00	120,00	0,00	-20,00
Compartecipazione gettito accisa sul gasolio	124,76	124,76	124,76	0,00	0,00
Attribuzione quota dell'accisa sul gasolio impiegato come carburante per autotrazione	24,50	24,50	24,50	0,00	0,00
Compartecipazione regionale all' I.V.A.	4.358,18	4.487,05		2,96	
Compartecipazione regionale all' I.V.A. - quota destinata alla Sanità	0,00	0,00	4.434,35		
Compartecipazione regionale all' I.V.A. - quota non destinata alla Sanità	0,00	0,00	26,81		
Compartecipazione regionale all' I.V.A. - gettito derivante dall'attività di recupero	0,00	0,00	0,00		
TOTALE TIT. 1, cat. 2	4.657,44	4.786,31	4.730,42	2,77	-1,17
TOTALE GENERALE	9.035,55	9.225,55	9.381,03	2,10	1,69

(*) Nel 2012 è stato istituito un capitolo di entrata per distinguere il gettito derivante dall'attività di recupero fiscale che, negli anni precedenti, era contenuto nello stesso capitolo della tassa. Questo perché in base alla normativa sul patto di stabilità interno è prevista la detrazione delle spese in conto capitale nei limiti derivanti dagli incassi relativi all'attività di recupero fiscale al 30 novembre.

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

Tab. n. 16

ENTRATE TRIBUTARIE PROPRIE E DEVOLUTE DALLO STATO					
ANNI 2010-2012					
ACCERTAMENTI					
(in milioni di euro)					
DESCRIZIONE	2010	2011	2012	VAR. % 11/10	VAR. % 12/11
TITOLO 1, categoria 1					
Imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio	0,29	0,52	0,38	79,31	-26,92
Tasse sulle concessioni regionali	0,59	0,63	0,49	6,78	-22,22
Tassa sulle concessioni per la caccia e la pesca	5,23	5,06	4,88	-3,25	-3,56
Tassa fitosanitaria regionale	0,31	0,37	0,38	19,35	2,70
Tassa autom. Regionale	495,83	501,55	483,24	1,15	-3,65
Tassa autom. Regionale gettito derivante dall'attività di recupero	0,00	0,00	21,15		
Tassa di abilitazione all'esercizio professionale	0,19	0,24	0,18	26,32	-25,00
Rimborso dello Stato delle minori entrate derivanti dalla esenzione del pagamento della tassa automobilistica	0,00	0,00	0,00		
Addizionale reg. all'imposta di consumo sul gas metano	95,43	118,18	95,82	23,84	-18,92
Tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi	16,68	14,91	14,53	-10,61	-2,55
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	15,79	15,12	19,85	-4,24	31,28
I.R.A.P.	3.005,83	2.986,70		-0,64	
I.R.A.P. - quota destinata alla Sanità	0,00	0,00	2.863,40		
I.R.A.P. - quota non destinata alla Sanità	0,00	0,00	98,64		
I.R.A.P. - gettito derivante dall'attività di recupero	0,00	0,00	38,30		
Addizionale regionale I.R.Pe.F.	825,71	855,32	0,00	3,59	
Addizionale regionale I.R.Pe.F. - quota destinata alla Sanità	0,00	0,00	795,53		
Addizionale regionale I.R.Pe.F. - quota non destinata alla Sanità	0,00	0,00	240,98		
Addizionale regionale I.R.Pe.F. - gettito derivante dall'attività di recupero	0,00	0,00	3,97		
TOTALE TIT. 1, cat. 1	4.461,88	4.498,60	4.681,72	0,82	4,07
TITOLO 1, categoria 2					
Quota di accisa sulla benzina	135,60	127,22	113,26	-6,18	-10,97
Compartecipazione gettito accisa sul gasolio	124,76	124,76	124,76	0,00	0,00
Attribuzione quota accisa sul gasolio	26,01	25,73	23,91	-1,08	-7,07
Compartecipazione regionale all' I.V.A.	4.375,15	4.490,54		2,64	
Compartecipazione regionale all' I.V.A. - quota destinata alla Sanità	0,00	0,00	4.368,73		
Compartecipazione regionale all' I.V.A. - quota non destinata alla Sanità	0,00	0,00	26,81		
Compartecipazione regionale all' I.V.A. - gettito derivante dall'attività di recupero	0,00	0,00	0,00		
TOTALE TIT. 1, cat. 2	4.661,52	4.768,25	4.657,47	2,29	-2,32
TOTALE GENERALE	9.123,40	9.266,85	9.339,19	1,57	0,78

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

Tab. n. 17

ENTRATE TRIBUTARIE PROPRIE E DEVOLUTE DALLO STATO					
ANNI 2010-2012					
RISCOSSIONI (CASSA)					
(in milioni di euro)					
DESCRIZIONE	2010	2011	2012	VAR. % 11/10	VAR. % 12/11
TITOLO 1, categoria 1					
Imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio	0,29	0,52	0,38	79,31	-26,92
Tasse sulle concessioni regionali	0,59	0,58	0,50	-1,69	-13,79
Tassa sulle concessioni per la caccia e la pesca	5,23	5,06	4,84	-3,25	-4,35
Tassa fitosanitaria regionale	0,31	0,33	0,38	6,45	15,15
Tassa autom. Regionale	500,73	500,03	476,22	-0,14	-4,76
Tassa autom. Regionale gettito derivante dall'attività di recupero	0,00	0,00	20,68		
Tassa di abilitazione all'esercizio professionale	0,19	0,21	0,18	10,53	-14,29
Rimborso dello Stato delle minori entrate derivanti dalla esenzione del pagamento della tassa automolistica	0,00	0,00	0,00		
Addizionale reg. all'imposta di consumo sul gas metano	95,43	118,18	90,71	23,84	-23,24
Tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi	16,68	14,91	13,95	-10,61	-6,44
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	15,78	15,12	19,85	-4,18	31,28
I.R.A.P.	5.848,91	3.182,00	1.438,84	-45,60	-54,78
1 - I.R.A.P. - quota destinata alla Sanità	0,00	0,00	1.736,70		
2 - I.R.A.P. - quota non destinata alla Sanità	0,00	0,00	70,61		
3 - I.R.A.P. - gettito derivante dall'attività di recupero	0,00	0,00	38,30		
Addizionale regionale I.R.Pe.F.	1.540,01	829,64	175,84	-46,13	-78,81
1 - Addizionale regionale I.R.Pe.F. - quota destinata alla Sanità	0,00	0,00	671,71		
2 - Addizionale regionale I.R.Pe.F. - quota non destinata alla Sanità	0,00	0,00	0,00		
3 - Addizionale regionale I.R.Pe.F. - gettito derivante dall'attività di recupero	0,00	0,00	3,97		
TOTALE TIT. 1, cat. 1	8.024,15	4.666,58	4.763,66	-41,84	2,08
TITOLO 1, categoria 2					
Quota di accisa sulla benzina	\	128,92	107,19		-16,86
Compartecipazione gettito accisa sul gasolio	124,76	124,76	124,76	0,00	0,00
Attribuzione quota accisa sul gasolio	27,50	24,26	23,95	-11,78	-1,28
Compartecipazione regionale all' I.V.A.	3.871,26	4.745,81	21,66	22,59	-99,54
1 - Compartecipazione regionale all' I.V.A. - quota destinata alla Sanità	0,00	0,00	4.058,43		
2 - Compartecipazione regionale all' I.V.A. - quota non destinata alla Sanità	0,00	0,00	0,00		
3 - Compartecipazione regionale all' I.V.A. - gettito derivante dall'attività di recupero	0,00	0,00	0,00		
TOTALE TIT. 1, cat. 2	4.023,52	5.023,75	4.335,99	24,86	-13,69
TOTALE GENERALE	12.047,67	9.690,33	9.099,65	-19,57	-6,10

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

Nell'esercizio 2012, i tributi Categoria 1 Titolo I, sono stati accertati in 4.681,72 mln di euro (+4,07% rispetto al 2011) a fronte di una previsione di 4.650,61 mln di

euro (+4,76% rispetto al 2011). Anche le riscossioni hanno fatto registrare un incremento, passando da 4.666,58 mln di euro del 2011 a 4.763,66 del 2012 (+2,08%).

Le variazioni nelle previsioni 2012 rispetto al 2011 delle entrate tributarie della Cat. 1 hanno riguardato, in particolare, l'addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano (+5,56% corrispondente a 5 mln di euro), il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (-17,65% corrispondente a 5 mln di euro). Nell'esercizio 2012 l'IRAP è diminuita complessivamente dello 0,07% rispetto all'esercizio precedente differenziandosi come segue: quota destinata alla Sanità 2.863,40 mln di euro, quota IRAP non destinata alla Sanità 109,33 mln di euro, gettito derivante dall'attività di recupero 12 mln di euro.

Per quanto riguarda gli accertamenti, l'aumento rispetto al 2011 (+4,07% pari a 183,12 mln di euro) è stato determinato dalla tassa fitosanitaria regionale (+2,70% corrispondente a 0,01 mln di euro), e dalla tassa regionale per il diritto allo studio universitario (+31,28% corrispondente a 4,73 mln di euro) mentre risultano in diminuzione le altre in particolare l'imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio (-26,92% corrispondente a 0,14 mln di euro), la tassa di abilitazione all'esercizio professionale (-25,00% corrispondente a 0,06 mln di euro), le tasse sulle concessioni regionali (-22,22% corrispondente a -0,14 mln di euro) e l'addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas (-18,92% corrispondente a -22,36 mln di euro).

Relativamente alle compartecipazioni a tributi erariali (Titolo I, categoria 2), nel 2012 sul piano previsionale la compartecipazione regionale all'IVA risulta pari a 4.434,35 mln di euro (quota destinata alla Sanità) e pari a 26,81 mln di euro (quota non destinata alla sanità), mentre, per quanto riguarda gli accertamenti, si registra una diminuzione della quota destinata alla Sanità del 1,47% pari a 65,62 mln di euro, rimane invariata la quota non destinata alla sanità (26,81 mln di euro).

Si accentua nel 2012 la flessione dell'accisa sulla benzina (-10,97% in termini di accertamento e -16,86% in termini di cassa).

3. Le entrate dei titoli II, III e IV.

Le entrate dei titoli II, III e IV, nel triennio 2010-2012, sono riportate nella successiva tabella 18.

Relativamente al Titolo II (contributi e trasferimenti di parte corrente dell'Unione europea, dello Stato e di altri soggetti), per il 2012 si registra, rispetto all'esercizio precedente, un incremento degli accertamenti (27,25%, pari a 156,83 mln di euro) ed una flessione delle riscossioni (-20,96%, pari a -148,10 mln di euro).

Relativamente alle entrate del Titolo III (rendite patrimoniali, utili di enti o di aziende regionali), nel 2012 si registra un incremento rispetto al 2011 per ciò che concerne gli accertamenti (130,75%, pari a 167,98 mln di euro) e per le riscossioni (129,46% pari a 166,33 mln di euro).

Infine, relativamente alle entrate del Titolo IV (alienazioni di beni patrimoniali, trasformazione di capitale, riscossione di crediti e trasferimenti in c/capitale), nell'anno 2012 si è verificato un incremento rispetto al 2011 con riferimento sia agli accertamenti (7,78% pari complessivamente a 6,73 mln di euro) e sia alle riscossioni (12,70% pari complessivamente a 17,43 mln di euro).

Tab. n. 18

ACCERTAMENTI E RISCOSSIONI DEI TITOLI II° - III°- IV°						
2010-2012						
(in milioni di euro)						
TIT. II Entrate derivanti da contributi ed trasferimenti di parte corrente dell' Unione Europea, dello Stato e di altri soggetti (categorie 3 - 4 - 5)						
	2010		2011		2012	
	accertamenti	riscossioni totali	accertamenti	riscossioni totali	accertamenti	riscossioni totali
	1.025,00	872,71	575,46	706,45	732,29	558,35
TIT. III Entrate derivanti da rendite patrimoniali, da utili di enti o di aziende regionali (categorie 6-7-8-9-10)						
	2010		2011		2012	
	accertamenti	riscossioni totali	accertamenti	riscossioni totali	accertamenti	riscossioni totali
	100,09	100,08	128,47	128,48	296,45	294,81
TIT. IV Entrate derivanti da alienazioni, da trasformazione di capitale, da riscossione di crediti e da trasferimenti in conto capitale (categorie 11-12-13-14-15-16)						
	2010		2011		2012	
	accertamenti	riscossioni totali	accertamenti	riscossioni totali	accertamenti	riscossioni totali
	193,49	86,02	86,54	137,24	93,27	154,67

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

Dalla tabella 19 emerge come nell'esercizio 2012 l'entità delle risorse finanziarie a destinazione vincolata, sia per funzioni delegate che per funzioni che comportano l'utilizzo di fondi di provenienza comunitaria, è aumentata (9,26%) rispetto a quella dell'esercizio 2010 (6,91%).

Gli accertamenti riguardanti le entrate vincolate per l'anno 2012 costituiscono l'8,01% rispetto al totale delle entrate dei titoli I, II, III e IV (quest'ultimo al netto della Categoria 11 "alienazione di beni patrimoniali"). Nel 2011 i corrispondenti accertamenti ammontavano al 6,56%. Relativamente alle riscossioni la percentuale di quelle vincolate sul totale risulta lievemente aumentata (7,17%) nel 2012 rispetto al 2011 (7,89%).

Tab. n. 19

ENTRATE LIBERE E VINCOLATE - ANNI 2010- 2012

(in milioni di euro)

		Stanziamenti definitivi		
		2010	2011	2012
A) ENTRATE		10.289,51	10.000,99	10.625,35
B) LIBERE		9.082,11	9.309,62	9.641,29
C) VINCOLATE		1.207,40	691,37	984,06
di cui:	- COMUNITARIE	113,52	98,51	110,85
	- STATALI	1.069,79	581,27	816,56
	- DA ALTRI SOGGETTI	24,09	11,59	39,69
B)/A) %		88,27	93,09	90,74
C)/A) %		11,73	6,91	9,26
		Accertamenti		
		2010	2011	2012
A) ENTRATE		10.439,92	10.056,30	10.460,54
B) LIBERE		9.224,34	9.396,81	9.622,87
C) VINCOLATE		1.215,58	659,49	837,67
di cui:	- COMUNITARIE	83,23	57,01	74,67
	- STATALI	1.091,28	542,21	698,02
	- DA ALTRI SOGGETTI	41,08	60,27	50,80
B)/A) %		88,36	93,44	91,99
C)/A) %		11,64	6,56	8,01
		Riscossioni totali		
		2010	2011	2012
A) ENTRATE		13.242,58	10.661,59	10.106,82
B) LIBERE		12.286,76	9.820,31	9.381,68
C) VINCOLATE		955,82	841,28	725,14
di cui:	- COMUNITARIE	38,77	118,66	46,12
	- STATALI	875,76	660,77	613,36
	- DA ALTRI SOGGETTI	41,29	61,85	51,49
B)/A) %		92,78	92,11	92,83
C)/A) %		7,22	7,89	7,17

Entrate al netto del tit. V Mutui ed altre operazioni creditizie e del tit. VI entrate per contabilità speciali (partite di giro) e della categoria "Alienazione di beni patrimoniali" del titolo IV.

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

4. Gli indicatori finanziari sulle entrate.

Il rendiconto predisposto dalla Giunta regionale e sottoposto all'approvazione dell'Assemblea legislativa, come di consueto riporta alcuni indicatori di monitoraggio

finanziario individuati tra i più significativi per valutare la capacità di entrata e di spesa.

Nella tabella 20 si evidenziano, con riferimento al triennio 2010-2012, i suddetti indicatori unitamente ad alcuni altri indicatori specificamente afferenti alla capacità previsionale.

Gli indicatori finanziari della capacità d'entrata (costituita dal rapporto tra il totale delle riscossioni R e la massa riscuotibile MR) e della velocità di riscossione (data dal rapporto tra il totale delle riscossioni R e la somma di accertamenti A e residui attivi iniziali Rai) si caratterizzano per un peggioramento rispetto ai valori registrati nell'esercizio precedente (0,50 la capacità d'entrata nel 2012, a fronte dello 0,52 del 2011; 0,57 la velocità di riscossione nel 2012 a fronte dello 0,59 nell'anno precedente). Anche l'indice di smaltimento dei residui attivi (dato dal rapporto tra la somma delle riscossioni in conto residui Rr e i residui attivi eliminati Rae, e l'ammontare dei residui attivi iniziali Rai) si è modificato negativamente, passando dallo 0,36 del 2011 allo 0,26 del 2012.

Tra gli indicatori analizzati risulta in miglioramento quello relativo alla capacità di previsione sui residui, che passa da 1 a 1,19. Lievemente in diminuzione quello relativo alla capacità di previsione sugli stanziamenti (Pi/Sfc) che passa dall' 1,00 a 0,98; l'indicatore sul grado realizzazione delle entrate è rimasto stabile; l'indice di accumulazione dei residui attivi passa da -0,08 a -0,04 e l'indice di consistenza dei residui attivi passa da 0,49 del 2011 allo 0,48 nel 2012.

Come già rilevato in occasione delle precedenti analoghe relazioni, continua a permanere una situazione di incertezza e di transitorietà degli aspetti finanziari, sia a causa del non facile processo federalista pur dopo l'emanazione di parte dei decreti legislativi previsti, sia soprattutto per le difficoltà che caratterizzano lo scenario economico-finanziario statale.

Nonostante la nuova sensibilità federalista, soprattutto a causa della condizione complessiva della finanza pubblica italiana, il sistema finanziario regionale è attualmente un sistema dipendente dalla finanza statale e soffre, pertanto, delle disfunzioni connesse alla indeterminatezza temporale dei flussi finanziari e della solo apparente natura tributaria del gettito Irap, il cui ammontare regionale in realtà è strettamente connesso alla spesa sanitaria.

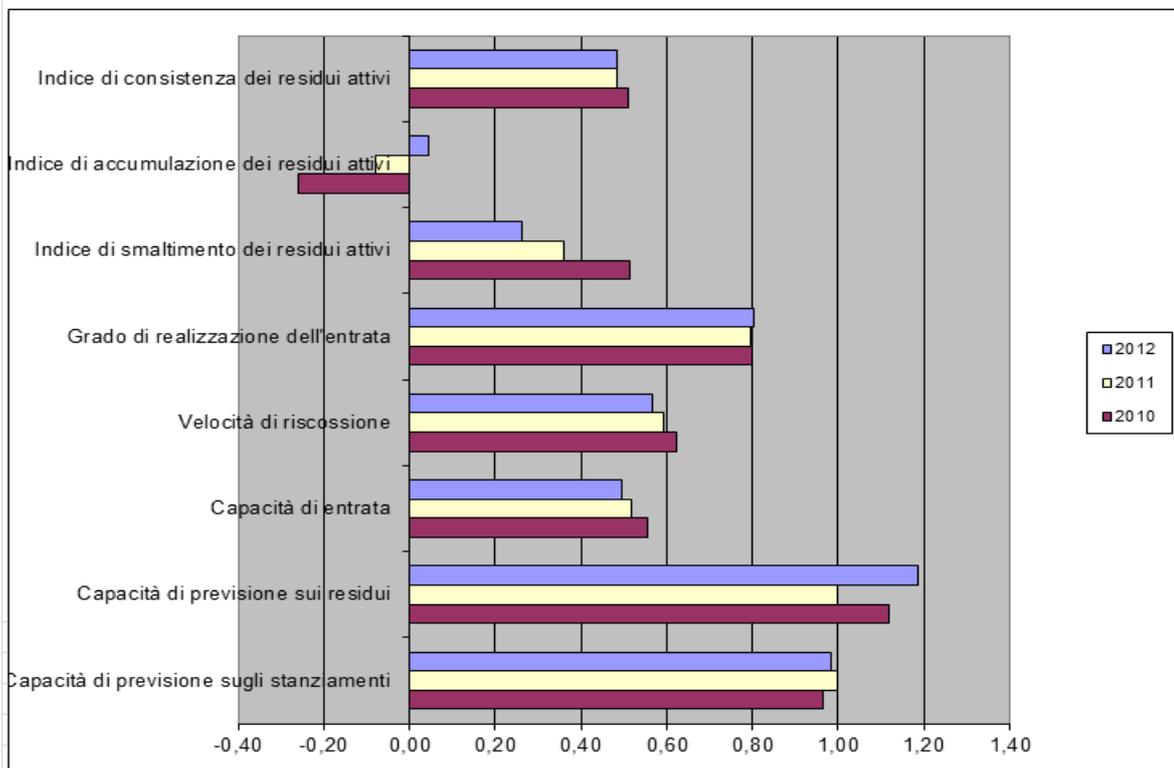
Appare tuttora rilevante la consistenza dei residui attivi costituiti da crediti della Regione verso lo Stato, con negativi riflessi sotto il profilo della capacità di spesa e dei flussi di cassa.

Tab. n. 20

INDICATORI FINANZIARI				
PARTE ENTRATA *				
ANNI 2010-2012				
Descrizione indicatori	Formula indicatori	2010	2011	2012
Capacità di previsione sugli stanziamenti	$[Pi/Sfc]$	0,96	1,00	0,98
Capacità di previsione sui residui	$[Rap/Rai]$	1,12	1,00	1,19
Capacità di entrata	$[R/MR]$	0,55	0,52	0,50
Velocità di riscossione	$[R/(Rai+A)]$	0,62	0,59	0,57
Grado di realizzazione dell'entrata	$[A/Sfc]$	0,80	0,80	0,80
Indice di smaltimento dei residui attivi	$[(Rr+Rae)/Rai]$	0,51	0,36	0,26
Indice di accumulazione dei residui attivi	$[(Rac-Rai)/Rai]$	-0,26	-0,08	0,04
Indice di consistenza dei residui attivi	$\{Rac/[A+(Rai-Rr-Rae)]\}$	0,51	0,49	0,48

GESTIONE ENTRATE EFFETTIVE				
(in milioni di euro)				
Entrata	Codici	2010	2011	2012
Previsioni iniziali	Pi	12.587,41	12.601,57	12.829,64
Stanziamento finale di competenza	Sfc	13.063,89	12.631,48	13.029,82
Residui attivi iniziali	Rai	10.828,60	8.010,48	7.369,93
Massa riscuotibile	MR	23.897,17	20.649,68	20.419,80
Accertamenti	A	10.441,98	10.057,32	10.461,20
Riscossioni	R	13.244,77	10.673,95	10.126,06
Riscossioni residui	Rr	5.571,23	2.909,07	1.949,40
Residui attivi eliminati o riprodotti	Rae	-15,33	-23,92	-22,83
Residui attivi complessivi da riportare	Rac	8.010,48	7.369,93	7.682,23
Residui attivi previsti	Rap	12.119,83	8.000,63	8.753,20

* Gli indicatori sono stati calcolati sui primi cinque titoli dell'entrata, escluso il titolo VI - Partite di giro



V. La gestione della spesa.

1. Gli impegni.

Gli impegni di spesa consentono di valutare quanta parte della spesa programmata si è tradotta in effettiva assunzione di obbligazioni giuridiche da parte della Regione e quindi in concreta possibilità di realizzazione degli interventi.

La tabella n. 21 contiene i dati relativi all'andamento della spesa regionale, distinta per aree di intervento, nel triennio 2010-2012.

Per quanto riguarda il trend, nel triennio considerato, del totale parte I delle spese effettive, si rilevano:

- gli stanziamenti con un andamento decrescente (da 14.660,23 mln di euro nel 2010 a 13.971,15 mln di euro nel 2012);
- gli impegni con un decremento dal 2010 (11.060,42 mln di euro) al 2011 (10.652,64 mln di euro) ed un lieve incremento nel 2012 (10.978,57 mln di euro) rispetto al 2011;
- i pagamenti con un decremento dal 2010 (10.140,34 mln di euro) al 2011 (9.546,26 mln di euro) ed un lieve incremento nel 2012 (9.872,21 mln di euro) rispetto al 2011.

In tutto il triennio considerato l'Area di intervento V (tutela della salute e solidarietà sociale) registra una maggiore incidenza sul totale parte I, rispetto alle restanti aree di intervento.

Nella successiva tabella n. 22 sono riportati i dati della spesa regionale nell'esercizio finanziario 2012, con riferimento ai diversi momenti dello stanziamento, dell'impegno e del pagamento, disaggregati per funzioni obiettivo.

Il rapporto complessivo fra impegni e stanziamenti definitivi (al netto dei residui passivi) è pari al 78,58% (nel 2011 era pari al 76,15%), mentre il rapporto complessivo tra pagamenti e impegni si attesta all'89,92% (nel 2011 era pari all'89,61%).

Per quanto concerne la capacità di impegno (rapporto tra impegni e stanziamento definitivo) si rilevano maggiori scostamenti, rispetto agli stanziamenti, nelle seguenti aree di intervento: Area III (interventi per lo sviluppo economico), Area IV (uso, salvaguardia e sviluppo del territorio) e Area VII (oneri generali non attribuibili), che fanno registrare, rispettivamente, percentuali del 52,51, 49,94 e 18,19.

Per quanto attiene al rapporto tra pagamenti e impegni, si evidenzia l'Area III (interventi per lo sviluppo economico) che presenta il valore più contenuto (31,42%) rispetto alle altre aree di intervento, che hanno percentuali superiori al 70 (Area II, IV e VI) e al 90 (Area I, V e VII).

Tab. n. 21

LA SPESA REGIONALE PER AREE DI INTERVENTO (PARTE I SPESE EFFETTIVE) ANNI 2010 - 2012									
(in milioni di euro)									
Area di intervento	2010			2011			2012		
	Stanzamenti	Impegni	Pagamenti	Stanzamenti	Impegni	Pagamenti	Stanzamenti	Impegni	Pagamenti
I Organi Istituzionali	38,00	37,97	37,63	37,62	37,52	37,44	34,41	34,35	34,10
II Affari generali	465,78	396,44	268,47	424,57	360,32	255,84	389,88	338,05	246,94
III Interventi per lo sviluppo economico	588,03	387,08	179,26	415,49	210,55	83,11	410,25	215,42	67,69
IV Uso, salvaguardia e sviluppo del territorio	1.658,79	809,04	516,08	1.455,14	669,14	482,90	1.321,33	659,90	488,90
V Tutela della salute e solidarietà sociale	9.217,04	8.400,70	8.259,25	9.463,91	8.789,28	8.195,57	9.778,61	9.115,73	8.523,07
VI Istruzione, attività formative, culturali, sportive e ricreative	516,43	357,11	229,02	458,16	314,59	229,05	443,19	325,23	236,35
VII Oneri generali non attribuibili	2.176,16	672,08	650,63	1.734,46	271,24	262,35	1.593,48	289,89	275,16
TOTALE PARTE I	14.660,23	11.060,42	10.140,34	13.989,35	10.652,64	9.546,26	13.971,15	10.978,57	9.872,21

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

LA SPESA REGIONALE PER AREE D'INTERVENTO E FUNZIONI OBIETTIVO (PARTE I SPESE EFFETTIVE) 2012			
(in milioni di euro)			
STANZIAMENTI DEFINITIVI, IMPEGNI E PAGAMENTI DI COMPETENZA			
Area di intervento	2012		
Funzione obiettivo	Stanzamenti	Impegni	Pagamenti
<i>I Organi istituzionali</i>	<i>34,41</i>	<i>34,35</i>	<i>34,10</i>
1 organi legislativi, esecutivi e di controllo	34,41	34,35	34,10
<i>II Affari generali</i>	<i>389,88</i>	<i>338,05</i>	<i>246,94</i>
1 amministrazione regionale	308,61	270,41	192,37
2 autonomie locali - funzioni delegate	64,83	57,18	52,30
3 altri interventi generali	16,44	10,46	2,27
<i>III Interventi per lo sviluppo economico</i>	<i>410,25</i>	<i>215,42</i>	<i>67,69</i>
1 agricoltura	68,33	41,17	27,41
2 industria, cooperazione, artigianato e problemi del lavoro	290,68	137,21	30,17
3 turismo	43,19	29,09	8,05
4 commercio	8,05	7,95	2,06
<i>IV Uso, salvaguardia e sviluppo del</i>	<i>1.321,33</i>	<i>659,90</i>	<i>488,90</i>
1 urbanistica e politiche per la casa	333,67	87,04	28,40
2 tutela e valorizzazione dell'ambiente	180,98	46,69	22,24
3 trasporti e mobilità	740,06	500,54	422,16
4 protezione civile ed interventi di emergenza	66,62	25,63	16,10
<i>V Tutela della salute e solidarietà sociale</i>	<i>9.778,61</i>	<i>9.115,73</i>	<i>8.523,07</i>
1 politiche sanitarie	9.709,51	9.074,38	8.495,05
2 interventi di solidarietà sociale	69,10	41,35	28,02
<i>VI Istruzione. attività formative. culturali.</i>	<i>443,19</i>	<i>325,23</i>	<i>236,35</i>
1 istruzione prescolastica	8,40	8,30	3,95
2 istruzione scolastica	14,11	11,55	7,93
3 istruzione superiore e universitaria	57,86	50,29	49,35
4 formaz.alle professioni e sostegno dell'occupazione	309,50	219,41	150,23
5 attività culturali	47,58	34,35	24,18
6 promozione dello sport e attività ricreative	5,74	1,33	0,71
<i>VII Oneri generali non attribuibili</i>	<i>1.593,48</i>	<i>289,89</i>	<i>275,16</i>
1 fondi di riserva	19,68	0,00	0,00
2 fondi speciali	265,48	0,00	0,00
3 oneri vari non ripartibili	1.062,72	140,39	125,66
4 rimborso dei prestiti	240,62	149,50	149,50
5 fondi di garanzia	4,98	0,00	0,00
TOTALE PARTE I	13.971,15	10.978,57	9.872,21

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

Nella tabella n. 23 sono riportati, relativamente alle aree di intervento III, IV, V e VI, i dati comparati di tre indicatori finanziari: capacità di impegno, velocità di cassa e capacità di smaltimento dei residui passivi.

Nell'esercizio 2012 i suddetti indicatori finanziari registrano complessivamente un incremento percentuale rispetto all'esercizio precedente:

- ✓ la capacità di impegno (rapporto tra gli impegni e lo stanziamento definitivo) è pari al 78,58% (nel 2011 era del 76,15%);

- ✓ la velocità di cassa (rapporto tra il totale pagato e le somme pagabili) è pari all'86,70% (nel 2011 era dell'85,79%);
- ✓ la capacità di smaltimento dei residui passivi (rapporto tra il pagamento in conto residui e i residui passivi iniziali) è pari al 62,98% (nel 2011 era del 53,07%).

Dal confronto dei tre indicatori finanziari si evince che l'Area di intervento 5 – tutela della salute e solidarietà sociale – presenta dei valori percentuali più elevati rispetto alle altre aree di intervento.

Tab. n. 23

INDICATORI FINANZIARI A CONFRONTO ANNO 2012						
(in milioni di euro)						
	Stanziamenti	Residui passivi iniziali	Impegni	Pagamenti		
				in conto competenza	in conto residui	Totali
Totale parte I	13.971,15	1.490,05	10.978,57	9.872,21	938,46	10.810,67
AREA INTERVENTO 3						
Interventi per lo sviluppo economico	410,25	245,20	215,42	67,69	105,12	172,81
AREA INTERVENTO 4						
Uso, salvaguardia e sviluppo del Territorio	1.321,33	330,57	659,90	488,90	135,38	624,28
AREA INTERVENTO 5						
Tutela della Salute e Solidarietà sociale	9.778,61	625,36	9.115,73	8.523,07	523,04	9.046,11
AREA INTERVENTO 6						
Istruzione, Attività formative, culturali , sportive e ricreative.	443,19	129,09	325,23	236,35	80,64	316,99

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

	Capacità di impegno (*)	Velocità di cassa (**)	Capacità di smaltimento residui passivi (***)
Totale parte I	78,58%	86,70%	62,98%
Interventi per lo sviluppo economico	52,51%	37,52%	42,87%
Uso, salvaguardia e sviluppo del Territorio	49,94%	63,03%	40,95%
Tutela della Salute e Solidarietà sociale	93,22%	92,87%	83,64%
Istruzione, Attività formative, culturali , sportive e ricreative.	73,38%	69,77%	62,47%

(*) rapporto tra impegni e stanziamento definitivo

(**) rapporto tra il totale pagato e le somme pagabili (residui passivi iniziali più impegni in corso di esercizio)

(***) rapporto tra il totale del pagato sui residui passivi e i residui passivi iniziali

2. I pagamenti.

La tabella n. 24 riporta i pagamenti (in conto competenza e in conto residui) effettuati nel triennio 2010–2012, distintamente per ciascuna area di intervento.

Nell'esercizio 2012 i pagamenti complessivi hanno avuto un incremento del 5,90% rispetto all'esercizio precedente.

Complessivamente nell'esercizio 2012 sia i pagamenti in conto competenza che i pagamenti in conto residui sono aumentati rispetto all'esercizio precedente.

Nell'esercizio finanziario 2012 si rilevano i pagamenti complessivi dell'Area di intervento 5 (tutela della salute e solidarietà sociale), che hanno un'incidenza significativa, sul totale parte I, pari all'83,68%, rispetto ai restanti valori percentuali riscontrati nelle altre aree di intervento.

LA SPESA REGIONALE PER AREE DI INTERVENTO									
(PARTE I SPESE EFFETTIVE)									
ANNI 2010 - 2012									
(in milioni di Euro)									
PAGAMENTI TOTALI									
AREE DI INTERVENTO	2010			2011			2012		
	C	R	TOTALE	C	R	TOTALE	C	R	TOTALE
1 ORGANI ISTITUZIONALI	37,63	0,23	37,86	37,44	0,07	37,51	34,10	0,05	34,15
2 AFFARI GENERALI	268,47	92,50	360,97	255,84	100,46	356,30	246,94	84,62	331,56
3 INTERVENTI PER LO SVILUPPO USO, SALVAGUARDIA E SVILUPPO DEL	179,26	86,99	266,25	83,11	123,77	206,88	67,69	105,12	172,81
4 TERRITORIO TUTELA DELLA SALUTE E	516,08	142,17	658,25	482,90	192,44	675,34	488,90	135,38	624,28
5 SOLIDARIETA' SOCIALE	8.259,25	144,49	8.403,74	8.195,57	132,66	8.328,23	8.523,07	523,04	9.046,11
6 ISTRUZIONE, ATTIVITA' FORMATIVE CULTURALI, SPORTIVE E RICREATIVE	229,02	122,86	351,88	229,05	96,85	325,90	236,35	80,64	316,99
7 ONERI GENERALI NON ATTRIBUIBILI	650,63	7,91	658,54	262,35	15,40	277,75	275,16	9,61	284,77
TOTALE PARTE 1	10.140,34	597,15	10.737,49	9.546,26	661,65	10.207,91	9.872,21	938,46	10.810,67

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

3. Gli indicatori finanziari per l'analisi della spesa.

Nella tabella n. 25 si riportano, con riferimento al triennio 2010 - 2012, alcuni indicatori di monitoraggio finanziario, unitamente ad altri indicatori afferenti specificamente la capacità previsionale.

Gli indicatori, calcolati sulle spese effettive - parte I, consentono di comparare l'andamento della politica di bilancio nel triennio considerato, con riguardo agli aspetti più importanti della spesa (impegni, pagamenti e residui).

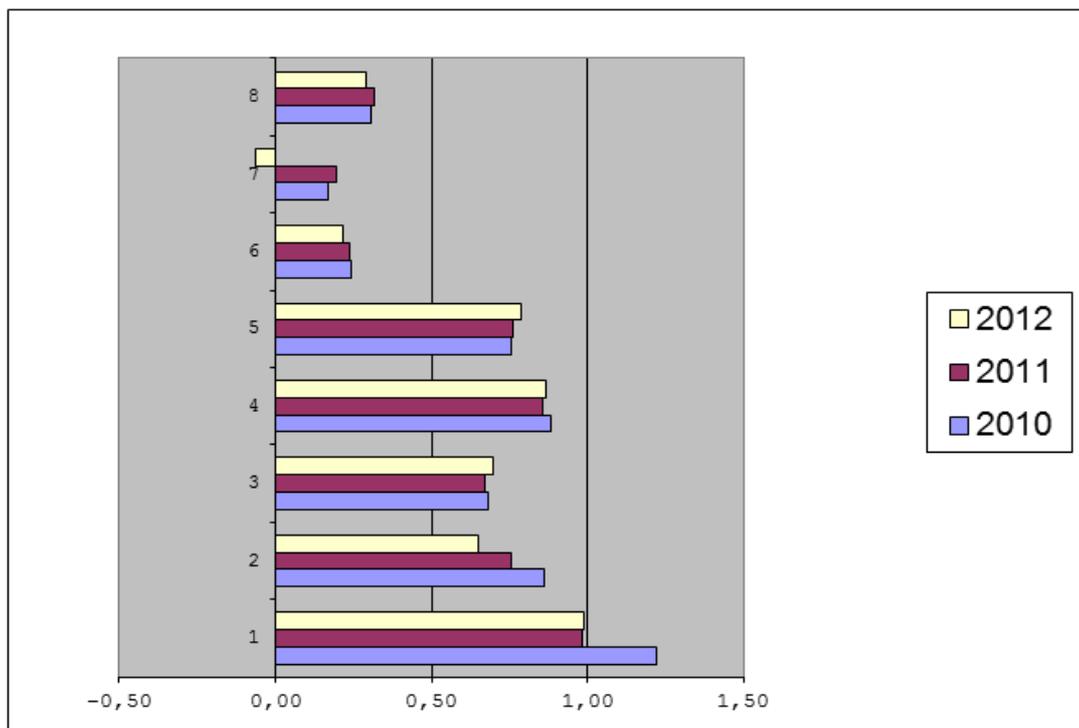
Gli indicatori finanziari che evidenziano una flessione sono: la capacità di previsione sui residui (da 0,76 nel 2011 a 0,65 nel 2012), l'indice di economia (da 0,24 nel 2011 a 0,21 nel 2012), l'indice di accumulazione dei residui passivi (da 0,20 nel 2011 a -0,07 nel 2012) e l'indice di attendibilità (da 0,32 nel 2011 a 0,29 nel 2012).

Gli indicatori finanziari che registrano un lieve incremento sono: la capacità di previsione sugli stanziamenti (da 0,98 nel 2011 a 0,99 nel 2012), la capacità di spesa (da 0,67 nel 2011 a 0,70 nel 2012), la velocità di cassa (da 0,86 nel 2011 a 0,87 nel 2012) e la capacità di impegno (da 0,76 nel 2011 a 0,79 nel 2012).

