



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

2015



UDIENZA DEL 7 LUGLIO 2016



CORTE DEI CONTI

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER L'EMILIA-ROMAGNA**

**Relazione annessa alla decisione di parifica
sul rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per
l'esercizio finanziario 2015
(art. 1, comma 5, decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174,
conv. dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213)**

Presidente:

Carlo GRECO

Componenti:

Consigliere Massimo ROMANO (Relatore capitolo V)

Consigliere Italo SCOTTI

Consigliere Benedetta COSSU (Relatore)

1° Referendario Riccardo PATUMI (Relatore capitolo XIII)

1° Referendario Federico LORENZINI (Relatore capitolo XI)

Analisi economico-finanziaria:

Dott.ssa Annarita SINIGAGLIA coordinamento

Dott.ssa Maria TRUPPO

Dott. Giovanni GASTALDELLO

Sig.ra Laura VILLANI

Dott. Fabrizio COZZOLINO

Dott.ssa Annachiara REALE

Dott.ssa Elena GARATTONI

INDICE

1	INTRODUZIONE	11
1.1	Premessa	11
1.2	Il giudizio di parificazione del rendiconto generale delle regioni	12
1.3	Il contraddittorio con l'Amministrazione regionale.....	14
2	LA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA REGIONALE. IL BILANCIO DI PREVISIONE E L'ASSESTAMENTO 2015	17
2.1	L'ordinamento contabile regionale.....	17
2.2	Gli strumenti della programmazione finanziaria regionale	18
2.2.1	Il documento di politica economico-finanziaria 2015 e 2016.....	19
2.2.2	La legge finanziaria regionale	21
2.2.3	Il bilancio di previsione 2015 e pluriennale 2015-2017.....	22
2.2.3.1	L'esercizio provvisorio.....	22
2.2.3.2	La legge di approvazione del bilancio di previsione 2015 e pluriennale 2015-2017	24
2.2.4	Il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi.....	30
2.2.5	Il piano degli indicatori di bilancio	31
2.2.6	La legge di assestamento e le variazioni di bilancio	32
2.3	Gli equilibri di bilancio in sede di previsione e di assestamento.....	40
3	IL RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO DEI RESIDUI E ADEMPIMENTI CONSEQUENTI	44
3.1	Il riaccertamento straordinario dei residui	44
3.2	Gli adempimenti conseguenti.....	47
4	IL RENDICONTO GENERALE DELL'ESERCIZIO 2015	53
4.1	Il progetto di legge.....	53
4.2	I risultati della gestione di competenza	54
4.3	I risultati della gestione di cassa	56
4.4	I risultati della gestione dei residui	56
4.5	Il risultato di amministrazione	57
4.6	La scomposizione del risultato di amministrazione	59
4.6.1	I fondi accantonati	60

4.6.1.1	Il fondo crediti dubbia esigibilità.....	61
4.6.1.2	Il fondo residui perenti.....	64
4.6.1.3	Altri fondi accantonati.....	64
4.6.1.4	Il fondo per perdite societarie.....	65
4.6.1.5	Il fondo anticipazioni di liquidità	67
4.6.2	I fondi vincolati	70
4.6.3	I fondi destinati agli investimenti.....	70
4.7	La situazione finanziaria finale.....	70
5	LA GESTIONE DELLE ENTRATE.....	72
5.1	Le entrate regionali	72
5.2	Le entrate tributarie.....	76
5.3	Le entrate dei titoli II, III e IV	82
5.4	Gli indicatori finanziari sulle entrate	84
6	LA GESTIONE DELLA SPESA	87
6.1	La gestione della spesa regionale nel bilancio armonizzato.....	87
6.2	Gli impegni	89
6.3	I pagamenti.....	94
6.3.1	La tempestività dei pagamenti.....	95
6.4	Gli indicatori finanziari per l'analisi della spesa	97
6.5	La gestione da parte della Regione degli eventi sismici di maggio 2012.....	99
6.6	Le azioni di contenimento della spesa derivanti da disposizioni di leggi nazionali	102
7	I VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA: DAL PATTO DI STABILITA' INTERNO AL PAREGGIO DI BILANCIO.....	107
7.1	L'anticipazione del principio del pareggio di bilancio per le regioni a statuto ordinario al 2015	107
7.2	I patti regionalizzati.....	112
7.3	Patto verticale incentivato	113
7.4	Il patto orizzontale regionalizzato	114
7.5	Patto di stabilità territoriale per i comuni colpiti dal sisma	117
8	LA GESTIONE DEI RESIDUI.....	118
8.1	Premessa.....	118
8.2	L'attività di riaccertamento	118

8.3	I residui attivi	120
8.4	I residui passivi	121
8.5	I residui perenti: consistenza e grado di copertura.....	122
9	LA GESTIONE DI CASSA E LE ANTICIPAZIONI DI TESORERIA.....	124
10	L'INDEBITAMENTO REGIONALE.....	126
10.1	I vincoli dell'indebitamento regionale	126
10.2	L'indebitamento regionale alla luce della disciplina contenuta nel d.lgs. n. 118/2011 e successive modificazioni in materia di armonizzazione contabile.....	127
10.3	Le nozioni di indebitamento e di spesa di investimento	128
10.4	Consistenza e composizione dell'esposizione debitoria e relativi oneri finanziari.	131
10.5	Il limite alla capacità di indebitamento	135
10.6	Gli strumenti di finanza derivata	138
10.7	Le garanzie prestate a favore di terzi	141
10.8	I debiti a breve termine	142
11	LE PARTECIPAZIONI REGIONALI.....	144
11.1	L'aggiornamento del quadro normativo e relativa attuazione da parte della Regione Emilia-Romagna.	144
11.2	L'evoluzione del modello di governance	151
11.3	Il sistema delle partecipate regionali.....	154
11.4	La composizione delle partecipazioni dirette in società di capitali.....	157
11.5	Le risorse finanziarie.....	161
11.6	I risultati economici negli organismi partecipati	164
12	LA SPESA DEL PERSONALE.....	167
12.1	Premessa	167
12.2	La consistenza	168
12.3	La dirigenza regionale.....	171
12.3.1	I dirigenti a tempo determinato.....	171
12.4	Il rispetto dei vincoli in materia di personale	173
12.4.1	I vincoli alla spesa di personale.....	173
12.5	I vincoli assunzionali	175
12.6	La riduzione della spesa per il personale ex art. 1, comma 557, l. 296/2006.....	177
12.7	L'incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente	177

12.8	Il rispetto delle disposizioni in materia di turn over	178
12.9	La contrattazione decentrata	180
12.9.1	1. Il trattamento accessorio del personale dirigenziale	180
12.9.2	Il trattamento accessorio del personale del comparto	182
12.9.3	La contabilizzazione delle risorse per il trattamento accessorio per il 2015.....	186
12.9.4	I rapporti di lavoro flessibile	186
12.9.5	La spesa per il personale degli enti regionali	188
13	INCARICHI PROFESSIONALI ESTERNI	193
13.1	Disciplina generale.....	193
13.1.1	Disciplina regionale.....	194
13.1.1.1	Disciplina approvata dalla Giunta regionale.....	194
13.1.1.2	Disciplina approvata dall'Assemblea legislativa.....	198
13.2	Aspetti contabili.....	199
13.2.1	Il rispetto dei limiti di spesa	202
13.2.1.1	Il rispetto dei limiti di spesa da parte della Giunta regionale	203
13.2.1.2	Il rispetto dei limiti di spesa da parte dell'Assemblea legislativa.....	206
13.3	Gli incarichi conferiti.....	209
13.3.1	Gli incarichi conferiti dalla Giunta regionale	209
13.3.1.1	Incarichi legali	210
13.3.2	Gli incarichi conferiti dall'Assemblea legislativa.....	211
13.3.3	Motivazione degli incarichi.....	213
14	IL CONTO DEL PATRIMONIO	214
14.1	Il conto generale del patrimonio	214
14.2	Il patrimonio immobiliare	217
14.2.1	Il piano di dismissione del patrimonio immobiliare.....	219
15	I CONTROLLI INTERNI.....	222
15.1	Premessa.....	222
15.2	Il sistema dei controlli interni.....	222
15.3	Il controllo di regolarità amministrativa e contabile.....	223
15.4	Controllo di gestione.....	223
15.5	Il controllo strategico	224

15.6	La valutazione della dirigenza	224
16	LA SANITÀ REGIONALE.	227
16.1	Premessa.	227
16.2	La programmazione finanziaria nazionale.....	228
16.3	La programmazione finanziaria regionale.	229
16.4	Il fondo per l’acquisto di medicinali innovativi.....	231
16.5	Le entrate.....	233
16.6	I trasferimenti agli enti del Servizio sanitario regionale.....	235
16.7	L’attuazione dei principi sull’armonizzazione dei sistemi contabili ai sensi del titolo II d.lgs. n. 118/2011	237
16.7.1	La trasparenza dei conti sanitari.....	237
16.7.2	Gestione sanitaria accentrata (GSA).....	239
16.8	La spesa farmaceutica regionale	243
16.9	I risultati di gestione 2015 delle aziende che compongono il Servizio sanitario regionale e modalità di raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario.....	244
16.10	Il costo del personale	247
16.11	Consulenze e collaborazioni autonome.....	250
16.12	. I tempi di pagamento delle Aziende del Servizio sanitario Regionale	253
16.13	Il disavanzo pregresso del Servizio sanitario regionale.	254
16.14	La copertura dei rischi derivanti da responsabilità civile negli enti del Servizio sanitario regionale.....	255
	L’accantonamento complessivo effettuato nel 2015 è pari a euro 15.519.299.....	257
17	Conclusioni	258
18	Indice delle tabelle	287

1 INTRODUZIONE

1.1 Premessa

Il giudizio di parificazione del rendiconto generale per il 2015 della Regione Emilia-Romagna si riferisce ad un esercizio finanziario caratterizzato dalla circostanza che i primi quattro mesi sono stati gestiti mediante il ricorso all'istituto dell'esercizio provvisorio, dall'applicazione per la prima volta della disciplina di cui al d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 e s.m.i., nonché dalla coesistenza di due modelli di schemi contabili rappresentati da quelli previsti dalla vecchia disciplina che hanno conservato valore a tutti gli effetti giuridici, in particolare, quello autorizzatorio, ed i nuovi schemi adottati solo a fini conoscitivi.

La decisione di ricorrere alla gestione dei primi quattro mesi mediante l'esercizio provvisorio è stata giustificata dall'impossibilità di approvare il bilancio di previsione, strumento necessario per autorizzare la gestione finanziaria della Regione, entro il 31 dicembre 2014 a seguito delle dimissioni del Presidente della Regione nel luglio del 2014 e dell'insediamento della nuova Giunta, a seguito delle elezioni avvenute il 24 novembre 2014, solo alla fine del mese di dicembre 2014.

Il 2015 rappresenta il primo anno di applicazione della disciplina sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio introdotta dal d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i.

Tra le novità più significative si segnalano: il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi al 31.12.2014, operazione necessaria al fine di adeguare le poste di entrata e di spesa già contabilizzate nei bilanci degli esercizi precedenti al nuovo principio della competenza finanziaria potenziata, la costituzione del fondo pluriennale vincolato di parte corrente e di parte capitale, la rideterminazione del risultato di amministrazione all'esito dell'operazione di riaccertamento straordinario dei residui, la costituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità.

Infine, in relazione al terzo aspetto sopra indicato, il 2015 si caratterizza per essere stato un esercizio nel quale oltre agli schemi di bilancio di previsione e di rendiconto con funzione autorizzatoria, che sono rimasti quelli previsti dalla vecchia disciplina contabile, sono stati predisposti anche bilanci con funzione conoscitiva.

Di tutti questi aspetti si tratterà più diffusamente nel prosieguo della presente relazione.

1.2 Il giudizio di parificazione del rendiconto generale delle regioni

Come già ricordato nelle precedenti relazioni allegate ai giudizi di parificazione degli esercizi passati¹, il predetto giudizio, costituisce al pari di quello che le Sezioni Riunite delle Corti dei conti svolgono entro la fine di giugno di ogni anno sul rendiconto generale dello Stato, un'attività di controllo che le Sezioni regionali sono chiamate a svolgere dal 2012.

L'articolo 1, comma 5, d.l. cit. prevede, infatti, l'estensione del giudizio di parificazione ai rendiconti generali delle regioni, mediante un rinvio dinamico alle disposizioni che disciplinano l'omologo giudizio sul rendiconto generale dello Stato (artt. 39-41 R.D. 1214/1934).

Il giudizio di parificazione si compone di una '*fase istruttoria*' nell'ambito della quale si acquisiscono presso l'amministrazione dati ed informazioni di natura finanziaria e gestionale e di una '*fase decisionale*' nella quale, in udienza pubblica, la Sezione regionale di controllo, dopo aver verificato la conformità dei dati del rendiconto agli stanziamenti del bilancio di previsione e del suo assestamento, parifica, nella componente del conto del bilancio e del conto del patrimonio, il rendiconto generale della regione, mediante una vera e propria decisione che rende certi ed immutabili i dati in esso contenuti.

Partecipa in entrambe le fasi il Procuratore Regionale: in quella istruttoria riceve tutte le richieste formulate dalla Sezione all'amministrazione regionale e tutte le relative risposte e in quella decisionale è parte del giudizio, legittimato *ex lege* ad intervenire.

Alla '*decisione di parificazione*' 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 funzione del giudizio di parificazione è quella di fornire al Parlamento e 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.).

¹ Deliberazioni n. 201/2014/PARI e n.122/2015/PARI della Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna.

Dal punto di vista temporale, il giudizio di parificazione si 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).

Sul punto si segnala che, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 118/2011, come modificato dall'articolo 1, lett. t), d. lgs. n. 126/2014, le regioni devono approvare il rendiconto entro il 31 luglio dell'esercizio successivo, con preventiva presentazione del progetto di legge da parte della Giunta entro il 30 aprile, per consentire la parifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. Il progetto di legge sul rendiconto dell'esercizio 2015 è stato presentato dalla Giunta regionale all'Assemblea legislativa il 28 aprile 2016.

Le linee di orientamento già fornite dalle Sezioni centrali della Corte dei conti (cfr. SS.RR. 7/QMIG/2013 e Sez. aut. 9/2013/INPR e 14/2014/INPR) per i primi giudizi di parificazione svolti in ambito regionale continuano a costituire validi elementi di supporto anche per il giudizio di parificazione per l'esercizio 2015. In particolare, è stata confermata l'importanza del principio del contraddittorio nell'intero svolgimento dell'attività istruttoria condotta dalla Sezione regionale di controllo, sia per assicurare il costante dialogo con l'ente controllato, sia per consentire il concorso fattivo del Procuratore regionale. L'udienza di parificazione rappresenta, infatti, la formalizzazione di un confronto pienamente svolto e sostanzialmente completato nel corso dell'istruttoria. E' stata poi messa in evidenza la necessità di monitorare il grado di riscontro fornito alle osservazioni formulate dalla Sezione regionale in occasione della parifica del precedente esercizio finanziario (cd. *follow up*), nonché la possibilità di procedere a stime dell'attendibilità ed affidabilità degli aggregati contabili mediante campionamento statistico numerico (cd. *déclaration de assurance* - DAS). Le rilevanti novità che i nuovi principi sull'armonizzazione contabile hanno portato nel primo esercizio di applicazione del d.lgs. n. 118/2001 e s.m.i., unitamente all'esigenza di svolgere il giudizio di parificazione in tempo utile per consentire all'Assemblea legislativa di approvare il progetto di legge di rendiconto entro la fine di luglio costituiscono circostanze sulla base delle quali la Sezione ha ritenuto di non svolgere, per il 2015, stime

sull'attendibilità e affidabilità dei dati contabili inseriti nel progetto di legge sul rendiconto generale.

Nella presente relazione si è tenuto conto di quanto emerso sia nella relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2015, sia nel questionario sul bilancio di previsione 2015 predisposti rispettivamente sulla base delle Linee guida approvate dalla Sezione Autonomie con delibera n. 17/SEZAUT/2016/INPR e delibera n. 6/SEZAUT/2015/INPR.

1.3 Il contraddittorio con l'Amministrazione regionale

L'attività istruttoria propedeutica allo svolgimento del giudizio di parificazione è stata condotta dalla Sezione di controllo e si è svolta, come accennato in premessa, con note istruttorie mediante le quali è stato richiesto alle strutture regionali, in particolare al Servizio Bilancio e Finanze, 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 di informazioni e documenti inviati e/o ricevuti dalla Regione sono stati trasmessi tempestivamente alla Procura regionale.

La relazione istruttoria da anettere al giudizio di parificazione è stata trasmessa all'Amministrazione regionale ed è stato fissato un incontro conclusivo per consentire alla stessa di presentare eventuale controdeduzioni. Alle audizioni e all'incontro per il contraddittorio finale ha partecipato il Procuratore regionale, o un suo rappresentante.

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

- 14 aprile 2016: richiesta istruttoria sul conferimento di incarichi di collaborazione occasionale, di studio, ricerca e consulenza e di patrocinii legali affidati nel 2015;
- 15 aprile 2016: richiesta istruttoria in merito alla cessione o acquisizione di partecipazioni in organismi societari e fondazioni intervenute nell'arco temporale 1 gennaio 2015-31 marzo 2016;
- 28 aprile 2016: 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;
- 5 maggio 2016: richiesta istruttoria in materia di organismi partecipati;

- 10 maggio 2016: richiesta istruttoria di approfondimento in materia di incarichi di collaborazione occasionale, di studio, ricerca e consulenza e di patrocini legali;
- 10 maggio 2016: richiesta istruttoria in materia di programmazione e gestione sanitaria insieme alla quale sono state trasmesse tabelle con richiesta di inserimento di dati, prevalentemente di natura finanziaria;
- 11 maggio 2016: richiesta di integrazione istruttoria su alcuni profili in materia di organismi partecipati;
- 23 maggio 2016: richiesta istruttoria alla Giunta regionale in materia di incarichi di collaborazione occasionale, di studio, ricerca e consulenza e di patrocinio legale e in materia dei relativi limiti di spesa;
- 23 maggio 2016: richiesta istruttoria alla Assemblea Legislativa in materia di incarichi di collaborazione occasionale, di studio, ricerca e consulenza e di patrocinio legale e in materia dei relativi limiti di spesa;
- 24 maggio 2016: richiesta di integrazione istruttoria su alcuni profili in materia di organismi partecipati;
- 24 maggio 2016: richiesta della relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2015;
- 30 maggio 2016: richiesta istruttoria in materia di incarichi professionali;
- 31 maggio 2016: richiesta di integrazione istruttoria su alcuni profili in materia di organismi partecipati;
- 6 giugno 2016: richiesta istruttoria in materia di incarichi professionali;
- 7 giugno 2016: richiesta istruttoria in materia di incarichi professionali;
- 7 giugno 2016: audizione con il Responsabile del Servizio Bilancio e con il dirigente preposto al Presidio tecnico specialistico in materia di Bilancio su tematiche di natura finanziaria; la richiesta di audizione è stata preceduta dall'invio di una nota nella quale sono stati indicati i punti oggetto di approfondimento;
- 17 giugno 2016: richiesta istruttoria in materia di gestione sanitaria;
- 17 giugno 2016: audizione con il Responsabile del Servizio Organizzazione e Sviluppo su tematiche relative alla spesa del personale; la richiesta di audizione è

stata preceduta dall'invio di una nota nella quale sono stati indicati i punti oggetto di approfondimento;

- 20 giugno 2016: audizione con il Responsabile della Direzione generale dell'Assemblea Legislativa regionale e con il Gabinetto della Giunta regionale su tematiche relative alla spesa per incarichi professionali; la richiesta di audizione è stata preceduta dall'invio di una nota nella quale sono stati indicati i punti oggetto di approfondimento;
- 24 giugno 2016: invio della relazione istruttoria al Presidente della Regione ed alle Direzioni generali interessate;
- 30 giugno 2016: incontro per il contraddittorio finale con i rappresentanti dell'Amministrazione per la presentazione di eventuali controdeduzioni ed osservazioni.

2 LA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA REGIONALE. IL BILANCIO DI PREVISIONE E L'ASSESTAMENTO 2015

2.1 L'ordinamento contabile regionale

Il d.lgs. 23 giugno 2011, n. contiene al capo IV la disciplina sull'ordinamento finanziario e contabile delle regioni.

Tale disciplina, ai sensi dell'articolo 80 d.lgs. cit., ove non diversamente previsto, si applica a decorrere dall'esercizio finanziario 2015.

L'articolo 1, ultimo periodo, d.lgs. cit. prevede che, a decorrere dal 1 gennaio 2015, cessano di avere efficacia le disposizioni legislative regionali incompatibili; l'articolo 77, comma 1, lett. c) abroga, a decorrere dal 1 gennaio 2015, il decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 concernente i principi fondamentali e le norme di coordinamento in materia di armonizzazione dei bilanci e della contabilità delle regioni, sulla cui base la Regione aveva adottato la legge regionale n. 40/2001 che declinava, in ambito regionale, la disciplina di principio contenuta nella legge statale.

In tale mutato quadro legislativo si deve anche tenere presente che la legge costituzionale n. 1 del 2012, nel modificare l'articolo 117 della Cost. lett. e), ha attratto la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

L'ordinamento contabile della Regione è, pertanto, disciplinato dal d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i., dai principi contabili generali ed applicati in esso contenuti o nei relativi allegati, ma non più dalla legge regionale n. 40/2001 emanata sulla base della vecchia disciplina statale contenente i principi di cui al d.lgs. 76/2000, se non nei limiti del rapporto di non incompatibilità tra disciplina legislativa regionale e nuova disciplina armonizzata.

L'esercizio finanziario 2015 è da considerarsi un esercizio di "transizione" in quanto gli schemi di bilancio con funzione autorizzatoria sono quelli adottati secondo la disciplina previgente, mentre i nuovi schemi di bilancio redatti secondo i modelli (allegati 9 e 10, rispettivamente, per il bilancio di previsione finanziario e per il rendiconto della gestione) di cui al d.lgs. n. 118/2011 li affiancano, per il predetto esercizio, solo ai fini conoscitivi.

L'articolo 11, comma 12, d.lgs. cit. prevede, infatti, che nel 2015 *"le regioni e gli enti locali adottano gli schemi di bilancio e di rendiconto vigenti nel 2014, che conservano valore a tutti gli effetti giuridici e, anche con riguardo alla funzione autorizzatoria, ai quali affiancano quelli previsti dal comma 1 (i.e. i nuovi schemi redatti sulla base degli allegati 9 e 10 citati)*

cui è attribuita funzione conoscitiva. Il bilancio pluriennale 2015-2017 adottato secondo lo schema vigente nel 2014 svolge funzione autorizzatoria. Il comma 13 prevede, inoltre, che “il bilancio di previsione e il rendiconto relativi all’esercizio 2015 predisposti secondo gli schemi di cui agli allegati 9 e 10 sono allegati ai corrispondenti documenti contabili aventi natura autorizzatoria”. L’adozione del bilancio consolidato (art. 11-bis, comma 4) e l’affiancamento della contabilità economico patrimoniale (art. 3, comma 12) possono essere rinviati, per gli enti che non hanno partecipato al periodo della sperimentazione², al 2017, con riferimento all’esercizio 2016.

In relazione all’emanazione di una disciplina regionale, di fonte regolamentare, in materia contabile, in sede istruttoria, è stato rappresentato che si tratta di un obiettivo strategico previsto nel DEFR 2016, che la Regione intende realizzare mediante la disciplina dell’assetto organizzativo delle competenze e delle responsabilità, considerato che il decreto legislativo stesso e i principi contabili generali e applicati sono già molto dettagliati. Il procedimento di predisposizione del regolamento è stato condizionato anche dal processo di riorganizzazione in atto nella Regione e, in particolare, da un provvedimento adottato alla fine del 2015 (DGR 2189 del 21/12/2015) avente ad oggetto le linee di indirizzo per la riorganizzazione della macchina regionale e da due delibere attuative adottate nei primi mesi del 2016 (DGR 270 e 622 del 2016). Con delibera di Giunta n. 104 del 1 febbraio 2016 sono state dettate le disposizioni transitorie per le variazioni del bilancio di previsione.

2.2 Gli strumenti della programmazione finanziaria regionale

L’allegato n. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011, così come modificato dai successivi d.lgs. n. 126/2014 e dal D.M. del 20 maggio 2015, è dedicato al principio contabile applicato della programmazione di bilancio.

Secondo quanto stabilito dal punto 4.1 “*gli strumenti di programmazione delle regioni sono i seguenti:*

² Il periodo dell’applicazione in via sperimentale dei nuovi principi della contabilità armonizzata da parte degli enti territoriali che vi hanno aderito, inizialmente previsto per il biennio 2012-2013 (cfr. art. 36, comma 1, d.lgs. 118/2011 e art. 1 DPCM 28.12.2011) è stato prolungato di un anno (2014) dall’articolo 9, comma 1, d.l. 31 agosto 2013, n. 102, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 28 ottobre 2013, n. 124.

- a) entro il 30 giugno di ciascun anno la Giunta regionale presenta al Consiglio il Documento di economia e finanza regionale (DEFER) per le conseguenti deliberazioni;
- b) la Nota di aggiornamento del DEFER, da presentare al Consiglio entro 30 giorni dalla presentazione della Nota di aggiornamento del DEF nazionale per le conseguenti deliberazioni e comunque non oltre la data di presentazione sul disegno di legge di bilancio;
- c) il disegno di legge di stabilità regionale, da presentare al Consiglio entro il 31 ottobre di ogni anno e comunque non oltre 30 giorni dalla presentazione del disegno di legge di bilancio dello Stato;
- d) il disegno di legge di bilancio, da presentare al Consiglio entro il 31 ottobre di ogni anno e comunque non oltre 30 giorni dall'approvazione del disegno di legge di stabilità dello Stato;
- e) il piano degli indicatori di bilancio, approvato dalla giunta entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio di previsione e dall'approvazione del rendiconto e comunicato al Consiglio;
- f) il disegno di legge di assestamento del bilancio, presentato al Consiglio entro il 30 giugno di ogni anno;
- g) gli eventuali disegni di legge di variazione di bilancio;
- j) gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di bilancio, da presentare al Consiglio entro il mese di ottobre di ogni anno;
- k) gli specifici strumenti di programmazione regionale formulati in attuazione di programmi statali, comunitari e regionali e definiti nelle specifiche normative regionali in materia di programmazione generale e settoriale.

Il rendiconto della gestione conclude il sistema di bilancio, da approvarsi entro il 30 aprile dell'anno successivo all'esercizio di riferimento da parte della Giunta, ed entro il 31 luglio da parte del Consiglio”.

2.2.1 Il documento di politica economico-finanziaria 2015 e 2016

L'articolo 36, comma 2, d. lgs. n. 118/2011, ha reso obbligatoria la predisposizione del Documento di economia e finanza regionale (DEFER).

Tale documento definisce il sistema di programmazione delle regioni garantendo un forte raccordo con il processo di programmazione economico-finanziaria dello Stato, a sua volta integrato nel ciclo di programmazione europeo. Le linee programmatiche in esso

tracciate orientano le successive deliberazioni della giunta e dell'assemblea legislativa e costituiscono il presupposto del controllo strategico.

Con riferimento al periodo di programmazione decorrente dall'esercizio 2015, le Regioni che non hanno partecipato alla sperimentazione, non sono tenute alla predisposizione del DEFR e adottano il documento di programmazione previsto dall'ordinamento contabile regionale vigente nell'esercizio 2014.

La Giunta tuttavia, in concomitanza con l'inizio del mandato di governo, ha scelto di anticipare in via sperimentale la predisposizione del DEFR 2015, che è stato adottato con delibera n. 255 del 16 marzo 2015 e successivamente approvato dall'Assemblea legislativa con delibera 11 del 28 aprile 2015.

Il Documento ha tratto fondamento principalmente dal Programma di mandato presentato il 26 gennaio 2015 dal Presidente neo eletto all'Assemblea legislativa; la sua predisposizione anticipata ha consentito di definire, già dal primo anno della legislatura, gli obiettivi strategici che l'azione regionale intende conseguire e quindi dell'impianto del controllo strategico per una valutazione dei risultati conseguiti.

Il Documento è stato articolato in una prima parte di rappresentazione degli scenari – internazionale, europeo, nazionale e regionale - in cui calare l'azione di governo; sono state inoltre fornite informazioni sull'assetto istituzionale dell'Ente e in particolare sulla struttura organizzativa, sul personale e sul sistema delle partecipate. Nella seconda parte sono stati definiti gli obiettivi ed esplicitati i risultati attesi, in termini di indicatori, sia con riferimento all'anno in corso che al triennio coincidente con l'arco temporale del bilancio e all'intera legislatura.

Con riferimento ai tempi previsti per il ciclo di programmazione finanziaria regionale per l'esercizio 2015, non sono stati riscontrati ritardi considerato che il DEFR 2015 è stato adottato spontaneamente non essendo previsto né dalle norme sull'ordinamento contabile regionale né dalle norme statutarie.

La mancata approvazione della rendicontazione al primo DEFR - giustificata dalla Regione con la sua introduzione nel 2015 solo in via sperimentale e rinviata al secondo semestre del 2016 - non ha consentito ad oggi alla Sezione di esaminare il livello di raggiungimento degli obiettivi fissati.

Il paragrafo 5 dell'allegato 4/1 al d.lgs. n.118/2011 e s.m.i. avente ad oggetto il principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio prevede che il Documento debba essere presentato dalla Giunta Regionale all'Assemblea Legislativa entro il 30 giugno di ogni anno; con riferimento al periodo di programmazione 2016-2018, il Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 7 luglio 2015 ha posticipato tale termine al 31 ottobre 2015.

In linea con la modifica apportata al dettato normativo, il DEFR 2016 è stato approvato nei tempi previsti con delibera di Giunta regionale n. 1632 del 29 ottobre 2015; l'Assemblea Legislativa ha approvato il documento con delibera n. 52 del 21 dicembre 2015.

Il DEFR 2016 si è arricchito, rispetto alla versione proposta per il 2015, di diverse sezioni in particolare sul Patto di stabilità, sui vincoli alla finanza regionale e di approfondimenti in ordine al sistema di governo locale e di finanza territoriale. Di rilevante interesse è la terza parte del Documento che delinea gli indirizzi strategici assegnati singolarmente alle società controllate o partecipate e agli enti strumentali della Regione.

2.2.2 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.

Tra le novità introdotte dal d.lgs. n.118/2011 e s.m.i. è stato previsto, al punto 7 dell'allegato 4/1 che *“le regioni adottano una legge di stabilità regionale, contenente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio di previsione”*³.

³ La prima legge di stabilità regionale è quella relativa all'esercizio 2016, l.r. 29 dicembre 2015, n.23.

E' stata altresì prevista la possibilità di introdurre negli ordinamenti contabili regionali la previsione di progetti di legge collegati con cui disporre “*modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative regionali aventi riflessi sul bilancio per attuare il DEFR*”.

A tale facoltà ha fatto ricorso per la prima volta in sede di assestamento del bilancio 2015 la Giunta regionale che, in considerazione della stretta colleganza dei provvedimenti, ha ravvisato l'opportunità di presentare all'Assemblea legislativa la proposta di legge con cui sono disposte modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative regionali per attuare il DEFR, affinché fosse esaminata e discussa insieme al progetto di legge di assestamento e provvedimento generale di variazione del Bilancio di previsione.