INDICATORI FINANZIARI				
PARTE SPESA *				
ANNI 2010-2012				
Descrizione indicatori	Formula indicatori	2010	2011	2012
Capacità di previsione sugli stanziamenti	$[Pi/Sco]$	1,22	0,98	0,99
Capacità di previsione sui residui	$[Rpp/Rpi]$	0,86	0,76	0,65
Capacità di spesa	$[P/MS]$	0,68	0,67	0,70
Velocità di cassa	$[P/(Rpi+I)]$	0,89	0,86	0,87
Capacità di impegno	$[I/Sco]$	0,75	0,76	0,79
Indice di economia	$[E/Sco]$	0,25	0,24	0,21
Indice di accumulazione dei residui passivi	$[(Rpc-Rpi)/Rpi]$	0,17	0,20	-0,07
Indice di attendibilità (scostamento dalle previsioni di competenza)	$[(Sco-Pc)/Sco]$	0,31	0,32	0,29

GESTIONE SPESA EFFETTIVA				
Spesa	Codici	2010	2011	2012
Previsioni iniziali	Pi	17.911,77	13.759,01	13.798,32
Pagamenti totali	P	10.737,49	10.207,91	10.810,67
Residui passivi iniziali	Rpi	1.067,59	1.246,74	1.490,05
Stanziamenti definitivi di competenza	Sco	14.660,23	13.989,35	13.971,15
Massa spendibile	MS	15.727,82	15.236,09	15.461,20
Residui passivi previsti	Rpp	921,89	944,57	967,24
Impegni	I	11.060,42	10.652,64	10.978,57
Economie di stanziamento	E	3.599,81	3.336,72	2.992,58
Residui passivi da riportare	Rpc	1.246,74	1.490,05	1.392,19
Pagamenti di competenza	Pc	10.140,34	9.546,26	9.872,21

* Gli indicatori sono stati calcolati sulle spese effettive - Parte 1^



Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

4. La gestione da parte della Regione degli eventi sismici di maggio 2012.

A seguito degli eventi sismici che il 20 ed il 29 maggio 2012 hanno colpito alcuni territori delle Province di Bologna, Modena e Ferrara, è stato dichiarato lo stato di emergenza, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, l. 24 febbraio 1992, n. 225⁶ (legge istitutiva del servizio nazionale di protezione civile).

Per i primi sessanta giorni l'attuazione degli interventi necessari per il superamento dello stato di emergenza è stata affidata al Capo del Dipartimento della Protezione civile che vi ha provveduto con ordinanze in deroga alle disposizioni vigenti e nel rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico.

Successivamente, con d.l. 6 giugno 2012, n. 74, convertito in legge 1 agosto 2012, n. 122, la gestione commissariale è stata affidata al Presidente della Regione che è stato nominato Commissario delegato (art. 1, co. 2) e lo stato di emergenza è stato prorogato sino al 31 maggio 2013 (art. 1, co. 3).

Ancora più di recente, l'articolo 6, d.l. 23 aprile 2013, n. 43 convertito, con modificazioni, in l. 24 giugno 2013, n. 71 ha ulteriormente prorogato lo stato di emergenza sino al 31 dicembre 2014.

E' stato proprio in occasione del controllo preventivo di legittimità svolto ex articolo 3, comma 2, lett. c bis) della legge 14 gennaio 1994, n. 20 sulle ordinanze adottate dal Commissario delegato che la Sezione ha avuto modo di seguire l'evoluzione delle diverse tipologie di interventi (soccorso alla popolazione, messa in sicurezza di luoghi ed edifici, ricostruzione di edifici pubblici e privati distrutti o danneggiati) posti in essere per il superamento dello stato di emergenza. Come anche rilevato nella relazione predisposta dalla Giunta per il progetto di legge di approvazione del rendiconto generale della Regione, a seguito degli eventi sismici, tutta la struttura regionale si è attivata per avviare gli interventi e le azioni necessarie per fronteggiare e superare la situazione venutasi a determinare a seguito dell'evento calamitoso.

Tali interventi sono stati finanziati con risorse comunitarie, statali e regionali.

La quota di risorse comunitarie per la Regione Emilia-Romagna è pari a 549 ml di euro.

In relazione alle risorse statali, l'articolo 2 del d.l. 74/2012, ha previsto, al comma 1, la costituzione di un "Fondo per la ricostruzione delle aree terremotate" nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze da assegnare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e, al comma 6, la intestazione al Presidente di

⁶ Tale legge è stata modificata dal decreto legge 15 maggio 2012, n. 59, convertito, con modificazioni in legge 12 luglio 2012, n. 100 e gli eventi sismici che hanno colpito il territorio della Regione Emilia-Romagna sono stati i primi eventi calamitosi intervenuti a distanza di pochi giorni dall'entrata in vigore del d.l. citato.

ciascuna delle tre regioni colpite dal sisma (Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia) di contabilità speciali⁷ nelle quale far confluire sia la quota di risorse di provenienza dal predetto fondo statale (che per l'Emilia-Romagna è stata per il 2012 pari a 521 ml di euro), sia le risorse provenienti da erogazioni liberali effettuate alla Regione.

In relazione a tale ultima tipologia di risorse, si rileva che nel rendiconto della Regione per l'esercizio finanziario 2012, al titolo VI relativo alle entrate per contabilità speciali, è stato inserito un capitolo di nuova istituzione (cap. 07025), denominato "*entrate derivanti da contributi per interventi in favore dei territori dell'Emilia-Romagna colpiti dagli eventi sismici (art. 2, comma 6, D.L. 6 giugno 2012, n. 74)*", nel quale vi è uno stanziamento di competenza pari a 16 ml di euro dei quali sono stati riscossi 10,756 ml di euro. Nella parte spesa è stato inserito un capitolo di nuova istituzione (cap. 91065) nel quale è stato iscritto uno stanziamento di competenza pari a 16 ml di euro, sono state impegnate risorse per 10,756 ml di euro di cui 10,697 mln di euro sono stati pagati al Commissario delegato euro 58.597 (valore in migliaia di euro) sono stati riportati a residui passivi.

Interventi operativi e finanziari sono stati previsti anche dalla stessa Regione attraverso la legge finanziaria 26 luglio 2012, n. 9 e successive delibere di Giunta.

L'articolo 1 della predetta legge, dopo aver attribuito alla Giunta il compito di definire con proprio atto il programma di attività da attuare (soccorso alle popolazioni colpite, interventi di realizzazione, ripristino, ricostruzione di immobili, strutture ed infrastrutture pubbliche e private distrutte o danneggiate nei territori colpiti dal sisma), ha individuato le risorse con cui finanziare i suddetti interventi.

L'articolo 1, comma 3, l.r. cit. ha autorizzato la Regione ad utilizzare 25 mln di euro per spese di investimento e 22 mln di euro per spese correnti.

Con delibera n. 1677 del 13 novembre 2012 i predetti 25 milioni di euro sono stati trasferiti dal capitolo 86500 - *Fondo speciale per far fronte ai provvedimenti legislativi regionali in corso di approvazione-spese di investimento* - al capitolo, di nuova istituzione, n. 32007 - *Contributi ai Comuni per interventi di edilizia abitativa a favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nel territorio della regione (art. 1, l.r. 26 luglio 2012, n. 9)*. Tali risorse, a seguito di una delibera della Giunta regionale che ha approvato il relativo programma, sono state utilizzate per l'acquisto, tramite procedure ad evidenza pubblica espletate dai Comuni, di edifici o alloggi da destinare

⁷ Si tratta della contabilità n. 5699 nella quale sono confluiti:

- a) fondi comunitari per 549 ml di euro;
- b) fondi statali per 521 ml di euro;
- c) erogazioni liberali trasferite dalla regione per 10 ml di euro;
- d) erogazioni liberali da sms per 4 ml di euro;
- e) polizze fideiussorie per euro 9.039,00.

ai nuclei familiari il cui alloggio ERP assegnato era divenuto inagibile a seguito degli eventi sismici.

In relazione alle risorse autorizzate per spese correnti, pari in totale a 22 mln di euro, sono stati utilizzati solo 10 milioni e trecentomila euro.

Con delibera di Giunta n. 1359 del 17 settembre 2012 sono stati trasferiti 10 mln di euro all'agenzia regionale di protezione civile per il pagamento dei contributi di autonoma sistemazione nelle more del trasferimento delle risorse da parte del Dipartimento nazionale di protezione civile.

Con delibera di Giunta n. 1794 del 28 novembre 2012 sono stati utilizzati 300.000 euro per i contributi per la realizzazione di progetti per il riavvio delle attività economiche delle aree colpite dagli eventi sismici.

In conclusione, le risorse stanziata dalla Regione per le spese di investimento sono state quasi interamente utilizzate⁸; viceversa quelle stanziata per le spese correnti lo sono state solo in parte.

5. Le misure adottate per la tempestività dei pagamenti.

L'art. 9 del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, ha ad oggetto "Tempestività dei pagamenti delle Pubbliche Amministrazioni" in attuazione della direttiva 2000/35/CE del 29 giugno 2000 del Parlamento europeo. Tale direttiva europea, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, è stata recepita con il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231.

L'art. 9 sopra citato prevede, tra l'altro, che le Pubbliche Amministrazioni, tra cui le Regioni, adottino *"entro il 31 dicembre 2009, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, le opportune misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti. Le misure adottate sono pubblicate sul sito internet dell'amministrazione"*.

In ottemperanza a tale disposizione, la Giunta della Regione Emilia-Romagna ha adottato la delibera n. 2191 in data 28 dicembre 2009 con la quale ha disposto una serie di misure organizzative da applicare a partire dal 1 gennaio 2010.

Le misure più significative possono essere sinteticamente indicate nei seguenti punti:

- le Direzioni generali devono inserire in tutti i provvedimenti di propria competenza, sulla base di precedenti valutazioni, modalità e scadenze di pagamento che siano in grado di massimizzare il rispetto delle previsioni di cui al d.lgs n. 231/2002;

⁸ Si è realizzata un'economia pari a 1.073,00 derivante da una minore spesa rispetto a quella ritenuta ammissibile da parte di un Comune che ha proceduto all'acquisto di nuovi alloggi da destinare ai nuclei familiari il cui alloggio ERP era divenuto inagibile a seguito degli eventi sismici.

- per accelerare il processo di controllo interno, le strutture regionali che propongono provvedimenti amministrativi e che richiedono emissione di ordini di pagamento devono inoltrare tempestivamente gli atti agli uffici competenti;

- le strutture regionali che propongono provvedimenti amministrativi e che richiedono emissione di ordini di pagamento devono verificare la disponibilità dei capitoli di bilancio;

- ogni direttore generale deve effettuare un'attività di monitoraggio del rispetto delle scadenze contrattuali e informare annualmente degli esiti il comitato di direzione;

- il servizio di gestione della spesa deve individuare la metodologia organizzativa da adottare all'interno delle strutture regionali deputate al controllo contabile per assicurare in forma tempestiva le richieste di emissione di titoli di spesa per somministrazioni, acquisti di beni e servizi al fine di rendere compatibile, in fase di controllo, il rispetto delle scadenze contrattuali stabilite nei capitolati di gara e/o provvedimenti di affidamento/aggiudicazione, fermo restando i principi di salvaguardia ed i vincoli dettati dal Patto di Stabilità Interno e dalla disponibilità finanziaria in termini di liquidità di cassa complessivamente intesa, a disposizione dell'Ente nel corso dell'esercizio finanziario di riferimento.

Tra le misure adottate con la citata delibera di Giunta n. 2191/2009 era previsto che, nei casi di affidamento diretto (per importi inferiori ai ventimila euro) con utilizzo della procedura di pagamento attraverso la Cassa economale centrale, vi fosse l'obbligo di allegare, anche nella fase di pagamento, la documentazione della regolarità contributiva del fornitore al documento giustificativo della spesa.

A distanza di oltre due anni, la Regione, con deliberazione n. 539 del 2 maggio 2012, ha disposto il superamento di tale obbligo. Tenuto conto che il decreto-legge 13 maggio 2011, n.70, convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, ha previsto la possibilità per il fornitore, per contratti di importi fino a ventimila euro, di autocertificare la propria regolarità contributiva, è stato ritenuto un inutile appesantimento del processo amministrativo.

Con circolare del Servizio gestione della spesa regionale sulle "Modalità tecnico-operative e di dettaglio procedimentale per l'esecuzione dei pagamenti dei corrispettivi per l'acquisizione di beni e servizi con ricorso alla Cassa Economale centrale" (NP/2012/5395 del 03/05/2012), in attuazione della predetta delibera n.539, vengono indicate le modalità operative del procedimento. Spetta alle strutture che propongono provvedimenti amministrativi e che richiedono emissione di ordini di pagamento il controllo, il trattenimento e la conservazione della documentazione comprovante la regolarità contributiva del fornitore, al pari di quanto previsto per le richieste di pagamento che danno origine all'emissione del mandato di pagamento per gli acquisti con procedura ordinaria.

Nell'ambito della verifica sull'attendibilità e veridicità dei dati che compongono il rendiconto generale della Regione (cfr. cap. XV della presente relazione), tra i provvedimenti amministrativi selezionati, l'unico interessato dalla normativa sulla tempestività dei pagamenti, in quanto rientrante tra "somministrazioni, forniture e appalti", è la determinazione della Giunta regionale n. 6003 del 7 maggio 2012, avente ad oggetto "quantificazione ed impegni di spesa per attività con procedura di gestione mediante cassa economale", rispetto alla quale è stata analizzata la procedura e la tempistica di pagamento adottata.

Con tale provvedimento è stato disposto, tra gli altri, l'impegno sul capitolo di spesa n.04430 (spese per l'attività di comunicazione della Regione Emilia-Romagna e per il sostegno del sistema dell'informazione) per "Comunicazioni di pubblica utilità; assistenza e manutenzione siti web". In tale determinazione si dà atto che i pagamenti verranno effettuati dalla Cassa economale "nel rispetto di quanto disposto con deliberazione n. 2191/2009".

In sede di contraddittorio finale l'amministrazione regionale ha fatto presente che, in attuazione della Delibera di Giunta n. 2191/2009, sono state indicate alle strutture regionali le istruzioni operative da seguire per l'utilizzazione della procedura di spesa in economia per "somministrazioni, forniture e appalti" da pagare con il ricorso alla Cassa economale centrale, tenuto conto anche della circostanza che, in questa fattispecie, manca uno specifico contratto tra le parti nel quale vengano fissati i tempi di pagamento. E' stato, in proposito, riferito che proprio in ragione di tale circostanza viene attribuita a ciascuna struttura regionale la facoltà di determinare i termini di pagamento, avendo come limite quello di rispettare le disposizioni previste dal d.lgs. 231/2002.

La Sezione prende atto di tale precisazione e rileva che proprio il pagamento di debiti dell'amministrazione con una procedura semplificata, quale è quella in esame, dovrebbe consentire il rispetto del termine previsto dal d.lgs. 231/2002, che nel testo vigente nel 2012, già prevedeva, qualora non fosse stato pattuito dalle parti un termine contrattuale, l'applicazione del termine legale di trenta giorni.

In sede istruttoria sono stati esaminati i pagamenti effettuati con il ricorso alla Cassa economale centrale disposti sul capitolo di spesa n. 04430, selezionato tra quelli oggetto della verifica di attendibilità e veridicità di cui si parlerà nel prosieguo. In relazione a tali atti - sulla base di quanto dichiarato dall'Amministrazione circa la data di ricevimento delle singole fatture - è emerso che su un totale di 11 pagamenti, solo 3 sono avvenuti in un lasso temporale pari o inferiore al termine legale di trenta giorni previsto dal d.lgs. 231/2002.

6. Le azioni di contenimento della spesa derivanti da disposizioni di leggi nazionali.

In sede istruttoria sono state richieste specifiche informazioni circa il rispetto da parte della Regione Emilia-Romagna delle seguenti disposizioni di leggi nazionali che prevedono limiti a diverse tipologie di spesa:

- art. 6, comma 7 e 8, d.l. 78/2010 che prevede che la spesa per incarichi di studio, consulenze, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza non superi il 20% della spesa sostenuta nel 2009. Per il rispetto di tali limiti si rinvia al capitolo XI, paragrafo 3.1.;
- art. 6, comma 14, d.l. 78/2010 che impone alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione il divieto di effettuare spese di ammontare superiore all'80% della spesa sostenuta nel 2009 per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi. Circa il rispetto di tale previsione normativa la Regione ha fatto presente che, nel 2012, la riduzione dei costi (pari ad euro 101.426,06) per le predette tipologie di spese rispetto alla spesa sostenuta nel 2009 non ha raggiunto il 20%. Le ragioni legate al mancato risparmio sarebbero derivate dalla *"difficoltà di comprimere ulteriormente i costi di gestione del parco auto e dei noleggi con conducente, già ridotti in maniera rilevante nel passato, senza pregiudicare la sicurezza dei mezzi e le attività di servizio che richiedono l'utilizzo di mezzi efficienti (tra cui quelli di presidio del territorio svolte dai Servizi tecnici di bacino). Nel 2012 la spesa ha risentito anche dell'effetto legato agli eventi sismici del maggio 2012 con la necessità di garantire mezzi efficienti sia alle strutture interne che si sono occupate dell'emergenza terremoto, sia alla Struttura tecnica commissariale, che non dispone di mezzi propri"*. Pur prendendo atto delle ragioni, in parte anche legate ad eventi di natura eccezionale, che non hanno consentito il rispetto dei limiti di spesa fissati *ex lege*, si richiama l'attenzione dell'amministrazione sulla necessità di individuare, anche tenendo conto della sentenza della Corte cost. n. 139/2012, misure di contenimento di tale tipologia di spesa;
- art. 1, comma 141, d. lgs. 228/2012 che impone alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della Pubblica amministrazione il divieto, negli anni 2013 e 2014, di effettuare spese di ammontare superiore al 20 per cento della spesa sostenuta in media negli anni 2010 e 2011 per l'acquisto di mobili ed arredi, salvo che l'acquisto sia funzionale alla riduzione delle spese connesse alla conduzione degli immobili. In proposito la Regione ha riferito che la media degli impegni

- 2010-2011 è stata pari a 420.000 euro, che nel 2013 sono stati impegnati 60.000 euro e che il limite è stato ampiamente rispettato. Le ragioni della forte riduzione della spesa sono legate al fatto che nel 2010 e nel 2011 si è provveduto all'allestimento dei nuovi uffici della Regione (cd. Terza Torre);
- art. 1, comma 143, d.lgs. 228/2012 impone alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della Pubblica amministrazione il divieto di acquistare autovetture e di stipulare contratti di locazione finanziaria aventi ad oggetto autovetture. La Regione ha riferito che, nel 2013, non sono stati stipulati contratti né per l'acquisto di autovetture, né di leasing.

VI. Il Patto di stabilità interno.

La legge di stabilità 2012 (legge 12 novembre 2011, n. 183) ha definito le regole del Patto di stabilità interno che, a decorrere dall'esercizio 2012, gli Enti locali e le Regioni devono applicare per concorrere al raggiungimento dei più generali obiettivi di finanza pubblica definiti in sede europea con l'adesione dell'Italia al Patto europeo di stabilità e crescita.

La disciplina del Patto, anche per l'esercizio 2012, si basa sul principio del contenimento delle spese finali, distinte in termini di competenza e di cassa.

Ai sensi dell'articolo 32, comma 4, l. n. 183/2011 e s.m., il complesso delle spese finali, determinate sia in termini di competenza che di cassa, è dato dalla somma delle spese correnti e in conto capitale risultanti dal consuntivo, al netto di alcune tipologie di spese, di cui si rilevano, tra le più significative, le spese per la sanità, gli interventi cofinanziati dall'Unione europea a valere sui fondi strutturali comunitari, gli eventi eccezionali, la concessione di crediti, il trasporto pubblico locale (anche ferroviario), gli investimenti infrastrutturali effettuati dagli Enti territoriali che procedano alla dismissione di partecipazioni in società esercenti servizi pubblici locali di rilevanza economica, il finanziamento delle scuole non statali, le spese in conto capitale nei limiti del gettito riscosso nell'anno dall'attività di recupero fiscale.

Il sistema sanzionatorio, previsto per il mancato rispetto del Patto di stabilità interno, è stato ulteriormente inasprito dall'articolo 7, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, con l'obbligo di versamento all'entrata del bilancio dello Stato dell'importo corrispondente allo scostamento tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico prefissato, oltreché con la riduzione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza del Presidente e dei componenti della Giunta nella misura del 30 per cento. Con l'articolo 20, commi 10 ss. d. l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, legge 15 luglio 2011, n. 111, sono stati introdotti due nuovi meccanismi sanzionatori in funzione antielusiva:

- la nullità dei contratti di servizio e degli altri atti posti in essere dalle Regioni e dagli Enti locali al fine di eludere le regole del Patto di stabilità interno;
- la condanna sia degli amministratori, con una sanzione pecuniaria fino ad un massimo di dieci volte l'indennità di carica, sia dei responsabili del servizio economico-finanziario, con una sanzione pecuniaria fino a tre mensilità del trattamento retributivo.

Riguardo al meccanismo di premialità, introdotto per le Regioni ad autonomia ordinaria dall'articolo 20, comma 2, d. l. n. 98/2011, come sostituito dall'articolo 1, comma 428, l. n. 228/2012, si prevede che gli obiettivi del Patto siano attribuiti ai singoli Enti, ripartiti al loro interno in due classi di virtuosità, valutando specifici

parametri, quali il rispetto del patto di stabilità interno, il grado di autonomia finanziaria, l'equilibrio di parte corrente e il rapporto tra riscossioni e accertamenti di parte corrente.

La "regionalizzazione" del Patto di stabilità interno prevede che le Regioni possano singolarmente concordare con lo Stato le modalità di raggiungimento dei propri obiettivi di finanza pubblica in termini di spesa o di saldo "euro-compatibile", coinvolgendo anche gli Enti locali del proprio territorio.

Con il Patto regionale "verticale" le Regioni cedono propri spazi finanziari agli Enti locali ricadenti nel proprio territorio senza obbligo di restituzione. Il Patto regionale "verticale" si distingue nelle due seguenti tipologie:

a) la Regione, previa definizione dei criteri di virtuosità, può riconoscere agli Enti locali del proprio territorio maggiori spazi di spesa per pagamenti in conto capitale, compensandoli con un peggioramento, di pari importo, del proprio obiettivo programmatico in termini di cassa o di competenza (commi 138 ss., art. 1, l. 13 dicembre 2010, n. 220, come modificato dall'art. 1, comma 434, della legge di stabilità per il 2013);

b) l'ammontare degli spazi finanziari concessi si arricchisce, ai sensi dell'art. 16, comma 12-bis e seguenti, del d. l. 6 luglio 2012, n. 95, di un contributo dello Stato non superiore a 800 milioni di euro da destinare esclusivamente alla riduzione del debito, in proporzione degli spazi finanziari ceduti dalla Regione agli Enti locali interessati ai fini del pagamento ai creditori a valere sui residui passivi in conto capitale (Patto regionale verticale "incentivato").

Con il Patto "orizzontale" sono gli Enti locali che scambiano spazi finanziari tra loro, salvo recuperarli nel biennio successivo. Il Patto "orizzontale" si distingue nelle due seguenti tipologie:

- con il Patto regionale orizzontale ogni Regione definisce e comunica ai propri Enti locali il nuovo obiettivo annuale del Patto di stabilità interno (commi 141 e 142 dell'art. 1 della legge n. 220/2010);

- con il Patto orizzontale "nazionale" il Ministero dell'Economia e delle Finanze aggiorna, con riferimento all'anno in corso e al biennio successivo, il prospetto degli obiettivi dei Comuni interessati dalla rimodulazione dell'obiettivo in base al differenziale che gli stessi prevedono di conseguire (art. 4-ter del d. l. 2 marzo 2012, n. 16).

Il Patto di stabilità territoriale della Regione Emilia-Romagna è disciplinato dalla legge regionale 23 dicembre 2010, n. 12. Le finalità di tale legge regionale sono le seguenti:

- introdurre un sistema di regolazione e di coordinamento della finanza pubblica del territorio della Regione, che consenta di accrescere il livello di efficienza e

di flessibilità dell'utilizzo delle risorse finanziarie e di valorizzare le opportunità di investimenti strategici per il sostegno all'economia locale;

- ridefinire il sistema di relazioni finanziarie che intercorrono tra Regione, Province e Comuni che, nel rispetto dei principi e delle norme dell'ordinamento statale in materia di federalismo fiscale, individui la Regione quale Ente di garanzia nei confronti dello Stato e del territorio;

- riportare nell'ambito delle scelte politiche e programmatiche gli indirizzi espressi da ciascun Ente del territorio, relativamente all'attività di controllo e di monitoraggio esercitata per il rispetto delle norme e dei vincoli di finanza pubblica.

Con la deliberazione della Giunta regionale n. 540 del 2 maggio 2012, la Regione, in coerenza con le finalità della L.R. n. 12/2010, ha dato applicazione alle disposizioni dettate al punto 16) della deliberazione della Giunta regionale n. 1517 del 2011, attribuendo ai Comuni e alle Province ulteriori spazi finanziari di importo corrispondente al peggioramento intervenuto, a valere sull'obiettivo di Patto di stabilità per l'anno 2012.

L'entità del contributo offerto dalla Regione Emilia-Romagna per gli interventi compensativi è stato pari ad euro 21.220.000,00. La Regione ha pertanto autorizzato gli Enti locali riceventi a superare il proprio obiettivo programmatico per l'effettuazione di pagamenti a fronte di impegni regolarmente assunti per spese in conto capitale.

Con la deliberazione della Giunta regionale n. 1266 del 3 settembre 2012, la Regione ha dato applicazione alle disposizioni introdotte dal comma 12-bis e seguenti, dell'articolo 16, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135, disponendo la cessione di spazi finanziari di Patto di stabilità regionale a favore dei Comuni, per un importo complessivo pari ad euro 72.973.113,21.

Con la deliberazione della Giunta regionale n. 1586 del 29 ottobre 2012, la Regione ha assegnato, sulla base di un set di indicatori (Patto verticale), così come definiti con la deliberazione di Giunta n. 1010 del 23 luglio 2012, i seguenti importi:

- ✓ euro 30.000.000,00 a favore delle Province, sulla base dell'Indicatore 1 (differenziale tra i residui passivi in conto capitale e i residui passivi di cui all'Intervento 10);

- ✓ euro 12.000.000,00 da distribuire in base ai risultati derivanti dall'applicazione dell'Indicatore 2 (debito), a favore dei Comuni e delle Province che presentano un livello di debito pro-capite inferiore alla media regionale;

- ✓ euro 12.000.000,00 a favore dei Comuni e delle Province, da distribuire in base ai risultati derivanti dall'applicazione dell'Indicatore 3 (interventi di investimento coerenti con la programmazione regionale).

Per quanto riguarda i Comuni colpiti dal sisma del 20 e 29 maggio 2012, la Regione ha adottato le seguenti deliberazioni:

- n. 1308 del 10 settembre 2012, relativa alla proposta al Comitato istituzionale e di indirizzo per la ricostruzione, composto dai sindaci dei Comuni colpiti dagli eventi sismici del 20 e del 29 maggio 2012, per la distribuzione degli spazi finanziari, in deroga agli obiettivi di Patto, a favore dei Comuni colpiti dai suddetti eventi sismici;

- n. 1469 del 15 ottobre 2012, relativa all'approvazione della proposta della D.G.R. n. 1308/2012. La Regione ha proceduto, in applicazione delle disposizioni introdotte dall'articolo 7 del decreto legge 6 giugno 2012, n. 74, all'assunzione del criterio, utile ai fini della distribuzione di euro 40.000.000,00 in deroga agli obiettivi di Patto, del tendenziale azzeramento degli stessi obiettivi di Patto di stabilità interno nonché all'attribuzione di una quota, in termini di miglioramento dell'obiettivo 2012, per i Comuni collocati nella classe più virtuosa che, ai sensi del comma 5, dell'articolo 31 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità per il 2012), conseguono l'obiettivo strutturale realizzando un saldo finanziario pari a zero.

Dalle sottostanti tabelle 26 e 27, si evince che la Regione Emilia-Romagna ha rispettato le regole del Patto di stabilità interno relative all'esercizio 2012, contenendo le spese soggette a vincolo di crescita all'interno dell'obiettivo programmatico, sia in termini di pagamenti effettuati che di impegni assunti.

Nella tabella 26 (pagamenti) il margine è pari a 24.669 migliaia di euro, mentre nella tabella 27 (impegni) il margine è pari a 31.355 migliaia di euro.

PATTO DI STABILITA' INTERNO 2012 (Legge n. 183/2011)			
REGIONI A STATUTO ORDINARIO			
MONITORAGGIO DELLE RISULTANZE DEL PATTO PER L'ANNO 2012			
SPESE FINALI PAGAMENTI			dati al 31.12.2012 in migliaia di euro
SCor	TOTALE TITOLO 1°		10.186.587
a detrarre:	S1	Spese per la sanità (art. 32, c. 4, lett.a), L. n. 183/2011)	8.920.463
	S2	Spese, già sostenute dallo Stato, per gestione e manutenzione beni trasferiti in attuazione D.Lgs. n. 85 /2010 (art. 32, c. 4, lett.d), L. n. 183/2011)	0
	S3	Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali (art. 32, c. 4, lett.c), L. n. 183/2011)	43.281
	S4	Pagamenti in c/residui a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali (art. 32, c. 4, lett.f), L. n. 183/2011)	34.487
	S5	Spese concernenti i censimenti previsti dal D.L. n.78/2010, art.50 , c. 3, nei limiti delle risorse trasferite dall'ISTAT (art. 32, c. 4, lett.g), L. n. 183/2011)	554
	S6	Spese concernenti le politiche sociali, finanziate con le risorse di cui all'art. 1, comma 38 L. n. 220/2010 (art. 1, c. 129, lett. g-bis), L. n. 220/2010	0
	S7	Spese conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza di cui alla L. 225/1992, nei limiti dei maggiori incassi di cui all'art. 5 , c. 5-quater, della medesima legge (art. 32, c. 4, lett.h), L. n. 183/2011)	0
	S8	Spese finanziate dal fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale, anche ferroviario di cui all'art. 21, c. 3, del D.L. 98/2011 (art. 32, c. 4, lett.i), L. n. 183/2011)	59.598
	S9	Spese a valere sulle risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione sociale, sui cofinanziamenti nazionali dei fondi comunitari a finalità strutturale e sulle risorse individuate ai sensi dell'art. 5-bis, c. 1, del D.L. 138/2011, convertito con L. 148/2011, nei limiti previsti dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di cui al citato art. 5-bis, c. 2 (art. 32, c. 4, lett.n), L. n. 183/2011)	0
	S10	Spese a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari nei limiti previsti dall'art. 3, commi 1, 1-bis e 2, del D.L. 201/2011 (art. 32, c. 4, lett.n-bis), L. n. 183/2011)	20.484
	S11	Spese a valere ssostenute dalla regione Campania per il termovalorizzatore di Acerra, nei limiti delle entrate riscosse entro il 30 novembre di ciascun anno (art. 32, c. 4, lett.n-ter), L. n. 183/2011)	0
SCorN	SPESE CORRENTI NETTE (SCapN-S1-S2-S3-S4-S5-S6-S7-S8-S9-S10-S11)		1.107.720
SCap	TOTALE TITOLO 2°		514.753
a detrarre:	S12	Spese per la sanità (art. 32, c. 4, lett.a), L. n. 183/2011)	0
	S13	Spese per concessione di crediti (art. 32, c. 4, lett.b), L. n. 183/2011)	2.554
	S14	Spese, già sostenute dallo Stato, per gestione e manutenzione beni trasferiti in attuazione D.Lgs. n. 85 /2010 (art.1, c. 129, lett. d), L. n. 220/2010)	0
	S15	Spese per conferimento a fondi immobiliari di immobili ricevuti dallo Stato in attuazione del D.Lgs. n. 85 /2010 (art. 32, c. 4, lett.e), L. n. 183/2011)	0
	S16	Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali (art. 32, c. 4, lett.c), L. n. 183/2011)	16.971
	S17	Spese conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza di cui alla L. 225/1992, nei limiti dei maggiori incassi di cui all'art. 5 , c. 5-quater, della medesima legge (art. 32, c. 4, lett.h), L. n. 183/2011)	0
	S18	Spese in conto capitale nei limiti degli incassi derivanti dall'attività di recupero fiscale di cui al D.lgs. 68/2011 al 30 novembre 2012 (art. 32, c. 4, lett.i), L. n. 183/2011)	53.933
	S19	Spese finanziate dal fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale, anche ferroviario di cui all'art. 21, c. 3, D.L. n. 98/2011 (art. 32, c. 4, lett.i), L. n. 183/2011)	0
	S20	Spese a valere sulle risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione sociale, sui cofinanziamenti nazionali dei fondi comunitari a finalità strutturale e sulle risorse individuate ai sensi dell'art. 5-bis, c. 1, del D.L. 138/2011, convertito con L. 148/2011, nei limiti previsti dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di cui al citato art. 5-bis, c. 2 (art. 32, c. 4, lett.n), L. n. 183/2011)	0
	S21	Spese a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari nei limiti previsti dall'art. 3, commi 1, 1-bis e 2, del D.L. 201/2011 (art. 32, c. 4, lett.n-bis), L. n. 183/2011)	516
	S21	Spese a valere ssostenute dalla regione Campania per il termovalorizzatore di Acerra, nei limiti delle entrate riscosse entro il 30 novembre di ciascun anno (art. 32, c. 4, lett.n-ter), L. n. 183/2011)	0
SCapN	SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE (SCap-S12-S13-S14-S15-S16-S17-S18-S19-S20-S21)		440.779
R SF 12	RISULTATO TRIMESTRALE SPESE FINALI (SCorN+SCapN)		1.548.499
OP SF 12	OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SPESE FINALI (art. 32, c. 2, L. n. 183/2011)		1.603.168
QO SF 12	QUOTA OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI (art.1 , c. 138, L.n. 220/2010)		30.000
OR SF 12	OBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDETERMINATO (OP SF 12 - QO SF 12)		1.573.168
D S 12	DIFFERENZA TRA RISULTATO ANNUALE SPESE FINALI E OBIETTIVO RIDETERMINATO (R SF 12- OR SF 12)		-24.669
Voci da compilare solo per il quarto trimestre nel caso in cui DS12 presenti un valore positivo:			
SCR NZ	SPESA CORRENTE UE REALIZZATA CON FINANZIAMENTO NAZIONALE		
SCP NZ	SPESA C/CAPITALE UE REALIZZATA CON FINANZIAMENTO NAZIONALE		
STT NZ	TOTALE SPESA UE REALIZZATA CON FINANZIAMENTO NAZIONALE (SCR NZ + SCP NZ)		
MTT NZ	MAGGIORE SPESA UE REALIZZATA CON FINANZIAMENTO NAZIONALE RISPETTO ALLA MEDIA DELLA CORRISPONDENTE SPESA 2007-2009 (STT NZ - MD STT NZ)		
S SZ 12	SCOSTAMENTO SANZIONATO (DS 12 - MTT NZ)		

PATTO DI STABILITA' INTERNO 2012 (Legge n. 183/2011)		
REGIONI A STATUTO ORDINARIO		
MONITORAGGIO DELLE RISULTANZE DEL PATTO PER L'ANNO 2012		
SPESE FINALI IMPEGNI		dati al 31.12.2012 in migliaia di euro
SCor	TOTALE TITOLO 1°	10.239.568
a detrarre:	S1 Spese per la sanità (art. 32, c. 4, lett.a), L. n. 183/2011)	8.960.100
	S2 Spese, già sostenute dallo Stato, per gestione e manutenzione beni trasferiti in attuazione D.Lgs. n. 85 /2010 (art. 32, c. 4, lett.d), L. n. 183/2011)	0
	S3 Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali (art. 32, c. 4, lett.c), L. n. 183/2011)	60.881
	S4 Spese concernenti i censimenti previsti dal D.L. n.78/2010, art.50 , c. 3, nei limiti delle risorse trasferite dall'ISTAT (art. 32, c. 4, lett.g), L. n. 183/2011)	146
	S5 Spese relative le politiche sociali, finanziate con le risorse di cui all'art. 1, comma 38 L. n. 220/2010 (art. 1, c. 129, lett. g-bis), L. n. 220/2010	0
	S6 Spese conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza di cui alla L. 225/1992, nei limiti dei maggiori incassi di cui all'art. 5 , c. 5-quater, della medesima legge (art. 32, c. 4, lett.h), L. n. 183/2011)	0
	S7 Spese concernenti il trasporto pubblico locale, anche ferroviario di cui all'art. 21, c. 3, del D.L. 98/2011 (art. 32, c. 4, lett.i), L. n. 183/2011)	64.129
	S8 Spese a valere sulle risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione sociale, sui cofinanziamenti nazionali dei fondi comunitari a finalità strutturale e sulle risorse individuate ai sensi dell'art. 5-bis, c. 1, del D.L. 138/2011, convertito con L. 148/2011, nei limiti previsti dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di cui al citato art. 5-bis, c. 2 (art. 32, c. 4, lett.n), L. n. 183/2011)	0
	S9 Spese a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari nei limiti previsti dall'art. 3, commi 1, 1-bis e 2, del D.L. 201/2011 (art. 32, c. 4, lett.n-bis), L. n. 183/2011)	21.000
	S10 Spese a valere ssostenute dalla regione Campania per il termovalorizzatore di Acerra, nei limitidelle entrate riscosseentro il 30 novembre di ciascun anno (art. 32, c. 4, lett.n-ter), L. n. 183/2011)	0
SCorN	SPESE CORRENTI NETTE (SCor-S1-S2-S3-S4-S5-S6-S7-S8-S9- S10)	1.133.312
SCap	TOTALE TITOLO 2°	629.667
a detrarre:	S11 Spese per la sanità (art. 32, c. 4, lett.a), L. n. 183/2011)	0
	S12 Spese per concessione di crediti (art. 32, c. 4, lett.b), L. n. 183/2011)	1.920
	S13 Spese, già sostenute dallo Stato, per gestione e manutenzione beni trasferiti in attuazione D.Lgs. n. 85 /2010 (art.1, c. 129, lett. d), L. n. 220/2010)	0
	S14 Spese per conferimento a fondi immobiliari di immobili ricevuti dallo Stato in attuazione del D.Lgs. n. 85 /2010 (art. 32, c. 4, lett.e), L. n. 183/2011)	0
	S15 Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali (art. 32, c. 4, lett.c), L. n. 183/2011)	15.062
	S16 Spese conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza di cui alla L. 225/1992, nei limiti dei maggiori incassi di cui all'art. 5 , c. 5-quater, della medesima legge (art. 32, c. 4, lett.h), L. n. 183/2011)	0
	S17 Spese in conto capitale nei limiti degli incassi derivanti dall'attività di recupero fiscale di cui al D.lgs. 68/2011 al 30 novembre 2012 (art. 32, c. 4, lett.i), L. n. 183/2011)	53.933
	S18 Spese finanziate dal fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale, anche ferroviario di cui all'art. 21, c. 3, D.L. n. 98/2011 (art. 32, c. 4, lett.i), L. n. 183/2011)	0
	S19 Spese a valere sulle risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione sociale, sui cofinanziamenti nazionali dei fondi comunitari a finalità strutturale e sulle risorse individuate ai sensi dell'art. 5-bis, c. 1, del D.L. 138/2011, convertito con L. 148/2011, nei limiti previsti dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di cui al citato art. 5-bis, c. 2 (art. 32, c. 4, lett.n), L. n. 183/2011)	0
	S20 Spese a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari nei limiti previsti dall'art. 3, commi 1, 1-bis e 2, del D.L. 201/2011 (art. 32, c. 4, lett.n-bis), L. n. 183/2011)	0
	S21 Spese a valere ssostenute dalla regione Campania per il termovalorizzatore di Acerra, nei limitidelle entrate riscosseentro il 30 novembre di ciascun anno (art. 32, c. 4, lett.n-ter), L. n. 183/2011)	0
SCapN	SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE (SCap-S10-S11-S12-S13-S14-S15-S16-S17-S18)	558.752
R SF 12	RISULTATO TRIMESTRALE SPESE FINALI (SCorN+SCapN)	1.692.064
OP SF 12	OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SPESE FINALI (art. 32, c. 2, L. n. 183/2011)	1.822.612
QO SF 12	QUOTA OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI (art.1 , c. 138, L.n. 220/2010)	99.193
OR SF 12	OBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDETERMINATO (OP SF 11 - QO SF 11)	1.723.419
D S 12	DIFFERENZA TRA RISULTATO ANNUALE SPESE FINALI E OBIETTIVO RIDETERMINATO (R SF 12 - OR SF 12)	-31.355
Voci da compilare solo per il quarto trimestre nel caso in cui DS12 presenti un valore positivo:		
SCR NZ	SPESA CORRENTE UE REALIZZATA CON FINANZIAMENTO NAZIONALE	
SCP NZ	SPESA C/CAPITALE UE REALIZZATA CON FINANZIAMENTO NAZIONALE	
STT NZ	TOTALE SPESA UE REALIZZATA CON FINANZIAMENTO NAZIONALE (SCR NZ + SCP NZ)	
MTT NZ	MAGGIORE SPESA UE REALIZZATA CON FINANZIAMENTO NAZIONALE RISPETTO ALLA MEDIA DELLA CORRISPONDENTE SPESA 2007-2009 (STT NZ - MD STT NZ)	
S SZ 12	SCOSTAMENTO SANZIONATO (DS 12 - MTT NZ)	

VII. La gestione dei residui.

Nell'ambito dell'ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna, disciplinato dalla legge regionale n. 40/2001, le disposizioni contenenti la definizione e la disciplina dei residui attivi e passivi sono contenute, rispettivamente, negli articoli 45 e 60-61.