In coerenza con il d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i. con riferimento al ciclo di bilancio 2015, sono state adottate:

- la legge regionale 30 aprile 2015, n.2 “Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2015” che detta disposizioni finalizzate a rendere più efficace l'azione amministrativa nel conseguimento degli obiettivi fissati dal Documento di economia e finanza regionale (DEFR 2015);
- la legge finanziaria regionale 30 aprile 2015, n. 3 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale di previsione 2015 e del bilancio pluriennale 2015-2017” in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione e del bilancio pluriennale 2015-2017⁴;
- la legge regionale 21 ottobre 2015, n.17 “Disposizioni collegate alla legge di assestamento ed al provvedimento generale di variazione del bilancio di previsione della regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2015 e del bilancio pluriennale 2015-2017” con cui sono state disposte modifiche e integrazioni a disposizioni legislative regionali per un miglior conseguimento degli obiettivi fissati dal documento di economia e finanza regionale (DEFR 2015).

2.2.3 Il bilancio di previsione 2015 e pluriennale 2015-2017

2.2.3.1 L'esercizio provvisorio

A causa del rinnovo degli organi elettivi regionali a seguito delle elezioni avvenute il 23

⁴ Nel ciclo di programmazione 2015 la legge regionale 30 aprile 2015, n.2 contenente il quadro di riferimento finanziario per il periodo 2015-2017 non assume formalmente il nome di legge di stabilità regionale bensì di legge finanziaria. La prima legge di stabilità regionale viene adottata nel 2015 con riferimento al ciclo di programmazione 2016-2018 (legge regionale 29 dicembre 2015, n.23).

novembre 2014 e del successivo insediamento a fine dicembre 2014 della nuova Assemblea legislativa, non è stato possibile approvare il bilancio di previsione entro il 31 dicembre 2014 in conformità ai tempi previsti dallo Statuto e dalla legge di contabilità regionale (cfr. artt. 10 e 40 l.r. 40/2001).

Pertanto, in discontinuità con gli esercizi precedenti, la Regione, al fine di evitare vuoti gestionali, ha fatto ricorso all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione 2015 autorizzato con legge regionale 18 novembre 2014, n.25.

L'articolo 11, comma 16, d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i. prevede che, in caso di esercizio provvisorio nell'esercizio 2015, le Regioni applichino la relativa disciplina vigente nel 2014.

Ai sensi della legge regionale n. 40 del 15 novembre 2001 l'esercizio provvisorio è autorizzato con legge, per periodi non superiori ai quattro mesi, sulla base dell'ultimo bilancio approvato. Sono autorizzati accertamento e riscossione delle entrate, nonché impegno e pagamento delle spese limitatamente, per quanto concerne le spese, ad un dodicesimo dello stanziamento di ciascuna unità previsionale di base, per ciascun capitolo di spesa ad essa appartenente, per ogni mese di esercizio provvisorio, ovvero nei limiti della maggior spesa necessaria ove si tratti di spese tassativamente regolate dalla legge e non suscettibili di impegno e pagamento frazionato.

Nel corso dell'esercizio provvisorio 2015 sono state gestite in eccedenza rispetto al predetto limite le seguenti tipologie di spese obbligatorie:

- spese connesse al trattamento economico del personale regionale della Giunta e dell'Assemblea Legislativa complessivo degli oneri previdenziali, contributivi, di quiescenza e imposta IRAP;
- spese per indennità ed espletamento mandato dei componenti della Giunta regionale, del Presidente e degli Assessori;
- spese inerenti al Fondo pensione Perseo;
- spese per accertamenti sanitari;
- oneri finanziari derivanti dal subentro della Regione nella titolarità dei contributi pluriennali concessi ai Comuni;
- interessi passivi e rimborsi delle anticipazioni di liquidità dallo Stato a valere sul "Fondo anticipazione di liquidità di cui all'art. 3 del D.L. n.35 del 2013".

2.2.3.2 La legge di approvazione del bilancio di previsione 2015 e pluriennale 2015-2017

Il bilancio annuale di previsione 2015 e pluriennale 2015-2017, predisposto dal Servizio bilancio e finanze della Direzione generale risorse finanziarie e patrimonio, è stato presentato dalla Giunta al Consiglio in data 16 marzo 2015 e approvato con l.r. 30 aprile 2015, n. 4.

L'Organo di revisione ha espresso parere favorevole in data 7 aprile 2015.

Il bilancio pluriennale rappresenta il quadro delle risorse che la Regione prevede di acquisire e di impiegare nel triennio considerato. 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 stessi obiettivi previsti in sede di programmazione.

Il bilancio pluriennale 2015-2017 è stato approvato con l'art. 3 l.r. del 30 aprile 2015, n. 4 in conformità a quanto previsto dall'art.5, comma 2, l.r. 40 del 2001 sull'ordinamento contabile della Regione.

In base a quanto disposto dall'art.11, comma 12, d.lgs. n.118/2011 e s.m.i. il bilancio pluriennale svolge funzione autorizzatoria alla riscossione delle entrate e all'esecuzione delle spese.

Lo schema di bilancio adottato nel 2015 è quello vigente nel 2014 e conserva valore a tutti gli effetti giuridici, anche con riguardo alla funzione autorizzatoria (art. 11, comma 12 d.lgs. n.118/2011 e s.m.i.).

Per tale ragione le tabelle di seguito esposte sono state elaborate sulla base della classificazione delle entrate e delle spese adottata nel bilancio autorizzatorio.

Al bilancio di previsione autorizzatorio, è stato affiancato, a soli fini conoscitivi, lo schema di bilancio di previsione finanziario previsto dall'art. 11, commi 1 e 12, del d.lgs. n.118/2011 e s.m.i., costituito dalle previsioni delle entrate e delle spese, di competenza e di cassa del primo esercizio, dalle previsioni delle entrate e delle spese di competenza degli esercizi successivi, dai relativi riepiloghi, e dai prospetti riguardanti il quadro generale riassuntivo e gli equilibri.

Risultano inoltre allegati i seguenti prospetti contabili previsti dall'art.11, comma 3, d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i.:

- 1) il prospetto esplicativo del presunto risultato di amministrazione;
- 2) il prospetto concernente la composizione, per missioni e programmi, del fondo pluriennale vincolato per ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione;
- 3) il prospetto concernente la composizione del fondo crediti di dubbia esigibilità per ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione;
- 4) il prospetto dimostrativo del rispetto dei vincoli di indebitamento;
- 5) la nota integrativa redatta secondo le modalità previste dal comma 5.

Per la predisposizione del bilancio a fini conoscitivi è stato necessario provvedere alla riclassificazione dei capitoli di entrata e di spesa sulla base di quanto previsto dagli art. 14 e 15 d.lgs. n.118/2011 e s.m.i.

Le entrate sono ripartite in titoli (ora 9 anziché i sei titoli precedentemente individuati), definiti secondo la fonte di provenienza, e in tipologie, secondo la natura delle entrate.

Le spese si articolano in missioni, che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici, e in programmi che rappresentano gli aggregati omogeni di attività volte a perseguire gli obiettivi definiti nelle missioni. I programmi si articolano in titoli di spesa (ora 7 anziché i quattro titoli precedentemente individuati) e in macroaggregati.

A decorrere dal 2016 i nuovi schemi di bilancio assumeranno valore a tutti gli effetti giuridici, anche con riguardo alla funzione autorizzatoria.

La tabella che segue mostra le previsioni iniziali in termini di competenza e di cassa per l'esercizio 2015.

Tabella n. 1

PREVISIONI INIZIALI ESERCIZIO 2015				
(Importi in milioni di euro)				
	PREV. INIZIALI COMPETENZA	PERCENTUALE SUL TOTALE	PREV. INIZIALI CASSA	PERCENTUALE SUL TOTALE
ENTRATE				
FONDO CASSA		0,00%	481,62	2,77%
AVANZO DI AMMINISTRAZIONE	1.001,11	5,78%		0,00%
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO DI PARTE CORRENTE	0,00	0,00%		0,00%
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO DI PARTE CAPITALE	0,00	0,00%		0,00%
Titolo I - Entrate derivanti da tributi propri della Regione, dal gettito di tributi erariali o di quote di esso devolute alla Regione	9.556,13	55,19%	9.953,65	57,17%
Titolo II - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti di parte corrente dell'Unione Europea, dello Stato e di altri soggetti	419,94	2,43%	523,11	3,00%
Titolo III - Entrate extratributarie	266,23	1,54%	265,44	1,52%
Titolo IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasformazione di capitale, da riscossione di crediti e da trasferimenti in conto capitale	34,35	0,20%	103,29	0,59%
Titolo V - Entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie	2.166,49	12,51%	2.191,49	12,59%
Titolo VI - Entrate per contabilità speciali	3.869,27	22,35%	3.892,59	22,36%
TOTALI	17.313,51	100,00%	17.411,20	100,00%
SPESE				
SALDO NEGATIVO esercizio precedente	1.594,27	9,21%		0,00%
PARTE 1	11.849,97		12.720,55	
Area di intervento 1 - Organi istituzionali	32,89	0,19%	33,49	0,20%
Area di intervento 2 - Affari generali	524,65	3,03%	431,36	2,55%
Area di intervento 3 - Interventi per lo sviluppo economico	407,67	2,35%	233,66	1,38%
Area di intervento 4 - Uso, salvaguardia e sviluppo del territorio	1.239,07	7,16%	686,70	4,06%
Area di intervento 5 - Tutela della salute e solidarietà sociale	8.631,18	49,85%	9.751,03	57,60%
Area di intervento 6 - Istruzione, Attività formative, culturali, sportive e ricreative	354,74	2,05%	359,68	2,12%
Area di intervento 7 - Oneri generali non attribuibili	659,77	3,81%	1.224,64	7,23%
PARTE 2	0,00		0,00	
Area di intervento	0,00	0,00%	0,00	0,00%
PARTE 3	3.869,27		4.209,02	
Area di intervento 1	3.869,27	22,35%	4.209,02	24,86%
TOTALI	17.313,51	100,00%	16.929,57	100,00%

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

Il bilancio di previsione dell'esercizio 2015 in termini di competenza pareggia in 17.313,51 mln di euro (artt. 1 e 2 della l.r. 30 aprile 2015, n. 4 di approvazione del bilancio preventivo 2015); l'equilibrio di bilancio viene assicurato mediante l'autorizzazione a contrarre finanziamenti definiti "a pareggio" per essere nel loro importo commisurati al disavanzo della gestione di competenza.⁵ Nell'esercizio 2015 per far fronte al disavanzo esistente fra il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno e il totale delle entrate che si prevede di accertare è stata autorizzata la contrazione di un finanziamento di 572,22 mln di euro (art. 16, comma 1, della citata l.r. n.4 del 30 aprile 2015).

Il pareggio è stato assicurato anche nel bilancio pluriennale per gli esercizi 2016 e 2017 rispettivamente in 10.353,95 mln di euro e 10.337,81 mln di euro.

La prima posta contabile è costituita dall'avanzo vincolato presunto di amministrazione proveniente dall'esercizio 2014 e quantificato in 1.001,11 mln di euro (come previsto dall'art. 17 della l.r. n. 4 del 30 aprile 2015 di approvazione del bilancio preventivo 2015). Tutto l'avanzo che la Regione "applica" al bilancio di previsione è un avanzo vincolato, in quanto destinato prioritariamente alla reiscrizione delle economie vincolate derivanti dal cumulo delle assegnazioni statali e comunitarie con vincolo di destinazione o da vincoli derivanti da leggi statali e non impegnate entro l'esercizio precedente. Trattandosi, quindi, di applicazione al bilancio di previsione di avanzo vincolato, risulta rispettato quanto statuito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 70/2012 (i cui principi sono stati ribaditi nelle pronunce nn. 250 e 266 del 2013) nella quale è stato ritenuto che l'unica fattispecie di legittima applicazione dell'avanzo presunto al bilancio di previsione è proprio quella relativa alle economie di spesa da coprire con entrate a destinazione vincolata.

La seconda posta contabile è costituita dal fondo pluriennale vincolato, previsto e definito dall'art.3, comma 4, del d.lgs. n.118/2011, distinto in parte corrente e in parte capitale, destinato a dare copertura agli impegni pluriennali derivanti da obbligazioni sorte negli esercizi precedenti.

⁵ 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".

Lo stanziamento in sede di previsione iniziale è pari a zero in quanto il 2015 è il primo esercizio di adozione del principio della competenza finanziaria potenziata e non è stato possibile quantificare il fondo fino a quando non si è provveduto al riaccertamento straordinario dei residui (principio contabile concernente la contabilità finanziaria – Esempio n.6)

Il 55,19 per cento 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 3.869,27 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 precedente dell'importo di 1.594,27 mln di euro, determinato dalla mancata stipulazione di mutui già autorizzati dalle leggi di bilancio degli esercizi precedenti.

Il fondo pluriennale vincolato, nella parte spesa, è incluso nei singoli stanziamenti dei capitoli del bilancio annuale e pluriennale.

La maggior quota di risorse, pari al 49,85 per cento delle previsioni complessive, viene destinata all'Area di intervento 5 – Tutela della salute e solidarietà sociale; all'Area di intervento 4 – Uso, salvaguardia e sviluppo del territorio è allocato il 7,16 per cento delle risorse e all'Area di intervento 2 – Affari generali il 3,03 per cento.

In termini di cassa, le entrate da riscuotere ammontano complessivamente a 17.411 mln di euro (al lordo delle contabilità speciali) e le spese da pagare sono state autorizzate per 16.930 mln di euro (al lordo delle contabilità speciali).

Tra le previsioni di spesa particolare importanza assumono gli accantonamenti per spese potenziali. Sono previsti specifici accantonamenti nel Fondo rischi legali, nel Fondo crediti di dubbia esigibilità e nel Fondo per perdite societarie, per i quali si rinvia rispettivamente ai paragrafi 6.1.3, 6.1.1 e 6.1.4 del Capitolo 4, e nel Fondo indennità di fine mandato, determinato sulla base dei ratei di indennità che matureranno nel 2015, tenuto conto che l'indennità di fine mandato è stata abolita con legge regionale n.1 del 12 marzo 2015.

L'equilibrio finanziario per ciascuno degli anni in cui si articola il bilancio pluriennale risulta anche dal prospetto dimostrativo allegato al bilancio con funzione conoscitiva redatto in conformità alle disposizioni di cui all'art.40 del d.lgs. n.118/2011 (si rimanda a quanto di seguito rappresentato nel paragrafo 3 di questo capitolo).

La Regione, nelle previsioni del bilancio 2015, ha programmato una riduzione della spesa complessiva per il personale rispetto al valore medio del triennio 2011-2013 ai sensi dell'art.1, comma 557-quater della legge 296/2006.

In conformità all'art.1, comma 6, del d.l. n.101 del 2013 nel bilancio di previsione sono stati previsti specifici capitoli di bilancio per il conferimento degli incarichi di studio e consulenza. Al bilancio preventivo è stato allegato apposito prospetto dimostrativo del rispetto dei vincoli di indebitamento negli esercizi 2015-2017 previsti dall'art.62, comma 6 del d.lgs. n. 118/2011. In via prudenziale, ai fini del calcolo del limite dell'indebitamento, non sono state computate tra le entrate tributarie le risorse derivanti dalle compartecipazioni accise benzina e gasolio destinate ad alimentare il Fondo Nazionale Trasporti di cui all'art.16 bis del d.l. n. 95/2012. A fronte di un livello massimo di spesa annuale per l'indebitamento nell'esercizio 2015 pari ad euro 205,66 mln di euro, nel bilancio di previsione è stanziato l'importo di 61,82 mln di euro per coprire le rate di ammortamento dei mutui contratti per spese di investimento.

Con riferimento al patto di stabilità interno si rileva che gli obiettivi risultano sempre essere stati rispettati e che la previsione di bilancio per l'esercizio 2015 appare coerente con gli obiettivi del pareggio, previsti dal d.lgs. n. 118/2011 in sede di rendiconto 2015.

In esito alla programmazione finanziaria del Servizio sanitario regionale è emersa, anche per l'esercizio 2015 così come per l'esercizio precedente, la non tempestiva adozione del bilancio preventivo economico annuale consolidato, del bilancio di previsione della gestione sanitaria accentrata e del bilancio di previsione degli enti del Servizio sanitario regionale.