L'articolo 45 l.r. cit. stabilisce che *"formano residui attivi le somme accertate e non riscosse o versate entro il termine dell'esercizio, per le quali il dirigente della struttura organizzativa competente per materia dichiara il permanere delle condizioni che hanno originato il correlato accertamento"* (comma 1).

L'articolo 60 l.r. cit. prevede che *"costituiscono residui passivi le somme impegnate a norma dell'articolo 47 e non pagate entro il termine dell'esercizio"* (comma 1) e che *"i residui passivi formati a norma del comma 1, quale che sia la natura della spesa, possono essere conservati nel conto dei residui per due esercizi successivi a quello in cui l'impegno si è perfezionato"* (comma 2).

1. I residui attivi.

I residui attivi a carico della gestione 2012 provenienti da esercizi 2011 e precedenti ammontavano a 7.497,10 ml di euro; di questi le riscossioni avvenute nel 2012 ammontano a 2.076,49 ml di euro, pari al 27,69%.

Alla fine dell'esercizio, tenuto conto delle inesigibilità (42,89 ml di euro) e dei riaccertamenti (20,06 ml di euro), sono rimasti ancora da riscuotere 5.397,78 ml di euro; i residui attivi formati nella competenza (2012) ammontano a 7.715,51 ml di euro e sono aumentati dell' 1,02% rispetto all'esercizio precedente.

Nella tabella che segue sono rappresentate le predette risultanze e viene rappresentato l'andamento della gestione dei residui nel triennio 2010-2012

Tab. n. 28

GESTIONE RESIDUI ATTIVI				
(in milioni di euro)				
		2010	2011	2012
Residui attivi iniziali	+	10.931,46	8.063,11	7.497,10
Riscossioni in conto residui	-	5.674,03	2.961,63	2.076,49
Residui inesigibili	-	20,00	31,64	42,89
Residui riprodotti per riaccertamento	+	4,68	7,72	20,06
<i>Subtotale - Residui da riportare nell'es. successivo</i>	=	<i>5.242,11</i>	<i>5.077,56</i>	<i>5.397,78</i>
Residui relativi alla competenza	+	2.821,00	2.419,54	2.317,73
Residui attivi finali al 31/12	=	8.063,11	7.497,10	7.715,51

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

2. I residui passivi.

I residui passivi provenienti dalle gestioni 2011 ed esercizi precedenti ammontavano a 7.215,71; di questi i pagamenti effettuati nel 2012 ammontano a 2.278,78 ml, pari al 31,58 %.

Alla fine dell'esercizio, tenuto conto delle eliminazioni per insussistenza (28,36 ml di euro) e di quelle per perenzione (239,20 ml di euro), sono rimasti ancora da pagare 4.669,37 ml di euro; i residui passivi formati nella competenza (2012) ammontano a 7.271,27 ml di euro e sono aumentati dell' 1,007% rispetto all'esercizio precedente.

I residui passivi al 31 dicembre 2012, pari a 7.271,27 mln di euro, sono costituiti per il 64,22% da residui passivi da riportare nell'esercizio successivo (4.669,37 mln di euro) e per il 35,78% da residui relativi alla competenza (2.601,90 mln di euro).

La restituzione allo Stato dell'anticipazione mensile dei contributi sanitari e della quota del Fondo sanitario nazionale (Cap. 91322) è la somma di maggiore consistenza, che rimane ancora da pagare, sia per i residui passivi di competenza che per i residui delle gestioni pregresse.

Nella tabella che segue sono rappresentate le predette risultanze e viene rappresentato l'andamento della gestione dei residui nel triennio 2010-2012

Tab. n. 29

GESTIONE RESIDUI PASSIVI				
(in milioni di euro)				
		2010	2011	2012
Residui passivi iniziali	+	9.585,35	7.030,50	7.215,71
Pagamenti in conto residui	-	5.109,09	2.218,52	2.278,78
Residui eliminati per insussistenza	-	23,22	36,83	28,36
Residui eliminati per perenzione	-	122,08	165,87	239,20
Subtotale - Residui da riportare nell'es. successivo	=	4.330,96	4.609,28	4.669,37
Residui relativi alla competenza	+	2.699,54	2.606,43	2.601,90
Residui passivi finali al 31/12	=	7.030,50	7.215,71	7.271,27

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

3. L'attività di riaccertamento dei residui attivi.

Uno degli argomenti trattati in contraddittorio con i rappresentanti della Regione nel corso dell'audizione finanziaria tenutasi il 9 luglio 2013 è stata quella relativa alle modalità con le quali viene condotta l'operazione di riaccertamento dei residui attivi⁹.

⁹ Per i residui attivi l'articolo 45, commi 3 e 4, l. r. 40/2001 prevede che " l'accertamento definitivo delle somme conservate a residui attivi viene fatto annualmente in sede di approvazione del conto consuntivo. Prima della

Tale operazione, di notevole e fondamentale importanza ai fini di una corretta formazione del risultato di amministrazione, è da ritenersi ancora più necessaria ed imprescindibile a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 138/2013¹⁰. Mediante tale decisione è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una disposizione contenuta nella legge di approvazione del rendiconto generale per il 2011 della regione Molise nella quale, in violazione degli artt. 117, comma 3, Cost. e 21 d.lgs. 76/2000, erano stati contabilizzati residui attivi senza un previo ed analitico riscontro degli stessi.

Dall'esame della relazione al progetto di legge sul rendiconto per l'esercizio finanziario 2012 è emerso che è stata effettuata la ricognizione dei residui attivi accertati in chiusura dell'esercizio 2012 e che la relativa determina dirigenziale adottata dal Responsabile del Servizio Bilancio e Finanze è tra i documenti allegati al progetto di legge.

Nel corso dell'audizione finanziaria sono state esposte le modalità con le quali viene svolta la procedura di riaccertamento dei residui attivi che si riassumono qui di seguito.

Il Responsabile del Servizio Bilancio e Finanze, con propria nota (che è stata acquisita agli atti nel corso dell'audizione finanziaria), chiede ai responsabili delle varie Direzioni generali nelle quali si articola la compagine organizzativa della Giunta regionale di *"effettuare un'approfondita analisi della consistenza effettiva dei residui attivi, di propria competenza, risultanti al 31/12/2012"*, precisando, inoltre, che i residui attivi che verranno indicati dalle varie Direzione Generali dovranno essere il risultato di *"un'attenta valutazione delle somme da mantenere in bilancio a fronte di crediti certi ed esigibili"*. In tale nota, si rappresenta, inoltre, che *"qualora i residui attivi siano correlati a residui passivi, ed in particolare a quelli relativi a spese in conto capitale, il Servizio scrivente richiede una rigorosa e puntuale verifica dei residui passivi medesimi e si sollecitano a tal fine le strutture organizzative competenti a*

formulazione di tale conto, entro il 30 aprile di ogni anno, con atto motivato del dirigente responsabile della struttura organizzativa competente in materia di bilancio, si provvede alla classificazione degli stessi nelle seguenti categorie: a) crediti la cui riscossione può essere considerata certa; b) crediti per cui sono da intraprendere o sono in corso le procedure amministrative o giudiziarie per la riscossione; c) crediti riconosciuti inesigibili. (comma 3). E', inoltre, previsto, che "i crediti di cui alle lettere a) e b) del comma 3 continuano ad essere riportati nelle scritture contabili; i crediti di cui alla lettera c) del comma 3 si eliminano dalle scritture contabili previa comunicazione del dirigente della struttura organizzativa competente per materia che attesta l'inesigibilità o l'insussistenza delle correlative entrate".

¹⁰ Al punto 4 del considerato in diritto è dato leggere che *"il principio della previa dimostrazione analitica dei crediti e delle somme da riscuotere, iscrivibili nelle partite dei residui attivi e computabili ai fini dell'avanzo di amministrazione, è, nel nostro ordinamento, principio risalente, in ragione della sua stretta inerenza ai concetti di certezza e attendibilità che devono caratterizzare le risultanze della gestione economica e finanziaria. Alla luce di tale principio, la definizione dei residui attivi –contenta nell'articolo 21, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 –come <<somme accertate e non riscosse>> ha un implicito valore deontologico cogente, nel senso che il legislatore ha voluto che del conto consuntivo possano entrare a far parte solo somme accertate e non presunte. La disposizione così interpretata assume, pertanto, sicuramente, il ruolo di norma interposta rispetto al <<coordinamento della finanza pubblica>>, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost."*

verificare lo stato di realizzazione dei programmi di spesa in corso e a dare certezza della necessità di conservazione in bilancio delle somme dovute, in corrispondenza dei relativi ed effettivi residui in entrata”.

A tale richiesta le Direzioni generali hanno ottemperato indicando, nell’ambito di un apposito applicativo nel sistema informatico di gestione della contabilità, i residui attivi da mantenere nelle scritture contabili, in quanto basati su crediti riconosciuti certi ed esigibili, e quelli da eliminare, perché basati su crediti riconosciuti inesigibili.

L’atto conclusivo del procedimento di riaccertamento dei residui attivi per l’esercizio 2012 è rappresentato dalla determina dirigenziale n. 4379 del 26 aprile 2013¹¹ adottata dal responsabile del Servizio Bilancio e Finanze. In tale determina, sulla base della disposizione contenuta nell’articolo 45, commi 3 e 4, l.r. 40/2001, sono stati analiticamente indicati i crediti riconosciuti inesigibili e le relative motivazioni; si dà atto della conservazione presso il Servizio Bilancio degli elenchi dei residui attivi la cui riscossione è considerata certa e quelli per i quali sono in corso le procedure amministrative o giudiziarie per la riscossione.

Lo svolgimento di un procedimento amministrativo interno, su atto di impulso del Servizio Bilancio e Finanze, che coinvolge tutte le Direzioni Generali e che culmina con l’adozione di un provvedimento unitario, nel quale viene fornito il riscontro dell’attività svolta e si indicano analiticamente i crediti riconosciuti inesigibili, si pone in piena sintonia con la richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 138/2013, che richiede un analitico ed effettivo riscontro dei residui attivi prima della loro contabilizzazione nel rendiconto generale di ogni esercizio finanziario.

4. La ricognizione dei residui passivi.

Anche l’attività di ricognizione dei residui passivi¹² è stata oggetto di specifico approfondimento nel corso dell’audizione tenutasi il 9 luglio 2013; in tale sede sono state esposte le modalità, simili a quelle già descritte per il riaccertamento dei residui attivi, con le quali è stata svolta la predetta attività ricognitiva.

Con apposita nota, acquisita agli atti, il responsabile del Servizio Bilancio e Finanze chiede ai responsabili delle Direzioni generali di *“effettuare una puntuale analisi dei residui passivi, relativi ai capitoli di spesa assegnati, che diverranno perenti agli effetti amministrativi in sede di chiusura della contabilità dell’esercizio finanziario”.* Nella predetta nota è precisato che *“dovranno essere conservati tra i residui passivi*

¹¹ La determina n. 4762 del 7 maggio 2013 è stata adottata solo per correggere un errore materiale contenuto nella determina n. 4379 del 26 aprile 2013.

¹² Per i residui passivi l’articolo 61 l.r. n. 40/2001 prevede che *“il riaccertamento delle somme da conservare tra i residui passivi viene fatto annualmente in sede di approvazione del conto consuntivo. Prima della formazione del conto consuntivo, entro il 30 aprile di ogni anno, con atto del dirigente responsabile della struttura organizzativa competente in materia di bilancio si provvede alla determinazione dei residui passivi da riportare nelle scritture contabili.”*

perenti solo gli impegni corrispondenti ad obbligazioni validamente assunte nei confronti dei terzi. Tale obiettivo può essere conseguito effettuando un approfondito esame, impegno per impegno, degli atti amministrativi e delle documentazioni contabili in possesso delle singole Direzioni generali”.

A tale richiesta le Direzioni generali hanno ottemperato indicando, nell’ambito di un apposito applicativo nel sistema informatico di gestione della contabilità, i residui passivi da eliminare per sopravvenuta insussistenza o perché sprovvisti dei necessari presupposti giuridici.

L’atto conclusivo del procedimento di ricognizione dei residui passivi per l’esercizio 2012 è rappresentato dalla stessa determina dirigenziale del responsabile del Servizio Bilancio e Finanze (n. 4379 del 26 aprile 2013) adottata per l’operazione di riaccertamento dei residui attivi. In tale provvedimento, sulla base della disposizione contenuta nell’articolo 61, comma 2, l.r. 40/2001, è stato determinato l’ammontare complessivo dei residui passivi da riportare nelle scritture contabili, pari a 7.271,26 ml di euro.

5. I residui perenti: consistenza e grado di copertura.

Ai sensi dell’articolo 60, comma 2, l.r. 40/2001 i residui passivi possono essere conservati nel conto dei residui per due esercizi successivi a quelli in cui l’impegno si è perfezionato. E’ per tale ragione che, al termine di ogni esercizio finanziario, sono sottoposti a verifica per l’eliminazione dalle scritture contabili di quelli non reclamati dai creditori; sebbene eliminate dal bilancio, tali poste costituiscono debiti non estinti, al cui pagamento la Regione resta esposta allorché le relative obbligazioni debbano essere adempiute. Ciò implica l’iscrizione di tali partite tra quelle passive del conto del patrimonio.

Anche per la determinazione della consistenza effettiva dei residui passivi perenti relativi agli esercizi 2009 e precedenti da mantenere alla chiusura dell’esercizio finanziario 2012 è stato seguito un procedimento simile a quello svolto per il riaccertamento dei residui attivi e passivi.

Nel corso dell’audizione del 9 luglio 2013 è stata prodotta documentazione relativa a tale attività svolta dal Servizio Bilancio e Finanze. Con separata e distinta nota del responsabile del predetto Servizio è stato chiesto alle Direzioni generali di effettuare *“una rigorosa e puntuale valutazione della persistente necessità dell’ulteriore conservazione delle somme corrispondenti ai residui passivi caduti in perenzione relativi agli esercizi 2009 e precedenti, con particolare riferimento a quelli degli anni che vanno dal 1976 al 2002 e che eccezionalmente sono ancora in essere per la loro peculiarità”.* Nella predetta nota è stato, inoltre, segnalato che, con il consuntivo dell’esercizio 2012, si estinguono, per prescrizione, i residui passivi

dell'anno 2002 e che, ai sensi dell'articolo 380 R.D. 23 maggio 1924 n. 827 e dell'art. 2946 c.c. è illegittimo disporre il pagamento di somme in relazione ad un'obbligazione estintasi per prescrizione.

A tale richiesta le Direzioni generali hanno ottemperato indicando, nell'ambito di un apposito applicativo nel sistema informatico di gestione della contabilità, i residui passivi perenti da eliminare o da mantenere, anche solo parzialmente.

Degli esiti delle attività di verifica condotte dalle varie Direzioni generali, se ne è tenuto conto nella quantificazione dei residui passivi indicati nella determina generale di ricognizione dei residui, anche passivi, n. 4379 del 26 aprile 2013.

La tabella n. 30 contiene i dati relativi ai residui perenti, nel triennio 2010-2012, distinti in funzione della natura autonoma o vincolata della spesa.

Tab. n. 30

COMPOSIZIONE DEI RESIDUI PERENTI			
ANNI 2010- 2012			
(in milioni di Euro)			
RESIDUI PERENTI	al 31/12/10	al 31/12/11	al 31/12/12
Residui perenti autonomi	164,17	148,02	219,62
Residui perenti vincolati per assegnazioni statali	227,36	257,86	281,32
Residui perenti vincolati per assegnazioni comunitarie	2,42	5,58	11,67
Residui perenti provenienti da capitoli di partite di giro	7,83	7,83	8,78
TOTALE RESIDUI PERENTI	401,78	419,29	521,39

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

Dalla tabella si evince che la consistenza dei residui passivi perenti al 31 dicembre 2012 è aumentata del 24,35% rispetto all'esercizio 2011, passando da 419,29 mln di euro dell'esercizio 2011 a 521,39 mln di euro dell'esercizio 2012.

Per quanto concerne il margine di copertura garantito per far fronte alle richieste dei creditori, la tabella n. 31 evidenzia la consistenza dei residui passivi perenti nel 2011 (419,29 mln di euro), la relativa copertura nell'esercizio successivo (300,25 mln di euro) e la reiscrizione dei residui stessi nel 2011 (125,66 mln di euro).

Il margine di copertura (pari al 71,61%) può ritenersi adeguato tenuto conto di quanto statuito dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti che, con deliberazione n. 1 del 1996, in mancanza di un'espressa previsione normativa, hanno ritenuto sufficiente garanzia dell'assolvimento degli obblighi pregressi afferenti ai residui perenti, la previsione nei bilanci degli enti di un margine di copertura pari al 70% degli stessi.

Inoltre, l'ammontare delle reiscrizioni dei residui passivi perenti nel 2011 (125,66 ml di euro) risulta ampiamente coperto dall'ammontare delle risorse poste a

copertura del complessivo importo dei residui passivi andati in perenzione (300,25 ml di euro).

Tab. n. 31

Copertura e reiscrizione dei residui passivi perenti al 31/12/2011							
(in milioni di euro)							
Esercizio Finanziario	Consistenza dei residui passivi perenti	Esercizio Finanziario	Copertura dei residui passivi perenti	Grado di copertura dei residui perenti	Esercizio Finanziario	Reiscrizioni dei residui passivi perenti	% reiscrizioni
2011	419,29	2012	300,25	71,61	2011	125,66	29,97

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

VIII. La gestione di cassa e le anticipazioni di tesoreria.

Il fondo cassa presso il Tesoriere regionale, al 31 dicembre 2012, presenta un risultato positivo pari ad euro 224,46 mln di euro in netta diminuzione rispetto al saldo dell'esercizio precedente (659,94 ml di euro) in quanto nell'esercizio 2012 i pagamenti hanno superato le riscossioni per l'importo di euro 435,49 mln di euro.

L'andamento della gestione di cassa nel triennio 2010-2012 risulta dalla tabella che segue dalla quale si evince che il fondo cassa risulta in notevole calo rispetto al corrispondente dato dal 31.12.2011.

Tab. n. 32

GESTIONE DI CASSA - Esercizi 2010-2012			
	(in milioni di euro)		
	a tutto il 2010	a tutto il 2011	a tutto il 2012
Fondo cassa iniziale	500,23	325,26	659,94
Riscossioni	15.622,43	13.105,51	13.130,15
Riscossioni da regolarizzare			
Totale entrate	16.122,66	13.430,77	13.790,09
Pagamenti	15.797,40	12.770,83	13.565,63
Pagamenti da regolarizzare			
Totale Uscite	15.797,40	12.770,83	13.565,63
Saldo	325,26	659,94	224,46

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

Il conto del Tesoriere regionale è stato parificato il 26 aprile del 2013 dal responsabile del servizio Bilancio e Finanze, in conformità e nei termini previsti dall'art. 64 della legge regionale n. 40/2001, e depositato il 14 maggio 2013 presso la competente Sezione giurisdizionale della Corte dei conti.

Per la determinazione dell'effettiva situazione di cassa è necessario tener conto anche delle somme depositate sul conto corrente acceso dalla Regione Emilia-Romagna presso la Tesoreria Centrale dello Stato che, al 31 dicembre 2012, ammontavano a Euro 22,51 mln di euro.

Complessivamente, pertanto, le disponibilità di cassa, in chiusura dell'esercizio finanziario 2012 sono di Euro 246, 97 ml di euro suddivise come segue:

- 22,51 mln di euro presso la Tesoreria Centrale dello Stato;
- 224,46 mln di euro sui conti di Tesoreria relativi alla gestione ordinaria e sanitaria.

Per fronteggiare temporanee esigenze di cassa è possibile il ricorso all'anticipazione di cassa con il Tesoriere regionale per un importo non eccedente l'ammontare bimestrale delle entrate iscritte al Titolo I e con obbligo di restituzione

entro l'esercizio finanziario in cui è stata contratta (art.35 della legge regionale n.40 del 15 novembre 2001).

Nell'esercizio 2012 la Regione non ha fatto ricorso all'anticipazione di cassa e non ha previsto stanziamenti nei relativi capitoli in entrata (cap.6900 "*Accensione di anticipazioni per fronteggiare temporanee esigenze di cassa*") e in uscita (cap. 90500 "*Rimborso di anticipazioni accese per fronteggiare temporanee esigenze di cassa*") che risultano pari a zero.

IX. L'indebitamento regionale.

1. Le tipologie d'indebitamento.

Nel 2012 la Regione non ha fatto ricorso ad indebitamento.

Alle disposizioni contenute nel bilancio di previsione (art. 16 l.r. 22 dicembre 2011, n. 22), come poi modificate dalla legge di assestamento (art. 5 l.r. 26 luglio 2012, n. 10), che autorizzavano la Regione alla contrazione di nuovi mutui hanno fatto riscontro accertamenti e riscossioni pari a zero.

La tabella n. 33 dà conto delle previsioni definitive, degli accertamenti e delle riscossioni relative al 2012 aventi ad oggetto i mutui di competenza regionale.

Tab. n. 33

CATEGORIA 17 - MUTUI - ANNO 2012 (COMPETENZA)				
(in milioni di Euro)				
DESCRIZIONE	PREVISIONI DEFINITIVE (A)	ACCERTAMENTI (B)	MINORI ACCERTAMENTI (C)=(A)-(B)	RISCOSSIONI DI COMPETENZA (D)
MUTUI DI COMPETENZA REGIONALE				
Mutuo regionale a copertura del disavanzo fra entrate e spese autorizzate sul bilancio di competenza	454,00		454,00	0,00
Mutui per la copertura della quota parte del saldo finanziario negativo risultante a tutto il 31 dicembre 2003 determinato dalla mancata stipulazione dei mutui già autorizzati dalle leggi di bilancio	440,00		440,00	0,00
Mutuo per la copertura del saldo finanziario presunto dell'esercizio precedente	1.510,00		1.510,00	0,00
TOTALE	2.404,00	0,00	2.404,00	0,00

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

Nel 2012 la Regione ha continuato l'ammortamento del proprio debito pregresso e ha assunto gli oneri relativi a mutui, contratti con la Cassa Depositi e Prestiti in anni precedenti, con oneri a carico dello Stato, per il finanziamento di interventi nel settore del trasporto pubblico locale relativi all'acquisto e alla sostituzione di autobus. La Regione ha incassato annualmente un contributo statale a copertura della rata di ammortamento fino al 2012 quando, a seguito dell'attuazione dell'art. 14, comma 2, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), sono state ridotte le risorse statali a qualunque titolo spettanti alle regioni ad autonomia ordinaria.

Di conseguenza le rate di ammortamento sono rimaste dal 2012 a carico del bilancio regionale determinando un incremento del debito complessivo di 2,15 mln di euro rispetto all'esercizio precedente.

Tali risultanze sono espone nella seguente tabella

Tab. n. 34

MUTUI E PRESTITI IN AMMORTAMENTO					
DESCRIZIONE DELLE PARTITE	DESTINAZIONE	CONSISTENZA ALL'1/1/2012	VARIAZIONI IN AUMENTO	VARIAZIONI IN DIMINUIZIONE	DEBITO RESIDUO AL 31/12/2012
(in milioni di euro)					
A) MUTUI E PRESTITI IN AMMORTAMENTO AL 31/12/2012					
DEUTSCHE BANK-ART 41 L. 448/01 - PRESTITO OBBLIGAZIONARIO	finanziamento spesa sanitaria	95,59	0,00	10,62	84,97
ROLOBANCA 1473 S.P.A. EX CARIMONTE FONDARIO - FINANZIAMENTO MAGGIOR SPESA SANITARIA 1990 (ART. 3 BIS LETTERA A) LEGGE 19 NOVEMBRE 1990, N. 334)	finanziamento spesa sanitaria	35,28	0,00	17,12	18,16
CARISBO EX BIMER BANCA S.P.A. - FINANZIAMENTO MAGGIOR SPESA SANITARIA 1991 (ART. 2, COMMA 1, LETT. A, D.L. 18-01-1993, N. 9, CONVERTITO IN LEGGE 18-03-1993, N. 67)	finanziamento spesa sanitaria	33,55	0,00	7,75	25,79
CREDIOP - COPERTURA DELLA QUOTA RESIDUALE DEL DISAVANZO DI PARTE CORRENTE DEL SSN A TUTTO IL 1994 E RIPIANO DI PARTE DEL DISAVANZO ANNI 1995/1996	finanziamento spesa sanitaria	337,37	0,00	7,93	329,43
CASSA DEPOSITI E PRESTITI - FINANZIAMENTO DELLA QUOTA PARTE DI PERTINENZA REGIONALE DEI DISAVANZI DELLE AZIENDE SANITARIE E DEGLI ISTITUTI ORTOPEDICI RIZZOLI MATURATI AL 31/12/2000 (L.R. 31 MAGGIO 2002, N. 11 ART. 2)	finanziamento spesa sanitaria	352,91	0,00	17,22	335,70
CASSA DEPOSITI E PRESTITI - FINANZIAMENTO DI INTERVENTI NEL SETTORE DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE (L.194/98 ART. 2 COMMI 5 E 6)	finanziamento trasporto pubblico locale	0,00	77,668 (*)	14,87	62,80
TOTALE A) MUTUI E PRESTITI IN AMMORTAMENTO AL 31/12/2012		854,70	77,67	75,51	856,85
B) MUTUI E PRESTITI STIPULATI AL 31/12/2012		0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE B) MUTUI E PRESTITI STIPULATI AL 31/12/2012		0,00	0,00	0,00	0,00
C) MUTUI E PRESTITI AFFIDATI ANCORA DA STIPULARE 31/12/2012		0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE C) MUTUI E PRESTITI AFFIDATI ANCORA DA STIPULARE 31/12/2012		0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE MUTUI E PRESTITI (A - B - C)		854,70	77,67	75,51	856,85

(*) MUTUO CONTRATTO INIZIALMENTE CON ONERI A CARICO DELLO STATO POI DIVENUTO CON ONERI A CARICO DEL BILANCIO REGIONALE A SEGUITO DELLE RIDUZIONI DI SPESA PREVISTE DAL D.L. 78/2010 CONVERTITO DALLA L. 122/2010

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

La tabella n. 35 espone l'ammontare dell'indebitamento della Regione nel quinquennio 2008-2012 dalla quale emerge nuovamente il dato relativo all'aumento per 2,15 ml di euro nell'esercizio 2012 per la cui motivazione si rinvia a quanto precedentemente esposto.

Tab. n. 35

ESPOSIZIONE DEBITORIA REGIONALE - MUTUI E OBBLIGAZIONI					
ANNI 2008 - 2012					
(in milioni di euro)					
	2008	2009	2010	2011	2012
Consistenza al 1.1.	1.081,26	1.026,85	971,01	913,65	854,70
in aumento	0,00	0,00	0,00	0,00	2,15
in diminuzione	54,41	55,84	57,36	58,95	
Consistenza al 31.1.	1.026,85	971,01	913,65	854,70	856,85

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

La tabella che segue mostra la composizione dell'indebitamento complessivo a carico della Regione Emilia-Romagna a fine esercizio 2012 costituita al 90,08% da mutui e al 9,92% da obbligazioni; trattasi prevalentemente (92,67%) di debito sanitario destinato al ripianamento dei disavanzi nella sanità. In relazione alla tipologia dei tassi si rileva che la parte prevalente del debito complessivo (60,82%) è gravata dal tasso fisso di interessi, mentre la restante parte del debito, pari a 335,70 mln di euro, è soggetta a tassazione variabile.

Tab. n. 36

Indebitamento complessivo a carico della Regione e tipologia di tassi al 31 dicembre 2012						
ANNO	MUTUI	OBBLIGAZIONI	DEBITO COMPLESSIVO	DI CUI SANITA'	TIPOLOGIA TASSI	
					FISSO	VARIABILE
(in milioni di euro)						
2012	771,88	84,97	856,85	794,06	521,16	335,70

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

L'ammontare dell'indebitamento per mutui e obbligazioni trova puntuale riscontro nelle passività del Conto del patrimonio, i cui dati riepilogativi sono riportati nella tabella (60).

Passando in esame gli oneri di ammortamento per il servizio del debito il prospetto che segue espone i dati relativi alle spese per interessi passivi e le relative quote capitali stanziati e impegnati a carico del bilancio regionale nell'esercizio 2012, distintamente per la componente mutui e la componente prestiti obbligazionari.

Gli oneri a carico della Regione registrano un incremento sia degli stanziamenti finali (complessivamente 195,19 mln di euro nel 2012 a fronte di 179,42 mln di euro nel 2011) sia degli impegni (complessivamente 104,40 mln di euro nel 2012 a fronte di 87,00 mln di euro nel 2011)

ONERI FINANZIARI PER IL SERVIZIO DEI MUTUI E PRESTITI OBBLIGAZIONARI							
ANNO 2012							
(in milioni di euro)							
		MUTUI		PRESTITI OBBLIGAZIONARI		TOTALE	
		stanz. finale	impegni	stanz. finale	impegni	stanz. finale	impegni
A CARICO DELLA REGIONE	Interessi passivi	94,95	25,39	3,50	3,50	98,45	28,89
	Quota capitale	86,12	64,89	10,62	10,62	96,74	75,51
	TOTALE	181,07	90,28	14,12	14,12	195,19	104,40

(*) Compresi oneri per mutui ripiano disavanzo sanità a carico bilancio Regione

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia

Come emerge dalla relazione al progetto di legge del rendiconto generale presentato dalla Giunta, al debito a carico della Regione va aggiunto il debito regionale finanziato direttamente dallo Stato, pari a 198,45 mln di euro al 31 dicembre 2012, in sensibile diminuzione rispetto alla fine dell'esercizio precedente (309,94 mln di euro).

2. I vincoli all'indebitamento.

L'articolo 10 della legge 16 maggio 1970, n. 281 - come da ultimo modificato dall'articolo 8, comma 2, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012) - prevede che *"l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di indebitamento in estinzione nell'esercizio considerato deve essere compatibile con i vincoli di cui al comma 1 e non può comunque superare il 20 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della regione ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio pluriennale della regione stessa."*

Per effetto della richiamata disposizione normativa e della sua recente modifica il limite di indebitamento per le regioni è stato ridotto dal 25 al 20 per cento.

Tuttavia l'efficacia della decurtazione è stata ridimensionata dal comma 2 bis¹³ dell'articolo 8 l. n. 183/2011 laddove è stato previsto che *"resta fermo il limite del 25 per cento per l'indebitamento autorizzato dalle regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano, fino alla data del 31 dicembre 2011, limitatamente agli impegni assunti alla data del 14 novembre 2011 per spese di investimento finanziate dallo stesso, derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate e risultanti da apposito prospetto da allegare alla legge di assestamento del bilancio 2012..."*.

¹³ Comma inserito dall'art. 27, comma 2, del D.L. 29 dicembre 2011, n. 216 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2012, n.14. (c.d. mille proroghe)

Ciò premesso, si rammenta che la disciplina generale del ricorso al mercato finanziario da parte della Regione Emilia-Romagna è contenuta nell'articolo 34 della legge di contabilità regionale (l.n. 40/2001) ai sensi del quale la contrazione di mutui o l'emissione di prestiti da parte della Regione è autorizzata esclusivamente con la legge di approvazione del bilancio o con le leggi di variazione dello stesso.

Si evidenzia, in proposito, che la disposizione contenuta nel comma 5 del citato art. 34 l.r. - che fissa i limiti quantitativi dell'indebitamento regionale - non risulta aggiornata alla riduzione dal 25 al 20 per cento disposta dall'articolo 8, comma 2, l n. 183/2011, essendo ancora previsto il limite del 25 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate iscritte in bilancio al titolo I.

Ciò nonostante, anche per il 2012 la Regione Emilia-Romagna ha rispettato il limite dell'indebitamento: a fronte di una soglia legale di 251,60 milioni di euro, l'ammontare complessivo delle rate di ammortamento dei mutui contratti per spese di investimento risulta pari a 73,12 milioni di euro.

Come è agevole constatare dalla tabella che segue la Regione, nella dimostrazione del rispetto del limite di indebitamento, si è attenuta a criteri prudenziali considerando vincolate anche quota parte di alcune entrate (Irap, addizionale regionale Irpef) il cui vincolo di legge è cessato nel 2003, allo scadere del periodo transitorio connesso alla riforma di cui al decreto legislativo n.56 del 2000.

Tab. n. 38

LIMITI DI INDEBITAMENTO - ESERCIZIO 2012		(in milioni di euro)	
Entrate Titolo1			
(Previsioni definitive)	<u>9.381,03</u>		
a detrarre:			
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (28%)	<u>3,92</u>		
Imposta regionale sulle attività produttive (quota parte destinata al finanziamento della sanità)	<u>2.863,40</u>		
Addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche	<u>795,53</u>		
Compartecipazione regionale all' IVA (quota parte destinata al finanziamento della sanità)	<u>4.434,35</u>		
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	<u>22,63</u>		
Tassa di abilitazione all'esercizio professionale	<u>0,20</u>		
Tassa in materia di caccia	<u>3,00</u>		
TOTALE	<u>8.123,03</u>		
Ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della Regione	1.258,00		
		Ammortamento mutui	
		Interessi (1)	<u>51,89</u>
		Capitale (2)	<u>21,23</u>
		Totale	<u>73,12</u>
LIMITE DI INDEBITAMENTO (20%)	251,60		
(1) considerato cap 87000, 87726			
(2) cap 88000, 88190			

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

3. Gli strumenti di finanza derivata.

Sulla gestione del debito attraverso strumenti derivati è intervenuta la legge 27 dicembre 2006 n. 296 (finanziaria 2007) con le disposizioni contenute nei commi 736-740 dell'art. 1.

Il comma 736, con disposizione dichiarata principio fondamentale per il coordinamento della finanza pubblica vincolante ex artt. 117 e 119 Cost., stabilisce che le operazioni di gestione del debito tramite strumenti derivati devono essere improntate alla riduzione del costo finale del debito e alla riduzione dell'esposizione ai rischi di mercato. Gli enti possono concludere tali operazioni solo in corrispondenza di passività effettivamente dovute, avendo riguardo al contenimento dei rischi di credito assunti. In altri termini, il ricorso ai derivati non può avere altro scopo che quello della gestione attiva del debito, in assenza del quale resterebbe solo una scommessa, meramente speculativa, sulla variabilità dei tassi.

Di particolare rilevanza anche la disposizione di cui al comma 739 che aggiunge alle operazioni di indebitamento previste dal citato art. 3, comma 17, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, le cessioni o cartolarizzazioni dei crediti vantati dai fornitori di beni e servizi per i cui pagamenti l'ente assume, anche indirettamente, nuove obbligazioni, anche mediante la ristrutturazione dei piani di ammortamento.

Sempre in materia di strumenti di finanza derivata, l'art. 62 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come sostituito dall'art. 3, comma 1, della legge 22 dicembre 2008, n. 203, ha previsto, a decorrere dal 1° gennaio 2009, ulteriori disposizioni per le regioni e gli enti locali. Alle regioni e agli enti locali è fatto divieto di emettere titoli obbligazionari o altre passività che prevedano il rimborso del capitale in un'unica soluzione alla scadenza. Per tali enti, la durata di una singola operazione di indebitamento, anche se consistente nella rinegoziazione di una passività esistente, non può essere superiore a trenta né inferiore a cinque anni. Ai sensi del comma 3 dell'articolo 62, il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite la Banca d'Italia e la Commissione nazionale per le società e la borsa, con uno o più regolamenti da emanare d'intesa con la Conferenza permanente, individua la tipologia dei contratti relativi agli strumenti finanziari derivati che gli enti possono concludere e indica le componenti derivate, implicite o esplicite, che gli stessi enti hanno facoltà di prevedere nei contratti di finanziamento.

Alle regioni è vietato stipulare, fino alla data di entrata in vigore del regolamento¹⁴, e comunque per un anno dall'entrata in vigore del decreto, contratti relativi agli strumenti finanziari derivati. Resta ferma la possibilità di ristrutturare il contratto derivato a seguito di modifica della passività alla quale il medesimo contratto

¹⁴ Nonostante il tempo trascorso, lo schema di regolamento, consultabile sul sito internet del Ministero dell'economia e delle finanze, non è stato ancora approvato.

derivato è riferito, con la finalità di mantenere la corrispondenza tra la passività rinegoziata e la collegata operazione di copertura.

Inoltre l'art. 62 del decreto legge 112/2008, come modificato dalla legge 133/2008 e, successivamente sostituito dall'art.3 della legge 203 del 2008 stabilisce che al bilancio di previsione e al rendiconto vada allegata una nota informativa, in relazione ai contratti di finanza derivata in essere, che evidenzi gli oneri e gli impegni finanziari. La norma, sulla base dell'intervento della Corte Costituzionale che si è espressa con sentenza n. 70 del 2012, *"non si limita a richiedere un'indicazione sommaria e sintetica dei derivati stipulati dall'ente pubblico, ma pretende l'analitica definizione degli oneri già affrontati e la stima di quelli sopravvenienti sulla base delle clausole matematiche in concreto adottate con riferimento all'andamento dei mercati finanziari."*

La Regione Emilia-Romagna ha in essere una sola operazione di *interest rate swap* collegata al mutuo di euro 516,46 mln di euro contratto con la Cassa depositi e Prestiti nel maggio del 2002 (mutuo trentennale con decorrenza 1.7.2002 a tasso variabile euribor semestrale). L'operazione in derivati, contratta nel 2004 e con scadenza 30 giugno 2032, di importo nominale pari a 473,41 mln di euro, è stata caratterizzata per il periodo 2004-2009 da un collar di tasso di interesse attraverso la fissazione di un tasso floor minimo (2,36%) e di un tasso cap massimo (7%), e per il secondo periodo 2010-2032 da uno swap del tasso di interesse, cioè uno scambio tra un tasso variabile e uno fisso, per cui la Regione corrisponde il tasso fisso di interesse pari al 5,25%.