Le ragioni che hanno indotto a rinviare l'adozione dei documenti contabili previsti nel Titolo II del d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i. consistono nell'attesa della definizione di rilevanti provvedimenti normativi nazionali indispensabili ai fini della programmazione sanitaria

regionale⁶, nonché nel particolare periodo di assoggettamento all'amministrazione ordinaria prevista durante il rinnovo degli organi elettivi durato fino a tutto il 29 dicembre 2014, data di insediamento della nuova assemblea legislativa.

Pur prendendo atto di tali motivazioni, si ribadisce l'importanza, ai fini di una concreta ed effettiva attuazione dell'armonizzazione del sistema contabile del settore sanitario, dell'adozione, entro il termine del 31 dicembre dell'anno precedente, dei bilanci di previsione delle aziende sanitarie e della gestione sanitaria accentrata, svuotandosi, viceversa, nell'ipotesi di tardiva adozione dei predetti documenti contabili, la funzione autorizzatoria e programmatica del bilancio di previsione.

2.2.4 Il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi

Nell'intervallo di tempo intercorso tra l'adozione del bilancio preventivo (30 aprile 2015) e la manovra di assestamento (21 ottobre 2015) la Regione ha provveduto ad effettuare il riaccertamento straordinario dei residui al fine di adeguare quelli risultanti alla data del 1 gennaio 2015 al principio generale della competenza finanziaria potenziata.

L'Organo di revisione ha espresso parere positivo in data 23 luglio 2015.

Il procedimento si è concluso con l'adozione della deliberazione di Giunta n.1061 del 27 luglio 2015, assunta contestualmente all'approvazione del rendiconto 2014 in conformità a quanto previsto dall'art.3, comma 7, del d.lgs. n. 118/2011.

Si espongono in sintesi le risultanze dell'operazione rimandando al capitolo 3 della presente relazione per una trattazione più analitica.

A seguito del riaccertamento straordinario i residui attivi eliminati dalle scritture contabili, in quanto non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate sono pari a 179.324,65 euro; quelli reimputati nel triennio 2015-2017 sono complessivamente pari a 43.809.879,08 euro.

Per quanto riguarda i residui passivi sono stati eliminati euro 24.582.764,00 in quanto non correlati ad obbligazioni giuridicamente perfezionate; quelli reimputati nel triennio 2015-2017 sono complessivamente pari a 215.859.916,58 euro.

⁶ Ci si riferisce in particolare, alla mancata presentazione da parte del Ministero della Salute alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome, della proposta di deliberazione CIPE concernente il riparto tra le Regioni delle disponibilità finanziarie per il SSN per il 2015; alla approvazione, avvenuta solo in data 2 luglio 2015 della Intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province per l'individuazione delle misure di razionalizzazione della spesa sanitaria.

A copertura delle spese reimputate è stato iscritto in entrata nel bilancio pluriennale 2015-2017 il fondo pluriennale vincolato nei seguenti importi:

- euro 57.214.371,09 per la parte corrente e euro 114.835.666,41 per la parte in conto capitale nel bilancio 2015;
- euro 4.242.960,93 per la parte corrente e euro 53.949.476,60 per la parte in conto capitale nel bilancio 2016;
- euro 106.129,66 per la parte corrente e euro 9.249.235,02 per la parte in conto capitale nel bilancio 2017.

E' stato rideterminato in 449.484.207,60 il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 accertato in 425.080.768,25 in sede di approvazione del rendiconto 2014.

Il Fondo crediti di dubbia esigibilità, riferito ai residui attivi degli esercizi precedenti che non sono stati oggetto di riaccertamento, è stato determinato in euro 439.735,87; l'accantonamento è stato distinto in euro 386.837,93 per la parte corrente e in euro 52.897,94 per la parte in conto capitale.

Inoltre a seguito del riaccertamento straordinario dei residui, sono state apportate variazioni in aumento negli stanziamenti di competenza dell'esercizio 2015 in entrata e in uscita pari a 1.009,45 mln di euro mentre nel bilancio di cassa sono state disposte variazioni in diminuzione sia negli stanziamenti in entrata, pari a 0,16 mln di euro, che negli stanziamenti di spesa, pari a 24,51 mln di euro.

2.2.5 Il piano degli indicatori di bilancio

Il comma 1 dell'art.18-bis del d.lgs. n.118/2011 e s.m.i. prevede che le Regioni, al fine di consentire la comparazione dei bilanci, adottino un sistema di indicatori semplici, denominato "Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio" misurabili e riferibili ai programmi e agli altri aggregati di bilancio costruiti secondo criteri e metodologie comuni.

Il Piano è annoverato tra gli strumenti della programmazione regionale (lettera e) punto 4.1 del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio, allegato 4/1 al citato d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i.

Con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 9 dicembre 2015 sono stati approvati gli schemi del Piano da allegare ai bilanci di previsione e ai rendiconti di

gestione della Regione e degli organismi ed enti strumentali ed è stato previsto la prima applicazione in sede di rendiconto 2016 e di bilancio di previsione 2017-2019.

2.2.6 La legge di assestamento e le variazioni di bilancio

Con l.r. 21 ottobre 2015, n. 18 è stata approvata la manovra di assestamento dell'esercizio finanziario 2015 e pluriennale 2015-2017.

Il disegno di legge, approvato con delibera di Giunta regionale n.1325 del 14 settembre 2015, è stato presentato al Consiglio il 17 settembre 2015 oltre il termine del 30 giugno previsto dal principio contabile della programmazione di bilancio, punto 4.1, lettera f).

Il ritardo appare giustificato considerato che nel primo anno di avvio dell'armonizzazione contabile si sono rese necessarie le operazioni di riaccertamento straordinario dei residui, a loro volta condizionate dall'approvazione del rendiconto dell'esercizio 2014.

Con l'assestamento, sulla base delle definitive risultanze contabili dell'esercizio precedente a seguito del riaccertamento ordinario e straordinario dei residui attivi e passivi, sono stati aggiornati i dati dei residui riportati negli stati di previsione delle entrate e delle spese; è inoltre stato adeguato il saldo negativo dell'esercizio precedente (disavanzo derivante da mutui autorizzati e non contratti) al risultato derivante dalla delibera di riaccertamento straordinario dei residui.

Inoltre, essendo strumento della programmazione finanziaria, l'assestamento svolge anche una funzione propositiva attenta e allineata con tutte le disposizioni in materia finanziaria; sono state quindi effettuate ulteriori variazioni in relazione all'andamento della gestione, nel rispetto dei vincoli di equilibrio che presiedono alla formazione del bilancio di previsione, necessarie per affrontare le esigenze emerse nei primi mesi di gestione e per riequilibrare, se necessario, il quadro delle risorse disponibili.

Le risultanze contabili dell'esercizio 2014 sono state approvate con il Rendiconto generale (Legge regionale n. 12 del 29 luglio 2015) e rideterminate con deliberazione di Giunta n. 1061 del 27 luglio 2015 adottata, in applicazione del passaggio al nuovo principio della competenza finanziaria c.d. "*potenziata*", ai fini del riaccertamento straordinario dei residui.

Per effetto di tali operazioni:

- i residui attivi, previsti nel bilancio di previsione 2015 in 5.365,59 mln di euro sono stati rideterminati in 5.319,75 mln di euro con una diminuzione di 45,84 mln di euro;
- i residui passivi, previsti nel bilancio di previsione 2015 in 5.449,86 mln di euro sono stati rideterminati in 5.179,84 mln di euro con una diminuzione di 270,02 mln di euro;
- il saldo negativo dell'esercizio precedente (disavanzo da mutui autorizzati e non contratti) previsto nel bilancio di previsione 2015 in 1.594,27 mln di euro è stato rideterminato in 1.483,05 mln di euro, con una riduzione di 111,22 mln di euro.

In sede di assestamento si è provveduto ad iscrivere in entrata, e a stanziare in spesa, assegnazioni a destinazione vincolata (di provenienza statale, comunitaria o di altri soggetti) per le quali non si disponeva all'atto della predisposizione del bilancio di previsione della quantificazione, dei riparti o di altri elementi necessari per l'iscrizione stessa. Sono stati inoltre dotati della linea pluriennale alcuni capitoli istituiti nei primi mesi dell'anno relativi a progetti comunitari e ai relativi cofinanziamenti nazionali.

Si è anche provveduto a verificare la congruità del fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel bilancio di previsione, in conformità a quanto previsto dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (ed in particolare dall'esempio 5) e a verificare la quantificazione dell'accantonamento fondo perdite societarie, previsto dalla legge n. 147/2013, che è stato adeguato prendendo a riferimento l'ultimo risultato da bilancio societario approvato per le società che risultano partecipate al 31.12.2014.

Le previsioni di cassa, in entrata e in spesa, sono state adeguate in relazione alle variazioni intervenute sugli stanziamenti di competenza dell'esercizio 2015.

La legge di assestamento ha comportato significative variazioni alle previsioni di entrate e di spese, come risulta dalle tabelle n. 2 e n.3.

Complessivamente le variazioni apportate con la legge di assestamento hanno determinato una diminuzione di 11,52 mln di euro delle previsioni di competenza di entrata e di spesa e un aumento di 3,69 mln di euro delle previsioni di cassa sia in entrata che in spesa.

Numerose sono state le altre variazioni disposte in corso di esercizio con provvedimento amministrativo; a tal proposito va rammentato che, per espressa previsione contenuta nell'art.51, comma 10, del d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i., per le variazioni intervenute nel

corso dell'esercizio 2015 si applicano le norme vigenti nell'esercizio 2014⁷, fatta salva la disciplina del fondo pluriennale vincolato e del riaccertamento straordinario dei residui.

Risultano adottate le seguenti deliberazioni in conformità a quanto previsto dalla legge regionale 15 novembre 2001, n.40 sull'ordinamento contabile regionale:

- 13 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;

⁷ Si riporta la normativa regionale in materia di variazioni di bilancio: art.31 della legge regionale 15 novembre 2001, n.40:

1. Ogni variazione al bilancio regionale deve essere disposta o autorizzata con legge regionale, salvo quanto previsto dagli articoli 25, 26 e 27 e dal comma 4 del presente articolo.

2. La legge di approvazione del bilancio o eventuali provvedimenti legislativi di variazione, possono autorizzare la Giunta regionale ad effettuare con propri provvedimenti amministrativi le seguenti tipologie di variazioni al bilancio di competenza e di cassa:

a) variazioni compensative fra le unità previsionali di base della parte spesa appartenenti alla medesima classificazione economica e strettamente collegate nell'ambito di una stessa funzione obiettivo;

b) variazioni compensative fra le unità previsionali di base della parte spesa, appartenenti alla medesima classificazione economica, qualora le variazioni stesse siano necessarie per l'attuazione degli interventi previsti da specifiche intese istituzionali o da altri strumenti di programmazione negoziata, anche per quote di finanziamento specificatamente individuate;

c) variazioni compensative anche fra unità previsionali di base della parte spesa, appartenenti alla medesima classificazione economica e finalizzate ad ottimizzare l'utilizzo delle risorse autorizzate per i programmi comunitari cofinanziati dallo Stato e dalla Regione, entro i limiti di spesa definiti dagli specifici provvedimenti di finanziamento per ciascun esercizio;

d) variazioni volte esclusivamente al finanziamento di leggi settoriali di spesa per le quali sia previsto, nel bilancio in vigore, apposito accantonamento di mezzi propri della Regione, nell'ambito dei fondi speciali di cui all'articolo 28;

e) variazioni compensative fra capitoli appartenenti alla medesima unità previsionale di base finanziati da assegnazioni a destinazione vincolata nel limite dei vincoli di destinazione specifica stabiliti dallo Stato, dall'Unione Europea e da altri soggetti;

f) variazioni alle entrate ed alle spese necessarie per l'adeguamento delle previsioni degli stanziamenti relativi ai capitoli delle contabilità speciali.

3. I provvedimenti di variazione di cui alle lettere a), b), c) e d) del comma 2 dispongono contestualmente le variazioni agli stanziamenti dei capitoli appartenenti alle unità previsionali di base. I provvedimenti di variazione di cui alle lettere b), c), d) ed e) di detto comma possono disporre altresì l'istituzione di nuovi capitoli o di nuove unità previsionali di base.

4. La Giunta regionale può provvedere con proprio atto ad apportare le seguenti tipologie di variazione al bilancio di competenza e di cassa:

a) variazioni 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;

b) variazioni compensative fra capitoli appartenenti alla medesima unità previsionale di base, fatta eccezione per le autorizzazioni di spese di natura obbligatoria, per le spese in annualità e a pagamento differito, per quelle direttamente regolate con legge e per quelle derivanti da assegnazioni specifiche stabilite dallo Stato, dall'Unione Europea e da altri soggetti.

5. I provvedimenti di variazione di cui alla lettera a) del comma 4 dispongono contestualmente le variazioni agli stanziamenti dei capitoli appartenenti alle unità previsionali di base ovvero l'istituzione di nuovi capitoli o di nuove unità previsionali di base.

6. Nessuna variazione al bilancio, salvo quella di cui alla lettera a) del comma 4, può essere deliberata dopo il 30 novembre dell'anno a cui il bilancio stesso si riferisce.

7. Prima dell'adozione degli atti amministrativi di cui al presente articolo, gli stessi sono trasmessi alla struttura organizzativa competente in materia di bilancio, per la verifica.

8. Gli atti amministrativi con i quali, a norma della presente legge, sono disposte variazioni di bilancio, sono pubblicati per estratto nel Bollettino ufficiale.

- 9 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) della citata legge;
- 1 deliberazione di Giunta regionale di variazione autorizzata con legge specifica (Legge Regionale nr. 5/2015);
- 3 deliberazioni della Giunta regionale autorizzate dalla L.R. 30 aprile 2015, n. 4 per l’attuazione del Titolo II del D.lgs. 118 del 2011;
- 86 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) della citata legge regionale sull’ordinamento contabile;
- 4 deliberazioni di Giunta regionale di variazione compensativa fra capitoli e Unità Previsionali di Base a norma dell’articolo 31 “Variazioni di bilancio” comma 2 lettere b) della citata legge regionale;
- 27 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) della citata legge regionale; 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;
- 5 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) della citata legge regionale; tali variazioni si sono rese necessarie per l’iscrizione dei fondi per la realizzazione dei programmi comunitari;
- 2 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) della citata legge regionale; tali variazioni si sono rese necessarie per l’iscrizione dei fondi per: contributi e trasferimenti da vari soggetti per la realizzazione di particolari finalità;
- 1 deliberazione di Giunta regionale di variazione agli stanziamenti dei capitoli delle contabilità speciali a norma dell’articolo 31 “Variazioni di bilancio” comma 2 lettera f) della citata legge regionale;

- 16 deliberazioni di Giunta regionale di variazione per il pagamento dei residui passivi perenti ai sensi dell'art. 12 "Variazioni di bilancio per il pagamento dei residui passivi perenti" della legge regionale n. 4/2015;

- 2 deliberazioni di Giunta regionale di variazione per l'attivazione del Fondo Pluriennale Vincolato ai sensi dell'art 51, "Variazioni del bilancio di previsione, del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio gestionale" comma 10 e all'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011;

- 1 deliberazione di Giunta regionale di variazione per il riaccertamento straordinario dei residui e adempimenti conseguenti ai sensi dell'art. 3, comma 7 d.lgs. n.118/2011;

- 18 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" della citata legge regionale per 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 n. 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. Rientrano nelle predette eccezioni le sei deliberazioni di variazione assunte dopo il 30 novembre (n. 1992, 1993, 2001 e 2009) per l'iscrizione di assegnazioni dello Stato a valere sul fondo nazionale politiche migratorie, sul fondo per il concorso al rimborso alle regioni per l'acquisto di farmaci innovativi, per il contributo del patto verticale incentivato, per il finanziamento del Servizio sanitario regionale- anno 2015 e per il trasferimento di fondi dalla Regione Puglia per la realizzazione di un progetto CCM 2014.

Risulta inoltre adottata in data 28 dicembre 2015 la delibera n.2035 per l'attivazione del fondo pluriennale vincolato ai sensi del d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i. e la reimputazione degli impegni di spesa.

Sulla base dei dati esposti, acquisiti dall'amministrazione 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 19.014,49 mln di euro; l'aumento, rispetto alle previsioni iniziali comprensive per l'entrata dell'avanzo di amministrazione e per la spesa del saldo negativo dell'esercizio precedente, è di 1.700,99 mln di euro, corrispondente al 9,82 per cento delle previsioni iniziali.

Con riferimento al bilancio di cassa le previsioni definitive di entrata registrano una variazione positiva di 609,75 milioni di euro rispetto alle previsioni iniziali; quelle definitive di spesa un incremento rispetto alle previsioni iniziali di 585,40 milioni di euro.

Tabella n. 2

VARIAZIONE PREVISIONE DI COMPETENZA ESERCIZIO 2015											
(Importi in milioni di euro)											
	PREV. INIZIALI	VARIAZIONI da leggi regionali*		VAR. Legge di assestamento n. 18/2015		VAR. da delibere di riaccertamento straordinario residui		VAR. da altri provv. di Giunta		PREV. FINALI	
		+	-	+	-	+	-	+	-		
ENTRATE											
AVANZO DI AMMINISTRAZIONE	1.001,11	0,00	0,00	0,00	0,00	801,77	0,00	0,00	0,00	1.802,88	
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO DI PARTE CORRENTE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	57,21	0,00	0,00	0,00	57,21	
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO DI PARTE CAPITALE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	114,84	0,00	0,00	0,00	114,84	
Titolo I - Entrate derivanti da tributi propri della Regione, dal gettito di tributi erariali o di quote di esso devolute alla Regione	9.556,13	0,00	0,00	0,00	11,54	0,00	0,00	286,12	0,00	9.830,70	
Titolo II - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti di parte corrente dell'Unione Europea, dello Stato e di altri soggetti	419,94	0,00	0,00	21,56	0,00	23,14	0,00	383,20	0,00	847,84	
Titolo III - Entrate extratributarie	266,23	0,00	0,00	19,31	0,00	0,00	0,00	1,85	0,00	287,39	
Titolo IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasformazione di capitale, da riscossione di crediti e da trasferimenti in conto capitale	34,35	0,00	0,00	19,67	0,00	12,49	0,00	19,89	0,00	86,39	
Titolo V - Entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie	2.166,49	0,00	0,00	0,00	75,69	0,00	0,00	0,00	0,00	2.090,80	
Titolo VI - Entrate per contabilità speciali	3.869,27	0,00	0,00	15,17	0,00	0,00	0,00	12,00	0,00	3.896,43	
TOTALI	17.313,51	0,00	0,00	75,71	87,23	1.009,45	0,00	703,06	0,00	19.014,49	
-11,52											
SPESE											
SALDO NEGATIVO esercizio precedente	1.594,27	0,00	0,00	0,00	111,22	0,00	0,00	0,00	0,00	1.483,05	
PARTE 1	11.849,97	0,00	0,00	87,90	3,38	1.009,45	0,00	876,20	185,14	13.635,01	
Area di intervento 1 - Organi istituzionali	32,89	0,00	0,00	2,69	0,00	0,00	0,00	0,44	0,00	36,03	
Area di intervento 2 - Affari generali	524,65	0,00	0,00	14,70	0,00	51,75	0,00	134,25	0,00	725,34	
Area di intervento 3 - Interventi per lo sviluppo economico	407,67	0,00	0,00	10,30	0,00	89,45	0,00	20,81	0,00	528,23	
Area di intervento 4 - Uso, salvaguardia e sviluppo del territorio	1.239,07	0,00	0,00	35,56	0,00	120,26	0,00	55,54	0,00	1.450,43	
Area di intervento 5 - Tutela della salute e solidarietà sociale	8.631,18	0,00	0,00	24,65	0,00	206,88	0,00	623,26	0,00	9.485,97	
Area di intervento 6 - Istruzione, Attività formative, culturali, sportive e ricreative	354,74	0,00	0,00	0,00	2,22	38,15	0,00	41,89	0,00	432,57	
Area di intervento 7 - Oneri generali non attribuibili	659,77	0,00	0,00	0,00	1,15	502,95	0,00	0,00	185,14	976,43	
PARTE 2	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Area di intervento	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
PARTE 3	3.869,27	0,00	0,00	15,17	0,00	0,00	0,00	12,00	0,00	3.896,43	
Area di intervento 1	3.869,27	0,00	0,00	15,17	0,00	0,00	0,00	12,00	0,00	3.896,43	
TOTALI	17.313,51	0,00	0,00	103,07	114,59	1.009,45	0,00	888,20	185,14	19.014,49	
-11,52											

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

Tabella n. 3

VARIAZIONE PREVISIONE DI CASSA ESERCIZIO 2015										
	PREV. INIZIALI	VARIAZIONI da leggi regionali*		VAR. Legge di assestamento n. 18/15		VAR. da delibere di riaccertamento straordinario residui		VAR. da provv. di Giunta		PREV. FINALI
		+	-	+	-	+	-	+	-	
ENTRATE										
FONDO CASSA	481,62	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	481,62
Titolo I - Entrate derivanti da tributi propri della Regione, dal gettito di tributi erariali o di quote di esso devolute alla Regione	9.953,65	0,00	0,00	0,00	4,50	0,00	0,00	286,12	0,00	10.235,27
Titolo II - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti di parte corrente dell'Unione Europea, dello Stato e di altri soggetti	523,11	0,00	0,00	29,38	0,00	0,00	0,15	286,37	0,00	838,71
Titolo III - Entrate extratributarie	265,44	0,00	0,00	19,92	0,00	0,00	0,00	1,84	0,00	287,20
Titolo IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasformazione di capitale, da riscossione di crediti e da trasferimenti in conto capitale	103,29	0,00	0,00	19,42	0,00	0,00	0,00	19,89	0,00	142,60
Titolo V - Entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie	2.191,49	0,00	0,00	0,00	75,69	0,00	0,00	0,00	0,00	2.115,80
Titolo VI - Entrate per contabilità speciali	3.892,59	0,00	0,00	15,17	0,00	0,00	0,01	11,99	0,00	3.919,74
TOTALI	17.411,20	0,00	0,00	83,88	80,19	0,00	0,16	606,21	0,00	18.020,94
				3,69						
SPESE										
PARTE 1	12.720,55	0,00	0,00	47,89	16,56	0,00	24,45	1.157,95	563,73	13.321,66
Area di intervento 1 - Organi istituzionali	33,49	0,00	0,00	1,54	0,00	0,00	0,42	0,44	0,00	35,05
Area di intervento 2 - Affari generali	431,36	0,00	0,00	0,00	3,85	0,00	12,93	235,79	0,00	650,36
Area di intervento 3 - Interventi per lo sviluppo economico	233,66	0,00	0,00	2,07	0,00	0,00	1,12	105,91	0,00	340,52
Area di intervento 4 - Uso, salvaguardia e sviluppo del territorio	686,70	0,00	0,00	16,48	0,00	0,00	3,25	161,15	0,00	861,08
Area di intervento 5 - Tutela della salute e solidarietà sociale	9.751,03	0,00	0,00	25,11	0,00	0,00	0,31	570,19	0,00	10.346,02
Area di intervento 6 - Istruzione, Attività formative, culturali, sportive e ricreative	359,68	0,00	0,00	2,69	0,00	0,00	1,31	84,47	0,00	445,52
Area di intervento 7 - Oneri generali non attribuibili	1.224,64	0,00	0,00	0,00	12,70	0,00	5,11	0,00	563,73	643,10
PARTE 2	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Area di intervento	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PARTE 3	4.209,02	0,00	0,00	0,00	27,65	0,00	0,06	12,00	0,00	4.193,31
Area di intervento 1	4.209,02	0,00	0,00	0,00	27,65	0,00	0,06	12,00	0,00	4.193,31
TOTALI	16.929,57	0,00	0,00	47,89	44,20	0,00	24,51	1.169,95	563,73	17.514,97
				3,69						

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

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

Una delle finalità del bilancio di previsione è quella di verificare gli equilibri finanziari e, in particolare, la copertura delle spese di funzionamento e di investimento programmate.

A decorrere dall'esercizio finanziario 2015 la disciplina applicabile alle regioni per gli equilibri di bilancio è quella prevista dall'art.40 d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i. e dal principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (Punto 9.10).

Per ciascuno degli esercizi finanziari in cui è articolato il bilancio è previsto un pareggio finanziario di competenza tra tutte le entrate e le spese, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione o del recupero del disavanzo di amministrazione e degli utilizzi del fondo pluriennale vincolato, e garantendo un fondo cassa non negativo (art 40, comma 1, d.lgs. cit.).

Oltre all'equilibrio complessivo sono richiesti anche l'equilibrio di parte corrente e l'equilibrio in conto capitale.

L'equilibrio di parte corrente è rispettato se le previsioni di competenza relative alle spese correnti incrementate dalle spese per trasferimenti in c/capitale, dal saldo negativo delle partite finanziarie, dalle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e degli altri prestiti, con l'esclusione dei rimborsi anticipati, non sono superiori alle previsioni di competenza delle entrate correnti, costituite dai primi tre titoli dell'entrata, incrementate dai contributi destinati al rimborso dei prestiti, dal fondo pluriennale vincolato di parte corrente e dall'utilizzo dell'avanzo di competenza di parte corrente. All'equilibrio di parte corrente concorrono anche le entrate in conto capitale destinate al finanziamento di spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili e l'eventuale saldo negativo delle partite finanziarie (art 40, comma 1, d.lgs. cit.).

L'equilibrio di parte capitale è rispettato se le previsioni di competenza relative alle spese di investimento sono contenute nel limite costituito da tutte le risorse destinate al loro finanziamento, rappresentate dalle entrate in conto capitale, dall'accensione di prestiti, dal fondo pluriennale vincolato in c/capitale, dall'utilizzo dell'avanzo di competenza in c/capitale, e da quelle risorse di parte corrente destinate agli investimenti dalla legge o dai principi contabili.

Per le regioni, fino all'esercizio 2015, la copertura degli investimenti è costituita anche dai debiti autorizzati con legge e non contratti (Punto 9.10 del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio).

Al modello di bilancio preventivo redatto a fini conoscitivi è stato allegato il prospetto, che viene riportato nella tabella n. 4⁸, dimostrativo degli equilibri di bilancio.

In ciascuno degli esercizi considerati i saldi di competenza di parte corrente risultano positivi mentre i saldi di parte capitale risultano negativi.

Emerge in particolare che il finanziamento dei disavanzi di parte capitale è assicurato da corrispondenti saldi positivi della parte corrente del bilancio.

La possibilità di finanziare spese d'investimento con avanzi di parte corrente è espressamente prevista dai principi contabili.

Si rileva inoltre che il risultato di amministrazione presunto vincolato proveniente dall'esercizio 2014 e quantificato in 1.001,11 mln di euro (art. 17 l.r. n. 4 del 30 aprile 2015 di approvazione del bilancio preventivo 2015) è stato applicato per un importo di 341,15 mln di euro al finanziamento della parte corrente, per un importo di 650,49 mln di euro al finanziamento della parte capitale e per un importo di 9,47 mln di euro al finanziamento di attività finanziarie.

Il prospetto degli equilibri dedica un'apposita sezione anche alle partite finanziarie in quanto il loro saldo concorre alla formazione degli equilibri secondo quanto previsto dal Punto 9.10 del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio.

Gli importi indicati nei prospetti si riferiscono alle variazioni del conto corrente intestato alla Regione acceso presso la Tesoreria centrale relativo alle somme versate dallo Stato per il finanziamento di progetti comunitari.

Per quanto riguarda gli equilibri di cassa l'art. 40 d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i. stabilisce che, per ciascuno degli esercizi in cui è articolato, il bilancio di previsione deve garantire un fondo finale di cassa non negativo; tale equilibrio emerge dalla situazione rappresentata

⁸ Si segnala che il totale dei primi tre Titoli delle entrate indicato nei modelli riportati alle tabelle 9 e 10 differisce lievemente rispetto agli importi indicati nelle altre tabelle della presente relazione a causa della diversa classificazione delle entrate prevista nel bilancio a fini conoscitivi. Come precisato in sede di audizione finanziaria, le entrate in conto capitale per contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche e quelle relative ai Cap. E04591 "Oneri compensativi per la trasformazione dei boschi"; E04605 "Introiti derivanti dalla quota integrativa pari al 10% dell'oblazione ai fini della definizione degli illeciti"; E04623 "Entrate derivanti dall'attuazione degli accordi di programma quadro per la realizzazione del progetto "rete privata delle pubbliche amministrazioni" e dall'utilizzo della rete da parte di organismi pubblici o soggetti privati" precedentemente comprese nel titolo III, sono ora allocate al titolo in conformità alla classificazione del Piano dei conti.

nella tabella n. 3, posto che il totale dei pagamenti iniziali autorizzati non è superiore al totale delle entrate di cui si prevede la riscossione e alla presunta giacenza iniziale di cassa (art. 15 della l. r. n. 40/ 2001).

La tabella n. 5 dimostra il mantenimento degli equilibri di bilancio a seguito delle variazioni apportate con il riaccertamento straordinario dei residui e con l'assestamento.

Tabella n. 4

BILANCIO DI PREVISIONE - EQUILIBRI DI BILANCIO				
EQUILIBRI DI BILANCIO		COMPETENZA ANNO DI RIFERIMENTO DEL BILANCIO 2015	COMPETENZA ANNO 2016	COMPETENZA ANNO 2017
Utilizzo risultato di amministrazione presunto vincolato per il finanziamento di spese correnti	(+)	341.149.916,22		
Ripiano disavanzo presunto di amministrazione esercizio precedente (1)	(-)	0,00	0,00	0,00
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	(+)	0,00	17.100.000,00	17.000.000,00
Entrate titoli 1-2-3	(+)	10.201.193.387,42	10.188.752.549,75	10.188.973.566,03
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche (2)	(+)	41.104.167,93	41.104.167,94	30.645.915,74
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	0,00	0,00	0,00
Entrate titolo 5.00 - Spese titolo 3.00 - Variazioni attività finanziarie	(+)	0,00	0,00	0,00
Entrate in e/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti (3)	(+)	0,00	0,00	0,00
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	0,00	0,00	0,00
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(+)	0,00	0,00	0,00
Spese correnti	(-)	10.268.272.794,90	10.013.139.328,83	10.025.154.775,34
- di cui fondo pluriennale vincolato		17.100.000,00	17.000.000,00	17.000.000,00
Spese Titolo 2.04- Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	789.823,20	789.823,20	789.823,20
Variazioni di attività finanziarie (4)	(+)	0,00	0,00	0,00
Rimborso prestiti	(-)	121.054.699,87	131.631.138,22	120.426.035,79
- di cui per estinzione anticipata di prestiti		0,00	0,00	0,00
A) Equilibrio di parte corrente		193.330.153,60	101.396.427,44	90.248.847,44
Utilizzo risultato presunto di amministrazione vincolato per il finanziamento di spese d'investimento	(+)	650.488.973,67	0,00	0,00
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	(+)	0,00	0,00	0,00
Entrate in conto capitale (Titolo 4)	(+)	75.450.869,71	49.834.679,75	33.571.706,89
Entrate Titolo 5.01.01- Alienazioni di partecipazioni	(+)	0,00	0,00	0,00
Entrate per accensioni di prestiti (titolo 6)	(+)	2.166.490.836,84		
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche (2)	(-)	41.104.167,93	41.104.167,94	30.645.915,74
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti (3)	(-)	0,00	0,00	0,00
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(-)	0,00	0,00	0,00
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	0,00	0,00	0,00
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	0,00	0,00	0,00
Spese in Conto capitale	(-)	1.451.175.252,05	110.916.762,45	93.964.461,79
- di cui fondo pluriennale vincolato		0,00	0,00	0,00
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	789.823,20	789.823,20	789.823,20
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(-)	0,00	0,00	0,00
Disavanzo pregresso derivante da debito autorizzato e non contratto (presunto)	(-)	1.594.271.237,04	0,00	0,00
B) Equilibrio di parte capitale		-193.330.153,60	-101.396.427,44	-90.248.847,44
Utilizzo risultato presunto di amministrazione vincolato al finanziamento di attività finanziarie	(+)	9.468.198,31	0,00	0,00
Entrate titolo 5.00 - Riduzioni attività finanziarie	(+)	270.000.000,00	0,00	0,00
Spese titolo 3.00- Incremento attività finanziarie	(-)	279.468.198,31	0,00	0,00
Entrate Titolo 5.01.01- Alienazioni di partecipazioni	(-)	0,00	0,00	0,00
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale ⁵ 0,00	(+)	0,00	0,00	0,00
C) Variazioni attività finanziaria		0,00	0,00	0,00
EQUILIBRIO FINALE (D=A+B)		0,00	0,00	0,00

(1) Escluso il disavanzo derivante dal debito autorizzato e non contratto

(2) Corrispondono alle entrate in conto capitale relative ai soli contributi agli investimenti destinati al rimborso prestiti corrispondenti alla voce del piano dei conti finanziario con codifica E.4.02.06.00.000.