Dalla nota regolarmente allegata al rendiconto risulta che, alla scadenza del 30 giugno 2012 e del 31 dicembre 2012, l'operazione in derivati ha comportato, al netto dei flussi positivi pari a 4,76 mln di euro derivanti dal versamento, a carico della banca intermediaria, degli interessi corrisposti alla Cassa Depositi e Prestiti per il mutuo originario, pagamenti da parte della Regione rispettivamente di 6,32 mln di euro e 7,57 mln di euro, per un totale di 13,89 mln di euro.

La Sezione evidenzia, in proposito, che i flussi in uscita continuano ad essere fortemente negativi.

Tab. n. 39

STRUMENTI DI FINANZA DERIVATA E RELATIVI FLUSSI IN ENTRATA E IN USCITA										
(in milioni di euro)										
ANNI	CONSISTENZA - VALORE NOZIONALE					CURRENCY	SWAP o Fondo Ammortamento	TOT. Strumenti di finanza derivata	FLUSSI IN USCITA E IN ENTRATA correlati a strumenti di finanza derivata	
	Debito complessivo a carico Regione	Mutui a carico Regione	IRS (SWAP)	Obbligazioni a carico Regione	IRS (SWAP)				Flussi in uscita	Flussi in entrata
	(A)= (1)+(2)	(1)	(1a)	(2)	(2a)				(2b)	(2c)
2012	856,85	771,88	335,70	84,97	0,00			0,00	18,66	4,76

Fonte: elaborazione Corte dei conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

4. Le garanzie prestate a favore di terzi.

Una particolare attenzione va posta alle garanzie (tipiche o atipiche) prestate in favore dei terzi per le ricadute che possono aversi sulla gestione finanziaria dell'Ente.

La legge regionale n. 40/2001, all'art. 36, comma 2, prevede che nel bilancio annuale regionale sia iscritta una apposita unità previsionale di base di spesa, articolata in uno o più capitoli, dotata annualmente della somma occorrente per l'assolvimento degli obblighi assunti con la concessione delle garanzie prestate.

Inoltre il quarto comma dispone che, in allegato al bilancio di previsione, siano elencate, con l'indicazione dei beneficiari, del capitale garantito e della durata, le garanzie principali o sussidiarie prestate dalla Regione ancora in vita alla data di approvazione del bilancio medesimo.

L'unità previsionale di base individuata per la costituzione di fondi di garanzia destinati a far fronte agli oneri derivanti dalla concessione di garanzie fidejussorie è la 30800-Fondi di garanzia che nel 2012 registra impegni e pagamenti uguali a zero.

Nel medesimo esercizio non sono state rilasciate lettere di *patronage*.

X. Le partecipazioni in organismi societari .

La partecipazione della Regione Emilia-Romagna in società, associazioni o fondazioni è disciplinata dall'articolo 64 dello Statuto.

Tale disposizione stabilisce che la partecipazione deve essere autorizzata con legge, che ne determina la misura, i presupposti, le condizioni ed autorizza eventuali modifiche; deve trattarsi di organismi che svolgono attività inerenti lo sviluppo economico, sociale e culturale o servizi di rilevanza regionale; l'Assemblea legislativa deve essere preventivamente informata sul contenuto dell'atto costitutivo, dello statuto, di eventuali patti parasociali e loro eventuali modifiche; la partecipazione deve avvenire nel rispetto dei principi di proporzionalità e deve essere finalizzata allo svolgimento di attività di interesse generale dei cittadini.

1. La composizione delle partecipazioni in società di capitali.

Come si evince dal contro del patrimonio - allegato G)- crediti (titoli di credito, partecipazioni) - la Regione Emilia-Romagna detiene partecipazione, in via diretta, in 28 società (tenuto conto della dismissione della partecipazione in SEAF spa nel mese di maggio 2012), distribuite in cinque settori: sviluppo economico territoriale, agroalimentare, terme, fiere, turismo, ricerca innovazione e tecnologia, trasporti e infrastrutture, sanità e servizi sociali, credito.

Il valore delle partecipazioni societarie al 31 dicembre 2012, è pari a complessivi 92.596.328,21 mln di euro (in diminuzione del 16,58% rispetto al 2011) ed è composto come indicato nella tabella seguente.

Tab. n. 40

ORGANISMI PARTECIPATI - DATI SOCIETARI			
		(valori in euro)	
n.	DENOMINAZIONE	QUOTA PARTECIPAZIONE AL 31-12-2012	
		IMPORTO	PERCENTUALE
1	Aeradria Spa	163.205,00	5,26
2	Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna Spa	6.510.215,00	8,80
3	Apt Servizi Societa' a responsabilita' limitata	132.600,00	51,00
4	Aster - Societa' consortile per azioni	223.223,00	30,17
5	Banca Popolare Etica - Societa' cooperativa per azioni	55.500,00	0,12
6	Centro Agro - Alimentare di Bologna S.c.p.a.	3.178.898,10	6,12
7	Cal - Centro Agro-Alimentare e Logistica Srl consortile	594.561,00	11,08
8	Centro Agro-Alimentare Riminese S.p.a.	1.303.387,00	11,05
9	Cermet - Certificazione e Ricerca per la Qualità Soc. cons. a r.l.	116.080,95	27,56
10	Cup 2000 S.p.a.	139.198,00	28,84
11	Ervet - Emilia-Romagna Valorizzazione Economica Territorio Spa	8.184.399,84	98,64
12	Ferrovie Emilia Romagna - Societa' a responsabilita' limitata	1.397.396,00	93,16
13	Bolognafiere S.p.a.	7.344.537,00	7,83
14	Finanziaria Bologna Metropolitana S.p.a.	18.000,00	1,00
15	Lepida S.p.a.	17.983.000,00	97,77
16	Nuova Quasco Soc. cons. a r.l.	300.500,00	87,22
17	Piacenza Expo S.p.a.	160.605,00	1,09
18	Reggio Children - Centro Internaz.per la difesa e la promoz. dei diritti dei bambini S.r.l.	7.111,00	0,71
19	Societa' Esercizio Aeroporti-Forli' - S.E.A.F.-S.p.a. *		
20	Societa' Consortile Idrovie Padane in liquidazione	2.000,00	2,00
21	Infrastrutture Fluviali S.r.l.	7.560,00	14,26
22	Rimini Fiera S.p.a.	2.453.056,00	5,80
23	Terme di Castrocaro S.p.a.	566.150,00	10,20
24	Terme di Salsomaggiore e di Tabiano S.p.a.	5.998.410,00	23,43
25	Porto Intermodale Ravenna S.p.a. S.A.P.I.R.	1.350.071,32	10,46
26	Società Attracchi Parmensi S.r.l in liquidazione	17.500,00	25,00
27	S.A.R. Società Aeroporti Romagna spa	1.502.633,00	98,68
28	TPER S.p.a.	31.595.101,00	46,13
29	Fiere di Parma S.p.a.	1.291.430,00	5,56
TOTALE		92.596.328,21	

* La partecipazione della Regione in SEAF Spa è stata azzerata a maggio 2012

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati pubblicati sul sito istituzionale della Regione Emilia Romagna

Nel 2012 è stata azzerata la partecipazione in S.E.A.F. S.p.a. ed è stato portato a termine il processo di riorganizzazione delle partecipazioni nel settore del trasporto pubblico locale.

Al fine di realizzare il principio di separazione fra la gestione della rete e l'attività di gestione dei servizi, l'art. 38 della legge regionale 23 dicembre 2010, n. 14, al comma 1, ha autorizzato la Regione Emilia-Romagna a partecipare alla società "FERROVIE EMILIA-ROMAGNA TRASPORTI S.r.l." con finalità di gestione dei servizi di trasporto di passeggeri e merci costituita per scissione parziale proporzionale dell'attuale società "FERROVIE EMILIA-ROMAGNA Società a responsabilità limitata". La Regione Emilia-Romagna è autorizzata, inoltre, a mantenere la propria partecipazione nella società "FERROVIE EMILIA-ROMAGNA Società a responsabilità limitata" alla quale competerà la gestione della rete e a partecipare ad una nuova società per azioni da costituire attraverso la fusione delle società "FERROVIE EMILIA-ROMAGNA TRASPORTI S.r.l." e "ATC S.p.A".

Dall'1 febbraio 2012 è attiva TPER S.p.a nata da tale fusione; gli azionisti di Tper attualmente sono la Regione Emilia-Romagna (46,13% delle quote), il comune di Bologna (30,11%), la provincia di Bologna (18,79%), l'Azienda Consorziale Trasporti Act di Reggio Emilia (3,06%), la provincia di Ferrara (1,01%), il comune di Ferrara (0,65%) e le province di Mantova, Modena, Parma, Ravenna, Reggio Emilia e Rimini (con lo 0,4% delle quote di ciascuna).

Nel 2012 inoltre, la Regione è entrata nella compagine societaria di Fiere di Parma S.p.a. In attuazione della l.r. 15/2008 è stato sottoscritto, con la Provincia di Parma e il Comune di Parma, un protocollo d'intesa (approvato con DGR n. 304/2011), avente ad oggetto l'acquisizione della partecipazione attraverso un aumento di capitale destinato.

L'assemblea straordinaria dei soci della società Fiere di Parma S.p.a. nel novembre 2011 ha deliberato un aumento del capitale sociale riservato alla Regione Emilia-Romagna e la Regione con deliberazione di Giunta n. 2077 del 27/12/2011 ha approvato la sottoscrizione della quota di nuove azioni.

2. Lo stato di attuazione del processo di riordino delle partecipazioni societarie regionali.

Il mantenimento o l'acquisizione di partecipazioni in organismi di natura societaria da parte delle amministrazioni pubbliche è un aspetto sul quale è più volte intervenuto il legislatore nazionale.

Le principali disposizioni sono costituite, oltre che dall'articolo 13, commi 1 e 2, d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 (che ha imposto alle società strumentali lo svolgimento del servizio unicamente

per gli enti costituenti), dall'articolo 3, comma 27, l. 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008) che vieta a tutte le pubbliche amministrazioni di costituire, assumere o mantenere direttamente partecipazioni in società "aventi per oggetto attività di produzione di beni o servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali".

Ulteriore disposizione volta a favorire la dismissione delle società strumentali era quella contenuta nell'articolo 4, comma 1, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 che prevedeva l'alternativa tra lo scioglimento entro il 31 dicembre 2013 o l'alienazione con procedura ad evidenza pubblica. Tale disposizione - ed altre ad essa collegate contenute in commi successivi - è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte cost. con sentenza 23 luglio 2013, n. 229 in quanto è stato ritenuto che tale disposizione, dettando una disciplina troppo puntuale nei confronti delle società partecipate da Regioni a statuto ordinario, preclude a queste ultime "la scelta di una delle possibili modalità di svolgimento dei servizi strumentali alle proprie finalità istituzionali" (10.1. del considerato in diritto).

In materia di riordino delle partecipazioni societarie, la Regione è intervenuta con legge regionale 23 dicembre 2010, n. 14, che, all'art. 49, prevede il mantenimento delle quote di partecipazione in società di capitali già autorizzate ai sensi dell'articolo 64 dello Statuto regionale (comma 2) ma, al tempo stesso, stabilisce che la Giunta debba verificare la perdurante presenza delle esigenze inerenti allo sviluppo economico, sociale o culturale o di svolgimento di servizi di interesse regionale cui le società a partecipazione regionale sono preposte e di riferire in merito all'Assemblea legislativa proponendo anche modifiche al sistema delle partecipate al fine di conseguire gli interessi tutelati dalla Regione e gli obiettivi di razionalizzazione previsti dalla legislazione statale (comma 1).

Dalla Relazione annuale redatta dal Presidente della Regione ai sensi dell'articolo 1, comma 6, d.l. 174/2012 è emerso che, nella seduta del 27/02/2012 della 1° Commissione "Bilancio, Affari generali ed istituzionali", la Vicepresidente della Giunta ha presentato la relazione ex art. 49 l.r. cit., illustrando la situazione delle partecipazioni regionali.

Il processo di monitoraggio e valutazione - svolto con l'apporto di un apposito gruppo di lavoro cui hanno partecipato i vari direttori generali, o loro sostituti - ha portato la Giunta a ritenere che non sussistessero i presupposti per la dismissione di nessuna delle partecipazioni societarie possedute in via diretta dalla Regione e, quindi, a confermare il mantenimento delle partecipazioni azionarie regionali. Solo in relazione a due società (Infrastrutture fluviali S.r.l. e SCIP S.r.l.) le cui quote di partecipazione sono pervenute alla Regione a seguito dello scioglimento dell'Azienda Regionale per la

Navigazione Interna (ARNI), si è ritenuto che l'attività ed i servizi erogati dalle predette società non possono essere considerati necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali della Regione.

Nuove verifiche in tema di mantenimento di società strumentali erano state imposte anche alle Regioni a seguito dell'entrata in vigore del già richiamato art. 4, comma 1, d.l. 95/2012. In ambito regionale, l'articolo 44, comma 2, l. r. 21 dicembre 2012, n. 19 ha affidato alla Giunta il compito di effettuare un'ulteriore attività ricognitiva, volta a verificare quali, tra le società che svolgono attività prevalente a favore della Regione, non rientrino tra le tipologie escluse dall'ambito di applicazione della disposizione normativa (es. società che svolgono servizi di interesse generale, società che svolgono compiti di centrali di committenza), al fine di presentare all'Assemblea legislativa un piano di razionalizzazione e dismissione, da portare a termine entro il 31 dicembre 2013. L'intervento della Corte Costituzionale - che, con sentenza n. 23 luglio 2013 n. 229, ha ritenuto inapplicabile, alle Regioni ad autonomia ordinaria, la norma che obbliga alla dismissione delle società strumentali - ha portato la Giunta a non formalizzare una proposta complessiva di riorganizzazione.

In conclusione, la Sezione osserva che la Regione Emilia-Romagna, in attuazione dell'articolo 49 l.r. 14/2010, ha svolto uno specifico monitoraggio per ciascuna delle società partecipate in via diretta al fine di valutare la sussistenza delle condizioni previste sia dalle norme statutarie sia dalle disposizioni nazionali di cui all'articolo 3, comma 27, l. 244/2007 che consentono di continuare a mantenere le partecipazioni, fatta eccezione per le due società sopra indicate. Si invita, pertanto, l'Amministrazione regionale a procedere alla dismissione delle quote di partecipazione nelle predette società in ossequio alle disposizioni nazionali e regionali sopra richiamate e in attuazione di quanto rappresentato dalla Giunta all'Assemblea legislativa nell'audizione del febbraio 2012.

3. Il modello di *governance*.

La Regione Emilia-Romagna ha scelto un modello di *governance* che prevede di affidare i rapporti con le proprie società partecipate alle Direzioni generali competenti per materia, ognuna delle quali ha individuato la modalità di controllo ritenuta più adeguata anche in considerazione dell'attività svolta e della misura della partecipazione fino ad arrivare al controllo analogo per le società *in house*.

Le singole Direzioni generali trovano poi punto di raccordo e collaborazione tra direzione politica e direzione amministrativa all'interno del "Comitato di direzione", del quale fanno parte, ai sensi dell'art. 35 l.r. 26 novembre 2001, n. 43.

Con deliberazione di Giunta regionale n. 881/2010 sono state affidate alla Vicepresidente e al Sottosegretario della Giunta regionale le funzioni di coordinamento

generale, al Direttore generale agli Affari Istituzionali e legislativi e al Direttore generale all'organizzazione, personale, sistemi informativi e telematica le funzioni di supporto tecnico.

Con delibera di Giunta regionale n. 822/2011 è stata assegnata alla Direzione Generale centrale risorse finanziarie e Patrimonio il coordinamento amministrativo degli adempimenti informativi in materia di partecipazione che si risolve essenzialmente in un'attività di raccolta e organizzazione dei dati di bilancio, finanziari e societari al fine corrispondere agli obblighi imposti dalla vigente normativa in tema di pubblicità e trasparenza.¹⁵

La Sezione osserva che il sistema scelto se, da un lato, favorisce, la specializzazione per materia, dall'altro, richiede che ciascuna Direzione Generale rappresenti in seno al Comitato di direzione la situazione delle società operanti nel settore di appartenenza, in modo da poter avere una visione complessiva di tutte le partecipazioni societarie dell'Ente unitariamente considerato.

4. Le risorse finanziarie.

I trasferimenti della Regione Emilia-Romagna nei confronti degli organismi partecipati (tab. n. 41) per l'esercizio 2012 sono:

- trasferimenti in conto esercizio per 93,140 mln di euro a favore di 4 società (Ervet S.p.a.; Ferrovie Emilia-Romagna S.r.l.; Nuova Quasco Soc. Cons. a.r.l.; Rimini Fiera S.p.a.);
- trasferimenti in conto capitale per 56,715 mln di euro a favore di due società (Centro Agro-Alimentare di Bologna S.c.p.a.; Ferrovie Emilia-Romagna S.r.l.).

A questi si aggiungono 2,999 mln di euro per aumenti di capitale della società Fiere Parma S.p.a.

Risulta evidente che rispetto all'esercizio 2011, si è verificato un consistente incremento¹⁶ delle risorse finanziarie che la Regione ha assegnato agli organismi partecipati (69,729 mln di euro per trasferimenti in conto esercizio e 41,800 mln di euro per i trasferimenti in conto capitale) e che tali risorse sono state assorbite quasi completamente dalla società Ferrovie Emilia-Romagna S.r.l.

¹⁵ Si tratta in particolare della comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica dell'elenco dei consorzi e delle società a totale o parziale partecipazione regionale ai sensi dell'art.1, comma 587 ss., l. n. 296/2006 e della pubblicazione sul sito istituzionale dell'elenco delle società a partecipazione regionale (diretta e indiretta) ai sensi dell'art.8, d.l. n. 98/2011.

¹⁶ Cfr. C. conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna n. 456/FRG/2012

Tab. n. 41

ORGANISMI PARTECIPATI - trasferimenti della Regione agli organismi partecipati - esercizio 2012								
(in migliaia di euro)								
n.	Denominazione	per trasferimenti in conto esercizio	per trasferimenti in conto capitale	per coperture disavanzi	per acquisizione di capitali	per aumenti di capitale non per perdite	per aumenti di capitale per perdite	per ripiano perdite
1	Aeradria Spa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2	Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna Spa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3	Apt Servizi Societa' a responsabilita' limitata	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4	Aster - Societa' consortile per azioni	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5	Banca Popolare Etica - Societa' cooperativa per azioni	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
6	Centro Agro - Alimentare di Bologna S.c.p.a.	0,0	12,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
7	Cal - Centro Agro-Alimentare e Logistica Srl consortile	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
8	Centro Agro-Alimentare Riminese S.p.a.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
9	Cermet - Certificazione e Ricerca per la Qualita' Soc. cons. a r.l.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
10	Cup 2000 S.p.a.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
11	Ervet - Emilia-Romagna Valorizzazione Economica Territorio Spa	1.147,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
12	Ferrovie Emilia Romagna - Societa' a responsabilita' limitata	88.760,1	56.715,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13	Bolognafiere S.p.a.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
14	Finanziaria Bologna Metropolitana S.p.a.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
15	Lepida S.p.a.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
16	Nuova Quasco Soc. cons. a r.l.	455,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
17	Piacenza Expo S.p.a.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
18	Reggio Children - Centro Internaz.per la difesa e la promoz. dei diritti dei bambini S.r.l.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
19	Societa' Esercizio Aeroporti-Forli' - S.E.A.F.- S.p.a. *	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
20	Societa' Consortile Idrovie Padane	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
21	Infrastrutture Fluviali S.r.l.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
22	Rimini Fiera S.p.a.	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
23	Terme di Castrocaro S.p.a.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
24	Terme di Salsomaggiore e di Tabiano S.p.a.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
25	Porto Intermodale Ravenna S.p.a. S.A.P.I.R.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
26	Società Attracchi Parmensi S.r.l. in liquidazione	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
27	S.A.R. Società Aeroporti Romagna spa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
28	TPER S.p.a.	2.777,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
29	Fiere di Parma S.p.a.	0,0	0,0	0,0	0,0	2.999,9	0,0	0,0
TOTALI		93.140,5	56.727,9	0,0	0,0	2.999,9	0,0	0,0

* La partecipazione della Regione in SEAF Spa è stata azzerata a maggio 2012

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

Dall'esame dei dati contenuti nella tabella n. 42, che offrono un quadro sintetico della situazione economica e patrimoniale emerge come 10 delle 28 società hanno chiuso l'esercizio 2012 con un risultato negativo.

Le perdite più rilevanti risultano quelle di:

- Aeradria S.p.a. (21,516 mln di euro);
- TPER S.p.a. (8,989 mln di euro);
- Terme di Salsomaggiore e di Tabiano S.p.a. (2,380 mln di euro);

per quanto riguarda in particolare Aeradria S.p.a. e Terme di Salsomaggiore e di Tabiano S.p.a. il risultato 2012 si somma ai risultati negativi del triennio 2008-2010.

Le società partecipate che hanno conseguito un risultato di esercizio positivo sono state 18, gli utili più elevati sono stati conseguiti da:

- Porto Intermodale Ravenna S.p.a. (5,023 mln di euro);
- Banca Popolare Etica - Società cooperativa per azioni (1,645 mln di euro);
- Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna Spa (1,571 mln di euro).

Tab. n. 42

ORGANISMI PARTECIPATI - esercizio 2012				
(in migliaia di euro)				
n.	Società/organismo partecipato	Patrimonio netto	Risultato di esercizio	Valore della produzione
1	Aeradria Spa	-17.043,2	-21.516,6	13.863,0
2	Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna Spa	116.946,0	1.571,6	77.646,3
3	Apt Servizi Societa' a responsabilita' limitata	478,8	105,3	11.180,3
4	Aster - Societa' consortile per azioni	784,8	2,1	4.867,3
5	Banca Popolare Etica - Societa' cooperativa per azioni	54.088,1	1.645,7	41.553,4
6	Centro Agro - Alimentare di Bologna S.c.p.a.	57.349,8	571,2	7.873,9
7	Cal - Centro Agro-Alimentare e Logistica Srl consortile	3.979,1	-1.136,3	2.245,9
8	Centro Agro-Alimentare Riminese S.p.a.	9.566,4	-94,0	2.775,1
9	Cermet - Certificazione e Ricerca per la Qualita' Soc. cons. a r.l.	1.101,0	61,4	13.179,7
10	Cup 2000 S.p.a.	3.732,7	359,8	35.265,2
11	Ervet - Emilia-Romagna Valorizzazione Economica Territorio Spa	10.031,0	64,6	6.905,0
12	Ferrovie Emilia Romagna - Societa' a responsabilita' limitata	2.088,8	455,8	142.932,2
13	Bolognafiere S.p.a.	178.194,5	-1.343,6	64.007,9
14	Finanziaria Bologna Metropolitana S.p.a.	9.821,3	89,2	7.651,9
15	Lepida S.p.a.	19.195,9	430,8	15.835,7
16	Nuova Quasco Soc. cons. a r.l.	367,9	3,6	1.581,0
17	Piacenza Expo S.p.a.	12.842,8	15,7	2.903,9
18	Reggio Children - Centro Internaz. per la difesa e la promoz. dei diritti dei bambini S.r.l.	734,9	1,7	3.845,4
19	Societa' Esercizio Aeroporti-Forli' - S.E.A.F.-S.p.a. *	n.d	n.d	n.d
20	Societa' Consortile Idrovie Padane	67,7	-12,7	0,6
21	Infrastrutture Fluviali S.r.l.	173,4	2,4	138,5
22	Rimini Fiera S.p.a.	153.849,5	909,6	41.496,2
23	Terme di Castrocaro S.p.a.	16.525,2	-329,7	818,0
24	Terme di Salsomaggiore e di Tabiano S.p.a.	20.227,9	-2.380,0	19.136,3
25	Porto Intermodale Ravenna S.p.a. S.A.P.I.R.	100.667,3	5.023,2	26.537,6
26	Societa' Attracchi Parmensi S.r.l in liquidazione	31,9	-5,3	0,1
27	S.A.R. Societa' Aeroporti Romagna spa	453,4	-1.069,3	0,0
28	TPER S.p.a.	102.501,9	-8.989,8	217.873,3
29	Fiere di Parma S.p.a.	30.449,1	122,2	32.551,9

* La partecipazione della Regione è stata azzerata a maggio 2012

Note: Per gli enti regionali il dato "Risultato di esercizio" corrisponde all'avanzo d'esercizio - Numero Addetti (TI + TD se informazione disponibile) - nd (dati non disponibili)

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

5. Le misure di contenimento della spesa adottate dalla Regione con riferimento alle società partecipate.

Specifica attività istruttoria è stata svolta per verificare le misure adottate dalla Regione per il contenimento della spesa delle società partecipate.

In relazione agli adempimenti di cui all'articolo 6, commi 5 e 6, d.l. 78/2010 – recanti disposizioni in tema di numero dei componenti e del compenso degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate – è stato fatto presente che l'adeguamento da parte delle società a tali previsioni legislative è stato verificato già in anni passati, per cui risulta che il numero dei componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società è adeguato anche in attuazione alla legge regionale n. 26 del 2007 che già prevedeva che *"l'organismo di gestione delle società in cui la Regione detenga la totalità o la maggioranza della partecipazione è costituito da un unico amministratore, ovvero da un consiglio di amministrazione di tre o cinque membri, secondo quanto stabilito nelle specifiche leggi regionali che autorizzano la partecipazione"*. In relazione all'importo dei compensi, laddove non vi è stata un'immediata riduzione a seguito dell'adeguamento delle indennità dei consiglieri regionali, le società hanno provveduto ad adeguarsi in occasione dei rinnovi degli organi.

In relazione agli adempimenti previsti dall'articolo 2, comma 1, lett. i), d.l. 174/2012 è stato riferito che per quelli previsti dall'articolo 6, d.l. 78/2010 in tema di organismi societari la Regione vi aveva già provveduto secondo quanto sopra riportato.

Per l'attuazione di quelli previsti dall'articolo 4 d.l. 95/2012 - rubricato <<riduzione di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche>> - , è stato riferito che, a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni contenute nei commi 1, 2, 3, secondo periodo, 3 *sexies* e 8 per effetto della sentenza n. 229/2013, la Regione sta seguendo l'applicazione della normativa dei commi 4 e 5 sui consigli di amministrazione in concomitanza con i loro rinnovi. Per l'attuazione degli adempimenti previsti nel comma 6 - che vieta agli enti di diritto privato di cui agli artt. da 11 a 42 del codice civile, con alcune eccezioni (fondazioni istituite con lo scopo di promuovere lo sviluppo tecnologico e l'alta formazione tecnologica), che forniscono, anche a titolo gratuito, servizi a favore dell'amministrazione di ricevere contributi a carico delle finanze pubbliche - la Regione, trattandosi di disposizione applicabile a decorrere dal 1 gennaio 2013, ha rilevato che l'erogazione di contributi regionali in favore dei predetti enti privati potrà avvenire solo dopo aver verificato che non si tratti di enti che prestino servizi in suo favore. Infine, per l'attuazione degli adempimenti previsti nei commi da 9 a 11 - che prevedono l'applicazione per le società strumentali di disposizioni in materia di spesa

per il personale – è stato solo riferito che tali adempimenti *“sono direttamente applicabili alle società ed i relativi risparmi non sono evidenziabili sul bilancio regionale, in quanto eventuali riduzioni di spesa si verificano sui bilanci delle società”*. Anche nella Relazione del Presidente della Regione, trasmessa ai sensi dell’articolo 1, comma 6, d.l. 174/2012, alla risposta alla domanda 4.5.13, è stato riferito che il rispetto dei vincoli di cui ai commi 9, 10 ed 11 dell’art. 5, d.l. 95/2012 incombe direttamente sulle società partecipate e che la Regione, nell’ambito dei profili del controllo analogo, può definire la corrispondenza a tali parametri con opportuni provvedimenti.

A tale proposito la Sezione sottolinea l’importanza che, anche ai fini del rispetto di cui all’articolo 4, comma 12, d.l. 95/2012, la Regione definisca modalità e termini per l’esercizio del potere di vigilanza che su di essa grava ai fini della verifica del rispetto da parte delle proprie società strumentali dei vincoli in materia di assunzioni e spesa per il personale.

XI. La spesa per il personale.

1. La consistenza.

L'articolo 10 della legge regionale 26 novembre 2001, n. 43 - recante il testo unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella Regione Emilia-Romagna - stabilisce che *"la Giunta regionale e l'Ufficio di presidenza del Consiglio determinano, ciascuno per le rispettive dotazioni organiche: a) il tetto massimo di spesa secondo i limiti ed i criteri stabiliti dalla legge e dalla contrattazione collettiva; b) la dotazione organica complessiva; c) la ripartizione del tetto di spesa tra le Direzioni generali ed eventuali altre articolazioni organizzative"*.

Il principio organizzativo derivante da tale disposizione normativa è costituito dall'invarianza della spesa corrispondente alla dotazione organica stessa, a meno di specifici provvedimenti legislativi statali o regionali. La Giunta, nell'ambito di tale principio organizzativo, gestisce la dotazione organica con provvedimenti amministrativi, assicurando il non incremento del costo corrispondente alla dotazione. L'ultimo provvedimento di variazione della dotazione organica della Giunta è la delibera n. 2039 del 20/12/2010, adottata in attuazione della disposizione contenuta nell'articolo 12, comma 4, l.r. 17/2008.

Nel 2012 la dotazione organica complessiva del personale non dirigenziale e dirigenziale della Regione Emilia-Romagna è pari a 3.312 unità e non ha subito variazioni rispetto al 2011. Ai sensi dell'articolo 43, comma 3 *bis*, l.r. 43/2001 sono esclusi dalla dotazione organica i posti di direttore generale.

Il personale in servizio nel 2012 è pari complessivamente a 2.976 unità, di cui 2.895 è personale effettivo della Regione e 55 è costituito da personale comandato da altri enti. A tali unità si aggiungono 31 giornalisti contrattisti.

In relazione al personale con qualifica dirigenziale su un organico di 213 unità, i dirigenti in servizio nel 2012 sono 165, di cui 146 appartengono ai ruoli regionali e 26 unità sono in comando da altri enti.

Invariato, rispetto al 2011, è rimasto il numero dei direttori generali (in totale 11).

Circa il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti non appartenenti all'Amministrazione regionale si osserva che la disposizione cui fare riferimento è rappresentata dall'articolo 18, comma 1, l.r. 43/2001 che fissa la percentuale del 15% della dotazione organica del personale regionale. Nel 2012, secondo quanto riferito dall'Amministrazione regionale in sede istruttoria, sono state effettuate due assunzioni e sono stati rinnovati tre contratti. Risulta, pertanto, rispettato il limite fissato ex art. 18, comma 1, l.r. 43/2001.

Nella tabella che segue sono riportati, per il triennio 2010-2012, i dati relativi alla consistenza del personale regionale suddiviso in base alle diverse qualifiche

Tab. n. 43

CONSISTENZA DEL PERSONALE - TRIENNIO 2010-2012											
CONSISTENZA AL 31 DICEMBRE 2010											
QUALIFICA	ORGANICO	PERSONALE REGIONALE DI RUOLO						PERSONALE A TEMPO DETERMINATO	TOTALE PERSONALE REGIONALE	PERSONALE COMANDATO DA ALTRI ENTI	PERSONALE EFFETTIVO PRESSO REGIONE
		A tempo pieno	A tempo parziale	Aspettativa per altri incarichi	Assegno a Differenza	Com. dist. do	altre Amm. ni				
		A	B	C	D	E	F				
		G=Σ(A:F)	H	I=G-C-E+H							
A (ex III qf)											
B (ex IV qf)	18	7		1		4		12		7	
B (ex V qf)	446	267	16			42	4	329		287	
C	1.127	821	71	1	5	36	63	997	1	961	
D (ex VII qf)	875	745	40	2	21	22	58	888	8	872	
D (ex VIII qf)	693	536	35	9	40	18	41	679	8	660	
DIRIGENTI	216	104		2		6	47	159	24	175	
DIR. GEN.							11	11		11	
TOTALE	3.375	2.480	162	15	66	128	224	3.075	41	2.973	
CONSISTENZA AL 31 DICEMBRE 2011											
QUALIFICA	ORGANICO	PERSONALE REGIONALE DI RUOLO						PERSONALE A TEMPO DETERMINATO	TOTALE PERSONALE REGIONALE	PERSONALE COMANDATO DA ALTRI ENTI	PERSONALE EFFETTIVO PRESSO REGIONE
		A tempo pieno	A tempo parziale	Aspettativa per altri incarichi	Assegno a Differenza	Com. dist. do	altre Amm. ni				
		A	B	C	D	E	F				
		G=Σ(A:F)	H	I=G-C-E+H							
A (ex III qf)											
B (ex IV qf)	18	8		1		4		13		8	
B (ex V qf)	373	249	13			42	2	306		264	
C	1.121	815	67	2	4	35	44	967	3	933	
D (ex VII qf)	894	739	42	2	20	22	55	880	12	868	
D (ex VIII qf)	692	525	34	6	44	18	41	668	9	653	
DIRIGENTI	214	97		3		6	45	151	23	165	
DIR. GEN.							11	11		11	
TOTALE	3.312	2.433	156	14	68	127	198	2.996	47	2.902	
CONSISTENZA AL 31 DICEMBRE 2012											
QUALIFICA	ORGANICO	PERSONALE REGIONALE DI RUOLO						PERSONALE A TEMPO DETERMINATO	TOTALE PERSONALE REGIONALE	PERSONALE COMANDATO DA ALTRI ENTI	PERSONALE EFFETTIVO PRESSO REGIONE
		A tempo pieno	A tempo parziale	Aspettativa per altri incarichi	Assegno a Differenza	Com. dist. do	altre Amm. ni				
		A	B	C	D	E	F				
		G=Σ(A:F)	H	I=G-C-E+H							
A (ex III qf)								0		0	
B (ex IV qf)	18	8				4		12		8	
B (ex V qf)	377	251	14	1		40	1	307	1	267	
C	1.121	814	64	3	4	32	55	972		937	
D (ex VII qf)	894	754	47	2	19	21	31	874	17	868	
D (ex VIII qf)	689	504	34	9	45	17	45	654	11	639	
DIRIGENTI	213	94		3		4	45	146	26	165	
DIR. GEN.							11	11		11	
TOTALE	3.312	2.425	159	18	68	118	188	2.976	55	2.895	
Personale contrattista (giornalisti) al 31.12.2012						31					

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

2. Il rispetto dei vincoli in materia di personale.

Ai fini della verifica del rispetto da parte della Regione Emilia-Romagna dei vincoli di spesa ed assunzionali gravanti sulle amministrazioni pubbliche e, in particolare, sulle regioni, si richiamano brevemente le relative disposizioni legislative nazionali.

Un primo vincolo di spesa è quello contenuto nell'articolo 1, comma 557, l. 27 dicembre 2006, n. 296.

Tale disposizione, ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, impone agli enti sottoposti al patto di stabilità il contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale con interventi che consentano: a) di ridurre l'incidenza percentuale della spesa di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile; b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratiche-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico; c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali. Il successivo comma 557 *bis* individua l'aggregato da considerare ai fini del rispetto del limite di cui alla lettera a), stabilendo che *"costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 d.lgs. 267/2000, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture ed organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente"*. Infine, il comma 557 *ter*, stabilisce che, in caso di mancato rispetto del comma 557, si applica il divieto di cui all'art. 76, comma 4, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (divieto di assunzione di personale).

Un secondo vincolo (assunzionale) è quello contenuto nell'articolo 76, comma 7, d.l. 112/2008, come sostituito dall'articolo 14, comma 9, d.l. 78/2010 e s.m.i.

Il testo attualmente vigente stabilisce il divieto di assunzione di personale *"a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale"* per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50%¹⁷ delle spese correnti e prevede che i restanti enti (i.e. quelli che rispettano tale rapporto di incidenza percentuale) possano procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato¹⁸

¹⁷ Tale limite, originariamente fissato nel 40%, è stato modificato dall'articolo 28, comma 11 quater, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni in l. 22 dicembre 2011, n. 214.

¹⁸ L'art. 4, comma 103, l. 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità per il 2013) ha inserito le parole *"a tempo indeterminato"*.

nel limite del 40%¹⁹ della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Tale disposizione si applica a decorrere dall'1 gennaio 2011, con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010.

Altri interventi legislativi volti al contenimento della spesa per il personale sono quelli contenuti nell'articolo 9, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella l. 30 luglio 2010, n. 122.

Si tratta, in particolare, del blocco per il triennio 2011-2013, del trattamento economico complessivo (ordinario ed accessorio) del personale, anche con qualifica dirigenziale, dipendente dalle pubbliche amministrazioni (comma 1); dei limiti alla crescita dei fondi per la contrattazione integrativa previsti nel comma 2 bis (divieto di superamento dell'importo del 2010 e riduzione automatica del fondo in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio); della possibilità di avvalersi di personale assunto con contratto di lavoro flessibile nei limiti della spesa sostenuta nell'anno 2009 (comma 28).

2.1. La riduzione della spesa per il personale ex art. 1, comma 557, l. 296/2006.

Ai fini della verifica del rispetto dell'articolo 1, comma 557, l. 296/2006, dalla tabella che segue, si ricava che la spesa per il personale impegnata dalla Regione nel 2012 (pari a 153,34 mln di euro) è inferiore rispetto alla spesa impegnata per la medesima tipologia di spesa nel 2011 (pari a 155,04 mln di euro).

Tab. n. 44

Aggregato di spesa del personale - impegni 2011 e 2012		
	(importi in euro)	
	2011	2012
Retribuzioni lorde al personale dipendente con contratto a tempo indeterminato e a tempo determinato (inclusi comandati in entrata)*	153.753.102,00	151.999.099,00
Spese per collaborazioni coordinate e continuative	1.291.447,50	1.342.500,50
Spese per incarichi a dirigenti esterni*	0,00	0,00
Somministrazione di lavoro	0,00	0,00
Spese per personale utilizzato, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo alla regione	0,00	0,00
Totale	155.044.549,50	153.341.599,50

* Sono stati considerati gli importi di costo lordo del personale comprensivo di oneri riflessi a carico Ente. Gli impegni sono unici sia per personale dipendente a tempo determinato e indeterminato che per incarichi a dirigenti esterni.

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

¹⁹ Tale limite, originariamente fissato nel 20%, è stato modificato dall'articolo 4 ter, comma 10, d.l. 2 marzo 2012, n. 16, convertito in legge 26 aprile 2012, n. 44.

Secondo quanto riferito dalla Regione hanno contribuito al raggiungimento dell'obiettivo sia interventi di razionalizzazione organizzativa che hanno portato ad accorpamenti di strutture e soppressione di posizioni dirigenziali, che hanno interessato, in particolare, il Gabinetto del Presidente (delibera 1929/2011), sia acquisizioni di nuovo personale avvenute a parziale completamento della programmazione approvata nel 2010 e mancata approvazione di ulteriori programmazione di assunzioni, sia, infine, tutti gli interventi relativi all'attuazione delle misure di contenimento della spesa previsti nel d.l. 78/2010.