(3) Il corrispettivo della cessione di beni immobili può essere destinato all'estinzione anticipata ai prestiti - principio applicato della contabilità finanziaria 3.13.

(4) Indicare l'importo della lettera C) conservando il segno (+) o (-)

Fonte: Bollettino ufficiale Emilia-Romagna - supplemento speciale - n. 23.3 del 18 marzo 2015

Tabella n. 5

BILANCIO DI PREVISIONE - EQUILIBRI DI BILANCIO				
Aggiornato a seguito della Delibera di riaccertamento straordinario dei residui e dell'Assestamento e variazione generale				
EQUILIBRI DI BILANCIO		COMPETENZA ANNO DI RIFERIMENTO DEL BILANCIO 2015	COMPETENZA ANNO 2016	COMPETENZA ANNO 2017
Utilizzo risultato di amministrazione presunto vincolata per il finanziamento di spese correnti	(+)	1.057.298.343,73		
Ripiano disavanzo presunto di amministrazione esercizio precedente (1)	(-)	0,00	0,00	0,00
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	(+)	57.214371,09	21.366.163,93	16.656.129,66
Entrate titoli 1-2-3	(+)	10.253.661.876,86	10.194.074.261,13	10.188.974.277,40
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche (2)	(+)	41.104.167,93	41.104.167,94	30.645.915,74
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	0,00	0,00	0,00
Entrate in e/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti (3)	(+)	0,00	0,00	0,00
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	0,00	0,00	0,00
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(+)	0,00	0,00	0,00
Spese correnti	(-)	11.089.319.338,21	10.016.810.571,97	10.018.230.828,73
- di cui fondo pluriennale vincolato		21.366.163,93	16.656.129,66	15.400.000,00
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	789.823,20	789.823,20	789.823,20
Variazioni di attività finanziarie (se negativo)	(+)	0,00	0,00	0,00
Rimborso prestiti	(-)	121.179.675,28	131.338.155,39	120.006.823,43
- di cui per estinzione anticipata di prestiti		0,00	0,00	0,00
A) Equilibrio di parte corrente		197.989.922,92	107.606.042,44	97.248.847,44
Utilizzo risultato presunto di amministrazione vincolato per il finanziamento di spese d'investimento	(+)	744.047.387,38	0,00	0,00
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	(+)	114.835.666,41	53.963.332,60	9.249.235,02
Entrate in conto capitale (Titolo 4)	(+)	100.924.135,36	57.812.605,85	33.682.425,94
Entrate Titolo 5.01.01- Alienazioni di partecipazioni	(+)	0,00	0,00	0,00
Entrate per accensioni di prestiti (titolo 6)	(+)	2.090.804.871,68		
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche (2)	(-)	41.104.167,93	41.104.167,94	30.645.915,74
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti (3)	(-)	0,00	0,00	0,00
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(-)	0,00	0,00	0,00
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	0,00	0,00	0,00
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	0,00	0,00	0,00
Spese in Conto capitale	(-)	1.720.133.998,35	179.067.636,15	110.324.415,86
- di cui fondo pluriennale vincolato		53.963.332,60	9.249.235,02	0,00
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	789.823,20	789.823,20	789.823,20
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(-)	5.630.731,74	0,00	0,00
Disavanzo pregresso derivante da debito autorizzato e non contratto (presunto)	(-)	1.483.054.074,17	0,00	0,00
Variazioni di attività finanziarie (se positivo)	(+)	531.165,24	0,00	0,00
B) Equilibrio di parte capitale		-197.989.922,92	-107.606.042,44	-97.248.847,44
Utilizzo risultato presunto di amministrazione vincolato al finanziamento di attività finanziarie	(+)	1.530.731,74	0,00	0,00
Entrate titolo 5.00 - Riduzioni attività finanziarie	(+)	276.684.483,34	0,00	0,00
Spese titolo 3.00- Incremento attività finanziarie	(-)	283.314.781,58	0,00	0,00
Entrate Titolo 5.01.01- Alienazioni di partecipazioni	(-)	0,00	0,00	0,00
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(+)	5.630.731,74	0,00	0,00
C) Variazioni attività finanziaria		531.165,24	0,00	0,00
EQUILIBRIO FINALE (D=A+B)		0,00	0,00	0,00

(1)Escluso il disavanzo derivante dal debito autorizzato e non contratta

(2)Corrispondono alle entrate in conto capitale relative ai soli contributi agli investimenti destinati al rimborso prestiti corrispondenti alla voce del piano dei conti finanziario con codifica E.4.02.06.00.000.

(3) Il corrispettivo della cessione di beni immobili può essere destinato all'estinzione anticipata ai prestiti - principio applicato della contabilità finanziaria 3.13.

Fonte: Bollettino ufficiale Emilia-Romagna - parte prima n. 38 del 21 ottobre 2015 n. 268

3 IL RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO DEI RESIDUI E ADEMPIMENTI CONSEGUENTI

3.1 Il riaccertamento straordinario dei residui

L'operazione di riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, prevista dall'art.3, comma 7, del d.lgs n. 118/2011 e s.m.i. riveste un'importanza centrale nella manovra di avvio delle nuove disposizioni sull'armonizzazione contabile.

Con il prescritto adempimento i residui attivi e passivi determinati all'1 gennaio 2015 vengono adeguati al principio generale della competenza finanziaria. Vengono cancellati quelli non sorretti da obbligazioni perfezionate e scadute alla data del 1 gennaio 2015.

Per ciascun residuo eliminato in quanto non scaduto sono indicati gli esercizi nei quali l'obbligazione diviene esigibile sulla base dei criteri individuati nel principio applicato della contabilità finanziaria.

Per ciascun residuo passivo eliminato in quanto non correlato ad un'obbligazione giuridicamente perfezionata è indicata la natura della fonte di copertura.

Rimangono esclusi dal riaccertamento straordinario le seguenti tipologie: a) residui concernenti l'ambito sanitario, per i quali si applica il Titolo II del d.lgs. n.118/2011; b) residui collegati alla programmazione comunitaria in corso all'entrata in vigore della riforma; c) residui relativi alle partite di giro; d) residui passivi finanziati da debito autorizzato e non contratto. Inoltre non sono stati oggetto di riaccertamento i residui attivi e passivi al 31 dicembre 2014 che, prima della predetta operazione, sono stati incassati e pagati, come previsto dal principio contabile concernente la contabilità finanziaria, in particolare, nel paragrafo 9.3.

La procedura di riaccertamento straordinario ha preso avvio con la richiesta in data 10 giugno 2015 della Direzione generale delle Risorse finanziarie e Patrimonio alle strutture organizzative di svolgere la verifica sulla consistenza e l'esigibilità dei residui secondo i nuovi principi contabili e di individuare sia i residui da eliminare definitivamente dalle scritture contabili in quanto non corrispondenti ad obbligazioni perfezionate, sia i residui da eliminare per essere reimputati agli esercizi successivi in base al principio di esigibilità.

La proposta di delibera di riaccertamento è stata sottoposta al preventivo parere del Collegio dei revisori che ha effettuato il riscontro della documentazione con tecnica di campionamento rilasciando parere favorevole in data 23 luglio 2015.

Il procedimento si è concluso con l'adozione della delibera n. 1061 del 27 luglio 2015 della Giunta regionale, assunta contestualmente all'approvazione del rendiconto 2014, avvenuta con deliberazione n.12 del 27 luglio 2015 dell'Assemblea legislativa cui è seguita la legge regionale n.12 del 29 luglio 2015.

La procedura seguita risulta conforme a quanto previsto dall'art.3, comma 7, del d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i.

Come si evidenzia nella tabella che segue i residui attivi alla chiusura del rendiconto dell'esercizio 2014 erano pari ad euro 5.363.742.775,51; sottratti i residui esclusi dal riaccertamento straordinario, sono stati oggetto di revisione solo residui attivi pari a 751.025.815,81 euro. I residui passivi alla chiusura del rendiconto dell'esercizio 2014 erano pari ad euro 5.420.286.225,64; sottratti i residui esclusi dal riaccertamento straordinario, sono stati oggetto di revisione solo residui passivi pari a 465.542.796,89 euro.

Considerato che i residui del perimetro sanitario, esclusi insieme ad altre categorie dal riaccertamento straordinario, da soli costituiscono rispettivamente il 77% dei residui attivi e l'84% dei residui passivi contabilizzati al 31 dicembre 2014, emerge con evidenza che in ambito regionale – diversamente che per gli altri enti locali - i residui oggetto di riesame straordinario costituiscono una modesta parte delle complessive partite residuali.

Tabella n. 6

Residui oggetto di accertamento straordinario			
		(importi in euro)	
Residui attivi da rendiconto 2015	5.363.742.775,51	Residui passivi da rendiconto 2015	5.420.286.225,64
di cui sanità	4.140.317.132,93	di cui sanità	4.562.961.896,24
di cui partite di giro	79.268.029,91	di cui partite di giro (esclusa sanità)	7.346.916,94
		di cui a fronte di indebitamento autorizzato e non contratto	120.423.201,47
Incassati al 22 luglio 2015	393.131.796,86	Pagati al 22 luglio 2015	264.011.414,10
TOTALI	751.025.815,81	TOTALI	465.542.796,89

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

Al termine delle operazioni i residui attivi eliminati dalle scritture contabili in quanto non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate sono pari a 179.324,65 euro; quelli reimputati nel triennio 2015-2017 sono complessivamente pari a 43.809.879,08 euro.

Per quanto riguarda i residui passivi sono stati eliminati euro 24.582.764,00 in quanto non correlati ad obbligazioni giuridicamente perfezionate; quelli reimputati nel triennio 2015-2017 sono complessivamente pari a 215.859.916,58 euro.

In base al “Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria”, allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i., punto 5.2, con riferimento alle spese riferite al trattamento accessorio e premiante per il personale regionale anno 2014 liquidato nell’anno 2015, che, nelle more del riaccertamento straordinario, sono state nuovamente impegnate con imputazione all’esercizio 2015, si è proceduto a cancellare per l’importo complessivo di euro 15.626.492,74 gli impegni reimputati, fermo restando lo stanziamento complessivo e la relativa copertura rideterminata a seguito del riaccertamento straordinario costituita dal fondo pluriennale vincolato (si rinvia per una più dettagliata analisi al capitolo 12 paragrafo 9.3 le modalità di contabilizzazione delle risorse per il trattamento accessorio per il 2015).

Le tabelle n. 7 e n. 8 che seguono espongono i risultati dell’accertamento straordinario.

Tabella n. 7

Riaccertamento straordinario dei residui attivi						
(importi in euro)						
Residui attivi al 31 dicembre 2014 da Rendiconto generale 2014	Residui attivi al 1° gennaio 2015 risultanti dal riaccertamento straordinario	Residui attivi eliminati	Residui attivi reimputati al 2015	Residui attivi reimputati al 2016	Residui attivi reimputati al 2017	
5.363.742.775,51	5.319.753.571,78	179.324,65	35.629.936,35	8.069.223,68	110.719,05	

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

Tabella n. 8

Riaccertamento straordinario dei residui passivi					
(importi in euro)					
Residui passivi al 31 dicembre 2014 da Rendiconto generale 2014	Residui passivi al 1° gennaio 2015 risultanti dal riaccertamento straordinario	Residui passivi eliminati	Residui passivi reimputati al 2015	Residui passivi reimputati al 2016	Residui passivi reimputati al 2017
5.420.286.225,64	5.179.843.545,06	24.582.764,00	149.487.536,32	56.906.296,53	9.466.083,73

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

3.2 Gli adempimenti conseguenti

A seguito del riaccertamento straordinario dei residui si è provveduto agli adempimenti conseguenti previsti dall'art.3, comma 7, del d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i., tutti adottati contestualmente in un unico atto deliberativo come prevede il comma 8 del citato articolo.

Gli adempimenti sono stati i seguenti:

a) Determinazione del fondo pluriennale vincolato

Il fondo pluriennale vincolato è previsto dall'art. 3, commi 4 e 7, del d.lgs. n.118/2011 e s.m.i., dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2, punto 5.2. ed esempi 2 e 6; si forma *“per effetto dell'operazione di reimputazione dei residui attivi e passivi, secondo il nuovo principio della competenza potenziata e quindi secondo scadenza ed esigibilità, e ... si costituisce soltanto nel primo esercizio di applicazione della riforma”*.⁹

Il fondo va iscritto in entrata, distintamente per la parte corrente e per la parte in conto capitale, per un importo pari alla differenza tra i residui passivi eliminati e reimpegnati con imputazione agli esercizi 2015 e successivi e i residui attivi eliminati e riaccertati con imputazione agli esercizi 2015 e successivi.

Il Fondo pluriennale vincolato all' 1 gennaio 2015 è stato iscritto, con variazione di bilancio disposta con la delibera di riaccertamento straordinario dei residui (DGR 1061/2015) nell'entrata del bilancio di previsione 2015-2017, distintamente per la parte corrente e per il conto capitale, in un valore rispettivamente:

- di euro 57.214.371,09 per la parte corrente ed euro 114.835.666,41 per la parte in conto capitale nel bilancio 2015;
- di euro 4.242.960,93 per la parte corrente ed euro 53.949.476,60 per la parte in conto capitale nel bilancio 2016;
- di euro 106.129,66 per la parte corrente ed euro 9.249.235,02 per la parte in conto capitale nel bilancio 2017.

La tabella n. 9 ripropone il modello 5/1 *“Determinazione del fondo pluriennale vincolato nel bilancio di previsione 2015-2017 a seguito del riaccertamento straordinario dei residui alla data del 1° gennaio 2015”* allegato alla DGR 1061/2015.

⁹ Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n.4 del 17 febbraio 2015.

Tabella n. 9

DETERMINAZIONE DEL FONDO PLURIENNALE VINCOLATO NEL BILANCIO DI PREVISIONE 2015-2017 A SEGUITO DEL RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO DEI RESIDUI ALLA DATA DEL 1° GENNAIO 2015 (1)		
FONDO PLURIENNALE DA ISCRIVERE IN ENTRATA DEL BILANCIO 2015		
	PARTE CORRENTE	CONTO CAPITALE
Residui passivi eliminati alla data del 1° gennaio 2015 e reimputati con imputazione agli esercizi 2015 o successivi	1 80.444.576,37	135.415.340,21
Spesa corrispondente alle gare formalmente indette relative a lavori pubblici di cui all'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, che si prevede esigibili nel 2015 e negli esercizi successivi, i cui impegni sono stati cancellati in assenza dell'obbligazione formalmente costituita (3)	a 0,00	0,00
Residui attivi eliminati alla data del 1° gennaio 2015 e riaccertati con imputazione agli esercizi 2015 e successivi	2 23.230.205,28	20.579.673,80
Fondo pluriennale vincolato da iscriverne nell'entrata del bilancio 2015, pari a (3)-(1)-(a)-(2) se positivo, altrimenti indicare 0	3 57.214.371,09	114.835.666,41
FONDO PLURIENNALE DI SPESA DEL BILANCIO 2015 E DI ENTRATA DEL BILANCIO 2016		
	PARTE CORRENTE	CONTO CAPITALE
Spese reimpegnate con imputazione all'esercizio 2015	4 76.110.317,86	73.377.218,46
Spesa corrispondente alle gare formalmente indette relative a lavori pubblici di cui all'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, che si prevede esigibili nel 2015 e i cui impegni sono stati cancellati in assenza dell'obbligazione formalmente costituita (3)	b	
Entrate riaccertate con imputazione all'esercizio 2015	5 23.138.907,70	12.491.028,65
Quota del Fondo pluriennale vincolato di entrata utilizzata nel 2015, pari a (6)-[4)-(b)-(5) se positivo, altrimenti indicare 0	6 52.971.410,16	60.886.189,81
Eccedenza dei residui attivi riaccertati accantonata al Fondo pluriennale vincolato di spesa, di importo non superiore a (7)-(5)-(4)-(b) altrimenti indicare 0 (2)	7	
Quota spese reimpegnate eccedente rispetto al FPV di entrata e alle entrate riaccertate, pari a (4)-(b)-(5)-(3) se positivo	0,00	0,00
Incremento del fondo pluriennale vincolato di spesa del bilancio di previsione 2015 e del fondo pluriennale di entrata dell'esercizio 2016 (8) = (5)-(6)-(7)	8 4.242.960,93	53.949.476,60
FONDO PLURIENNALE DI SPESA DEL BILANCIO 2015 E DI ENTRATA DEL BILANCIO 2017		
	PARTE CORRENTE	CONTO CAPITALE
Spese reimpegnate con imputazione all'esercizio 2016	9 4.228.128,85	52.678.167,68
Spesa corrispondente alle gare formalmente indette relative a lavori pubblici di cui all'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, che si prevede esigibili nel 2016 i cui impegni sono stati cancellati in assenza dell'obbligazione formalmente costituita (3)	c	
Entrate riaccertate con imputazione all'esercizio 2016	10 91.297,58	7.977.926,10
Quota del Fondo pluriennale vincolato accantonata in entrata utilizzata nel 2016, pari a (11)-[9)-(c)-(10) se positivo, altrimenti indicare 0	11 4.136.831,27	44.700.241,58
Eccedenza dei residui attivi riaccertati accantonata al Fondo pluriennale vincolato di spesa, di importo non superiore a (12)-(10)-(9)-(c), altrimenti indicare 0 (2)	12	
Quota spese reimpegnate eccedente rispetto al FPV di entrata e alle entrate riaccertate, pari a (9)-(c)-(10)-(8) se positivo	0,00	0,00
Incremento del fondo pluriennale vincolato di spesa del bilancio di previsione 2016 e del fondo pluriennale di entrata dell'esercizio 2017 (13) = (8)-(11)-(12)	13 106.129,66	9.249.235,02
FONDO PLURIENNALE DI SPESA DEL BILANCIO 2017 (c) di entrata del bilancio 2018 se predisposto]		
	PARTE CORRENTE	CONTO CAPITALE
Spese reimpegnate con imputazione all'esercizio 2017	14 106.129,66	9.359.954,07
Spesa corrispondente alle gare formalmente indette relative a lavori pubblici di cui all'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, che si prevede esigibili nel 2017 i cui impegni sono stati cancellati in assenza dell'obbligazione formalmente costituita (3)	d	
Entrate riaccertate con imputazione all'esercizio 2017	15	110.719,05
Quota del Fondo pluriennale vincolato accantonata in entrata utilizzata nel 2017, pari a (16)-[14)-(d)-(15), altrimenti indicare 0	16 106.129,66	9.249.235,02
Eccedenza dei residui attivi riaccertati accantonata al Fondo pluriennale vincolato di spesa, di importo non superiore a (17)-(15)-(14)-(d) se positivo, altrimenti indicare 0(2)	17	
Quota spese reimpegnate eccedente rispetto al FPV di entrata e alle entrate riaccertate, pari a (14)-(d)-(15)-(13) se positivo	0,00	0,00
Incremento del fondo pluriennale vincolato di spesa del bilancio di previsione 2017 (18) = (13)-(16)-(17)	18 0,00	0,00
(1) In caso di riaccertamento di residui attivi e passivi imputati ad altri titoli del bilancio, aggiungere al prospetto ulteriori colonne. Il riaccertamento straordinario dei residui è collocato solo per i residui attivi e passivi riguardanti le partite di giro e le operazioni per conto terzi, cui non si applica il principio di competenza finanziaria potenziata.		
(2) Indicare la quota dell'eccedenza dei residui attivi reimputati che è necessario accantonare per dare copertura ai residui passivi reimputati agli esercizi successivi ed, in tali esercizi, il FPV accantonato in entrata del bilancio non è sufficiente.		
(3) Comprende anche le voci di spesa contenute nei quadri economici relative a spese di investimento, nei casi in cui, nel rispetto del principio applicato dalla contabilità finanziaria n. 5.4, è consentita la costituzione del fondo pluriennale vincolato in assenza di obbligazioni giuridicamente costituite esigibili negli esercizi successivi.		
RIEPILOGO RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO DEI RESIDUI		
	PARTE CORRENTE	CONTO CAPITALE
Entrate accertate reimputate al 2015	23.138.907,70	12.491.028,65
Entrate accertate reimputate al 2016	91.297,58	7.977.926,10
Entrate accertate reimputate al 2017	0,00	110.719,05
Entrate accertate reimputate agli esercizi successivi	0,00	0,00
TOTALE RESIDUI ATTIVI REIMPUTATI	23.230.205,28	20.579.673,80
Impegni reimputati al 2015	76.110.317,86	73.377.218,46
Impegni reimputati al 2016	4.228.128,85	52.678.167,68
Impegni reimputati al 2017	106.129,66	9.359.954,07
Impegni reimputati agli esercizi successivi	0,00	0,00
TOTALE RESIDUI PASSIVI REIMPUTATI	80.444.576,37	135.415.340,21
Fonte: Regione Emilia-Romagna DGR n. 1061 del 27/07/2015		

b) Rideterminazione del risultato di amministrazione al 1 gennaio 2015

A seguito del riaccertamento straordinario dei residui e della costituzione del fondo pluriennale vincolato, il risultato di amministrazione dell'esercizio 2014 è stato rideterminato e sono state individuate le relative quote accantonate, destinate e vincolate. Per effetto di tale operazione il risultato di amministrazione accertato in euro 425.080.768,25 in sede di approvazione del rendiconto 2014 (art. 10 legge regionale 29 luglio 2015, n.12) è stato rideterminato in euro 449.484.207,60.

Come evidenzia la tabella che segue, tale risultato non è sufficiente a dare copertura alle quote vincolate pari ad euro 1.802.876.462,85 e alle quote accantonate pari ad euro 129.661.818,92 e determina un saldo finanziario negativo pari a 1.483.054.074,17 (cfr. art. 3 della legge regionale 25 ottobre 2015, n.18).

Tale disavanzo, interamente corrispondente a mutui autorizzati e non contratti, è stato correttamente iscritto nel passivo del bilancio di previsione 2015, come prima posta contabile. Si è infatti provveduto in sede di assestamento ad una variazione negativa di 111,22 mln di euro rispetto all'iniziale previsione di 1.594,27 mln di euro, determinando in 1.483,05 mln di euro il saldo negativo dell'esercizio precedente (confronta tabella n. 2).

Tabella n. 10

PROSPETTO DIMOSTRATIVO DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE ALLA DATA DEL RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO DEI RESIDUI		
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2014 DETERMINATO NEL RENDICONTO 2014 (a) 425.080.768,25		
RESIDUI ATTIVI CANCELLATI IN QUANTO NON CORRELATI AD OBBLIGAZIONI GIURIDICHE PERFEZIONATE (b)	(-)	179.324,65
RESIDUI PASSIVI CANCELLATI IN QUANTO NON CORRELATI AD OBBLIGAZIONI GIURIDICHE PERFEZIONATE (c) ⁽¹⁾	(+)	24.582.764,00
RESIDUI ATTIVI CANCELLATI IN QUANTO REIMPUTATI AGLI ESERCIZI IN CUI SONO ESIGIBILI (d)	(-)	43.809.879,08
RESIDUI PASSIVI CANCELLATI IN QUANTO REIMPUTATI AGLI ESERCIZI IN CUI SONO ESIGIBILI (e)	(+)	215.859.916,58
RESIDUI PASSIVI DEFINITIVAMENTE CANCELLATI CHE CONCORRONO ALLA DETERMINAZIONE DEL FONDO PLURIENNALE VINCOLATO (f) ⁽²⁾	(+)	-
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO (g) = (e) -(d)+(f) ⁽³⁾	(-)	172.050.037,50
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 1° GENNAIO 2015 - DOPO IL RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO DEI RESIDUI (h) = (a) -(b) + (c) -(d)+ (e) + (f) -(g)		449.484.207,60

Composizione del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 - dopo il riaccertamento straordinario dei residui (g):	
Parte accantonata ⁽⁴⁾	
Fondo crediti di dubbia e difficile esazione al 31/12/2014 ⁽⁵⁾	439.735,87
Fondo residui perenti al 31/12/2014 (solo per le regioni) ⁽⁶⁾	97.081.733,05
Fondo accantonato a copertura degli effetti finanziari derivanti dalla revisione delle stime delle manovre fiscali regionali al 31/12/2014	31.818.000,00
Fondo accantonato per depositi cauzionali attivi a privati	322.350,00
Totale parte accantonata (i)	129.661.818,92
Parte vincolata	
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	561.522.445,38
Vincoli derivanti da trasferimenti	722.549.561,99
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	0,00
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	518.804.455,48
Altri vincoli da specificare di	0,00
Totale parte vincolata (l)	1.802.876.462,85
Totale parte destinata agli investimenti (m)	0,00
Totale parte disponibile (n) = (k) - (i) - (l) - (m)	-1.483.054.074,17
Se (n) è negativo, tale importo è iscritto tra le spese del bilancio di previsione 2015 ⁽⁷⁾	0

1) Non comprende i residui passivi definitivamente cancellati cui corrispondono procedure di affidamento attivate ai sensi dell'articolo 53, comma 2, del citato decreto legislativo n. 163 del 2006, per i quali è stato iscritto il fondo pluriennale vincolato.

2) Corrisponde alla somma del fondo pluriennale vincolato di parte corrente e del fondo pluriennale vincolato in conto capitale determinato dall'allegato concernente il fondo pluriennale vincolato (riga n. 3). Tale importo è iscritto in entrata del bilancio di previsione 2015 - 2017, relativo all'esercizio 2015.

3) Non comprende il fondo pluriennale vincolato.

4) Indicare l'importo del fondo crediti di dubbia e difficile esazione determinato a seguito del riaccertamento straordinario dei residui ai sensi di quanto previsto dall'articolo 14 del DPCM 28 dicembre 2011 e del principio applicato della contabilità finanziaria.

5) Solo per le regioni Indicare l'importo dell'accantonamento per residui perenti al 31 dicembre 2014. La copertura dei residui perenti, comprensivo delle quote vincolate, è pari al 100%.

6) In caso di risultato negativo le regioni iscrivono nel passivo del bilancio di previsione dell'esercizio 2015 l'importo di cui alla lettera n, al netto dell'ammontare di debite autorizzato non ancora contratto.

7) Comprende anche le voci di spesa contenute nei quadri economici relative a spese di investimento, nei casi in cui, nel rispetto del principio applicato della contabilità finanziaria n. 5.4, è consentita la costituzione del fondo pluriennale vincolato in assenza di obbligazioni giuridicamente costituite esigibili negli esercizi successivi.

Fonte: Regione Emilia-Romagna DGR n. 1061 del 27/07/2015

e) Determinazione dell'accantonamento a Fondo crediti di dubbia esigibilità

Il Fondo crediti di dubbia esigibilità, riferito ai residui attivi degli esercizi precedenti che non sono stati oggetto di riaccertamento, è stato determinato in euro 439.735,87 in conformità a quanto previsto dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i. e dal principio applicato alla contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2; l'accantonamento è

stato distinto in euro 386.837,93 per la parte corrente e in euro 52.897,94 per la parte in conto capitale.

La quantificazione è stata calcolata secondo i criteri indicati al punto 3.3 e all'esempio 5 del principio applicato concernente la contabilità finanziaria. Dal calcolo sono stati esclusi i crediti assistiti da fidejussione e quelli nei confronti di altre amministrazioni pubbliche e dell'Unione Europea, le entrate per conto terzi e le entrate tributarie in quanto l'accertamento è effettuato per cassa.

Risulta accantonato l'intero ammontare dei residui attivi non esclusi; la posta contabile di maggior rilievo è costituita da crediti vantati nei confronti di aziende farmaceutiche a titolo di pay-back delle somme dovute per il ripiano delle eccedenze del tetto di spesa (art.1 comma 796, lett. G, legge 296/2006; art.11 comma 6, del d.l. 78/2010).

d) Variazione degli stanziamenti di bilancio di previsione 2015-2017

Sono state apportate le variazioni agli stanziamenti di bilancio necessarie per consentire l'iscrizione del Fondo pluriennale vincolato in entrata nell'esercizio 2015 e l'adeguamento degli stanziamenti di spesa dell'esercizio 2015 e in entrata e spesa degli esercizi successivi; per disporre l'utilizzo delle quote vincolate del risultato di amministrazione e per adeguare gli stanziamenti di entrata e spesa agli importi da reimputare e all'ammontare riaccertato dei residui.

Come evidenziano le tabelle n. 2 e n. 3 nel bilancio di competenza, a seguito del riaccertamento straordinario dei residui, sono state apportate variazioni in aumento negli stanziamenti in entrata e in uscita pari a 1.009,45 mln di euro mentre nel bilancio di cassa sono state disposte variazioni in diminuzione sia negli stanziamenti in entrata, pari a 0,16 mln di euro, che negli stanziamenti di spesa, pari a 24,51 mln di euro.

e) Reimputazione delle entrate e delle spese, cancellate in quanto non esigibili all' 1 gennaio 2015, agli esercizi finanziari indicati in sede di riaccertamento straordinario

Le somme cancellate a seguito della revisione straordinaria sono state reimputate a ciascuno degli esercizi in cui l'obbligazione diviene esigibile sulla base dei criteri individuati nel principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2 al d.lgs. n.118/2011.

Come riportato nella tabella 7 sono stati reimputati al 2015 residui attivi per 35,629,94 mln di euro, al 2016 residui attivi per 8,07 mln di euro e al 2017 residui attivi per 0,11 mln di euro; la tabella 8 mostra che sono stati reimputati al 2015 residui passivi per 149,49 mln di euro, al 2016 residui passivi per 56,91 mln di euro e al 2017 residui passivi per 9,47 mln di euro.

4 IL RENDICONTO GENERALE DELL'ESERCIZIO 2015

4.1 Il progetto di legge

Il progetto di legge sul rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2015 è stato presentato dalla Giunta il 28 aprile 2016, con deliberazione n. 620 e pubblicato sul bollettino ufficiale della Regione - Supplemento speciale n. 101 del 3 maggio 2016. Con comunicazione ricevuta in data 4 maggio 2016, il Capo di Gabinetto del Presidente della Regione ha informato la Sezione dell'avvenuta pubblicazione sul Bollettino ufficiale Telematico.

Nella presentazione del progetto di legge all'Assemblea legislativa la Regione si è attenuta al rispetto dei termini previsti dall'articolo 18, lett. b) comma 1, d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i. Tale disposizione prevede, infatti, che il rendiconto delle regioni deve essere presentato dalla Giunta entro il 30 aprile dell'anno successivo, al fine di poter essere approvato con legge entro il 31 luglio e consentire, nel lasso temporale intercorrente tra la presentazione e l'approvazione, lo svolgimento del giudizio di parificazione da parte delle Sezioni regionali di Controllo della Corte dei conti.

Sulla proposta di legge del rendiconto è previsto il parere obbligatorio del Collegio dei Revisori dei conti, organismo istituito per la prima volta con la legge regionale 21 dicembre 2012, n. 18 per recepire le *'Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali'* sui costi della politica varate dal Governo Monti.