2.2. Il rapporto di incidenza della spesa per il personale sulla spesa corrente.

Ai fini della verifica dell'articolo 76, comma 7, d.l. 112/2008 primo periodo, e s.m.i., secondo quanto riferito dalla Regione, l'indicatore del rapporto tra la spesa di personale e la spesa corrente è stato pari al 10,83%, valore, che pur ponendosi ampiamente al di sotto del limite legale del 50%, è superiore a quello registrato nel 2011 (10,10%) e nel 2010 (9,62%).

Tab. n. 45

Rapporto tra la spesa del personale e la spesa corrente						
(in migliaia di euro)						
PAGAMENTI	2009	2010	2011	Variazione 2011-2010	2012	Variazione 2012-2011
Spesa del personale	139.820	143.080	137.460	-3,93%	134.380	-0,23%
Spesa corrente depurata della spesa sanitaria	1.498.934	1.486.793	1.360.829	- 8,47%	1.266.124	-6,96%
Rapporto spesa del personale/spesa corrente al netto spesa sanitaria	9,33%	9,62%	10,10%	4,98%	10,83%	0,73%

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

2.3. Il rispetto della disciplina in materia di turn over.

Il rispetto da parte della Regione dei limiti derivanti dal turn over di cui all'articolo 76, comma 7, d.l. 112/2008 sono rappresentati nelle tabelle che seguono.

Tab. n. 46

Importi relativi alle cessazioni anno 2010 (risparmi su 12 mesi)		
		(importi in euro)
	Dipendenti	Importi
CAT. A		
Cat. B1		
Cat. B3	23	711.224,00
Cat. C	25	778.236,00
Cat. D1	11	412.047,00
Cat. D3	17	718.695,00
Dirigenti	8	911.468,00
Totale	84	3.531.670,00

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

La spesa corrispondente alle cessazioni intervenute nel 2010 è pari a 3.531.670 mln di euro; la spesa massima per le nuove assunzioni nel 2011 (20% di tale importo) è pari ad euro 706.334.

Tab. n. 47

Importi relativi alle assunzioni anno 2011 (spesa su 12 mesi)		
		(importi in euro)
	Dipendenti	Importi
CAT. A		
Cat. B1		
Cat. B3		
Cat. C	15	530.371,35
Cat. D1	1	39.662,33
Cat. D3	1	42.304,42
Dirigenti		
Totale	17	612.338,10

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

Le assunzioni effettuate nel 2011 hanno comportato un impegno di spesa pari ad euro 612.338,10, determinando una disponibilità residua per il 2012 pari ad euro 93.995,90 (dato dalla differenza tra il 20% delle cessazioni anno 2010 e la spesa per le assunzioni del 2011).

Le tabelle che seguono si riferiscono alle cessazioni intervenute nel 2011 ai fini del calcolo del limite per le nuove assunzioni nel 2012.

La spesa per le cessazioni intervenute nell'anno 2011 è stata pari ad euro 3.069.785,46; la spesa massima per le nuove assunzioni nell'anno 2012 (40% di tale importo) è pari ad euro 1.227.914,19.

Tab. n. 48

Importi relativi alle cessazioni anno 2011 (risparmi su 12 mesi)		
		(importi in euro)
	Dipendenti	Importi
CAT. A		
Cat. B1		
Cat. B3	16	459.047,58
Cat. C	18	561.424,03
Cat. D1	14	522.719,25
Cat. D3	16	633.189,16
Dirigenti	9	893.405,44
Totale	73	3.069.785,46

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

Tab. n. 49

Importi relativi alle assunzioni anno 2012 (spesa su 12 mesi)		
		(importi in euro)
	Dipendenti	Importi
CAT. A		
Cat. B1		
Cat. B3		
Cat. C		
Cat. D1		
Cat. D3		
Dirigenti		
Totale	0	0,00

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

Nel 2012 non sono state effettuate assunzioni che gravano sul limite di spesa; pertanto, la disponibilità residua da riportare nell'anno 2013 è pari ad euro 1.227.914,19 a cui va aggiunta la disponibilità residua anno 2011 pari ad euro 93.995,90, per un totale di euro 1.321.910,09.

In sede di audizione tematica in materia di spesa per il personale con i rappresentanti dell'Amministrazione regionale è stato riferito che la metodologia di calcolo utilizzata ai fini della quantificazione delle cessazioni e dell'individuazione delle assunzioni che gravano sul limite di spesa ex art. 76, comma 7, d.l. 78/2010 è stata definita nella delibera di Giunta n. 1014/2011 che applica la nota <<Interpretazione delle disposizioni del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, in materia di contenimento delle spese di personale delle amministrazioni pubbliche per i dipendenti delle Regioni e delle Province autonome e del servizio sanitario nazionale, convertito nella legge 30

luglio 2010, n. 122>> della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome 11/17/CR06/C1, parte integrante della delibera stessa. Nella metodologia di calcolo seguita non sono state considerate né le cessazioni e le assunzioni per trasferimento ad altro Ente sottoposto ai limiti di spesa del decreto legge 78/2010, né le assunzioni delle categorie protette.

La Sezione prende atto di quanto riferito dall'Amministrazione regionale ai fini della metodologia di calcolo seguita, alla stregua della quale il limite ex art. 76, comma 7, d.l. 78/2012 risulta essere rispettato nel 2012. Si riserva di effettuare ulteriori approfondimenti in sede di controllo ex art. 1, comma 3, d.l. 174/2012.

2.4. Il rispetto dei vincoli di cui all'articolo 9, comma 1, 2 bis e 28, d.l. 78/2010.

Ai fini del rispetto delle disposizioni contenute nell'art. 9, commi 1 e 2 bis d.l. 78/2010 la Regione ha riferito che:

- è stato mantenuto il trattamento economico complessivo spettante ai dipendenti nella misura prevista nel 2010 al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva e che le progressioni economiche effettuate con decorrenza 1/1/2011 e 1/1/2012 hanno avuto solo valenza giuridica;

- sono state applicate in sede di determinazione delle risorse destinate alla contrattazione integrativa decentrata per il 2012 le riduzioni previste dall'art. 9, comma 2 bis, d.l. 78/2010; l'importo complessivo dei fondi (comparto e dirigenza) per l'incentivazione è riportato nella tabella che segue:

Tab. n. 50

FONDI PER L'INCENTIVAZIONE			
(in euro)			
Descrizione	2010	2011	2012
Fondi per l'incentivazione	30.906	30.974	30.841

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

Come in precedenza già indicato, un ulteriore vincolo alla spesa di personale è quello fissato nell'articolo 9, comma 28, d.l. 78/2010 per la costituzione di rapporti di lavoro a tempo determinato ed altre fattispecie di lavoro flessibile ivi elencate cui le pubbliche amministrazioni possono ricorrere nei limiti del 50% della spesa sostenuta per le medesime finalità nel 2009.

Ai fini dell'applicabilità di tale disposizione normativa alle regioni si richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 173/2012 che, nel respingere i ricorsi proposti da regioni a statuto ordinario, ha statuito che la norma è stata emanata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di coordinamento della

finanza pubblica. Si tratta di una norma che pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale e, precisamente, a quello costituito da quanti collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato. L'articolo 9, comma 28, d.l. cit. lascia comunque alle singole amministrazioni la scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporto di lavoro da esso previste. Ciascun ente pubblico può determinare se e quanto ridurre la spesa relativa a ogni singola tipologia contrattuale, ferma restando la necessità di osservare il limite della riduzione del 50 per cento della spesa complessiva rispetto a quella sostenuta nel 2009.

Anche le Sezioni Riunite della Corte dei conti, nell'esercizio della funzione nomofilattica in sede consultiva, con deliberazione n. 11/2012, hanno fornito chiarimenti in merito al disposto di cui all'art. 9, comma 28, d.l. cit. In tale deliberazione è stato affermato che i limiti alla spesa per i contratti a tempo determinato o altre tipologie di lavoro flessibile costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica nei confronti degli enti di autonomia territoriale. Margini di adattamento nell'applicazione del suddetto limite possono essere introdotti, previa adozione di un apposito regolamento, da parte degli enti locali di minori dimensioni per salvaguardare particolari esigenze operative.

Nella tabella che segue - dove sono riportati gli impegni assunti nel 2009 e 2012 per le tipologie di rapporti di lavoro indicati nell'art. 9, comma 28, d.l. cit. - si ricava che la Regione nel 2012 ha rispettato il limite di spesa del 50% in quanto il rapporto tra gli impegni assunti nel 2012 e quelli assunti nel 2009 è, in termini percentuali, pari al 38,72%. La differenza tra la spesa impegnata nel 2012 (2.682.879 euro) ed il 50% della spesa impegnata nel 2009 (3.464.165 euro), pari a 781.285,90 euro, costituisce un margine residuo di spesa.

Dalla medesima tabella si ricava, inoltre, che la spesa impegnata nel 2012 ha riguardato unicamente i rapporti di lavoro a tempo determinato e le collaborazioni coordinate e continuative o a progetto. Nessun impegno di spesa è stato assunto per contratti di formazione e lavoro, per somministrazioni di lavoro, né per lavoro accessorio di cui all'art. 70, lett. d) dlgs. 273/2003.

Tab. n. 51

Art. 9 co. 28 D.L. 78/2010: rispetto dei limiti		
Regione	Impegni 2009	Impegni 2012
Personale a tempo determinato	3.190.955,00	1.486.528,00
Personale in convenzione		
Contratti di collaborazione coordinata e continuativa/a progetto	2.761.436,00	1.196.351,00
Totale Parziale	5.952.391,00	2.682.879,00
Contratti formazione-lavoro	21.697,00	
Altri rapporti formativi		
Somministrazione di lavoro	954.242,00	0,00
Lavoro accessorio di cui all'art. 70 co. 1 lett. D) d.lgs. 2732003		
Totale Parziale	975.939,00	0,00
Totale complessivo	6.928.330,00	2.682.879,00
Nota: i dati riportati sono tratti dai conti annuali dei rispettivi anni e sono pertanto contabilizzati per cassa.		
Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna		

2.5. I controlli sulla spesa per il personale degli enti regionali.

Specifica richiesta istruttoria è stata rivolta alla Regione circa le misure adottate ed i risultati conseguiti per il contenimento della spesa per il personale degli enti regionali.

Si rammenta, in proposito, che l'articolo 1, comma 557 *bis*, l. 296/2006 estende l'obbligo di riduzione della spesa per il personale ed il contenimento della dinamica retributiva anche a tutti i rapporti di lavoro instaurati con l'Amministrazione regionale e che sono svolti presso organismi o strutture facenti capo alla Regione. Anche l'articolo 76, comma 6, d.l. 78/2010, che impone limiti al rapporto di incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente e limiti alle nuove assunzioni di personale deve essere rispettato da parte di enti ed organismi regionali.

Ciò in quanto si tratta di norme statali che, proprio in quanto ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica, e, in particolare, della spesa per il personale che costituisce uno dei maggiori aggregati della spesa corrente, costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica che pongono obiettivi di riequilibrio, senza però prevedere strumenti e modalità per il loro perseguimento (cfr. Corte cost. 108/2011 e 38/2013).

In risposta alla richiesta istruttoria, e secondo quanto confermato in sede di audizione su tematiche della spesa per il personale dai rappresentanti

dell'Amministrazione regionale, i dati forniti si riferiscono esclusivamente agli enti controllati in senso stretto dalla Regione Emilia-Romagna, i.e. gli enti strumentali.

Specifiche informazioni sono state fornite in relazione ai seguenti enti strumentali.

- Intercent-Er; Agrea; Agenzia regionale di protezione civile; Istituto per i beni artistici culturali e naturali.

Si tratta di agenzie ed istituti che operano con personale regionale distaccato e che, per tale motivo, i dati relativi alla consistenza ed alla spesa per il personale sono ricompresi nel complessivo aggregato regionale.

- Agenzia regionale per il diritto agli studi superiori ER-GO.

In relazione a tale ente è stato riferito che le delibere della Giunta regionale n. 1014/2011 e 1783/2011 adottate per indicare le modalità operative con le quali dare applicazione in ambito regionale al d.l. 78/2010 fungono da atto di indirizzo, che i dati più rilevanti relativi all'azione di contenimento della spesa di personale si possono desumere dalla relazione illustrativa di accompagnamento al Conto annuale, che il bilancio dell'ente viene approvato dalla Giunta regionale.

Sono stati, altresì, forniti i dati relativi alla spesa di personale di ruolo e per rapporti di lavoro flessibile nel triennio 2010-2012 riportati nella tabella che segue dalla quale emerge il rispetto della disposizione di cui all'articolo 1, comma 557, l. 296/2006.

Tab. n. 52

Azienda regionale per il diritto agli studi superiori dell'Emilia-Romagna			
(in euro)			
Descrizione	2010	2011	2012
Spesa per personale di ruolo	8.352.939	8.240.172	8.102.900
Spesa per contratti flessibili (Tempi determinati, collaborazioni coordinate, interinali)	126.649	66.700	66.000
TOTALE	8.479.588	8.479.588	8.168.900
Di cui Risorse complessive destinate alla contrattazione decentrata integrativa	1.236.439	1.222.641	1.211.794

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

Ulteriori dati forniti dalla Regione riportati nella seguente tabella si riferiscono al rapporto di incidenza della spesa per il personale sulla spesa corrente, pari, nel 2012, all'11,32%. Risulta, pertanto, rispettato il limite di cui all'articolo 76, comma 7, primo periodo, d.l. 112/2008, pari al 50 per cento.

Tab. n. 53

Azienda regionale per il diritto agli studi superiori dell'Emilia-Romagna			
(in euro)			
Descrizione	2010	2011	2012
Spesa per personale di ruolo	8.479.588	8.479.588	8.168.900
Totale spesa corrente	87.113.209	69.541.454	72.133.241
Rapporto spesa di personale / spesa corrente	9,73%	11,95%	11,32%

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

Infine, nella tabella che segue sono riportate alcune delle tipologie di spesa di cui all'articolo 6, commi 7 (studi e incarichi di consulenza), comma 12 (spese per missioni), comma 13 (spese di formazione) e 9, comma 28 (spese per rapporti di lavoro a tempo determinato ed altre tipologie di lavoro flessibile) d.l. 78/2010.

Tab. n. 54

Azienda regionale per il diritto agli studi superiori dell'Emilia-Romagna			
(in euro)			
Descrizione	2010	2011	2012
Spesa per contratti flessibili (tempi determinati, collaborazioni coordinate, interinali).	169.322	66.000	-61%
Spese per missioni (*)	16.043	7.840	-51%
Spese di formazione.	6.637	340	-95%
Spese per incarichi di consulenza Art.6, comma 7	30.038	16.998	-43%

* dal computo sono escluse le spese relative alle trasferte collegate allo svolgimento di compiti ispettivi e trasferte conseguenti agli effetti del terremoto

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

- Agenzia interregionale per il fiume Po-AIPO.

La Regione ha fatto presente di non esercitare su tale Agenzia azioni di controllo, né di ricevere flussi informativi da parte della stessa Agenzia in ragione del suo carattere interregionale e della compresenza al suo interno di personale proprio e personale nel ruolo speciale transitorio istituito a seguito della legge regionale della Lombardia n. 30/2006. Ciò nonostante, secondo quanto riferito dalla Regione, l'Agenzia ha valutato di adeguarsi autonomamente alle indicazioni contenute nella delibera di Giunta regionale n. 1014/2011 e 1783/2011 che costituiscono atti di indirizzo per gli enti regionali.

- Aziende ed Enti del Servizio sanitario.

La Regione svolge un ruolo di indirizzo e di coordinamento nei confronti delle Aziende sanitarie anche in relazione all'interpretazione ed applicazione di istituti normativi e contrattuali relativi al personale sanitario. Le delibera di Giunta n. 1783/2011 sopra citate si applicano anche a tali tipologie di enti ai sensi della legge

regionale 29/2004 recante norme sull'organizzazione ed il funzionamento del Servizio sanitario regionale.

- **Agenzia regionale prevenzione e ambiente- ARPA.**

Secondo quanto riferito dalla Regione la spesa del personale - a tempo determinato ed a tempo indeterminato - di tale ente è soggetta ai limiti di cui all'art. 2, c. 71, della l. 191/2009 (la spesa di personale non deve superare la spesa del 2004 diminuita dell'1,4%; le modalità di calcolo di tale limite sono definite nella circolare MEF n. 9/2006), la cui applicazione è stata confermata dalla Regione Emilia-Romagna nella delibera di Giunta n. 1783/2011.

Le assunzioni di personale vengono, pertanto, disposte nel rispetto di tale limite e nel rispetto, altresì, dell'equilibrio complessivo di bilancio che l'Agenzia ha conseguito, in base alle linee di indirizzo fornite dalla Regione Emilia Romagna.

Tab. n. 55

ARPA				
(in euro)				
Descrizione	Limite di spesa	2010	2011	2012
Costi per il personale	49.361.369	47.256.595	46.932.057	45.580.265
Di cui risorse complessive destinate alla contrattazione integrativa		13.090.157	12.972.060	12.555.270

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

Per quanto riguarda la spesa di personale con rapporto di lavoro flessibile (tempi determinati, co.co.co, interinale) ad Arpa, non risultano applicabili i limiti di cui all'articolo 9, comma 28, d.l. 78/2010 e ciò risulta anche confermato dalla delibera di Giunta n. 1783/2011 in cui si prevede che *"per gli enti del SSN delle Regioni non interessati da piani di rientro ..le presenti disposizioni sono assorbite negli obiettivi di cui all'art. 1, comma 565, l. 296/2006"*.

Per il calcolo dell'incidenza percentuale del costo del personale sul totale dei costi di produzione sono stati forniti i seguenti dati, precisando che quelli relativi al costo del personale presi a riferimento sono quelli complessivi dei bilanci 2010, 2011, 2012 e non quelli utilizzati per la determinazione dei limiti ex art. 2, comma 71, l. 191/2009.

Tab. n. 56

ARPA			
(in euro)			
Descrizione	2010	2011	2012
Totale costi produzione	80.459.294	80.981.087	79.482.647
Rapporto % costi personale/costi produzione	68,35	68,16	67,88

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

Infine, ulteriori dati sono stati forniti in relazione alla spesa per missioni, formazione ed incarichi di consulenza che vengono rappresentati nella tabella che segue

Tab. n. 57

ARPA			
(in euro)			
Descrizione	2009	2012	Diff. % 2012-2009
Spesa per missioni	239.931	148.291	-38,19
Spesa per formazione	155.406	47.464	-69,46
Spesa per incarichi di consulenza	101.823	34.581	-66,04

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

Alla luce delle informazioni ottenute dall'Amministrazione regionale sulle misure adottate ai fini del contenimento della spesa per il personale dei propri enti strumentali, la Sezione rileva l'importanza che, alla formulazione di atti di indirizzo anche di carattere generale, come quelli adottati dalla Giunta nelle delibere sopra richiamate, rivolte sia alle strutture organizzative interne sia a quelle esterne all'apparato regionale in senso stretto, segua una fase di verifica e riscontro del rispetto da parte di ciascun ente controllato delle disposizioni di legge richiamate nell'atto di indirizzo.

3. Gli incarichi esterni.

Il conferimento di incarichi professionali a soggetti esterni è disciplinato dall'articolo 12 della legge regionale 26 novembre 2001, n. 43 recante il testo unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella Regione Emilia-Romagna.

Tale disposizione, al primo comma, prevede, che *"la Giunta regionale e l'Ufficio di Presidenza del Consiglio, disciplinano, per esigenze speciali o per casi eccezionali, e al fine di rispondere ad esigenze di integrazione delle professionalità esistenti nell'organico regionale, i criteri ed i requisiti per il conferimento di incarichi di prestazioni professionali a soggetti esterni alla Regione da parte dei direttori generali e per la determinazione dei compensi. I relativi atti devono indicare i termini e le condizioni per l'espletamento della prestazione"*.

I successivi commi stabiliscono che il conferimento degli incarichi esterni sia preceduto dall'approvazione, all'inizio di ogni anno, da parte della Giunta e dell'Ufficio di Presidenza, di un documento di previsione del fabbisogno di massima²⁰ del

²⁰ Nel 2012 tale atto è stato adottato con delibera di Giunta n. 329 del 19 marzo 2012, successivamente aggiornata con delibera di Giunta n. 1453 dell'8 ottobre 2012.

conferimento degli incarichi da parte delle Direzioni generali, con specificazione degli obiettivi, motivazioni, tipologie e quantificazione di cui all'articolo 33, comma 2, lett. c), l.r. cit. e sia seguito da un documento consuntivo annuale di tutti gli incarichi di prestazioni professionali conferiti.

Ciò premesso, al fine di acquisire informazioni relative agli incarichi attribuiti dalla Regione nel corso del 2012 ed alla relativa spesa sostenuta, è stata trasmessa, tra gli allegati alla lettera istruttoria del 18 luglio 2013, una tabella contenente i dati relativi agli incarichi conferiti nel 2012, seppur parziali, già in possesso della Sezione in quanto acquisiti ai sensi dell'articolo 1, comma 173, l.n. 266/2005. E' stato poi chiesto alla Regione di indicare le misure adottate ai fini del rispetto di cui all'articolo 6, comma 7, decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122 che prevede la fissazione di un limite massimo di spesa - da calcolare, in termini percentuali, rispetto alla spesa storica del 2009 - per studi ed incarichi di consulenza.

In risposta a tali richieste istruttorie l'Amministrazione regionale ha trasmesso, oltre alle tabelle, una specifica relazione nella quale sono state indicate le modalità, anche temporali, con le quali la Regione attua, nell'ambito di ciascun esercizio finanziario, la disposizione di cui all'art. 12 l.r. 43/2001 e 6, commi 7 e 8, d.l. cit.

Nel corso di una specifica audizione tematica tenutasi in data 19 settembre 2013 con il rappresentante dell'Amministrazione regionale è stato precisato che i dati richiesti con le tabelle si riferivano al numero degli incarichi di studio, ricerca e consulenza conferiti dalla Regione Emilia-Romagna nell'esercizio 2012 e della relativa spesa sostenuta, oltre che delle collaborazioni anche di natura occasionale, nonché dell'affidamento dei servizi di architettura ed ingegneria.

Come emerge dalla seguente tabella, la Regione Emilia-Romagna ha conferito nel 2012 79 incarichi, di cui 22 per prestazioni professionali ex art. 12 l.r. 43/2001, 55 per collaborazioni anche di natura occasionale, 2 per servizi di architettura ed ingegneria.

La spesa complessiva lorda per le suddette tipologie di spesa ammonta a 2,046 mln di euro.

La spesa per le collaborazioni e per gli incarichi professionali ammonta a 2 mln di euro e tale importo comprende, oltre alle spese impegnate con risorse regionali (28,21%), anche quelle finanziate con risorse statali (46,47%) e comunitarie (25,32%).

Tab. n. 58

ATTI DI SPESA RELATIVI A COLLABORAZIONI, CONSULENZE E ALTRO ESERCIZIO 2012		
Tipologia Spesa	Spesa Complessiva (dati in migliaia di euro)	n. incarichi
1	1.384,00 (*)	55
2	617,00	22
3	45,00	2
TOTALI	2.046,00	79

LEGENDA
Tipologia di spesa: 1 - Collaborazione (anche se di natura occasionale); 2 - Studio, Consulenza, Ricerca (diversi dal punto 3); 3 - Servizi di architettura e ingegneria.
La Spesa Complessiva (in €) comprende anche gli oneri fiscali e contributivi in quanto dovuti.
(*) L'importo è costituito per € 1.342.500,50 da impegni 2012 per collaborazioni coordinate continuative, per € 23.545,00 da pagamenti effettuati nel 2012, per € 18.000,00 da spese per lavori occasionali

Fonti: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

3.1. Il rispetto dei tetti di spesa ex art. 6, commi 7 e 8, d.l. 78/2010.

Sul rispetto da parte della Regione Emilia-Romagna, nel 2012, delle disposizioni contenute nell'articolo 6, commi 7 e 8, d.l. 78/2010 che fissano dei limiti quantitativi (20% della spesa sostenuta nel 2009) sia per la spesa per studi e incarichi di consulenze (comma 7), sia per la spesa per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e trasparenza (comma 8) è stata svolta una specifica attività istruttoria dalla quale sono emerse le seguenti risultanze.

Come già rilevato in occasione del referto sulla gestione dell'esercizio finanziario 2011 approvato da questa Sezione regionale di controllo con deliberazione n. 456/FRG/2012, la Regione Emilia-Romagna ha dato attuazione alle citate disposizioni legislative mediante l'adozione dell'articolo 48, l.r. 23 dicembre 2010, n. 14 e mediante due delibere di Giunta (n. 1014 dell'11 luglio 2011 e 1783 del 28 novembre 2011) attraverso le quali, dopo aver recepito la nota interpretativa approvata dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative, sono stati forniti gli indirizzi per l'applicazione delle disposizioni contenute nel d.l. 78/2010.

Si premette, inoltre, che nel corso dell'audizione tematica tenutasi in data 19 settembre 2013 il rappresentante dell'Amministrazione regionale ha precisato che la Regione ha deciso di fissare un tetto di spesa (che è il medesimo previsto dall'art. 6,

comma 7, d.l. cit.) anche per gli "incarichi professionali conferiti a persone giuridiche", tipologia che dovrebbe rientrare nell'ambito degli appalti di servizi. Nonostante la possibilità concessa alle regioni dalla sentenza della Corte cost. n. 139/2012 di assicurare il rispetto complessivo dei limiti di spesa previsti nei diversi commi dell'art. 6, d.l. 78/2010, la Regione Emilia-Romagna ha ritenuto di applicare distinti tetti di spesa (20%) sia per gli incarichi professionali conferiti a persone fisiche, sia per gli incarichi di studio e consulenza attribuiti a persone giuridiche.

Ciò premesso, si espongono qui di seguito le risultanze emerse nel corso dell'istruttoria.

La spesa oggetto dell'intervento di riduzione è stata individuata nella spesa impegnata nell'anno 2009, finanziata esclusivamente con risorse regionali; sono state, viceversa, escluse, sia le spese finanziate con mezzi statali o dell'Unione europea, sia quelle cofinanziate dalla Regione purché l'intervento regionale sia stato previsto dalla normativa statale o comunitaria.

Con delibera n. 214 del 27 febbraio 2012 la Giunta regionale ha provveduto, sulla base della spesa impegnata nel 2009, alla definizione dei seguenti tetti di spesa per l'anno 2012:

- 475.773 euro per gli incarichi professionali ex art. 12 l.r. 43/2001 (studi e consulenze a persone fisiche);
- 930.000 euro per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza;
- 720.000 euro per le acquisizioni di beni e servizi riferiti a studi e consulenze a persone giuridiche.

A seguito dell'individuazione dei tetti di spesa, sono stati adottati i provvedimenti di programmazione²¹ degli interventi ex art. 12, comma 1, l.r. 43/2001 sulla base dei quali sono stati stanziati:

- 443.000 euro per gli incarichi professionali conferiti a persone fisiche;
- 689.300 euro per le acquisizioni di beni e servizi riferibili alle spese elencate nel comma 8 dell'articolo 6 d.l. 78/2010;
- 647.921 euro per le acquisizioni di beni e servizi riferiti a studi e consulenze a persone giuridiche.

Gli impegni di spesa assunti nel 2012 sono stati pari a:

- 416.000 euro per gli incarichi professionali conferiti a persone fisiche;
- 550.579 euro per le acquisizioni di beni e servizi riferibili alle spese elencate nel comma 8 dell'articolo 6 d.l. 78/2010;

²¹ In sede di programmazione sono state considerate anche le risorse regionali che cofinanziano interventi, risorse statali e dell'Unione Europea.

- 399.954 euro per le acquisizioni di beni e servizi riferiti a studi e consulenze a persone giuridiche.

Nella tabella che segue (tab. n. 59) sono riportati, distintamente per le tre tipologie di spesa, il limite quantitativo (20% della spesa sostenuta nel 2009), gli stanziamenti e gli impegni di spesa assunti nel 2012.

Dalla tabella si evince che la Regione Emilia-Romagna nel 2012 ha rispettato le disposizioni di cui all'articolo 6, commi 7 e 8, d.l. 78/2010 avendo assunto impegni nei limiti dei tetti di spesa ivi previsti.

Tab. n. 59

INCARICHI ESERCIZIO 2012			
			(in migliaia di euro)
Tipologia di spesa	Tetto spesa 2012 (20% della spesa sostenuta nel 2009)	Stanziamenti	Impegni
Incarichi di studi e consulenza persone fisiche	475.774	443.000	416.000
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità, rappresentanza	930.000	689.300	550.579
Incarichi di studi e consulenza persone giuridiche	720.000	647.921	399.954
TOTALI	2.125.774	1.780.221	1.366.533

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

XII. Il conto del patrimonio.

1. Il Conto generale del patrimonio.

Il Conto generale del patrimonio è il documento contabile che fornisce annualmente la situazione patrimoniale della Regione quale risulta in chiusura d'esercizio per effetto delle variazioni e delle trasformazioni prodotte nei suoi componenti attivi e passivi. Tale conto risulta articolato nelle due parti fondamentali costituite da:

- a) attività e passività finanziarie e patrimoniali comprensive delle variazioni derivanti dalla gestione del bilancio e di quelle verificatesi per qualsiasi altra causa;
- b) dimostrazione dei punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella patrimoniale.

Il conto generale del patrimonio della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio 2012 è stato redatto tenendo conto delle disposizioni contenute nell'art. 67 l.r. 40/2001^{22- 23}.

La gestione patrimoniale per l'esercizio 2012 presenta un'eccedenza delle passività rispetto alle attività di 136,71 mln di euro, e un peggioramento rispetto al saldo patrimoniale dell'esercizio precedente di 382,31 mln di euro.

I valori delle attività e passività finanziarie esposte nel conto del patrimonio trovano conciliazione con i saldi del conto del bilancio. Infatti l'esito del riscontro conduce alla corretta determinazione del valore dei residui attivi pari a 7.715,51 mln di euro e della consistenza del fondo cassa al 31 dicembre 2012 pari a 224,46 mln di euro, entrambi iscritti tra le attività finanziarie del conto del patrimonio. Risulta inoltre riportato correttamente il valore dei residui passivi pari a 7.271,27 mln di euro.

Il patrimonio comprende tra le attività il valore dei beni mobili e immobili, i crediti; tra le passività i mutui in ammortamento e i residui passivi perenti.

Le variazioni intervenute riguardano in prevalenza il fondo cassa diminuito di 435,48 mln di euro, i residui attivi incrementati di 218,41 mln di euro e i residui passivi perenti incrementati anch'essi di 102,10 mln di euro.

La tabella n. 60 che segue riporta la composizione dell'attivo e del passivo patrimoniale e le variazioni intervenute nell'esercizio.

²² L'art. 67 della l.r. n.40/2001 stabilisce che il conto del patrimonio indichi, con valori aggiornati alla data di chiusura dell'esercizio: a) le attività e le passività finanziarie; b) i beni mobili ed immobili; c) ogni altra attività e passività, nonché le poste rettificative. Il conto deve inoltre contenere la dimostrazione dei punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella del patrimonio. In attuazione della normativa statale (l. n. 94 del 3 aprile 1997, art. 5 comma 2, e del d.lgs. n. 279 del 7 agosto 1997, artt. 13 e 14, in materia di bilancio e contabilità), il comma 4 dell'articolo prevede l'individuazione dei beni suscettibili di utilizzazione economica al fine di attribuire maggiore significatività ai beni.

²³ La disciplina dei beni regionali è contenuta nella l.r. 25 febbraio 2000, n.10, modificata e integrata dalla l.r.12 marzo 2003,n.3

2. Il patrimonio immobiliare.

La consistenza fisica e contabile, la destinazione e la redditività del patrimonio immobiliare della Regione sono esposte nella tabella n. 61.

Tab. n. 61

Regione Emilia Romagna - Patrimonio immobiliare al 31 dicembre 2012						
Categoria	Unità di mis.	consistenza sup lorda (n./mq./ha)	valore contabile Euro	reddito anno 2012 Euro	reddito annuo per mq/ha	redditività annua rispetto al valore contabile
Acque minerali e termali	mq	77.605.408,00	7.319.924,75		-	-
Terreni agricoli e foreste	mq	389.345.347,00	25.725.445,30			
a) in uso diretto	mq	206.511,00	101.719,50			
b) in uso ad enti pubblici	mq	376.595.036,00	24.972.391,26			
c) non utilizzati	mq	11.290.013,00	378.698,44			
e2) in uso commerciale	mq	14.280,00	3.570,00			-
e3) fondi rustici (canone ricompreso nei fabbricati)	mq	1.136.636,00	254.312,81			-
e3) fondi rustici	mq	78.156,00	7.653,00	2.306,81	0,02952	0,301
e4) altro	mq	24.715,00	7.100,29	288,50	0,01167	0,041
Fabbricati	mq	270.304,00	267.441.652,48			
a) in uso diretto	mq	117.270,00	154.090.019,22			
b) in uso ad enti pubblici	mq	115.805,00	87.178.352,41			
c) non utilizzati	mq	1.085,00	8.330.831,11			
e1) abitativi	mq	1.312,00	883.999,05	11.690,99	8,91082	0,013
e2) in uso commerciale	mq	27.779,00	15.130.338,09	745.827,03	26,84859	0,049
e3) - e4) rustici e altro	mq	7.053,00	1.828.112,60	43.680,68	6,19321	0,024
Totale terreni e fabbricati	mq	389.615.651,00	293.167.097,78			
<i>totale terreni fabbricati e acque minerali</i>		467.221.059,00	300.487.022,53			

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

I beni immobili comprendono le acque minerali e termali, i fabbricati, i terreni e le foreste e la loro consistenza complessiva al 31 dicembre 2012 è di 467.221.059 mq; il loro valore contabile è di 300,49 mln di euro, con un lievissimo incremento rispetto al valore al 31 dicembre 2011 (299,43 mln di euro)

Il valore delle acque termali e minerali è determinato dalla capitalizzazione del diritto proporzionale annuo corrisposto per la concessione e rivalutato ogni triennio. L'introito dei diritti è delegato alle province.

A fabbricati terreni e foreste viene attribuito il valore corrispondente al prezzo di acquisto o, quando derivano da trasferimenti che non hanno prodotto esborso finanziario, il valore derivante da stime e valutazioni (DPR n. 131 del 26.4.1986); i fabbricati in corso di costruzione vengono valutati sulla base dei costi sostenuti al termine dell'esercizio.

Relativamente alla redditività del patrimonio immobiliare suscettibile di produrre reddito (immobili abitativi, commerciali, fondi rustici, altro) si registra un lieve aumento della redditività annua per mq per i fabbricati ad uso commerciale (si è passati da € 25,98 nel 2011 al 26,84 nel 2012) ed una consistente flessione per i fabbricati ad uso abitativo (passati dal 38,33% nel 2011 all' 8,91% nel 2012). Un più preciso apprezzamento della redditività implica una analitica conoscenza del valore attuale del patrimonio immobiliare posseduto.

Al fine di incrementare i margini di redditività del patrimonio la Regione ha avviato dal 2005 un progetto volto alla realizzazione di un sistema informativo per la gestione del patrimonio immobiliare regionale con l'obiettivo di creare un sistema integrato che garantisca la gestione ottimale dello stesso. Nell'anno 2009 si è conclusa la fase di caricamento di tutti i dati relativi ai rapporti contrattuali in essere e attualmente si sta concludendo il perfezionamento delle procedure necessarie per adattare alcuni aspetti del sistema in relazione alla specificità delle procedure previste dalla normativa vigente in materia di patrimonio pubblico ed in relazione alla necessità di assicurare il necessario raccordo con le varie strutture regionali coinvolte nei processi gestionali.

2.1. Il piano di dismissione del patrimonio immobiliare.

In ordine ai tempi di attuazione dei diversi piani concernenti la dismissione e valorizzazione del patrimonio immobiliare²⁴ (delibera n. 1756 del 13 settembre 2004, delibera n. 828 del giugno 2008, delibera della Giunta regionale n. 1688 del 2 novembre 2009 e da ultimo delibera della Giunta regionale n.1615 del 5 novembre 2012), l'Amministrazione regionale ha già in passato messo in evidenza il complesso

²⁴ La disciplina della gestione dei beni demaniali e patrimoniali regionali trova fondamento nella l.r. 25 febbraio 2000, n. 10, modificata ed integrata dalle leggi regionali 12 marzo 2003, n. 3, e 21 febbraio 2005, n. 12. In particolare, l'articolo 10 di tale legge definisce i criteri di alienazione dei beni immobili. Il prezzo di vendita delle unità immobiliari urbane viene determinato, in via generale in base ai valori catastali correnti; tuttavia, qualora il valore dell'immobile, in base ad una perizia di stima effettuata dalla struttura competente in materia di patrimonio o da incaricati scelti tra persone per materia o da organi tecnici di altre amministrazioni, risulti discostarsi sensibilmente, e comunque in misura non inferiore al 10%, dal prezzo calcolato in base ai valori catastali, il bene immobile viene alienato al prezzo risultante dalla perizia di stima.

E', poi, riconosciuto, per gli immobili occupati, ai conduttori di immobili urbani, ad uso abitativo o commerciale, e di fondi rustici, il diritto di prelazione, cioè il diritto di essere preferiti a soggetti terzi a parità di condizioni (prezzo, modalità contrattuali predeterminate).

L'articolo 11 detta, come modalità generale per l'alienazione, la procedura di confronto pubblico concorrenziale sulla base di criteri predeterminati dalla Giunta regionale; dell'alienazione di tali beni la legge dispone che venga data "idonea pubblicizzazione".

Può procedersi alla alienazione a trattativa privata se il valore di stima dell'immobile non supera l'importo di 250.000 euro, o se il bene viene alienato a soggetti che possono far valere un diritto di prelazione, ovvero se il bene viene acquistato da enti pubblici con vincolo di destinazione alla realizzazione di impianti, attrezzature, servizi pubblici rilevanti per il perseguimento di finalità di pubblico interesse. Infine, l'articolo 16 dispone che il pagamento del prezzo, normalmente corrisposto all'atto della stipula del contratto di compravendita, possa avvenire in forma rateale, previa autorizzazione del responsabile della struttura competente in materia di demanio e patrimonio.

Rispetto alle disposizioni già contenute nella legge n. 10 del 2000, la delibera di Giunta n. 1551 del 30.7.2004 definisce in dettaglio la procedura di gara (lettera f – punto 3), stabilendo che deve svolgersi mediante pubblico incanto, con il metodo delle offerte segrete da confrontarsi con il prezzo base d'asta indicato nel bando di gara con aggiudicazione al miglior offerente – e gli elementi che devono essere contenuti nel bando di gara.

iter procedimentale che caratterizza le alienazioni ponendo particolare accento sulle attività prodromiche all'attivazione delle procedure di alienazione vera e propria.

In questo ambito si colloca anche l'attività inerente gli adempimenti necessari per la verifica della sussistenza dell'interesse storico - artistico e culturale degli immobili di proprietà regionale, che con l'entrata in vigore del c.d. "Codice Urbani" di cui al D.Lgs 42/2004, ha comportato la necessità, per la struttura regionale competente, di uniformarsi alle nuove procedure tecnico - informatiche previste.

E' inoltre intervenuto il Protocollo d'Intesa sottoscritto, in sede istituzionale, tra Soprintendenza, Regione, ANCI e UPI, che prevede per la Regione la possibilità di inoltrare al vaglio della Sovrintendenza 30 immobili l'anno, e, nell'ipotesi in cui tali beni siano ritenuti di interesse storico - artistico è necessario attivare la particolare procedura di autorizzazione all'alienazione .

Dalla tabella che segue si ricava che nel 2012 sono stati alienati 4 immobili (nel 2011 ne erano stati alienati 19); la notevolissima flessione del mercato immobiliare trova giustificazione non solo nella forte crisi economica in atto, ma anche nella scarsa presenza nel patrimonio regionale non strategico, dopo le vendite già poste in essere negli esercizi passati, di immobili di pregio o situati in contesto urbano che rendano più appetibile la loro collocazione sul mercato.

Le procedure di vendita seguite sono state per 3 immobili la trattativa privata a seguito di pubblicazione e per 2 immobili mediante esercizio del diritto di opzione da parte degli aventi diritto; l'introito complessivo derivante dalle predette alienazioni è stato pari a 254.483,39 euro.

La tabella che segue riporta le alienazioni effettuate dal 2010 al 31 luglio 2013 (suddivise per modalità di alienazione e per modalità di pagamento del prezzo).

In relazione alle alienazioni relative al 2012 l'Amministrazione ha fatto presente che le procedure di vendita sono state rallentate a seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 13 d.lgs. 28/2011 che ha disposto, a decorrere dal 1 gennaio 2012, l'obbligo di specificare l'indice di prestazione energetica contenuto nell'attestato di certificazione energetica degli edifici che vengono posti in vendita con procedure di evidenza pubblica. Per tale ragione si è iniziato a dare corso alle procedure programmate solo nel secondo semestre dell'anno.

Tab. n. 62

VENDITE TRIENNIO 2010-2012				
PROCEDURE DI ALIENAZIONE IN CORSO 2013 E VENDITE AL 30 LUGLIO 2013				
Vendite anno 2010				
Vendite per complessivi euro				185.405,43
Immobili venduti n.				4
Procedure di alienazione concluse con stipula notarile				4
Procedure di alienazione con stipula notarile in corso				
Alienazioni effettuate mediante	Quantità	%	Valore	%
Trattativa privata previa pubblicazione	3	75,00%	138.430,43	74,66%
Esercizio del diritto d'opzione	1	25,00%	46.975,00	25,34%
Asta pubblica	0	0,00		0,00%
Vendite con modalità di pagamento in forma rateale del prezzo di alienazione				
(art. 16 L.R. 10/2000)	Quantità	%	Prezzo totale di vendita	%
	0	0,00%	0,00	0,00%
Vendite anno 2011				
Vendite per complessivi euro				1.341.995,24
Immobili venduti n.				19
Procedure di alienazione concluse con stipula notarile				19
Procedure di alienazione con stipula notarile in corso				
Alienazioni effettuate mediante	Quantità	%	Valore	%
Trattativa privata previa pubblicazione	2	0,00%	66.341,00	4,94%
Esercizio del diritto d'opzione	17	89,47%	1.275.654,24	95,06%
Asta pubblica		0,00		0,00%
Vendite con modalità di pagamento in forma rateale del prezzo di alienazione				
(art. 16 L.R. 10/2000)	Quantità	%	Prezzo totale di vendita	%
	14	73,68%	1.125.764,36	83,89%
Vendite anno 2012				
Vendite per complessivi euro				254.483,39
Immobili venduti n.				5
Procedure di alienazione concluse con stipula notarile				4
Procedure di alienazione con stipula notarile in corso				1
Alienazioni effettuate mediante	Quantità	%	Valore	%
Trattativa privata previa pubblicazione	3	60,00%	28.980,00	11,39%
Esercizio del diritto d'opzione	2	40,00%	225.503,39	88,61%
Asta pubblica		0,00		0,00%
Vendite con modalità di pagamento in forma rateale del prezzo di alienazione				
(art. 16 L.R. 10/2000)	Quantità	%	Prezzo totale di vendita	%
	1	20,00%	225.000,00	88,41%
Procedure di alienazione in corso 2013				
Valore di realizzo presunto				1.205.356,13
Procedure di vendita immobili				17
Alienazioni da effettuare mediante	Quantità	%	Valore	%
Asta pubblica	1	5,88%	322.245,00	26,73%
Trattativa privata preceduta da idonea pubblicazione	15	88,24%	583.111,13	48,38%
Diritto d'opzione notificato	1	5,88%	300.000,00	24,89%
Vendite anno 2013 (dati riferiti al 31 luglio 2013)				
Vendite per complessivi euro				368.000,00
Immobili venduti n.				1
Procedure di alienazione concluse con stipula notarile				
Procedure di alienazione con stipula notarile in corso				1
Alienazioni effettuate mediante	Quantità	%	Valore	%
Trattativa privata previa pubblicazione		0,00%		0,00%
Esercizio del diritto d'opzione	1	100,00%	368.000,00	100,00%
Asta pubblica		0,00		0,00%
Vendite con modalità di pagamento in forma rateale del prezzo di alienazione				
(art. 16 L.R. 10/2000)	Quantità	%	Prezzo totale di vendita	%

Fonti: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna - Assessorato Finanze, Europa - Servizio Patrimonio

XIII. I controlli interni.

1. Il quadro normativo regionale.

Le scarse disposizioni statutarie in tema di controlli interni (art.72 Statuto regionale) hanno ad oggetto esclusivamente il controllo di gestione configurando una riserva di legge per l'individuazione di *"strumenti e procedure per la valutazione del rendimento e dei risultati dell'attività amministrativa regionale"*.

Il sistema dei controlli interni è disciplinato, nelle sue linee generali, dalla legge regionale 26 novembre 2001, n. 43 *"Testo unico in materia di organizzazione dei rapporti di lavoro nella Regione Emilia-Romagna"* e s.m. (artt. 52-56) che richiama le disposizioni del d.lgs. 30 luglio 1999 n. 286 individuando quattro diverse tipologie di controllo da affidare a strutture distinte:

- a) *"il controllo strategico, per coadiuvare la Giunta regionale nell'attività di indirizzo politico-amministrativo e nella valutazione del grado di attuazione degli obiettivi strategici fissati;*
- b) *il controllo di gestione, per verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare il rapporto tra costi e risultati;*
- c) *la valutazione della dirigenza, anche ai fini dell'attribuzione del trattamento economico accessorio, secondo le modalità stabilite dai contratti collettivi di lavoro e in particolare dall'articolo 47;*
- d) *il controllo di regolarità amministrativa e contabile, al fine di garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa."*

Alla Giunta regionale e all'Ufficio di presidenza dell'Assemblea legislativa, ciascuno per i rispettivi ambiti di competenza, la legge demanda la regolamentazione di dettaglio (art. 53, comma 3, l.r. 43/2001).

In attuazione dell'art. 53 la Giunta regionale ha individuato con particolare attenzione le modalità con cui viene assicurata la regolarità amministrativa e contabile (cfr. da ultimo, D.G.R. 2416/2008 recante *"Indirizzi in ordine alle relazioni organizzative e funzionali tra le strutture e sull'esercizio delle funzioni dirigenziali. Adempimenti conseguenti alla delibera 999/2008. Adeguamento e aggiornamento della delibera 450/2007"*) ma non si è dotata di un regolamento organico sul sistema dei controlli interni. Tuttavia, secondo quanto dichiarato nella Relazione annuale ex art. 1, comma 6, d.l. 174/2012 la Regione ha organizzato un sistema organico dei controlli interni attribuiti a diverse strutture organizzative regionali.

2. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile.

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile si sostanzia nell'espressione di un parere e viene eseguito, in via preventiva e continuativa nel corso dell'esercizio,

sulla totalità dei provvedimenti amministrativi (Deliberazioni di Giunta regionale e determinazioni dirigenziali) che abbiano riflessi sul versante dell'entrata e della spesa a carico del bilancio regionale.

Secondo quanto riferisce il Presidente della Regione nella Relazione annuale, le risultanze di tale controllo costituiscono parte integrante dell'atto amministrativo e seguono le forme di pubblicità (e di controllo) specificatamente previste per ogni singolo provvedimento; non viene svolta un'attività di consuntivazione che dia conto delle tipologie di atti esaminati e delle eventuali anomalie riscontrate.

La delibera di Giunta n. 2416/2008 disciplina il controllo amministrativo contabile distinguendo provvedimenti di competenza degli organi politici, provvedimenti di competenza dei direttori generali, provvedimenti di competenza del responsabile del servizio, provvedimenti di competenza del dirigente *professional*.

A titolo esemplificativo si riporta di seguito la procedura prevista per i provvedimenti adottati dall'organo politico. Il direttore generale, competente per materia, esprime il parere preventivo di regolarità amministrativa; il responsabile del servizio "Bilancio e finanze" esprime il visto preventivo di riscontro degli equilibri economico-finanziari sugli atti relativi a progetti di legge in materia di bilancio, sui provvedimenti amministrativi di variazione al bilancio, sui progetti di legge con oneri a carico della Regione, nonché sui provvedimenti riferiti all'accertabilità delle entrate; il responsabile del servizio "Gestione della spesa regionale", esprime il parere preventivo di regolarità contabile sui provvedimenti che comportano impegno di spesa ai sensi della legge regionale n. 40/2011, ed il visto preventivo di riscontro degli equilibri economico-finanziari sugli atti relativi a programmi di spesa e singole decisioni di spesa che abbiano rilevanza finanziaria e patrimoniale.

Il controllo contabile è supportato da un sistema informativo che permette di collegare ogni atto agli impegni contabili eventualmente assunti, agli altri fatti che incidono sulla gestione contabile ed ai pareri preventivi espressi.

La legge regionale 40/2001 prevede che il Servizio Gestione della Spesa effettui anche un controllo successivo sulle determinazioni dirigenziali di liquidazione della spesa ai fini della successiva fase del pagamento.

3. Il controllo di gestione.

Il controllo di gestione è attribuito al *Servizio approvvigionamenti centri operativi, controllo di gestione* che definisce la mappa dei centri di costo garantendo l'allineamento costante fra la struttura organizzativa ed il piano dei conti e predispone analisi su determinate tipologie di spese ritenute di particolare interesse ai fini del contenimento e razionalizzazione della spesa regionale occupandosi, inoltre, di

supportare le strutture regionali nello sviluppo di nuovi processi organizzativo contabili che hanno riflessi sulla contabilità.

In base ai dati acquisiti tramite la Relazione annuale del Presidente della Regione risulta ancora non operante un sistema di contabilità analitica che consenta un monitoraggio costante dei costi di gestione e più in generale l'implementazione della contabilità economico-patrimoniale è stata prevista solo a partire dall'esercizio 2014 in ottemperanza alle disposizioni del d.lgs. 118/2011.

Risulta attivato un sistema di rilevazioni extracontabili alimentato dai dati forniti da fonti diverse: dal sistema informativo contabile (ordini di acquisto di beni e servizi, prelievi ai magazzini etc.) o direttamente dai settori competenti per materia (personale, patrimonio, sistemi informativi).

Ne deriva che non vengono prodotti *report* periodici completi del controllo di gestione, ma solo report sulle singole voci di spesa ritenute meritevoli di approfondimento ed eventualmente di intervento. Nella Relazione ex art. 1, comma 6, d.l. 174/2012 vengono citate le seguenti: consumi energetici, utilizzo delle auto di rappresentanza, acquisto di riviste e giornali, acquisto di hardware e software. Sono inoltre prodotti report mensili delle spese (in rapporto gli obiettivi definiti) della *Direzione generale centrale organizzazione, sistemi informativi e telematica*, su cui si concentra la maggior parte della spesa di funzionamento dell'ente e report semestrali sulle spese dei servizi periferici che costituiscono la base per l'attribuzione dei budget delle spese di funzionamento.

In generale però, la quantificazione degli stanziamenti di spesa non è frutto dell'analisi sulla gestione svolta dagli organi del controllo interno, anche se viene esclusa ogni quantificazione basata sul criterio della spesa storica incrementale.

4. La valutazione dei dirigenti.

Il Nucleo di supporto alla valutazione, istituito con la legge regionale n. 43/2001, art. 49, non si esprime direttamente sulla valutazione dei dirigenti, ma ha il compito di attestare la congruenza e la coerenza tecnica del sistema di valutazione.

Nell'attuale configurazione del sistema di valutazione regionale, adottato nel 2008, la valutazione delle prestazioni rese dal personale con qualifica dirigenziale si basa sia sul contributo al raggiungimento degli obiettivi di struttura, sia sulle competenze organizzative e tecniche. La valutazione dei singoli dirigenti è effettuata da parte del dirigente di vertice diretto responsabile. Attualmente, ai fini dell'attribuzione dell'indennità di risultato, sono previste 5 fasce retributive per i dirigenti, mentre per i direttori si utilizza una quantificazione percentuale continua, in riferimento alla retribuzione base, dall'8% al 25%.

Il decreto legislativo n. 150/2009 dispone una riforma organica della disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001, intervenendo, in particolare, in materia di contrattazione collettiva, di valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche, di valorizzazione del merito, di promozione delle pari opportunità, di dirigenza pubblica e di responsabilità disciplinare.

La relazione sulla *performance* organizzativa delle strutture della Giunta regionale per l'anno 2012, tuttora in corso di approvazione, costituisce una prima anticipazione dell'applicazione del d.lgs. 150/2009 che entrerà a regime con il documento programmatico triennale 2013-2015 e con l'applicazione del nuovo sistema di valutazione per i dirigenti generali a partire dall'anno 2013. Costituisce una base per alcuni indicatori che saranno utilizzati nel sistema complessivo, nonché uno strumento utile nella valutazione dei direttori generali per l'anno 2012. L'obiettivo è quello di rendere sempre più trasparente il collegamento tra obiettivi strategici regionali e attività delle strutture, e tra risultati delle strutture regionali e valutazione della dirigenza di vertice.

Con delibera della Giunta regionale n. 636/2013 viene istituito l'Organismo Indipendente di Valutazione²⁵ (OIV) della performance della Regione Emilia-Romagna, formato da tre membri esterni nominati dalla Giunta stessa. La delibera 636/2013 individua altresì i compiti dell'OIV tra i quali si evidenzia in particolare:

- monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni ed elaborazione di una relazione annuale sullo stato dello stesso;
- garanzia della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla CIVIT;
- garanzia della correttezza dei processi di misurazione e valutazione.

5. Il controllo strategico.

In base alle informazioni contenute nella Relazione annuale del Presidente della Regione il Documento di politica economico finanziaria (DPEF) risulta essere il documento di riferimento per l'attività di controllo strategico.

²⁵La Delibera n.12/2013 della CIVIT dispone che " *Ai sensi della delibera n. 23/2012, le regioni, gli enti regionali, le amministrazioni del servizio sanitario nazionale e gli enti locali, stante il mancato rinvio dell'art. 16, comma 2, del d. lgs. n. 150/2009 all'art. 14 dello stesso decreto, salvo quanto espressamente previsto dalla normativa di adeguamento, hanno la facoltà, e non l'obbligo, di costituire l'OIV, in quanto, nella loro autonomia, possono affidare ad altri organi i compiti previsti dai principi di cui alle disposizioni del d. lgs. n. 150/2009 indicate nel citato art. 16. Qualora, però, detti enti procedano alla nomina dell'OIV - o in applicazione della normativa di adeguamento ai principi del d. lgs. n. 150/2009, o per autonoma decisione - devono individuarne i componenti in conformità all'art. 14 dello stesso decreto*".

Tramite tale documento, adottato dalla Giunta in coerenza con il programma di legislatura, e successivamente aggiornato annualmente, vengono definiti gli obiettivi pluriennali con riferimento alle aree strategiche; gli obiettivi del DPEF sono poi declinati in termini di obiettivi annuali delle varie Direzioni generali.

Il *Servizio organizzazione e sviluppo* cura il report annuale dei risultati sulla base della consuntivazione delle attività delle Direzioni generali inoltre il *Servizio statistica* provvede alla rilevazione di alcuni indicatori ritenuti particolarmente rilevanti in relazione alla realizzazione di specifiche azioni.

In merito alle modalità di attuazione dell'art. 54 della legge regionale 43/2001, che affida alla Giunta regionale l'elaborazione annuale di un rapporto pubblico sulle risultanze del controllo strategico, la Regione riferisce che il DPEF, pubblicato sul sito istituzionale, offre anche un resoconto dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi posti in alcuni settori strategici e che è in corso un'attività di ristrutturazione del documento finalizzata, a partire dalle annualità 2013-2015, a rendere maggiormente trasparente il collegamento tra obiettivi strategici regionali e attività delle strutture organizzative.

6. Il Collegio dei revisori dei conti.

Ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett. e), del d.l. n. 138/2011, convertito con modificazioni in legge n. 148/2011, e modificato dall'art. 30, comma 5, della l. 183/2011 (legge di stabilità per il 2012), le regioni sono vincolate all'istituzione del collegio dei revisori dei conti con compiti di vigilanza sulla regolarità della gestione contabile, finanziaria ed economica dell'ente in raccordo con le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. I componenti del collegio sono scelti mediante estrazione da un elenco, i cui iscritti devono possedere i requisiti previsti dai principi contabili internazionali, avere la qualifica di revisori legali di cui al decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39, ed essere in possesso di specifica qualificazione professionale in materia di contabilità pubblica e gestione economica e finanziaria anche degli enti territoriali, secondo i criteri individuati dalla Corte dei conti.

La Regione Emilia-Romagna ha previsto l'istituzione dell'organo di revisione con legge regionale 21 dicembre 2012, n. 18.

La procedura di selezione ha avuto inizio con l'approvazione dell'avviso pubblico per la formazione dell'elenco regionale dei revisori dei conti (deliberazione Ufficio di Presidenza n.11/2013) e si è conclusa con la nomina dei tre membri del collegio (deliberazione Assemblea legislativa n. 118 del 18 giugno 2013).

La legge regionale (artt. 3, 4) individua i compiti dell'organo di revisione prevedendo inoltre che la Regione, con delibera dell'Assemblea legislativa, possa

attribuire al collegio ulteriori funzioni ulteriori e, eventualmente, anche un compenso aggiuntivo.

7. Conclusioni.

Dall'istruttoria condotta in contraddittorio con l'Amministrazione regionale e tenuto conto delle informazioni contenute nella Relazione del Presidente ex art. 1, comma 6, d.l. 174/2012 si ricava che il sistema regionale dei controlli interni della Giunta regionale, oltre a non trovare né nelle norme statutarie, né nella fonte legislativa (artt. 52-56 l.r. 43/2001) una compiuta regolamentazione, non rinviene neppure negli atti adottati dalla Giunta una disciplina organica e completa.

Tale circostanza ha reso più difficoltoso lo svolgimento dell'attività di verifica relativa al sistema regionale dei controlli interni, attività comunque resa possibile, oltre che dall'esame delle risposte contenute nella citata relazione del Presidente della Regione ex art. 1, comma 6, dl. 174/2012, da un confronto con le strutture regionali competenti in materia, in particolare, con la Direzione Generale Centrale Affari Istituzionali e Legislativi e con il Servizio di Gestione della spesa regionale con la collaborazione del quale è stata condotta l'analisi della veridicità ed attendibilità dei dati del rendiconto, svolto su un campione di atti, di cui si dirà nel capitolo XV.

In base alle verifiche svolte, è emerso come la Regione non abbia attivato un sistema organico dei controlli interni: solo il controllo amministrativo contabile è disciplinato dettagliatamente e svolto con regolarità in maniera generalizzata su tutti gli atti.

In merito al controllo di gestione, pur essendo stata individuata la struttura amministrativa responsabile delle procedure (*Servizio approvvigionamenti centri operativi, controllo di gestione*), mancano gli strumenti idonei (contabilità analitica, contabilità economico-patrimoniale) per poter svolgere il controllo su tutto l'apparato regionale, con effetti negativi anche sul controllo strategico e sul sistema di valutazione.

Nella Relazione annuale del Presidente della Regione viene evidenziato che non sono utilizzati, ai fini della valutazione, i risultati delle verifiche condotte dagli organi del controllo di gestione, anche se è in corso un processo di modifica del sistema di valutazione teso all'adeguamento dell'ordinamento regionale alle disposizioni del d.lgs 150/2009.

Con riferimento alle attività inerenti il controllo strategico si evidenzia come, mentre risulta ben strutturata ed organizzata la fase di programmazione a medio termine, altrettanto non può dirsi per la fase di analisi successiva in termini di risultati conseguiti rispetto agli obiettivi strategici predefiniti.

Il Servizio organizzazione e sviluppo e il Servizio statistica, secondo le informazioni riportate nella Relazione annuale, sembrano svolgere una semplice attività di raccolta e rielaborazione dei dati forniti dalle varie Direzioni generali e vengono svolte rilevazioni statistiche solo su taluni indicatori relativi alla realizzazione di specifiche azioni.

Anche il disposto normativo (articolo 54, comma 3, l.r. 43/2001) che prevede la redazione da parte della Giunta di un rapporto pubblico sulle risultanze del controllo strategico sembra applicato solo in parte in quanto solo in alcuni DPEF (es: DPEF 2010) viene riportato, peraltro in termini molto generali, un resoconto di tali risultati; su questo punto, il Presidente della Regione, nella Relazione annuale, precisa che è in fase di svolgimento un'attività di revisione dell'impianto del DPEF a partire da quello relativo alle annualità 2013-2015 per migliorare il processo di consuntivazione.

XIV. La legislazione regionale.

1. Le leggi regionali del 2012.

Dai dati desunti dall'undicesimo "Rapporto sulla legislazione della Regione Emilia-Romagna", predisposto dal Servizio legislativo e qualità della legislazione dell'Assemblea legislativa sulla base della disposizione contenuta nell'art. 45, comma 2, del Regolamento interno avente ad oggetto l'attività di produzione normativa svolta nel 2012, risulta che sono state approvate le leggi di cui alla seguente tabella

Tab. n. 63

LEGGI REGIONALI 2012	
LEGGE REGIONALE 30 marzo 2012, n. 1	ANAGRAFE PUBBLICA DEGLI ELETTI E DEI NOMINATI. DISPOSIZIONI SULLA TRASPARENZA E L'INFORMAZIONE.
LEGGE REGIONALE 19 aprile 2012, n. 2	MODIFICHE ALLA LEGGE REGIONALE 1 FEBBRAIO 2000, N. 3 (RIORDINO DELL'ISTITUTO ZOOPROFILATTICO SPERIMENTALE DELLA LOMBARDIA E DELL'EMILIA-ROMAGNA).
LEGGE REGIONALE 20 aprile 2012, n. 3	RIFORMA DELLA LEGGE REGIONALE 18 MAGGIO 1999, N. 9 (DISCIPLINA DELLA PROCEDURA DI VALUTAZIONE DELL'IMPATTO AMBIENTALE). DISPOSIZIONI IN MATERIA AMBIENTALE.
LEGGE REGIONALE 24 maggio 2012, n. 4	MODIFICHE ALLA LEGGE REGIONALE 9 OTTOBRE 2009, N. 13 (ISTITUZIONE DEL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI).
LEGGE REGIONALE 24 maggio 2012, n. 5	PARTECIPAZIONE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA ALL'ASSOCIAZIONE RETE POLITECNICA REGIONALE.
LEGGE REGIONALE 22 giugno 2012, n. 6	MODIFICHE E INTEGRAZIONI ALLA LEGGE REGIONALE 10 GENNAIO 2000, N. 1 (NORME IN MATERIA DI SERVIZI EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA).
LEGGE REGIONALE 06 luglio 2012, n. 7	DISPOSIZIONI PER LA BONIFICA. MODIFICAZIONI ALLA LEGGE REGIONALE 2 AGOSTO 1984, N. 42 (NUOVE NORME IN MATERIA DI ENTI DI BONIFICA. DELEGA DI FUNZIONI AMMINISTRATIVE).
LEGGE REGIONALE 06 luglio 2012, n. 8	MODIFICA DELLA LEGGE REGIONALE 25 OTTOBRE 2000, N. 29 "DISCIPLINA DEL REFERENDUM SULLE LEGGI REGIONALI DI REVISIONE STATUTARIA AI SENSI DELL'ARTICOLO 123 DELLA COSTITUZIONE.
LEGGE REGIONALE 26 luglio 2012, n. 9	LEGGE FINANZIARIA REGIONALE ADOTTATA A NORMA DELL'ARTICOLO 40 DELLA LEGGE REGIONALE 15 NOVEMBRE 2001, N. 40 IN COINCIDENZA CON L'APPROVAZIONE DELLA LEGGE DI ASSESTAMENTO DEL BILANCIO DI PREVISIONE PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2012 E DEL BILANCIO PLURIENNALE 2012-2014. PRIMO PROVVEDIMENTO GENERALE DI VARIAZIONE.

LEGGE REGIONALE 26 luglio 2012, n. 10	ASSESTAMENTO DEL BILANCIO DI PREVISIONE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2012 E DEL BILANCIO PLURIENNALE 2012-2014 A NORMA DELL'ARTICOLO 30 DELLA LEGGE REGIONALE 15 NOVEMBRE 2001, N. 40. PRIMO PROVVEDIMENTO GENERALE DI VARIAZIONE.
LEGGE REGIONALE 07 novembre 2012, n. 11	NORME PER LA TUTELA DELLA FAUNA ITTICA E DELL'ECOSISTEMA ACQUATICO E PER LA DISCIPLINA DELLA PESCA, DELL'ACQUACOLTURA E DELLE ATTIVITÀ CONNESSE NELLE ACQUE INTERNE.
LEGGE REGIONALE 07 novembre 2012, n. 12	PARTECIPAZIONE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA A RETI INTERNAZIONALI SCIENTIFICHE IN AMBITO SANITARIO.
LEGGE REGIONALE 07 novembre 2012, n. 13	NORME PER LA COPERTURA DEI RISCHI DERIVANTI DA RESPONSABILITÀ CIVILE NEGLI ENTI DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE.
LEGGE REGIONALE 22 novembre 2012, n. 14	RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2011.
LEGGE REGIONALE 21 dicembre 2012, n. 15	NORME IN MATERIA DI TRIBUTI REGIONALI.
LEGGE REGIONALE 21 dicembre 2012, n. 16	NORME PER LA RICOSTRUZIONE NEI TERRITORI INTERESSATI DAL SISMA DEL 20 E 29 MAGGIO 2012.
LEGGE REGIONALE 21 dicembre 2012, n. 17	NORME PER L'ADEGUAMENTO ALL'ART. 2 (RIDUZIONE DEI COSTI DELLA POLITICA) DEL DECRETO LEGGE 10 OTTOBRE 2012 N. 174 (DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI FINANZA E FUNZIONAMENTO DEGLI ENTI TERRITORIALI, NONCHÉ ULTERIORI DISPOSIZIONI IN FAVORE DELLE ZONE TERREMOTATE NEL MAGGIO 2012) - CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, DALLA LEGGE 7 DICEMBRE 2012, N. 213- E ALTRE DISPOSIZIONI. MODIFICHE ALLA LEGGE REGIONALE 14 APRILE 1995, N. 42 (DISPOSIZIONI IN MATERIA DI TRATTAMENTO INDENNITARIO AGLI ELETTI ALLA CARICA DI CONSIGLIERE REGIONALE), ALLA LEGGE REGIONALE 8 SETTEMBRE 1997, N. 32 (FUNZIONAMENTO DEI GRUPPI CONSILIARI - MODIFICAZIONI ALLA LEGGE REGIONALE 14 APRILE 1992, N. 42) E ALLA LEGGE REGIONALE 30 MARZO 2012, N. 1 (ANAGRAFE PUBBLICA DEGLI ELETTI E NOMINATI - DISPOSIZIONI SULLA TRASPARENZA E L'INFORMAZIONE).
LEGGE REGIONALE 21 dicembre 2012, n. 18	ISTITUZIONE, AI SENSI DELL'ART. 14, CO. 1, LETT. E) DEL DECRETO LEGGE 13 AGOSTO 2011, N. 138 (ULTERIORI MISURE URGENTI PER LA STABILIZZAZIONE FINANZIARIA E PER LO SVILUPPO) - CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, DALLA LEGGE 14 SETTEMBRE 2011, N. 148 - DEL COLLEGIO REGIONALE DEI REVISORI DEI CONTI, QUALE ORGANO DI VIGILANZA SULLA REGOLARITÀ CONTABILE, FINANZIARIA ED ECONOMICA DELLA GESTIONE DELL'ENTE.
LEGGE REGIONALE 21 dicembre 2012, n. 19	LEGGE FINANZIARIA REGIONALE ADOTTATA A NORMA DELL'ARTICOLO 40 DELLA LEGGE REGIONALE 15 NOVEMBRE 2001, N. 40 IN COINCIDENZA CON L'APPROVAZIONE DEL BILANCIO DI PREVISIONE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2013 E DEL BILANCIO PLURIENNALE 2013-2015.
LEGGE REGIONALE 21 dicembre 2012, n. 20	BILANCIO DI PREVISIONE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2013 E BILANCIO PLURIENNALE 2013-2015.
LEGGE REGIONALE 21 dicembre 2012, n. 21	MISURE PER ASSICURARE IL GOVERNO TERRITORIALE DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE SECONDO I PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ, DIFFERENZIAZIONE ED ADEGUATEZZA.

La produzione normativa si è assestata su un numero di atti non elevato (21 provvedimenti legislativi), come quello che si è registrato a decorrere dagli anni 2005 e 2006.

Tra i provvedimenti legislativi adottati nel 2012 si segnalano, in particolare, le leggi nn. 17 e 18.

Mediante tali provvedimenti, la Regione Emilia-Romagna ha dato attuazione alle disposizioni contenute nell'articolo 2, comma 1, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, eccettuate quelle per le quali l'ordinamento regionale era già conforme²⁶.

Tale disposizione richiedeva alle regioni di adottare - entro il 23 dicembre 2012, o entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge, qualora fossero necessarie modifiche statutarie, pena la decadenza di una quota dell'80 per cento di trasferimenti statali a favore delle regioni (diversi da quelli destinati al servizio sanitario nazionale e al trasporto pubblico locale) - una serie di misure volte al coordinamento della finanza pubblica.

Le misure che sono state attuate con la legge n. 17 sono le seguenti:

- commisurazione del trattamento economico dei consiglieri regionali all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio (obbligo previsto a livello nazionale dall'articolo 14, comma 1, lett. d, d.l. 138/2011 richiamato dall'articolo 2, comma 1, lett. a, d.l. 174/2013 ed attuato in ambito regionale dall'articolo 4, commi 3 e 4, l. r. 17/2012);
- definizione dell'importo delle indennità dei consiglieri ed assessori regionali in modo che non ecceda quello riconosciuto alla regione più virtuosa (art. 2, lett. b, d.l. 174/2012 attuato in ambito regionale dall'articolo 1 l.r. 17/2012);
- divieto di cumulo di indennità o emolumenti, ivi comprese le indennità di funzione o di presenza, in commissioni o organi collegiali, derivanti dalle cariche di presidente della regione, di presidente del consiglio regionale, di assessore o di consigliere regionale, prevedendo, inoltre che il titolare di più cariche sia tenuto ad optare, fin che dura la situazione di cumulo potenziale, per uno solo degli emolumenti o indennità (art. 2, comma 1, lett. d, d.l. 174/2012 attuato in ambito regionale dall'articolo 3 l.r. 17/2012);

²⁶ Tra questi si annoverano l'articolo 6, d.l. 78/2010 che è stato attuato con gli artt. 40 l.r. 14/2010 e 1 l.r. 23/2010; l'articolo 9, comma 28, d.l. 78/2010 il cui adeguamento è avvenuto con delibere di Giunta n. 1014 e 1783 del 2011.

- previsione, per i consiglieri, della gratuità della partecipazione alle commissioni permanenti e speciali, con l'esclusione anche di diarie, indennità di presenza, e rimborsi spese comunque denominati (art. 2, lett. e, d.l. 174/2012, attuato in ambito regionale dall'articolo 1, l.r. 17/2012);
- disciplina delle modalità di pubblicità e trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo (art. 2, comma 1, lett. f, d.l. 174/2012 attuato in ambito regionale dall'art. 27 l.r. 17/2012);
- definizione dell'importo dei contributi in favore dei gruppi consiliari in modo che non ecceda quello riconosciuto dalla Regione più virtuosa (art. 2, comma 1, lett. g, d.l. 174/2012 attuato in ambito regionale dagli articoli 18 l.r. 17/2012);
- definizione per le legislature successive a quella in corso (con salvaguardia per le legislature correnti dei contratti in essere), dell'ammontare delle spese per il personale dei gruppi consiliari, secondo un parametro omogeneo, tenendo conto del numero dei consiglieri, delle dimensioni del territorio e dei modelli organizzativi di ciascuna regione (art. 2, comma 1, lett. h, d.l. 174/2012). L'articolo 19, l.r. 17/2012 (che ha modificato l'intero art. 4 l.r. 32/1997) ha, in realtà, rinviato al futuro l'attuazione di tale disposizione;
- istituzione di un sistema informativo al quale affluiscono i dati relativi al finanziamento dell'attività dei gruppi politici (art. 2, comma 1, lett. l, d.l. 174/2012 attuato in ambito regionale dall'articolo 25 l.r. 17/2012);
- esclusione dell'erogazione del vitalizio a seguito di condanna definitiva per delitti contro la pubblica amministrazione (art. 2, comma 1, lett. n, d.l. 174/2012 attuato in ambito regionale dall'articolo 12 l.r. 17/2012)

In relazione agli adempimenti richiesti dalla lettera i) relativi ad organismi partecipati dalle amministrazioni pubbliche, la Direzione generale Affari Istituzionali e Legislativi ha fatto presente che l'adeguamento alle disposizioni contenute nei commi 2, 3, 5 e 6 d.l. 78/2010 è stata già operata in anni precedenti.

Quanto al numero dei componenti degli organi di amministrazione e controllo l'adeguamento era già assicurato dalla legge regionale 21 dicembre 2007, n. 26.

Quanto all'importo dei compensi, laddove non vi sia stata una riduzione immediata a seguito dell'adeguamento delle indennità dei consiglieri regionali, le società hanno provveduto in occasione dei rinnovi degli organi.

A seguito di specifica richiesta istruttoria sono stati forniti chiarimenti circa la mancata indicazione delle misure adottate dalla Regione Emilia-Romagna per dare

attuazione ad altre disposizioni contenute nell'art. 2, comma 1, d.l. 174/2012: in particolare a quelle relative alla riduzione del numero dei consiglieri ed assessori regionali; al passaggio al sistema previdenziale contributivo per i consiglieri regionali; alla riduzione del numero dei componenti degli organi di amministrazione, revisione e controllo di agenzie, enti ed organismi strumentali; alla limitazione dei compensi per gli amministratori e per i dipendenti delle società controllate; al contenimento del trattamento economico annuo onnicomprensivo di coloro che ricevono a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo; alla riduzione dei costi per canoni locazioni passive.

Per alcune di tali misure l'Amministrazione regionale ha riferito di non avervi dovuto provvedere in quanto l'ordinamento regionale era già conforme alle disposizioni introdotte dal legislatore nazionale: il numero dei consiglieri regionali è già in linea con i parametri fissati dall'articolo 14, lett. a), d.l. 138/2011; l'articolo 5 l.r. 13/2010 ha abrogato, a decorrere dal 1 gennaio 2013, l'istituto dell'assegno vitalizio; l'art. 48 l.r., comma 1, l.r. 14/2010 già prevedeva l'applicazione dell'articolo 6, comma 5, d.l. 78/2010 con riferimento alle agenzie, enti ed organismi strumentali della Regione; i compensi degli amministratori e dipendenti della società controllate e le retribuzioni dei dipendenti e dei collaboratori della Regione non superano il parametro massimo di riferimento costituito dal trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione.

Infine, per la riduzione del numero degli assessori regionali, è stata indicata la fonte normativa (legge di revisione delle norme statutarie) con la quale la Regione ha provveduto ad adeguarsi; per l'attività di razionalizzazione del patrimonio pubblico e la riduzione dei canoni di locazione passiva è stato predisposto un progetto di legge di recepimento di quanto previsto dall'articolo 3, commi 4, 5, 6 e 9, d.l. 95/2012 per il quale verrà attivato presto l'iter di approvazione.

Con la legge n. 18 la Regione ha dato attuazione alla previsione contenuta nell'articolo 14, comma 1, lett. e), d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 che richiedeva l'istituzione del collegio dei revisori dei conti, quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente.

Non risultano presentati dinanzi alla Corte costituzionale né ricorsi della Regione Emilia-Romagna avverso provvedimenti legislativi statali, né ricorsi del Governo avverso leggi regionali emanate nel 2012.

Ciò nonostante, si rileva che la Corte costituzionale, nel 2012, si è pronunciata su alcuni ricorsi presentati anche dalla Regione Emilia-Romagna su provvedimenti legislativi statali del 2010 e del 2011. Gli esiti dell'esame dei ricorsi in questione sono stati, per la maggior parte, sfavorevoli alle posizioni rappresentate dalla Regione

Emilia Romagna (sent. n. 139, 147, 148, 149, 151, 164, 173, 179, 188, 198, 199, 200, 215, 287 del 2012). Di queste pronunce citate due risultano favorevoli alla Regione ed una parzialmente favorevole; in particolare si segnala la sentenza n. 200/2012, relativa alla legittimità costituzionale dell'art. 3 del D.L. n. 138/2011 "*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*" in cui la Corte costituzionale ha parzialmente accolto il ricorso presentato dalla Regione Emilia-Romagna, dichiarando, in riferimento all'art. 117 Cost., l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, del decreto legge citato, in quanto dispone, allo scadere di un termine prestabilito, l'automatica "soppressione" di tutte le normative statali incompatibili con il principio della liberalizzazione delle attività economiche. Considerato il tenore normativo dell'art. 3, c. 1, del citato D.L. n. 138/2011, che contiene disposizioni di principio, e non prescrizioni di carattere specifico e puntuale, la soppressione generalizzata delle normative statali con esso incompatibili appare indeterminata e potenzialmente invasiva delle competenze legislative regionali. Dalla Relazione del Presidente della Regione (domanda 1.13) di cui all'articolo 1, comma 6, d.l. n. 174/2012 emerge che la Regione Emilia-Romagna, già prima del pronunciamento della Corte costituzionale, aveva già iniziato una forte opera di liberalizzazione con la legge regionale n. 4 del 2010 (prima legge comunitaria regionale che ha dato attuazione alla direttiva servizi n. 123 del 2006) che prevedeva il regime autorizzatorio solo nei casi in cui la normativa comunitaria lo consente (all'esito della ponderazione degli interessi che spesso sono gli stessi richiamati dall'articolo 3 d.l. 138/2011). Ulteriori spunti di liberalizzazione sarebbero emersi dalla sessione comunitaria per il 2013, nell'ambito della quale sarebbero previste ulteriori misure di liberalizzazione (o quantomeno di utilizzo di procedimenti semplificati, come la SCIA) in materie quali le agenzie di viaggio e le fiere.

2. Le più rilevanti novità in materia di legislazione nel 2012.

L'articolo 5 della legge regionale 28 luglio 2008, n. 16 - recante "Norme sulla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione del diritto comunitario, sulle attività di rilievo internazionale della Regione e sui suoi rapporti interregionali. Attuazione degli articoli 12, 13 e 25 dello Statuto regionale - ha istituito la "sessione comunitaria", periodo durante il quale l'Assemblea legislativa si riunisce per esaminare congiuntamente il programma legislativo annuale della Commissione europea e la relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario.

Nel 2012 la sessione comunitaria si è svolta per la prima volta nei termini previsti dalla legge regionale 16/2008 (entro la fine di aprile di ogni anno), essendosi conclusa il 23 aprile con l'approvazione da parte dell'Assemblea legislativa della

Risoluzione ogg. n. 2615/2012 "Sessione comunitaria 2012. Indirizzi relativi alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla fase ascendente e discendente del diritto dell'Unione Europea" nella quale sono stati individuati gli atti e le proposte europee in preparazione per il 2012 di interesse regionale sui quali attivare gli strumenti di preparazione alla fase ascendente.

Si rileva, inoltre, che, anche per il 2012, è stata confermata la tendenza a prediligere quale strumento di adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi derivanti dall'ordinamento europeo, l'adozione di singoli atti per settore (leggi regionali ma soprattutto atti generali di natura amministrativa), piuttosto che ricorrere allo strumento della legge regionale comunitaria, previsto, anche se non obbligatoriamente, dalla legge regionale 16 del 2008.

Nel 2012 si è svolta, presso l'Assemblea legislativa, la prima sessione di semplificazione, secondo quanto previsto dalla l.r. 18/2011 recante "Misure per l'attuazione degli obiettivi di semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale. Istituzione della sessione di semplificazione." In particolare, l'articolo 5 della citata legge regionale prevede che *"entro il mese di ottobre di ogni anno, l'Assemblea legislativa regionale si riunisce in una sessione di lavori dedicata alla semplificazione, con l'obiettivo di: a) esaminare gli esiti delle attività di analisi e valutazione permanente di cui all'articolo 3, comma 2; b) valutare le proposte formulate dal Nucleo tecnico e dal Tavolo permanente; c) adottare le eventuali misure legislative che risultino necessarie"*.

Da segnalare, infine, l'inserimento in tre leggi regionali emanate nel 2012²⁷ della cd. "clausola valutativa". Si tratta di una clausola, contenuta in uno specifico articolo della legge regionale nella quale è inserita, con la quale si attribuisce un mandato ai soggetti incaricati dell'attuazione della stessa legge (in primis all'Esecutivo) di raccogliere, elaborare e, infine, comunicare all'organo legislativo una serie di informazioni selezionate. Tali informazioni dovrebbero servire a conoscere tempi e modalità d'attuazione della legge, ad evidenziare eventuali difficoltà emerse nella fase d'implementazione e a valutare le conseguenze che ne sono scaturite per i destinatari diretti e, più in generale, per l'intera collettività regionale. Nel corso del 2012 la Giunta ha presentato sei relazioni previste dalle clausole valutative delle seguenti leggi: L. R. 26/2009, L. R. 15/2009, L. R. 15/2007, L. R. 2/2007, L. R. 3/2008, L. R. 17/2005.

²⁷ L.R. 20 aprile 2012, n. 3; L.R. 7 novembre 2012, n. 11 e L.R. 7 novembre 2012, n.

XV. L'attendibilità e veridicità dei dati del rendiconto.

1. Metodologia istruttoria.

Tra le attività istruttorie finalizzate al giudizio di parificazione si è ritenuto utile svolgere una verifica di attendibilità ed affidabilità dei dati e delle informazioni risultanti dal rendiconto.

In considerazione dell'approccio sperimentale che caratterizza, in questo primo anno di attuazione, la parifica del rendiconto delle regioni ad autonomia ordinaria, e tenuto conto che, per ragioni di economicità e di tempo, le indagini non potevano essere svolte sulla totalità delle entrate e delle spese, la verifica è stata limitata ad un campione ristretto di atti contabili individuati con criteri oggettivi che di seguito vengono esposti.

Relativamente alla parte entrate del rendiconto regionale sono state selezionate le poste contabili da verificare in base ad una scelta discrezionale individuando a tal fine il capitolo 5050-Entrate derivanti dall'alienazione di beni immobili patrimoniali (legge regionale 25 febbraio 2000, n.10 e successive modificazioni ed integrazioni) e, nel corso dell'audizione finanziaria tenutasi il 9 luglio 2013, è stato acquisito l'elenco degli atti di accertamento e riscossione. Con richiesta istruttoria del 24 settembre 2013 sono stati acquisiti 3 atti di accertamento e la relativa documentazione contabile relativa alle successive fasi dell'entrata.

Per quanto riguarda la sezione spese del rendiconto regionale si è preventivamente richiesto alla Regione una riclassificazione del rendiconto articolata per le 11 Direzioni generali²⁸ che fanno capo alla Giunta; nell'ambito dei capitoli gestiti da ogni Direzione generale è stato individuato il capitolo che ha registrato impegni di più elevato importo e, all'interno del capitolo, è stato scelto il primo atto di impegno in ordine cronologico, escludendo eventuali impegni pluriennali la cui determina risultava assunta in esercizi precedenti al 2012. Convenzionalmente si è ritenuto di derogare al suindicato criterio ove il primo impegno in ordine cronologico risultasse assunto senza determina dirigenziale ai sensi dell'art 47, comma 7,²⁹ della legge di contabilità

²⁸ Ai sensi dell'art.3 della l.r. 26 novembre 2001, n. 43 "Testo unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella regione Emilia-Romagna", la direzione regionale è l'articolazione della struttura organizzativa della Regione; spetta alla Giunta e alla Presidenza dell'Assemblea legislativa determinare: a) l'istituzione delle Direzioni generali, la loro denominazione e la loro competenza; b) l'articolazione delle Direzioni generali in strutture organizzative di livello dirigenziale, la loro istituzione, denominazione e competenza; c) il limite numerico delle Direzioni generali e delle posizioni di livello dirigenziale.

²⁹ Art.47, comma 7, l.r. 15 novembre 2001, n.40 " Con l'approvazione del bilancio annuale di previsione e delle successive variazioni e senza la necessità di ulteriori atti, costituiscono impegni di spesa le somme stanziare sui capitoli relativi:

- a) alle indennità del Presidente della Giunta regionale e agli altri componenti della Giunta e del Consiglio regionale;
- b) alle spese per il funzionamento del Consiglio regionale;
- c) alle spese per il trattamento economico e per gli oneri accessori per il personale dipendente;
- d) alle rate di ammortamento dei mutui e prestiti obbligazionari."

regionale; in tale circostanza è stato selezionato l'atto di impegno immediatamente successivo.

L'individuazione degli atti da sottoporre a verifica è stata facilitata dalla possibilità di accesso in VPN³⁰ ai sistemi regionali consentita alla Sezione a seguito di intese intercorse con la Direzione Generale Risorse finanziarie e Patrimonio della Regione; l'accesso configurato ha consentito la visualizzazione delle registrazioni contabili informatiche relative alla sola parte delle spese regionali, in grado di fornire elementi conoscitivi del processo di gestione nelle sue varie fasi (impegno, liquidazione, ordine e pagamento).

La tabella che segue indica gli atti di spesa selezionati

Tab. n. 64

ATTI DI SPESA					
n.prog.	Direzione generale	capitolo bilancio	n. impegno	importo originario in euro	atto del dirigente
1	Risorse finanziarie e patrimonio	86995	3012000228	15.756,08	n.3601 del 21 marzo 2012
2	Gabinetto del Presidente della Giunta	4430	3012001504	60.000,00	n.6003 del 7 maggio 2012
3	Organizzazione, Personale, Sistemi informativi e Telematica	5779	3012003674	2.707.880,89	n.14623 del 15 novembre 2012
4	Affari istituzionali e legislativi	3205	3012002658	3.000.000,00	n.1155 del 30 luglio 2012
5	Agricoltura, economia ittica, attività faunistiche-venatorie	18415	3012003640	17.300.000,00	n.1632 del 5 novembre 2012
6	Ambiente e difesa del suolo e della costa	47309	3012003205	10.000.000,00	n.12031 del 24 settembre 2012
7	Programmazione territoriale e negoziata, intese. Relazioni Europee e relazioni internazionali	32007	3012004284	25.000.000,00	n.16339 del 31 dicembre 2012
8	Cultura, formazione e lavoro	75535	3012000426	889.809,67	n.2138 del 27 febbraio 2012
9	Attività produttive, commercio e turismo	23616	3012001972	14.423.364,05	n.777 dell'11 giugno 2012
10	Sanità e politiche sociali	51605	3012000185	616.241.544,00	n.133 del 10 gennaio 2012
11	Reti infrastrutturali, logistica e sistemi di mobilità	43225	3012000378	35.993.782,00	n.2032 del 24 febbraio 2012

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

I criteri di selezione degli atti sono stati rappresentati alla Regione nel corso dell'audizione finanziaria e degli incontri intervenuti con il Servizio Bilancio e Finanze; il Servizio ha costantemente collaborato e corrisposto con tempestività alle richieste istruttorie della Sezione.

In data 18 settembre 2013 si è svolta un'audizione contabile con il Dirigente del Servizio Gestione della Spesa regionale per approfondire alcune modalità e procedure di spesa in relazione agli atti selezionati e per acquisire ulteriore documentazione contabile relativa alle fasi della liquidazione, dell'ordinazione e del pagamento. Il Servizio ha fornito puntuale e preciso riscontro alle richieste formulate producendo in tempi solleciti tutta la documentazione utile per il controllo, e

³⁰ Le reti VPN (rete privata virtuale) consentono di utilizzare collegamenti autenticati per garantire che solo gli utenti autorizzati siano in grado di accedere alla rete e impiegano sistemi crittografici per assicurare che i dati inviati in Internet non possano essere intercettati e utilizzati da altri utenti.

organizzando il copioso materiale raccolto in modo da agevolare l'attività di riscontro effettuata dalla Sezione.

La verifica condotta ha riguardato, per l'entrata, la regolarità formale e sostanziale degli atti di accertamento, riscossione e versamento e, per la spesa, la regolarità formale e sostanziale degli atti di impegno, liquidazione, ordinazione e pagamento. In particolare, è stata verificata la corretta imputazione della posta contabile alla competenza dell'esercizio 2012 e la pertinenza con il capitolo di bilancio utilizzato; la conformità delle procedure utilizzate alle regole fissate dall'ordinamento contabile regionale per la trasposizione del fenomeno gestionale nel bilancio³¹; la corrispondenza tra le registrazioni di entrata e di spesa del bilancio di cassa alle riscossioni e ai pagamenti del conto del tesoriere.

Di seguito viene esposto l'esito del controllo effettuato.

2. Gli atti di accertamento esaminati.

Tab. n. 65

PROCEDIMENTO DI ENTRATA												
N. Prog.	Atto amministrativo di accertamento							Atto amministrativo di riscossione		Versamento		Totale incassato
	N. Accertamento	determina dirigenziale	Data adozione	Oggetto	Importo originario Euro	Variazione	Importo attuale Euro	N. reversale di incasso	Data adozione	Numero bolletta di incasso	Data	
1	6012000447	7862	12/06/2012	Vendita al comune di Forlì di porzione di terreno urbano sito in Forlì - Viale dell'Appennino angolo Viale Risorgimento	31.900,00	-	31.900,00	12724	21/11/2012	2012/18246	12/11/2012	31.900,00
2	6012000489	11357	07/09/2012	Vendita del complesso immobiliare di proprietà regionale sito in località Pian di Balestra del comune di San Benedetto Val di Sambro	116.194,94		116.194,94	0014273	28/12/2012	2012/19660	12/12/2012	5.809,75
3	6012000490	11356	07/09/2012	Vendita a trattativa privata diretta alla sig.ra Ballotti Anna di fabbricato sito in località Corno alle Scale - comune di Lizzano in Belvedere (bo)	225.000,00	-	225.000,00	14274	28/12/2012	2012/20252	19/12/2012	11.250,00

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

1. Determina dirigenziale n. 11356 del 7/9/2012 - Reversale n. 14274 del 28/12/2012. Bolletta di incasso n. 2012/20252 del 19/12/2012 - Importo € 11.250,00 - Cap. 5050 "Entrate derivanti dall'alienazione di beni immobili patrimoniali (L.R. 25 febbraio 2000 n. 10 e successive modificazioni ed integrazioni).

³¹ Per l'entrata il riferimento è agli articoli 41-44 della legge regionale 15 novembre 2001, n.40 e per la spesa agli art. 46-56 della citata legge

Nella det. dir. n. 11356 del 7/9/2012 si dispone il passaggio del bene immobile oggetto del contratto di compravendita da stipulare dal patrimonio indisponibile a quello disponibile delle Regione; viene approvata la vendita a trattativa privata; viene stabilito che il prezzo, pari complessivamente ad euro 225.000,00, sia pagato con un anticipo di € 11.250,00, all'atto della vendita, e con 19 rate semestrali posticipate di € 11.250,00 con la maggiorazione degli interessi e iscrizione di ipoteca legale sull'immobile a garanzia dei pagamenti dei ratei dovuti ed, infine, che l'immobile non potrà essere rivenduto a terzi prima che ne sia stato pagato interamente il prezzo.

Dal riscontro effettuato si ricava che l'atto di accertamento dell'entrata di natura patrimoniale è stato adottato prima del perfezionamento del titolo giuridico, costituito, nel caso di specie, dal contratto di compravendita con atto pubblico. Tale "anticipazione" dell'atto di accertamento rispetto alla formazione del titolo giuridico appare conforme al dettato di cui agli articoli 42, comma 3, lett. d), l.r. 40/2001 e, più in particolare, alla disposizione contenuta nell'articolo 16, l.r. 25 febbraio 2000, n. 10, contenente la disciplina dei beni demaniali e patrimoniali della Regione. La prima disposizione richiamata prevede che l'accertamento delle entrate di natura patrimoniale avviene, di norma, sulla base dei contratti che ne quantificano l'ammontare e ne autorizzano la riscossione a carico dell'esercizio di competenza. L'articolo 16, commi 1 e 2, l.r. 10/2000 stabilisce che le compravendite con pagamento rateale del prezzo possono essere *"autorizzate con atto del responsabile della struttura competente in materia di demanio e patrimonio. In tal caso, con lo stesso atto, sono definiti l'importo dell'anticipo da corrispondere alla stipula dell'atto, nonché il numero e la periodicità delle rate"* che non può avere una durata superiore a dieci anni. Considerato che l'atto di accertamento selezionato si riferisce ad una compravendita con pagamento rateale del prezzo, esso risulta adottato in conformità all'articolo 16, commi 1 e 2, l.r. cit.

La fase di riscossione e quella di versamento sono avvenute mediante l'incasso delle somme da parte del Tesoriere regionale "in conto sospeso", procedura prevista dal non più vigente regolamento di tesoreria n. 49/1978, ma di cui si fa cenno nella delibera di Giunta regionale n. 1493/2005 citata dall'Amministrazione regionale in sede di controdeduzioni finali.

Si osserva, in proposito, che una maggiore chiarezza nella disciplina di tale procedura che, nonostante l'abrogazione del regolamento di tesoreria del 1978, continua ad essere applicata, sarebbe auspicabile.

2. Determina dirigenziale n. 11357 del 7/9/2012. Reversale n. 14273 del 28/12/2012. Bolletta di incasso n. 2012/19660 del 12/12/2012 Importo € 5.809,75. Cap. 5050 "Entrate derivanti dall'alienazione di beni immobili

patrimoniali (L.R. 25 febbraio 2000 n. 10 e successive modificazioni ed integrazioni)”.

Nella det. dir. n. 11357 del 7/9/2012 si dispone il passaggio del bene immobile oggetto del contratto di compravendita da stipulare dal patrimonio indisponibile a quello disponibile della Regione; che la vendita avvenga a trattativa privata; che il prezzo, stabilito in € 116.194,94, sia pagato quanto ad € 5.809,75 all’atto della vendita, e con 19 rate semestrali posticipate di € 5,809,75 con la maggiorazione degli interessi e iscrizione di ipoteca legale sull’immobile a garanzia dei pagamenti delle rate dovute ed, infine, che l’immobile non potrà essere rivenduto a terzi prima che ne sia stato pagato interamente il prezzo.

Per l’analisi delle fasi dell’accertamento, riscossione e versamento valgono le medesime considerazioni svolte per la determinazione dirigenziale n. 11356 del 7 settembre 2012.

3. Determina dirigenziale n. 7862 del 12/6/2012. Reversale n. 12724 del 21/11/2012. Bolletta di incasso n. 2012/18246 del 12/11/2012 Importo € 31.900,00. Cap. 5050 “Entrate derivanti dall’alienazione di beni immobili patrimoniali (L.R. 25 febbraio 2000 n. 10 e successive modificazioni ed integrazioni)”.

La det. dir. n. 7862/2012 dispone che una porzione di terreno urbano sito nel Comune di Forlì, di proprietà della Regione, passi dal patrimonio indisponibile a quello disponibile della Regione; che il predetto bene venga “ceduto bonariamente” al Comune medesimo; che il prezzo della cessione bonaria, pari a € 31.900,00 verrà corrisposto in unica soluzione all’atto di sottoscrizione della cessione bonaria.

In sede istruttoria sono stati mossi i seguenti rilievi:

- a) anticipazione dell’atto di accertamento dell’entrata di natura patrimoniale, adottato in data 12 giugno 2012, rispetto al perfezionamento del titolo giuridico costituito, nel caso di specie, da un contratto di compravendita, stipulato con atto pubblico l’8 novembre 2012, tra la Regione ed il Comune di Forlì;
- b) utilizzazione della procedura del “conto sospeso” per la fase della riscossione e del versamento, procedura prevista dall’articolo 2, commi 5 e 6, della l.r. 49/1978 recante il Regolamento di tesoreria. Tale procedura sembra, però, utilizzabile in fattispecie nelle quali, a fronte di un pagamento che un terzo debitore voglia effettuare in favore della Regione, il tesoriere non abbia notizie né sull’accettazione, né su un diniego da parte della Regione. Viceversa, nel caso di specie, considerato che, al momento dell’introito della somma da parte del Tesoriere, la Regione aveva già adottato l’atto di accertamento ed era già stato stipulato, con atto pubblico,

il contratto di compravendita, la riscossione ed il versamento dell'entrata sarebbero dovuti avvenire con la procedura ordinaria di cui all'articolo 43 l.r. 43/2000;

In sede di controdeduzioni finali l'Amministrazione ha rappresentato che:

1. la determina dirigenziale n. 7862 del 12 giugno 2012 *"non è da considerarsi un atto di accertamento dell'entrata, ma costituisce l'atto di riferimento dell'accertamento stesso. La stessa non dispone, infatti, l'accertamento dell'entrata, bensì, individua, al punto 5 del dispositivo, il capitolo di entrata sui cui la somma sarà introitata"*;
2. *l'accertamento di entrata, numero 447, è stato registrato nel sistema contabile regionale il 21 novembre 2012, quindi in data successiva al perfezionamento del titolo giuridico che ne costituisce il presupposto, vale a dire il contratto di compravendita, avvenuto con atto pubblico, l'8 novembre 2012"*;
3. per le successive fasi dell'entrata (riscossione e versamento) non è possibile fare riferimento ad un regolamento regionale (reg. 49/1978) non più in vigore in quanto regolamento di attuazione di legge abrogata; bisogna piuttosto fare riferimento alla deliberazione di Giunta regionale n. 1493/2005 che ha dettato le nuove disposizioni tecnico-operative per l'introduzione degli ordinativi informatici;
4. per rendere immediato il collegamento tra bolletta e reversale di incasso la scelta procedurale prevede l'acquisizione automatica con cadenza giornaliera delle bollette e l'emissione delle reversali abbinata alle bollette stesse.

Le conclusioni cui si perviene sono nel senso che l'intera procedura contabile seguita, pur non avendo pregiudicato l'introito della somma pagata a titolo di prezzo dal Comune acquirente nei confronti della Regione, non è stata svolta in stretta conformità all'art. 41 della legge di contabilità regionale n. 40/2001. Tale disposizione prevede che le fasi dell'accertamento, della riscossione e del versamento possano essere, al più, simultanee, ma non che ci possa essere un'inversione della loro normale sequenza procedimentale. Nel caso in esame, la registrazione contabile dell'atto di accertamento è avvenuta in data 21.11.2012, la bolletta di incasso reca la data del 12.11.2012 e la reversale da parte del Tesoriere è avvenuta nello stesso giorno in cui è stato registrato l'atto di accertamento (21.11.2012).

3. Gli atti di impegno esaminati.

IMPEGNI ESERCIZIO 2012

N. Prog.	Atto amministrativo di impegno							Atto amministrativo di liquidazione			Ordinativo di pagamento		Mandato di pagamento			Totale pagato attuale su impegno Euro
	N. Impegno	N. Adozione	Data adozione	Oggetto	Importo originario Euro	Variazione	Importo attuale Euro	Progressivo	N. Adozione	Data adozione	Numero	Anno	Numero	Data	Importo Euro	
1	3012000228	3601	21/03/2012	REISCRIZIONE E LIQUIDAZIONE ALLA PROVINCIA DI FORLI' - CESENA DEL SALDO DELLA SOMMA ASSEGNATA CON DETERMINAZIONE N. 15827/2005 PER LO SVOLGIMENTO DELLE FUNZIONI IN MATERIA FAUNISTICOVENATORIA. ANNO 2005. SPESE DI INVESTIMENTO	15.756,08	-	15.756,08		3601	21/03/2012	3134	2012	2609	05/04/2012	15.756,08	15.756,08
2	3012001504	6003	07/05/2012	ATTUAZIONE DELIBERAZIONE N.464/2012 - QUANTIFICAZIONE ED IMPEGNI DI SPESA AI SENSI DELLA DELIBERAZIONE 2416/2008 E SS.MM. PER ATTIVITA' CON PROCEDURA DI GESTIONE MEDIANTE CASSA ECONOMALE	60.000,00	- 1.262,97 Euro, operazione di chiusura esercizio finanziario 2012	58.737,03	2.1	10614	14/08/2012	8635	2012	8896	10/09/2012	10.285,00	55.534,16
								2.2	12713	09/10/2012	10453	2012	10211	19/10/2012	10.835,55	
								2.3	14089	07/11/2012	11615	2012	11419	19/11/2012	2.961,72	
								2.4	16111	20/12/2012	13368	2012	88	14/01/2013	9.909,90	
								2.5	1095	12/02/2013	637	2013	784	26/02/2013	4.436,22	
								2.6	1968	06/03/2013	1532	2013	1486	14/03/2013	4.855,73	
								2.7	4202	22/04/2013	3186	2013	3264	08/05/2013	4.969,30	
								2.8	4627	06/05/2013	3619	2013	3493	14/05/2013	3.611,85	
								2.9	10021	14/08/2013	7537	2013	7711	11/09/2013	3.668,89	
3	3012003674	14623	15/11/2012	QUANTIFICAZIONE E LIQUIDAZIONE ONERI FINANZIARI PER L'ANNO 2012 A FAVORE DEI COMUNI DI CARRI, FERRARA, FORLI', GUASTALLA, MODENA, PARMA, PIACENZA, RAVENNA, RIMINI E SAN GIOVANNI IN PERSICETO DESTINATARI DI CONFERIMENTO DI FUNZIONI AI SENSI DELLA L.R. 5/01 IN ATTUAZIONE DELLE D.G.R. N. 1835/10 E N. 1042/11	2.707.880,89	-	2.707.880,89		14623	15/11/2012	12471	2012	12900	13/12/2012	2.707.880,89	2.707.880,89
4	3012002658	1155	30/07/2012	QUANTIFICAZIONE, ASSEGNAZIONE E CONCESSIONE DEI CONTRIBUTI PER IL RIORDINO DELLE COMUNITA' MONTANE, AI SENSI DELL'ART.21 BIS L.R.10/2008	3.000.000,00	-	3.000.000,00		10633	16/08/2012	8740	2012	8277	21/08/2012	3.000.000,00	3.000.000,00
5	3012003640	1632	05/11/2012	ART. 14 D.L. 74/2012 E ART. 5 L.R. 9/2012 - PROGRAMMA DI SVILUPPO RURALE 2007-2013. ATTIVAZIONE AIUTI DI STATO AGGIUNTIVI. ASSUNZIONE RELATIVO IMPEGNO DI SPESA E DESTINAZIONE QUOTA PARTE AL PROGRAMMA OPERATIVO SULLA MISURA 126 "RIPRISTINO DEL POTENZIALE PRODUTTIVO AGRICOLO DANNEGGIATO DA CALAMITA' NATURALI ED INTRODUZIONE DI ADEGUATE MISURE DI PREVENZIONE" DI CUI ALLA DELIBERAZIONE N. 1448/2012	17.300.000,00	-	17.300.000,00	5.1	14893	19/11/2012	12472	2012	12901	13/12/2012	12.500.000,00	17.300.000,00
								5.2	15643	10/12/2012	13073	2012	12968	14/12/2012	4.800.000,00	
6	3012003205	12031	24/09/2012	TRASFERIMENTO E LIQUIDAZIONE A FAVORE DELL'AGENZIA REGIONALE DI PROTEZIONE CIVILE DEL FINANZIAMENTO PER LE ZONE TERREMOTATE IN ATTUAZIONE DELLA DELIBERA N. 1357/2012	10.000.000,00	-	10.000.000,00		12031	24/09/2012	9835	2012	9471	24/09/2012	10.000.000,00	10.000.000,00
7	3012004284	16339	31/12/2012	DELIBERAZIONI DELLA G.R. N. 1621/2012 E N. 1932/2012. PROGRAMMA DI ATTIVITA' DELL'INTERVENTO REGIONALE PER LE ZONE COLPITE DAGLI EVENTI SISMICI DEL 20 E 29 MAGGIO 2012 CON FINANZIAMENTI PROPRI. ASSEGNAZIONE E CONCESSIONE CONTRIBUTI AI COMUNI DI CUI ALL'ALLEGATO D) ALLA DELIBERA DELLA G.R. 1932/2012.	25.000.000,00	-1.073,00 Euro, determinazione dirigenziale n. 7975/2013, economia di spesa	24.998.927,00	7.1	2786	25/03/2013	2212	2013	2094	29/03/2013	254.000,00	5.794.494,35
								7.2	6047	29/05/2013	4739	2013	4318	04/06/2013	1.701.898,00	
								7.3	6661	10/06/2013	5238	2013	4733	12/06/2013	246.000,00	
								7.4	7063	17/06/2013	5499	2013	5093	21/06/2013	753.295,95	
								7.5	7975	04/07/2013	6169	2013	5740	10/07/2013	424.402,00	
								7.6	7974	04/07/2013	6174	2013	5741	10/07/2013	1.861.898,40	
								7.7	10100	20/08/2013	7749	2013	7416	29/08/2013	553.000,00	

N. Prog.	Atto amministrativo di impegno							Atto amministrativo di liquidazione			Ordinativo di pagamento		Mandato di pagamento			Totale pagato attuale su impegno Euro
	N. Impegno	N. Adozione	Data adozione	Oggetto	Importo originario Euro	Variazione	Importo attuale Euro	Progressivo	N. Adozione	Data adozione	Numero	Anno	Numero	Data	Importo Euro	
8	3012000426	2138	27/02/2012	IMPEGNO E LIQUIDAZIONE ACCONTI RIGUARDANTI L'EROGAZIONE DI VOUCHER DI CARATTERE CONCILIATIVO RIVOLTO ALLE FAMIGLIE DELL'E.R. PER LA FREQUENZA DEI NIDI DI INFANZIA 2011-2012	889.809,67	-	889.809,67	8.1	2138	27/02/2012	1733	2012	1856	14/03/2012	622.866,77	624.750,07
								8.2	9774	06/08/2013	7366	2013	7522	04/09/2013	1.883,30	
								8.3	11177	12/09/2013	8361	2013	Ordinativo non ancora pervenuto in Ragioneria			
9	3012001972	777	11/06/2012	POR FESR 2007-2013 - ASSE 2 - ATTIVITÀ II. 1.2 - BANDO PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA DELLE P.M.I. E DELLE RETI DI P.M.I. DELL'EMILIA ROMAGNA - ANNO 2011, APPROVATO CON D.G.R. N. 666/2011. APPROVAZIONE GRADUATORIA DEI PROGETTI "AMMISSIBILI", DELL'ELENCO DEI PROGETTI "NON FINANZIABILI" E DELL'ELENCO DEI PROGETTI "ESCLUSI". CONCESSIONE CONTRIBUTI E ASSUNZIONE IMPEGNO DI SPESA.	14.423.364,05	- 917.577,35 n. 27 determinazioni dirigenziali di riconoscimento di economia di spesa. In allegato, a titolo esemplificativo la n. 13652/2012	13.505.786,70	9.1	527	25/01/2013	249	2013	381	05/02/2013	21.898,86	718.709,90
								9.2	993	08/02/2013	561	2013	601	19/02/2013	39.016,81	
								9.3	968	08/02/2013	566	2013	603	19/02/2013	48.069,74	
								9.4	2134	08/03/2013	1718	2013	1692	19/03/2013	9.032,67	
								9.5	2319	13/03/2013	1835	2013	1898	25/03/2013	11.514,69	
								9.6	2579	19/03/2013	2069	2013	1950	26/03/2013	16.774,04	
								9.7	3102	02/04/2013	2523	2013	2457	15/04/2013	16.903,83	
								9.8	3584	10/04/2013	2820	2013	2864	24/04/2013	37.526,27	
								9.9	3583	10/04/2013	2902	2013	2870	24/04/2013	53.539,94	
								9.10	3980	17/04/2013	3475	2013	3597	14/05/2013	36.565,48	
								9.11	4885	09/05/2013	3944	2013	3938	23/05/2013	22.307,26	
								9.12	5593	21/05/2013	4436	2013	4338	04/06/2013	15.783,96	
								9.13	6930	13/06/2013	5523	2013	5204	25/06/2013	49.985,16	
								9.14	7540	26/06/2013	6004	2013	5924	15/07/2013	64.611,61	
								9.15	7808	02/07/2013	6139	2013	6326	25/07/2013	88.047,20	
								9.16	7962	04/07/2013	6388	2013	6331	25/07/2013	42.217,20	
9.17	8044	08/07/2013	6482	2013	6557	01/08/2013	11.964,90									
9.18	8651	17/07/2013	6829	2013	6574	01/08/2013	27.017,85									
9.19	9254	29/07/2013	7227	2013	7545	04/09/2013	12.953,00									
9.20	9861	08/08/2013	7452	2013	7547	04/09/2013	73.868,38									
9.21	9912	09/08/2013	7657	2013	7553	04/09/2013	19.111,05									
9.22	10916	09/09/2013	8254	2013	In corso di pagamento											
10	3012000185	133	10/01/2012	IMPEGNI DI SPESA E LIQUIDAZIONI RELATIVI ALLA MENSILITA' DI GENNAIO 2012 ALLE AZIENDE SANITARIE, ALLO IOR E ALL'ARPA IN ATTUAZIONE DELLA DGR 2009/2011	616.241.544,00	-	616.241.544,00		133	10/01/2012	23	2012	134	12/01/2012	616.241.544,00	616.241.544,00
11	3012000378	2032	24/02/2012	CONTRIBUTI SUI SERVIZI MINIMI DI CUI ALL'ART. 32 DELLA LR 30/1998 E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI. IMPEGNO E LIQUIDAZIONE DEGLI ACCONTI PER I MESI DI GENNAIO E FEBBRAIO 2012.	35.993.782,00	-	35.993.782,00		2032	24/02/2012	1809	2012	1576	07/03/2012	35.993.782,00	35.993.782,00

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

1. Atto di impegno n. 228 del 23 gennaio 2012 – Importo € 15.772,61 - CAP. 86995 “Reiscrizione di residui passivi perenti agli effetti amministrativi reclamati dai creditori - Spese in conto capitale - Spese obbligatorie”.

Con determina dirigenziale n. 3601 del 21 marzo 2012 la Regione ha liquidato la somma di € 15.756,08 a favore della Provincia di Forlì-Cesena e ha riscritto ed impegnato la somma, registrata originariamente al numero di impegno n. 3383, sul capitolo 86995 - “Reiscrizione di residui passivi perenti agli effetti amministrativi reclamati dai creditori - Spese in conto capitale - Spese obbligatorie”. Con tale provvedimento la Regione ha provveduto a liquidare l’ultima somma spettante alla Provincia di Forlì-Cesena a titolo di risorse per lo svolgimento di funzioni in materia faunistico-venatoria. La Provincia, con nota del 21.10.2011, ha comunicato di aver assunto un impegno per quella stessa somma e di aver rispettato i vincoli di cui alla legge 350/2003, reclamando il pagamento della somma dovuta dalla Regione. Nel 2012, in esito alla nota della provincia del 2011, le somme vengono riscritte, impegnate e contestualmente liquidate sul capitolo 86995, di reiscrizione di somme perenti di spese in conto capitale.

La procedura seguita risulta conforme alle disposizioni di cui ai commi 2 e 5 dell’articolo 60 l.r. 40/2001 che, rispettivamente, disciplinano il tempo di conservazione dei residui passivi (due esercizi successivi a quello in cui l’impegno si è perfezionato) e le modalità per il pagamento delle somme eliminate dal conto dei residui per perenzione.

L’atto di impegno rispetta i requisiti di cui al comma 2 dell’art. 49 della legge n. 40/2001.

L’imputazione è pertinente al capitolo sul quale è stato disposto l’atto di impegno e la somma risulta capiente rispetto allo stanziamento previsto sul capitolo.

Dall’esame degli atti successivi della procedura di spesa si evince che il mandato di pagamento è stato emesso in data 5 aprile 2012, entro 30 giorni dalla data di liquidazione che risulta essere quella del 23 marzo 2012 (det. Dir. N. 3601 del 23 marzo 2012).

Nell’atto di impegno, dove è prevista la contestuale liquidazione, si fa espresso riferimento alla verifica delle condizioni di cui al comma 3 dell’art. 51 della L.R. 40/2001.

Il mandato di pagamento rispetta le condizioni di cui all’art. 53 della L.R. 40/2001.

2. Atto di impegno n. 1504 del 7 maggio 2012 – Importo € 60.000,00 - CAP. 4430 “Spese per l’attività di comunicazione della Regione Emilia Romagna e per il sostegno del sistema dell’informazione (art. 5 comma 1, 7, 10, 11, 13 L.R. 20 ottobre 1992 n. 39)” .

Con determinazione n. 6003/2012 il Gabinetto del Presidente della Giunta ha quantificato le risorse finanziarie necessarie per le acquisizioni di beni e servizi, specificate in allegato, la cui procedura di gestione della spesa può essere effettuata mediante il ricorso alla cassa economale centrale ed ha assunto cumulativamente il relativo impegno di spesa.

Gli atti contabili presi in esame sono buoni economici, reversali di incasso e richieste di emissione di titoli di pagamento, riguardanti 9 fatture emesse da altrettante ditte che hanno svolto servizi per attività di comunicazione pubblica: assistenza e manutenzione siti web.

Le acquisizioni di beni e servizi da parte della Giunta regionale trovano la loro fonte di disciplina, oltre che nella legge regionale 21 dicembre 2007, n. 28, nella delibera di Giunta n. 2416/2008 e nella delibera con la quale viene approvata la programmazione annuale delle predette acquisizioni, che per l'anno 2012, è stata la n. 464/2012.

Ai fini dello svolgimento dell'attività di controllo svolta si richiamano le disposizioni di cui ai punti 167-171 della delibera di Giunta n. 2416/2008 contenenti la disciplina contabile da seguire per le acquisizioni beni e servizi in economia, tra le quali sono ricomprese anche quelle assunte mediante il ricorso alla cassa economale centrale.

La gestione della spesa mediante il ricorso alla cassa economale viene svolta secondo una procedura semplificata rispetto a quella ordinaria disciplinata negli artt. 46 e ss. l.r. 40/2011. All'atto di impegno, anche cumulativo, assunto dal Direttore generale competente, segue la fase della liquidazione e del pagamento a cui si procede sulla base delle presentazioni di fatture, note, altri documenti fiscali e dei relativi buoni economici.

Dall'esame dell'atto contabile oggetto dell'attività di controllo - che risulta essere tra gli 11 afferenti il capitolo di spesa n. 4430 l'unico relativo a spese per appalti, somministrazioni e forniture di beni e servizi - si rileva che ci sono stati 11 pagamenti; che tra l'atto di liquidazione ed il mandato di pagamento non sono passati mai più di 30 giorni; che degli 11 pagamenti effettuati solo 3 sono avvenuti in un lasso temporale pari o inferiore al termine legale di trenta giorni previsto dal d.lgs. 231/2002 (cfr. cap. V, par. 5).

L'atto di impegno rispetta i requisiti di cui al comma 2 dell'art. 49 della legge n. 40/2001.

L'imputazione è pertinente al capitolo impegnato e la somma risulta capiente rispetto allo stanziamento previsto sul capitolo.

Le altre fasi della procedura contabile semplificata seguita sono conformi alle disposizioni di cui alla delibera di Giunta n. 2416/2008, punti 168, 169 e 171.

3. Atto di impegno n. 3674 del 13 novembre 2012 – Importo € 2.707.880,89 – CAP. 5779 “Finanziamento forfettario per le risorse umane necessarie a svolgere le funzioni trasferite agli enti locali (commi , 5 e 6 art. 6 L.R. n.5/2001)”.

Con determinazione dirigenziale n. 14623 del 15 novembre 2012 la Regione ha impegnato l'importo di € 2.707.880,89 in osservanza e attuazione della L.R. n. 5/2001 e delle deliberazioni di Giunta n. 1835/2010 e n. 1042/2011, con cui sono state determinate le risorse spettanti ai comuni di Carpi, Ferrara, Guastalla, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna, Rimini e San Giovanni in Persiceto, a seguito del trasferimento di funzioni ai sensi della L.R. 5/2001.

L'atto di impegno rispetta i requisiti di cui al comma 2 dell'art. 49 della legge n. 40/2001.

L'imputazione è pertinente al capitolo impegnato e la somma risulta capiente rispetto allo stanziamento previsto sul capitolo.

Le previsioni degli articoli 51 e 53, relativi rispettivamente alle condizioni richieste per la liquidazione e l'ordinazione di pagamento, sono rispettate.

Il mandato di pagamento è stato emesso in data 13 dicembre 2012 entro 30 giorni dalla liquidazione, avvenuta contestualmente all'impegno.

Dall'esame dell'atto di impegno sopra indicato è emerso che la data nella quale l'atto contabile è stato assunto è anteriore di due giorni rispetto a quella della determinazione dirigenziale. A seguito di uno specifico incontro avuto con il responsabile del Servizio Gestione della Spesa regionale è emerso che tale circostanza dipende dal fatto che l'impegno spesso viene registrato sulla base della semplice proposta da parte del dirigente, prima del suo perfezionamento, che avviene con l'apposizione della firma digitale.

La Sezione rileva, in proposito, che l'articolo 49, commi 5 e 6, l.r. 40/2001 impone la trasmissione delle proposte di atti di impegno, prima della loro formale adozione, alla struttura organizzativa competente in materia di controllo contabile. E', inoltre, previsto che tale struttura, dopo aver svolto una serie di verifiche (esatta imputazione della spesa al bilancio, disponibilità sul relativo capitolo, copertura finanziaria), proceda, entro il termine di 30 giorni dal ricevimento delle proposte, alla registrazione della prenotazione dell'impegno.

4. Atto di impegno n. 2658 del 31 luglio 2012 – Importo € 3.000.000,00 – CAP. 3205 “Contributi alle forme stabili di gestione associata costituitesi ai sensi della L.R. n. 11/2001 e della L.R. n. 10/2008 (Art. 11 e art. 14 comma 2 e L.R. 26 aprile 2001 n. 11 art. 21 bis, L.R. 30 giugno 2008 n. 10)”.

Con la deliberazione di Giunta n. 1155 del 2012 sono stati quantificati, concessi, impegnati e liquidati i contributi, previsti dalla L.R. n. 11/2001 e n. 10/2008 per le forme stabili di gestione associate di funzioni delle Comunità montane.

L'atto di impegno rispetta i requisiti di cui al comma 2 dell'art. 49 della legge n. 40/2001.

L'imputazione è pertinente al capitolo impegnato e la somma risulta capiente rispetto allo stanziamento previsto sul capitolo.

Le previsioni degli articoli 51 e 53, relativi rispettivamente alle condizioni richieste per la liquidazione e l'ordinazione di pagamento, sono rispettate.

Il mandato di pagamento è stato emesso in data 21 agosto 2012 entro 30 giorni dalla liquidazione, avvenuta in data 16 agosto con determinazione dirigenziale n. 10633.

5. Atto di impegno n. 3640 del 9 novembre 2012 – Importo € 17.300.000,00 – CAP. 18415 “Trasferimento all’Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura per l’Emilia Romagna (Agrea), degli aiuti di Stato aggiuntivi attivati dalla Regione sulle misure programma di sviluppo rurale 2007 – 2013 nelle zone colpite dal sisma maggio 2012. Interventi in capitale (reg. Ce 1290/2005 e 1698/2005)” (Capitolo di nuova istituzione).

Con deliberazione di Giunta n. 1632/2012 la Regione ha impegnato, a favore dell'Agrea per gli interventi di cui agli aiuti di Stato aggiuntivi sulle misure di sviluppo del programma rurale 2007 – 2013 nelle zone colpite dal sisma del maggio 2012, la somma complessiva di € 17.300.000,00. La liquidazione avverrà in base ad atti formali del Direttore generale Agricoltura, economia ittica, attività faunistico - venatorie per € 8.800.000,00 in unica soluzione ad esecutività della stessa deliberazione e le successive liquidazioni in base all'eventuale maggiore fabbisogno derivante dalle domande presentate in esito al programma operativo sulla misura 126 ovvero a programmi operativi afferenti ad altre misure indicate nel paragrafo 8 “Aiuti di Stato aggiuntivi del PSR (Programma di sviluppo rurale) nei limiti ivi previsti.

L'atto di impegno rispetta i requisiti di cui al comma 2 dell'art. 49 della legge n. 40/2001.

L'imputazione è pertinente al capitolo impegnato e la somma risulta capiente rispetto allo stanziamento previsto sul capitolo.

Le previsioni degli articoli 51 e 53, relativi rispettivamente alle condizioni richieste per la liquidazione e l'ordinazione di pagamento, sono rispettate.

Il mandato di pagamento è stato emesso in data 13 dicembre 2012 entro 30 giorni dalla liquidazione, avvenuta in data 19 novembre con determinazione dirigenziale n. 14893.

6. Atto di impegno n. 3205 del 24 settembre 2012 – Importo € 10.000.000,00 - Cap. 47309 “Trasferimenti all’Agenzia regionale di protezione civile per interventi provvisionali urgenti e di assistenza alla popolazione nonché per contributi per l’autonoma sistemazione, in conseguenza agli eventi sismici che hanno colpito il territorio della regione (art. 1 L.R. 26 giugno 2012 n. 9) (Capitolo di nuova istituzione).

Con la determinazione dirigenziale n. 12301 del 24 settembre 2012 la Regione ha trasferito all’Agenzia regionale di Protezione civile la somma di € 10.000.000,00 e la stessa somma è imputata al capitolo 47309 con impegno n. 3205.

La legge finanziaria regionale 26 luglio 2012 n. 9 ha autorizzato la Regione a finanziare gli interventi urgenti di soccorso alle popolazioni e gli interventi di ripristino e ricostruzione di immobili, strutture ed infrastrutture pubbliche e private, distrutti o danneggiati dal sisma del maggio 2012 attraverso il fondo speciale, afferente alla UPB 1.7.2.2.29100 capitolo 86350 spese correnti per l’importo di € 22.000.000,00 e attraverso il fondo speciale afferente alla UPB 1.7.2.3.29150 capitolo 86500 per l’importo di 25.000.000,00. Con deliberazione n. 1357/2012 la Regione ha approvato un programma di attività per consentire in anticipazione il finanziamento di opere provvisionali urgenti e di assistenza alla popolazione, ivi compresi quelli per i contributi di prima sistemazione. Con deliberazione n. 1359/2012 la Giunta regionale ha approvato la necessaria variazione di bilancio di competenza e di cassa, iscrivendo in capitolo di nuova istituzione 47309 l’importo di e 10.000.000,00 (€ 8.605.000,00 per contributi per autonoma sistemazione liquidati con propri atti dal direttore dell’agenzia regionale di protezione civile e € 1.394.000,00 somma assegnata all’Agenzia regionale della protezione civile che la liquiderà alle amministrazioni indicate in allegato alla deliberazione)

L’atto di impegno rispetta i requisiti di cui al comma 2 dell’art. 49 della legge n. 40/2001.

L’imputazione è pertinente al capitolo impegnato e la somma risulta capiente rispetto allo stanziamento previsto sul capitolo.

Le previsioni degli articoli 51 e 53, relativi rispettivamente alle condizioni richieste per la liquidazione e l’ordinazione di pagamento, sono rispettate.

Il mandato di pagamento è stato emesso nella stessa data dell’atto di impegno con contestuale liquidazione (det. dir. N, 12301 del 24 novembre 2012).

7. Atto di impegno n. 4284 del 31 dicembre 2012 – Importo € 25.000.000,00 – CAP. 32007 “Contributi ai comuni per interventi di edilizia abitativa a favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nel territorio della regione (art. 1 L.R. 26 luglio 2012 n. 9) (Capitolo di nuova istituzione).

Con determinazione dirigenziale n. 16339 del 31 dicembre 2012 la Regione ha impegnato la somma di € 25.000.000,00 sul cap. 32007 per contributi ai comuni per interventi di edilizia abitativa a favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nel territorio della Regione.

L'atto di impegno rispetta i requisiti di cui al comma 2 dell'art. 49 della legge n. 40/2001.

L'imputazione è pertinente al capitolo impegnato e la somma risulta capiente rispetto allo stanziamento previsto sul capitolo.

Le previsioni degli articoli 51 e 53, relativi rispettivamente alle condizioni richieste per la liquidazione e l'ordinazione di pagamento, sono rispettate.

I mandati di pagamento sono stati emessi tutti entro 30 giorni dalla data dei rispettivi atti di liquidazione.

8. Atto di impegno n. 426 del 24 febbraio 2012 – Importo € 1.405.480,46 - CAP. 75535 "Assegnazioni agli enti delle amministrazioni locali per interventi finalizzati ad accrescere la competitività e migliorare le prospettive occupazionali e professionali. Programma operativo 2007/2013 (L.16 aprile 1987 n. 183; delibera Cipe del 15 giugno 2007 n. 36: Dec. C(2007) 5327 del 26 ottobre 2007. Mezzi statali".

Con la determinazione dirigenziale n. 2138 del 27 febbraio 2012 la Regione ha impegnato la somma di € 1.405.480,46 e ha liquidato la somma di € 983.836,32. Di tale somma totale, € 889.809,67 sono impegnati con numero 426 sul capitolo 75535, e liquidati € 622.866,77, (che risultano essere il 63,31 % di € 983.836,32), per cui resta a residuo la differenza di € 266.942,90.

L'atto di impegno rispetta i requisiti di cui al comma 2 dell'art. 49 della legge n. 40/2001.

L'imputazione è pertinente al capitolo impegnato e la somma risulta capiente rispetto allo stanziamento previsto sul capitolo.

Le previsioni degli articoli 51 e 53, relativi rispettivamente alle condizioni richieste per la liquidazione e l'ordinazione di pagamento, sono rispettate.

Il mandato di pagamento è stato emesso in data 14 marzo 2012 entro 30 giorni dalla liquidazione, avvenuta contestualmente all'impegno.

9. Atto di impegno n. 1972 del 13 giugno 2012 – Importo € 14.423.364,05 – CAP. 23616 "Contributi ad imprese per progetti di sviluppo innovativo Asse 2 programma operativo 2007/2013 (L. 16 aprile 1987 n. 183; delibera Cipe del 15 giugno 2007 n. 36: Dec. C(2007) 3875 del 7 agosto 2007). Mezzi statali".

Con deliberazione di Giunta n.777/2012 la Regione ha impegnato la somma di € 14.423.364,05 al numero di impegno 1972. La liquidazione avverrà con atti propri del dirigente competente per materia. I pagamenti nel 2012 ammontano ad € 148.323,71.

L'atto di impegno rispetta i requisiti di cui al comma 2 dell'art. 49 della legge n. 40/2001.

L'imputazione è pertinente al capitolo impegnato e la somma risulta capiente rispetto allo stanziamento previsto sul capitolo.

Le previsioni degli articoli 51 e 53, relativi rispettivamente alle condizioni richieste per la liquidazione e l'ordinazione di pagamento, sono rispettate.

Tutti i mandati sono stati emessi entro 30 giorni dalla liquidazione, tranne il mandato n. 7545 del 4 settembre su atto di liquidazione del 29 luglio n. 9254.

10. Atto di impegno n. 185 del 10 gennaio 2012 – Importo € 616.241.544,00 – CAP. 51605 "Fondo sanitario regionale di parte corrente. Trasferimenti ad aziende sanitarie ed enti del servizio sanitario regionale per il finanziamento di Lea (art. 39 d.lgs 15 dicembre 1997 n. 446)" (capitolo di nuova istituzione).

Con la determinazione 133/2012 la Regione ha impegnato e liquidato la somma di € 616.241.544,00 al numero 185 del 10 gennaio 2012 per il finanziamento dei Lea a favore delle aziende indicate nell'elenco allegato alla determinazione (mensilità di gennaio 2012).

L'atto di impegno rispetta i requisiti di cui al comma 2 dell'art. 49 della legge n. 40/2001.

L'imputazione è pertinente al capitolo impegnato e la somma risulta capiente rispetto allo stanziamento previsto sul capitolo.

Le previsioni degli articoli 51 e 53, relativi rispettivamente alle condizioni richieste per la liquidazione e l'ordinazione di pagamento, sono rispettate.

Il mandato di pagamento è stato emesso entro 30 giorni dall'atto di liquidazione (det. dir. N, 133 del 10 gennaio 2012).

11. Atto di impegno n. 378 del 20 febbraio 2012 – Importo € 35.993.782,00 - CAP. 43225 "Contributi per il servizio di trasporto pubblico locale (L. 10 aprile 1981 n. 151 – L.R. 1 dicembre 1979 n. 45 e successive modificazioni ed integrazioni - abrogata; art. 31 comma 2 lettera a), art. 32, art. 45 comma 2 abrogato, art. 46 L.R. 2 ottobre 1998 n. 30".

Con la determinazione dirigenziale n. 2031 del 24 febbraio 2012 la Regione ha impegnato e liquidato la somma di € 35.993.782,00 per acconti dei mesi di gennaio e febbraio 2012, dei contributi sui servizi minimi di cui all'art. 32 L.R. n. 30/98, per le

mensilità di gennaio e febbraio 2012. Anche per il caso di questo impegno si ripete l'anticipo di registrazione dell'impegno rispetto alla data della determinazione.

L'atto di impegno rispetta i requisiti di cui al comma 2 dell'art. 49 della legge n. 40/2001.

L'imputazione è pertinente al capitolo impegnato e la somma risulta capiente rispetto allo stanziamento previsto sul capitolo.

Le previsioni degli articoli 51 e 53, relativi rispettivamente alle condizioni richieste per la liquidazione e l'ordinazione di pagamento, sono rispettate.

Il mandato di pagamento è stato emesso entro 30 giorni dall'atto di liquidazione (det. dir. N. 2032 del 24 febbraio 2012).

Dall'esame dell'atto di impegno sopra indicato è emerso che la data del numero di impegno è anteriore di quattro giorni rispetto a quella della determinazione dirigenziale. A seguito di uno specifico incontro avuto con il responsabile del Servizio Gestione della spesa Regionale è emerso che tale circostanza dipende dal fatto che l'impegno spesso viene registrato sulla base della semplice proposta da parte del dirigente, prima del suo perfezionamento, che avviene con l'apposizione della firma digitale.

La Sezione rileva in proposito che l'articolo 49, commi 5 e 6, l.r. 40/2001 impone la trasmissione delle proposte di atti di impegno, prima della loro formale adozione, alla struttura organizzativa competente in materia di controllo contabile. E', inoltre, previsto che tale struttura, dopo aver svolto una serie di verifiche (esatta imputazione della spesa al bilancio, disponibilità sul relativo capitolo, copertura finanziaria), proceda, entro il termine di 30 giorni dal ricevimento delle proposte, alla registrazione della prenotazione dell'impegno.

Considerazioni di sintesi e conclusioni.

1. L'attività di controllo è stata espletata mediante richieste istruttorie e mediante incontri formali con i rappresentanti dell'Amministrazione resisi necessari per confronti e chiarimenti su specifici aspetti. Nella disamina di alcuni profili di natura gestionale (in particolare controlli interni e organismi partecipati) si è tenuto conto delle informazioni contenute nella Relazione annuale che il Presidente della Giunta ha predisposto in attuazione dell'articolo 1, comma 6, d.l. 174/2012 e di alcuni dati di natura finanziaria (indebitamento) desunti dal questionario sul rendiconto 2012, redatto ai sensi dell'articolo 1, comma 3, d.l. cit.

Nell'ambito dell'attività istruttoria si è deciso di svolgere una verifica sull'attendibilità e veridicità dei dati contenuti nel rendiconto generale. Tale attività di controllo, svolta secondo un approccio di tipo sperimentale e sulla base dell'esperienza maturata in ambito europeo con la cd. DAS (*declaration d'assurance*) che la Corte dei conti europea svolge annualmente, ha comportato la verifica, sul versante della entrata, di un campione di atti di accertamento, e, sul versante della spesa, di un campione di atti di impegno rispetto ai quali sono stati acquisiti e controllati tutti gli atti della procedura contabile seguita.

Gli esiti dell'attività di controllo sono confluiti nella relazione istruttoria che è stata trasmessa, ai fini del contraddittorio finale, al Presidente della Giunta, al Vicepresidente – Assessore al Bilancio e a tutte le Direzioni generali e Servizi interessati. L'Amministrazione regionale ha presentato, nel termine assegnato, le proprie controdeduzioni scritte.

2. In relazione alla gestione finanziaria per l'esercizio 2012 la Sezione ha esaminato il documento di politica economica e finanziaria (DPEFR), il bilancio di previsione, la legge di assestamento, le variazioni di bilancio approvate sia con legge, sia con delibera di Giunta e il progetto di legge di rendiconto generale approvato dalla Giunta regionale con delibera n. 854 del 24 giugno 2013.

2.1. A decorrere dall'anno 2000, la Regione adotta "volontariamente", nel senso che non è previsto in nessuna disposizione di legge, il documento di politica economica e finanziaria il cui orizzonte temporale coincide con quello dell'intera legislatura, anche se viene aggiornato annualmente. Per l'esercizio 2012 l'elemento di criticità più rilevante che ha inciso sulla programmazione annuale delle Direzioni generali è rappresentato dagli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012.

2.2. Con il bilancio di previsione, approvato con legge regionale 22 dicembre 2011, n. 22, il pareggio finanziario è stato ottenuto, accertando entrate per l'importo complessivo di 19.768,53 mln di euro (al lordo delle partite di giro), e autorizzando spese per un corrispondente importo (sempre al lordo delle partite di giro). Tra gli stanziamenti di spesa, è ricompreso il saldo negativo dell'esercizio precedente pari a

2.086 mln di euro, determinato dalla mancata stipulazione di mutui già autorizzati dalle leggi di bilancio degli esercizi precedenti.

In termini di cassa, le entrate da riscuotere ammontano complessivamente a 21.913,09 mln di euro (al loro delle partite di giro) e le spese da pagare sono state autorizzate per 21.850,60 mln di euro (al lordo delle contabilità speciali).

2.3. Le previsioni iniziali di bilancio sono state modificate con le successive variazioni, costituite, oltre che dalla legge di assestamento n. 10 del 26 luglio 2012, anche da altri provvedimenti legislativi o amministrativi adottati in corso di esercizio.

Con la legge di assestamento è stato rideterminato l'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente in 2.891,33 mln di euro, con una riduzione di 163,36 mln di euro, rispetto al dato presunto a inizio esercizio. Le previsioni definitive di competenza pareggiano in 20.986,35 mln di euro. Con riferimento al bilancio di cassa le previsioni finali di entrata ammontano a 22.422,74 mln di euro e le previsioni finali di spesa a 22.355,43 mln di euro.

3. L'analisi della Sezione è proseguita con l'esame delle risultanze del progetto di legge di rendiconto.

In relazione ai termini di approvazione del rendiconto, si osserva che l'ordinamento regionale (art. 65, comma 2, l.n. 40/2001 e art. 68, comma 8, Statuto regionale) prevede che venga presentato dalla Giunta all'Assemblea entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello dell'esercizio finanziario a cui si riferisce e che sia approvato con legge entro il 31 dicembre dello stesso anno. Tale disciplina non è conforme all'articolo 18 d.lgs. 118/2011, il quale prevede, quale termine ultimo, la data del 30 aprile dell'anno successivo. La Regione adeguerà, a decorrere dal 2015³², la propria legislazione a tale disposizione di fonte nazionale, prevedendo termini di approvazione del rendiconto generale diversi da quelli attualmente in vigore.

Sul versante dell'entrata, la gestione di competenza si è conclusa con accertamenti pari a 13.371,39 mln di euro, al lordo delle contabilità speciali che ammontano a 2.910,19 mln di euro.

Rispetto alle previsioni definitive delle entrate di competenza, pari a 18.095 mln di euro (escluso l'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente) le entrate accertate (pari a 13.371,39 mln di euro) corrispondono al 73,90% delle previsioni definitive.

Tra i minori accertamenti si segnala la mancata contrazione dei mutui autorizzati iscrivibili al titolo V (pari a 2.404 mln di euro).

Sotto il profilo della gestione di cassa, le riscossioni (in conto competenza e in conto residui) ammontano a 13.130,15 mln di euro.

³² L'articolo 9, comma 1, lett. b), d.l. 31 agosto 2013, n. 102 ha spostato di un anno (dal 2014 al 2015) l'entrata in vigore delle disposizioni del titolo I del d.lgs. 118/2011.

Passando ora al versante della spesa sono stati assunti impegni per 13.888,76 mln di euro, al lordo delle contabilità speciali che ammontano a 2.910,19 mln di euro.

In relazione alla distribuzione delle risorse tra le diverse aree di intervento della spesa regionale quelle nelle quali si è registrata la maggiore incidenza, sia in termini di impegni, sia di pagamenti sono l'area V (tutela della salute e solidarietà sociale) e l'area IV (uso, salvaguardia e sviluppo del territorio).

Particolare attenzione è stata dedicata alle risorse regionali destinate al finanziamento di spese necessarie per contribuire a superare l'emergenza sisma. Per spese di investimento sono stati destinati 25 mln di euro per l'acquisto di edifici ed alloggi per i nuclei familiari il cui alloggio di edilizia residenziale pubblica era divenuto inagibile a seguito degli eventi sismici. Dei 22 mln di euro destinati a spese correnti, 10 mln sono stati trasferiti all'Agenzia regionale di protezione civile per il pagamento dei contributi di autonoma sistemazione nelle more del trasferimento da parte del Dipartimento nazionale di protezione civile e 300.000 euro sono stati destinati a contributi per la realizzazione di progetti per il riavvio delle attività economiche delle aree territoriali colpite.

Sotto il profilo della gestione di cassa i pagamenti (in conto competenza ed in conto residui) ammontano a 13.565,63 mln di euro.

4. Il risultato della gestione di competenza presenta un saldo negativo pari a 517,37 mln di euro, determinato dalle maggiori spese sostenute dall'Amministrazione regionale rispetto alle risorse accertate nell'esercizio. Tale risultato negativo è stato compensato dall'applicazione al rendiconto 2012 dell'avanzo netto di amministrazione dell'esercizio 2011. Da tale operazione deriva che l'esercizio 2012 si è chiuso con un avanzo contabile pari a 423,96 mln di euro, dato dalla differenza tra le entrate complessive (sommatoria tra le entrate di competenza e l'avanzo netto di amministrazione 2011) e le spese di competenza 2012.

L'avanzo netto di amministrazione al 31.12.2012 è stato determinato in 668,70 mln di euro (art. 10 progetto di legge) quale sommatoria tra il fondo cassa (pari a 224,46 mln di euro) e i residui attivi (7.715,51 mln di euro), meno i residui passivi (7.271,27 mln di euro). Pur in presenza di un valore positivo del risultato di amministrazione del 2012, la somma delle economie vincolate (557,08 mln di euro) e dei residui perenti (521,39 mln di euro) è di importo ben maggiore rispetto all'avanzo di amministrazione. Tale posta contabile potrebbe essere, pertanto, interamente assorbita per la copertura di diverse tipologie di spesa che l'Amministrazione regionale è obbligata a sostenere in quanto derivanti da vincoli di legge o in quanto finanziate da entrate a destinazione vincolata.

5. Al termine dell'esercizio 2012 i residui attivi, complessivamente rideterminati, ammontano a 7.715,51 mln di euro; quelli provenienti dagli esercizi

2011 e precedenti, sono pari a 5.397,78 mln di euro (pari al 70% del totale); quelli formati nell'esercizio di competenza ammontano a 2.317,73 mln di euro (30% dell'importo complessivo).

Specifico approfondimento in sede istruttoria è stato svolto sulle modalità con le quali viene condotto il riaccertamento dei residui attivi. Tale operazione, di notevole e fondamentale importanza ai fini di una corretta formazione del risultato di amministrazione, è da ritenersi ancora più necessaria ed imprescindibile a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 138/2013 che richiede un analitico ed effettivo riscontro dei residui attivi prima della loro contabilizzazione nel rendiconto generale di ogni esercizio finanziario.

Lo svolgimento di un procedimento amministrativo interno, su atto di impulso del Servizio Bilancio e Finanze, che coinvolge tutte le Direzioni Generali e che culmina con l'adozione di un provvedimento unitario, nel quale viene fornito il riscontro dell'attività svolta e si indicano analiticamente i crediti riconosciuti inesigibili, si pone in piena sintonia con la richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 138/2013.

6. I residui passivi, a seguito delle operazioni di ricognizione, ammontano a fine 2012 a 7.271,27 mln di euro e sono costituiti per il 64,22% da residui provenienti da esercizi precedenti (4.669,37 mln di euro) e per il 35,78% da residui relativi alla competenza (2.601,90 mln di euro). In sede istruttoria è stato appurato che anche per l'attività di ricognizione dei residui passivi, compresi quelli perenti, sono adottate le stesse modalità utilizzate per il riaccertamento dei residui attivi.

Al termine dell'esercizio 2012, l'ammontare complessivo dei residui perenti era pari a 521,39 mln di euro. Il fondo di copertura costituito nel 2012 per l'eventuale reinscrizione in bilancio dei residui perenti nell'anno precedente, pari al 71,61%, può ritenersi adeguato al margine di copertura (70%) individuato dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti (delibera n. 1/1996).

7. La situazione di cassa dell'esercizio 2012 evidenzia un risultato positivo attivo pari a 224,46 mln di euro, in netta diminuzione rispetto al saldo positivo dell'esercizio precedente.

A tale importo, depositato sui conti correnti del Tesoriere regionale, vanno aggiunti anche 22,51 mln di euro, depositati dalla Regione Emilia-Romagna presso la Tesoreria Centrale dello Stato.

8. Nel 2012 la Regione ha osservato i limiti previsti dalla disciplina del Patto di stabilità interno ed ha fatto applicazione della disciplina del Patto di stabilità verticale in favore degli enti locali siti nel territorio regionale. Particolari disposizioni sono state adottate dalla Giunta regionale per i Comuni colpiti dagli eventi sismici di fine maggio 2012 al fine di concedere spazi finanziari in deroga agli obiettivi del Patto.

9. Sempre nel 2012 la Regione non ha fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria; i capitoli in entrata ed in uscita del progetto di legge del rendiconto generale risultano, infatti, pari a zero.

10. Nell'esercizio finanziario preso in esame non è stato contratto nuovo indebitamento. Ciò nonostante si è registrato un incremento del debito complessivo in ammortamento per 2,15 mln di euro, in quanto la Regione ha dovuto assumere gli oneri relativi a mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti in anni precedenti e con oneri a carico dello Stato per interventi nel settore del trasporto pubblico locale relativi all'acquisto ed alla sostituzione di autobus.

Il debito regionale ammonta complessivamente a 856,85 mln di euro; a tale importo va aggiunto quello finanziato dallo Stato che ammonta a 198,45 mln di euro.

Specifica attività istruttoria è stata condotta sul rispetto del limite di indebitamento di cui all'articolo 10 l. 281/1970, come modificato dall'articolo 8, comma 2, l. 183/2011 (legge stabilità 2012). Tale disposizione prevede un tetto massimo (pari oggi al 20 per cento) per il rapporto tra le annualità di ammortamento del debito complessivo (per capitale ed interessi) e le entrate tributarie non vincolate nell'anno considerato.

Nel 2012 il suddetto limite è stato rispettato: a fronte di una soglia legale di 251,60 mln di euro, l'ammontare complessivo delle rate di ammortamento dei mutui contratti per spese di investimento risulta pari a 73,12 mln di euro. Si rileva, però, che la disciplina prevista in ambito regionale (art. 34, co. 5, l.r. 40/2001) non risulta aggiornata con la riduzione dal 25 al 20 per cento disposta dal citato art. 8, comma 2, l.n. 183/2011.

11. Quanto alla gestione dell'operazione di finanza derivata (*interest rate swap*) - ancora in essere e risalente al 2004 per la copertura di un mutuo contratto con la Cassa Depositi e Prestiti nel maggio 2002 - continuano ad essere fortemente negativi i flussi in uscita dal bilancio regionale. I pagamenti effettuati dalla Regione (al netto dei flussi in entrata pari a 4,76 mln di euro derivanti dal versamento, a carico della banca intermediaria, degli interessi corrisposti alla Cassa Depositi e Prestiti per il mutuo originario) ammontano complessivamente a 13,89 mln.

12. La gestione patrimoniale per l'esercizio 2012 presenta un'eccedenza delle passività rispetto alle attività di 136,71 mln di euro e un peggioramento rispetto al saldo patrimoniale dell'esercizio precedente di 382,31 mln di euro.

Come richiesto dalla legge di contabilità regionale, i valori delle attività e passività finanziarie esposte nel conto del patrimonio trovano conciliazione con i saldi di bilancio. Tra le attività finanziarie è iscritto l'importo dei residui attivi (pari a 7.715,51 mln di euro), la consistenza del fondo cassa al 31 dicembre 2012 (pari a

224,46 mln di euro). Tra le passività finanziarie è riportato il valore dei residui passivi (pari a 7.271,27 mln di euro).

Tra le attività sono riportate il valore dei beni mobili, beni immobili e crediti; tra le passività i mutui in ammortamento e i residui passivi perenti.

13. E' stata poi svolta, come già anticipato, una verifica sull'attendibilità e veridicità dei dati risultanti dal rendiconto sulla base di selezionato campione di atti contabili individuati con criteri oggettivi di natura empirico-professionale.

Dei tre atti esaminati sul versante delle entrate, l'unico rispetto al quale in sede istruttoria sono stati mossi rilievi è quello relativo ad un contratto di compravendita di un terreno che la Regione ha trasferito ad un Comune. In sede di controdeduzioni finali sono stati resi alcuni chiarimenti di cui si è tenuto conto ai fini del giudizio finale. Le conclusioni cui si perviene sono nel senso che l'intera procedura contabile seguita, pur non avendo pregiudicato l'introito della somma pagata a titolo di prezzo dal Comune acquirente nei confronti della Regione, non è stata svolta in stretta conformità all'art. 41 della legge di contabilità regionale n. 40/2001. Tale disposizione prevede che le fasi dell'accertamento, della riscossione e del versamento possano essere, al più, simultanee, ma non che ci possa essere un'inversione della loro normale sequenza procedimentale.

Per quanto riguarda la spesa, sono stati selezionati undici atti da esaminare e, per ciascuno di essi, è stato effettuato un controllo avente ad oggetto la legittimità dell'intera procedura contabile seguita.

Gli esiti dell'attività di controllo sono nel senso che, per tutti gli atti esaminati, la procedura di spesa utilizzata, sia essa quella ordinaria, sia quella semplificata prevista per le acquisizioni di beni e servizi in economia mediante il ricorso alla Cassa economale centrale, è conforme alle disposizioni contenute nella legge di contabilità regionale e nella delibera di Giunta n. 2416/2008.

14. Passando dagli aspetti di natura finanziaria a quelli più prettamente gestionali, specifici approfondimenti sono stati svolti in materia di organismi partecipati, spesa per il personale e controlli interni.

15. Come si evince dal conto del patrimonio, la Regione detiene partecipazioni dirette in ventotto organismi di natura societaria.

Il valore delle partecipazioni societarie al 31 dicembre 2012 ammonta a 92,60 mln di euro.

Stato di attuazione del processo di riordino delle partecipazioni societarie regionali, modello di *governance* prescelto, misure di contenimento della spesa adottate dalla Regione con riferimento alle società partecipate sono i profili tematici esaminati.

15.1. In relazione al primo profilo, la Regione, in attuazione dell'art. 49 l.r. 14/2010, ha svolto uno specifico monitoraggio per ciascuna delle società partecipate in via diretta, al fine di valutare la sussistenza delle condizioni previste sia dalle norme statutarie sia dalle disposizioni nazionali (art. 3, comma 27, l. 244/2007) che consentono il mantenimento delle partecipazioni in organismi societari. Tale attività di analisi è confluita in una relazione che la Giunta ha presentato all'Assemblea legislativa nel mese di febbraio 2012, dalla quale è emerso che tutte le partecipazioni potevano essere mantenute, fatta eccezione per le quote di partecipazione in due società pervenute alla Regione a seguito dello scioglimento di un'Azienda regionale. Si rivolge l'invito a procedere alla dismissione delle quote di partecipazione nelle predette società in ossequio alle disposizioni nazionali e regionali sopra richiamate e in attuazione di quanto rappresentato dalla Giunta all'Assemblea legislativa nell'audizione del febbraio 2012.

Nuove verifiche in tema di mantenimento di società strumentali erano state imposte anche alle regioni a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 4, comma 1, d.l. 95/2012. In ambito regionale era stata adottata una disposizione di legge (art. 44, comma 2, l. r. 19/2012) che aveva nuovamente affidato alla Giunta il compito di effettuare un'ulteriore attività ricognitiva. L'intervento della Corte costituzionale - che, con sentenza n. 23 luglio 2013 n. 229, ha ritenuto inapplicabile, alle regioni ad autonomia ordinaria, la norma che obbliga alla dismissione delle società strumentali - ha portato la Giunta a non formalizzare una proposta complessiva di riorganizzazione.

15.2. In relazione al modello di *governance*, la Regione Emilia-Romagna ha affidato i rapporti con le proprie società partecipate alle Direzioni generali competenti per materia le quali trovano poi il punto di raccordo e collaborazione tra direzione politica e direzione amministrativa all'interno del "Comitato di direzione", del quale fanno parte, ai sensi dell'art. 35 l.r. 26 novembre 2001, n. 43. Funzioni di coordinamento generale, di supporto tecnico e di coordinamento amministrativo per gli adempimenti informativi sono distribuite tra diverse Direzioni generali.

Il sistema scelto se, da un lato favorisce la specializzazione per materia, dall'altro, richiede che ciascuna Direzione Generale rappresenti in seno al Comitato di direzione la situazione delle società operanti nel settore di appartenenza, in modo da poter avere una visione complessiva di tutte le partecipazioni societarie dell'Ente, unitariamente considerato.

15.3. Specifica attività istruttoria è stata poi condotta sulle misure adottate dalla Regione per il contenimento della spesa delle società partecipate, con riferimento, in particolare, alle disposizioni contenute nell'art. 6 d.l. 78/2010, e art. 4 d.l. 95/2012. Pur trattandosi di obblighi che gravano su soggetti diversi

dall'Amministrazione regionale, si invita quest'ultima a vigilare sull'adempimento dei predetti obblighi da parte di ciascuna società partecipata.

16. Sono stati esaminati alcuni profili relativi alla gestione del personale regionale che comprende il personale della Giunta e dell'Assemblea legislativa.

Quanto ai dati sulla consistenza, nel 2012, a fronte di una dotazione organica complessiva, comprendente sia il personale non dirigenziale, sia quello dirigenziale, di 3.312 unità, il personale in servizio è di 2.976 unità.

I limiti di spesa ed assunzionali posti dal legislatore statale negli artt. 1, comma 557, l. 296/2006 e 76, comma 7, d.l. 112/2008 sono stati rispettati nell'esercizio finanziario preso in esame: la spesa impegnata è inferiore a quella del 2011; il rapporto di incidenza con la spesa corrente rispetta il parametro normativo del 50%, attestandosi al 10,83%; le assunzioni di nuovo personale nel 2012 sono state effettuate nel rispetto della disciplina statale in materia di *turn over*.

Quanto poi al limite di spesa per i contratti di lavoro a tempo determinato ed altre tipologie di lavoro flessibile (art. 9, comma 28, d.l. 78/2010), dai dati forniti dalla Regione è emerso che il rapporto tra gli impegni assunti nel 2012 e quelli del 2009 è, in termini percentuali, pari al 38,72%, inferiore al limite del 50% fissato *ex lege*.

Infine, è stato chiesto alla Regione di indicare le misure adottate per il contenimento della spesa di personale presso gli enti regionali. In proposito si richiama l'attenzione dell'Amministrazione circa l'importanza che, alla formulazione di atti di indirizzo anche di carattere generale, quali le delibere di Giunta, rivolte sia alle strutture organizzative interne sia a quelle esterne all'apparato regionale in senso stretto, segua una fase di verifica e riscontro del rispetto da parte di ciascun ente controllato delle disposizioni di legge richiamate nell'atto di indirizzo.

17. In relazione agli incarichi professionali a soggetti esterni sono stati forniti i dati relativi al numero di incarichi conferiti nel 2012 (in totale 79, di cui 22 per prestazioni professionali, 55 per collaborazioni anche di natura occasionale, 2 per servizi di architettura ed ingegneria) ed alla relativa spesa complessiva lorda (2,046 mln di euro).

Sono state altresì indicate le modalità con le quali la Regione, in ciascun esercizio finanziario, gestisce questo segmento di spesa anche ai fini del rispetto del tetto fissato dall'articolo 6, comma 7, d.l. 78/2010. Con delibera di Giunta sono individuati i tetti massimi entro i quali potranno essere assunti impegni per le seguenti tipologie di spesa: incarichi conferiti a persone fisiche, incarichi conferiti a persone giuridiche; relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza. Segue poi l'adozione di provvedimenti per la programmazione del fabbisogno di massima degli incarichi esterni che le Direzioni generali prevedono di conferire in ciascun esercizio finanziario. Dai dati forniti dalla Regione – che si riferiscono alle spese

finanziate con mezzi regionali, escludendo, viceversa, le spese finanziate con mezzi statali e dell'Unione europea – si ricava che gli impegni assunti nell'esercizio 2012 per le predette tipologie sono stati contenuti entro i rispettivi tetti di spesa.

18. E' stato, infine, esplorato il sistema dei controlli interni istituito dalla Giunta regionale.

Tale sistema, oltre a non avere né nelle norme statutarie, né nella fonte legislativa (artt. 52-56 l.r. 43/2001) una compiuta regolamentazione, non trova una disciplina organica e completa neanche negli atti adottati dalla Giunta.

Solo il *controllo amministrativo contabile* è disciplinato dettagliatamente e svolto con regolarità in maniera generalizzata su tutti gli atti.

Per il *controllo di gestione*, pur essendo stata individuata la struttura amministrativa responsabile delle procedure (*Servizio approvvigionamenti centri operativi, controllo di gestione*), mancano gli strumenti idonei (contabilità analitica, contabilità economico-patrimoniale) per poter svolgere il controllo su tutto l'apparato regionale, con effetti negativi anche sul controllo strategico e sul sistema di valutazione.

In relazione al *controllo strategico*, mentre risulta ben strutturata ed organizzata la fase di programmazione a medio termine, altrettanto non può dirsi per la fase di analisi successiva in termini di risultati conseguiti rispetto agli obiettivi strategici predefiniti. Il Servizio organizzazione e sviluppo e il Servizio statistica, secondo le informazioni riportate nella Relazione annuale del Presidente della Regione, sembrano svolgere una semplice attività di raccolta e rielaborazione dei dati forniti dalle varie Direzioni generali e vengono svolte rilevazioni statistiche solo su taluni indicatori relativi alla realizzazione di specifiche azioni.

Anche il disposto normativo (articolo 54, comma 3, l.r. 43/2001) che prevede la redazione da parte della Giunta di un rapporto pubblico sulle risultanze del controllo strategico sembra applicato solo in parte. Solo in alcuni DPEF (es: DPEF 2010) è riportato, peraltro in termini molto generali, un resoconto di tali risultati; su questo punto, nella citata Relazione annuale si precisa che è in fase di svolgimento un'attività di revisione dell'impianto del DPEF, a partire da quello relativo alle annualità 2013-2015, per migliorare il processo di consuntivazione.

19. Con specifica richiesta istruttoria è stato chiesto alla Regione di indicare le misure adottate per dare attuazione alle disposizioni contenute nell'articolo 2, comma 1, lett. a-n, d.l. 174/2012 in materia di riduzione dei costi della politica delle regioni.

I provvedimenti legislativi adottati in adempimento della citata disposizione statale sono stati le leggi regionali nn. 17 e 18 del 2012.

Con la l.r. n. 17 è stata data attuazione alla maggior parte delle disposizioni contenute nell'articolo 2, comma 1, d.l. cit., eccettuate quelle per le quali l'ordinamento regionale era già conforme³³.

Con la legge n. 18 la Regione ha dato attuazione alla previsione contenuta nell'articolo 14, comma 1, lett. e), d.l. 138/2011 che richiedeva l'istituzione del collegio dei revisori dei conti, quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente. La procedura di selezione, avviata con l'approvazione dell'avviso pubblico per la formazione dell'elenco regionale dei revisori dei conti (deliberazione Ufficio di Presidenza n.11/2013), si è conclusa con la nomina dei tre membri del collegio (deliberazione Assemblea legislativa n. 118 del 18 giugno 2013).

20. In conclusione, fermi restando i rilievi indicati nella presente relazione, si conferma, come per i passati esercizi, il giudizio complessivamente positivo sulla gestione finanziaria della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio 2012.

³³ Tra questi si annoverano l'articolo 6, d.l. 78/2010 che è stato attuato con gli artt. 40 l.r. 14/2010 e 1 l.r. 23/2010; l'articolo 9, comma 28, d.l. 78/2010 il cui adeguamento è avvenuto con delibere di Giunta n. 1014 e 1783 del 2011.