Ai sensi dell'art. 3, comma 3, della citata legge regionale il Collegio *"attesta la corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione e formula rilievi, considerazioni e proposte tendenti conseguire efficienza, efficacia ed economicità della gestione"*.

L'Organo di revisione ha reso il proprio parere in data 23 maggio 2016 attestando la corrispondenza del rendiconto 2015 della Regione alle risultanze della gestione.

In base all'articolo 11, comma 12, d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i. il rendiconto relativo al 2015 è stato adottato sulla base dello schema vigente nel 2014, che conserva valore a tutti gli effetti giuridici, ed è stato affiancato dal rendiconto a carattere conoscitivo.

Il rendiconto generale "autorizzatorio" 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);
- 8) prospetto relativo all’art.41, comma 1, “attestazione dei tempi di pagamento”, del d.l. 24 aprile 2014, n.66 convertito con modificazioni dalla l. 23 giugno 2014, n.89 (allegato 7);
- 9) prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione (allegato 8).

Il rendiconto con funzione conoscitiva costituisce l’allegato 9 al progetto di legge del rendiconto generale per l’esercizio 2015.

Completano, inoltre, il rendiconto i seguenti documenti:

- il conto del Tesoriere (approvato con determinazione del 13 aprile 2016, n. 5842 del Responsabile del Servizio Bilancio e Finanze);
- il riaccertamento dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2015 ai sensi dell’articolo 3, comma 4, d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i. (approvata dalla Giunta regionale con atto n. 441 del 29 marzo 2016).

4.2 I risultati della gestione di competenza

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

Tabella n. 11

ENTRATE DI COMPETENZA- ESERCIZIO 2015	
	(Importi in milioni di euro)
ENTRATE/ACCERTAMENTI	
Entrate correnti	10.908,58
Entrate in conto capitale	85,06
Entrate per contabilità speciali	2.438,37
TOTALE DELLE ENTRATE	13.432,02

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

Nel 2015 sono state complessivamente accertate entrate per 13.432,02 mln di euro, costituite per il 81,21% da entrate correnti, per 0,06% da entrate derivanti da alienazioni, da trasformazione di capitale, da riscossione di crediti e da trasferimenti in conto capitale, allocate al Titolo IV, ed entrate derivanti da mutui, allocate al Titolo V; inoltre 18,15% degli accertamenti complessivi è rappresentato da entrate per contabilità speciali che costituiscono mere partite di giro.

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

Tabella n. 12

SPESE DI COMPETENZA - ESERCIZIO 2015	
	(Importi in milioni di euro)
SPESE/IMPEGNI	
PARTE 1	
Spese effettive per il conseguimento delle finalità dell'Ente	11.342,09
PARTE 2	
Spese conseguenti ad operazioni finanziarie non modificative del patrimonio regionale	0,00
PARTE 3	
Contabilità speciali	2.438,37
TOTALE DELLE SPESE	13.780,46

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

Nel 2015 sono stati complessivamente assunti impegni per 13.780,46 mln di euro, costituiti per l'82,30% da spese della Parte 1 – Spese effettive per il conseguimento delle finalità dell'Ente e per il restante 17,70% 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 – 348,44 mln di euro, determinato da maggior impegni assunti nell'esercizio rispetto alle risorse accertate.

4.3 I risultati della gestione di cassa

La tabella che segue espone i dati relativi alla gestione dei pagamenti e delle riscossioni effettuati nell'esercizio 2015.

Tabella n. 13

GESTIONE DI CASSA-ESERCIZIO 2015	
	(Importi in milioni di euro)
Fondo cassa iniziale	481,62
Riscossioni	13.043,50
Totale entrate	13.525,12
Pagamenti	13.069,78
Totale Uscite	13.069,78
Saldo	455,34

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 – 26,28 mln euro, che va detratto dal fondo cassa esistente a inizio esercizio pari a 481,62 mln di euro; il saldo della gestione di cassa a fine esercizio è pertanto diminuito e risulta pari a 455,34 mln di euro.

4.4 I risultati della gestione dei residui

La tabella che segue espone i dati relativi alla gestione dei residui attivi e passivi svolta nell'esercizio 2015.

Tabella n. 14

GESTIONE RESIDUI-ESERCIZIO 2015	
	(Importi in milioni di euro)
Residui Attivi	
originati dalla competenza	2.857,35
originati da esercizi precedenti	2.814,80
Totale dei residui attivi al 31.12.2015	5.672,15
Residui Passivi	
originati dalla competenza	3.256,36
originati da esercizi precedenti	2.606,37
Totale dei residui passivi al 31.12.2015	5.862,73

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

A fine esercizio 2015 i residui attivi, complessivamente rideterminati a seguito delle operazioni di ricognizione, ammontano a 5.672,15 mln di euro; quelli provenienti dagli esercizi 2014 e precedenti, sono 2.814,80 mln di euro, pari al 49,62 % del totale; quelli formati nell'esercizio di competenza ammontano a 2.857,35 mln e costituiscono il 50,38% dell'importo complessivo.

L'ammontare complessivo dei residui passivi a fine esercizio 2015, a seguito delle operazioni di riaccertamento, viene determinato in 5.862,73 mln di euro; quelli provenienti dagli esercizi 2014 e precedenti, sono 2.606,37 mln di euro, pari al 44,45% del totale; quelli formati nell'esercizio di competenza ammontano a 3.256,36 mln e costituiscono il 55,15% dell'importo complessivo.

La gestione dei residui si chiude al 31 dicembre 2015 con un saldo negativo di 190,58 mln di euro.

4.5 Il risultato di amministrazione

Nel corso del 2015 il risultato di amministrazione accertato nel rendiconto del 2014 è stato rideterminato in due diverse occasioni.

La prima è stata l'operazione di riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi ex art. 3, comma 7, d.lgs. n. 118/2011 disposta ed attuata mediante delibera di Giunta n. 1061 del 27 luglio 2015 (per la quale si rinvia al capitolo 3); la seconda si è resa necessaria per adempiere all'obbligo di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 13 novembre 2015, n. 179 ai sensi del quale le regioni che avevano utilizzato l'istituto dell'anticipazione di liquidità di cui al d.l. 35/2013 dovevano provvedere alla costituzione di un fondo da accantonare nel risultato di amministrazione. Tale seconda rideterminazione del risultato di amministrazione è stata disposta con delibera di Giunta n. 2044 del 10 dicembre 2015 e, sulla base di quanto in essa previsto, la contabilizzazione del disavanzo di amministrazione derivante dal fondo di anticipazione di liquidità è stata disposta mediante un emendamento al progetto di legge sul bilancio di previsione 2016-2018, all'epoca non ancora approvato. Sul punto, per maggiori approfondimenti, si rinvia al paragrafo 6.1.5 di questo capitolo.

Passando alla determinazione del risultato di amministrazione alla chiusura dell'esercizio, si rammenta che l'articolo 42, comma 1, d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i. prevede che il risultato

di amministrazione, da accertare con l'approvazione del rendiconto della gestione dell'ultimo esercizio chiuso, è pari al fondo cassa aumentato dei residui attivi e diminuito, oltre che dei residui passivi, anche delle risorse che costituiscono il fondo pluriennale vincolato determinato in spesa del conto del bilancio.

Nella tabella che segue - ripresa dal prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione che costituisce l'allegato 8 al progetto di legge sul rendiconto 2015 - sono rappresentati gli importi del fondo cassa iniziale al 1 gennaio 2015, pari a 481,63 mln di euro, le riscossioni ed i pagamenti complessivi (in conto residui e in conto competenza) dell'esercizio 2015 pari, rispettivamente, a 13.044 mln di euro e 13.069 mln di euro e la determinazione del fondo cassa finale (al 31.12.2015), pari a 455,34 mln di euro.

Il risultato di amministrazione dell'esercizio 2015 è determinato, come previsto dal richiamato articolo 42, comma 1, d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i. dal fondo cassa al 31.12.2015 (pari ad euro 455,40 mln di euro) sommato ai residui attivi (5.672,15 mln di euro), detratti i residui passivi (pari ad euro 5.862,73) e il fondo pluriennale vincolato per spese correnti (pari ad euro 68,46 mln di euro) e per spese in conto capitale (pari ad euro 479,09 mln di euro).

L'articolo 9 del progetto di legge sul rendiconto di esercizio 2015 accerta, sulla base delle predette risultanze, il risultato di amministrazione nell'importo di – 282,79 mln di euro.

Tabella n. 15

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE		
(importi in euro)		
Fondo cassa al 1° gennaio 2015		481.624.218,38
RISCOSSIONI	(+)	13.043.496.816,04
PAGAMENTI	(-)	13.069.781.298,79
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE 2015	(=)	455.339.735,63
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre 2015		
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre 2015	(-)	0,00
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE 2015	(=)	455.339.735,63
RESIDUI ATTIVI	(+)	5.672.149.328,38
<i>di cui derivanti da accertamenti di tributi effettuati sulla base della stima del dipartimento delle finanze</i>		441.628.303,20
RESIDUI PASSIVI	(-)	5.862.727.287,28
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI	(-)	68.456.944,12
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE		479.089.411,58
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2015 (A)	(=)	-282.784.573,97

(A) IL DISAVANZO CORRISPONDE A DEBITO AUTORIZZATO E NON CONTRATTO

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

Detto disavanzo, dovuto completamente all'effettuazione di spese di investimento, è da considerare puramente tecnico in quanto trova copertura nel rinnovo delle autorizzazioni alla contrazione di mutui disposta nell'anno successivo (art. 6, comma 1, della legge regionale 29 dicembre 2015, n. 24 di approvazione del bilancio preventivo 2016).

La possibilità di un'unica autorizzazione all'indebitamento per tutte le spese di investimento e di sviluppo è stata fino ad ora consentita alla Regione dall'art.10 della legge 16 maggio 1970, n.281, ma l'avvenuta abrogazione di tale articolo¹⁰ e l'introduzione della nuova disciplina in materia di armonizzazione contabile renderà obbligatoria dal 2016 l'adozione di bilanci in equilibrio secondo i nuovi principi costituzionali.

Nel corso del triennio 2013-2015 l'autorizzazione alla contrazione dei mutui non è mai stata utilizzata in quanto le disponibilità di cassa hanno consentito alla Regione di far fronte agli impegni assunti senza ricorrere all'indebitamento e quindi senza sopportare la spesa degli oneri di ammortamento.

4.6 La scomposizione del risultato di amministrazione

L'articolo 42, comma 1, d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i. prevede che il risultato di amministrazione venga suddiviso in fondi liberi, fondi accantonati, fondi destinati agli investimenti e fondi vincolati.

La definizione delle suddette tipologie di accantonamenti è contenuta nell'allegato 4/2 al d.lgs. cit. contenente il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, punto 9.2. (risultato di amministrazione).

Nella tabella che segue è rappresentata la scomposizione del risultato di amministrazione dell'esercizio 2015 della Regione.

¹⁰ Abrogazione operata dalla lettera a) del comma 1 dell'art. 77, D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera aa), D.Lgs 10 agosto 2014, n. 126.

Tabella n. 16

Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015	
Parte accantonata	
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2015	63.732.981,90
Fondo residui perenti al 31/12/2015 (solo per le regioni)	217.717.184,39
Fondo accantonato a copertura degli effetti finanziari derivanti dalla revisione delle stime delle manovre fiscali regionali al 31/12/2014	14.470.000,00
Fondo accantonato per depositi cauzionali attivi a privati	322.350,00
Fondo per le perdite delle società partecipate	227.919,00
Fondo rischi legali	800.000,00
Fondo di garanzia per oneri derivanti dalla lettera di patronage	789.823,20
Fondo anticipazioni di liquidità	937.356.898,73
Totale parte accantonata (B)	1.235.417.157,22
Parte vincolata	
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	161.723.518,98
Vincoli derivanti da trasferimenti	568.233.181,91
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	462.120.830,21
Totale parte vincolata (C)	1.192.077.531,10
Parte destinata agli investimenti	
Totale parte destinata agli investimenti (D)	8.071.621,92
Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)	-2.718.350.889,21
Se E è negativo, tale importo è iscritto tra le spese del bilancio di previsione come di avanzo da ripianare	
(E) IL DISAVANZO CORRISPONDE PER:	
EURO 937.356.898,73 AL FONDO ANTICIPAZIONI DI LIQUIDITA' - EURO 1.780.993.990,48 A DEBITO AUTORIZZATO E NON CONTRATTO	

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

4.6.1 I fondi accantonati

L'articolo 42, comma 3, d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i. e il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria 4/2, punto 9.2. prevedono che i fondi accantonati del risultato di amministrazione sono il *fondo crediti di dubbia esigibilità*, l'*accantonamento per residui perenti* (fino al loro smaltimento), e gli *accantonamenti per passività potenziali*.

L'articolo 46, comma 3, d.lgs. cit. attribuisce alle regioni la facoltà di stanziare nella missione "Fondi e accantonamenti", all'interno del Programma "Altri Fondi" ulteriori accantonamenti riguardanti passività potenziali, sui quali non è possibile impegnare e pagare.

La Regione ha, sulla base della predetta previsione normativa, costituito anche i seguenti ulteriori accantonamenti:

-il fondo a copertura degli effetti finanziari derivanti dalla revisione delle stime delle manovre fiscali regionali al 31/12/2014;

- il fondo per depositi cauzionali attivi a privati;
- il fondo per lettera di patronage.

Nella quota accantonata sono, infine, contenuti anche il fondo per anticipazioni di liquidità ex d.l. 35/2013 e il fondo per le perdite delle società partecipate ex art. 1, commi 550 e ss. l. n. 147/2013.

Complessivamente le quote accantonate del risultato di amministrazione dell'esercizio 2015 ammontano a 1.235,42 mln di euro.

4.6.1.1 Il fondo crediti dubbia esigibilità

L'articolo 46 d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i. e il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria all. 4/2, al punto 3.3 e all'esempio n. 5, contengono la disciplina del fondo crediti di dubbia esigibilità.

L'articolo 46 d.lgs. cit. prevede, al comma 1, che *“nella missione “Fondi e Accantonamenti”, all'interno del programma fondo crediti di dubbia esigibilità, è stanziato l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, il cui ammontare è determinato in considerazione dell'importo degli stanziamenti di entrata di dubbia e difficile esazione, secondo le modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2”*. Il comma 2 stabilisce che una quota del risultato di amministrazione è accantonata per il fondo crediti di dubbia esigibilità e che tale quota non può essere destinata ad altro utilizzo.

Il principio contabile applicato di cui al punto 3.3. ribadisce che per i crediti di dubbia e difficile esazione accertati nell'esercizio è effettuato un accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, vincolando una quota dell'avanzo di amministrazione. Dispone, inoltre, che nel bilancio di previsione è stanziata¹¹ un'apposita posta contabile, denominata *“Accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità”* il cui ammontare è determinato in considerazione della dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti che si prevede di formeranno nell'esercizio, della loro natura e dell'andamento del fenomeno negli ultimi cinque esercizi precedenti. L'accantonamento non è oggetto di impegno, genera un'economia di bilancio che confluisce nel risultato di amministrazione come quota

¹¹ Il principio contabile applicato 3.3. prevede nei primi due anni di applicazione che lo stanziamento del fondo è pari almeno al 50% nel primo anno e almeno al 75% dell'importo dei crediti di dubbia e difficile esazione; dal terzo esercizio l'accantonamento al fondo è effettuato per l'intero importo.

accantonata. E' inoltre previsto che, in sede di assestamento e alla fine dell'esercizio, sia verificata la congruità del fondo complessivamente accantonato. In sede di assestamento, si procede alla variazione dello stanziamento, in sede di rendiconto si procede a vincolare o svincolare le necessarie quote dell'avanzo di amministrazione. Non sono oggetto di svalutazione i crediti da altre amministrazioni pubbliche, i crediti assistiti da fideiussione, e le entrate tributarie accertate per cassa.

Secondo quanto rappresentato dalla Regione nella relazione illustrativa al progetto di legge sul rendiconto 2015, il *fondo crediti dubbia esigibilità* non è stato quantificato secondo le modalità previste dal principio contabile soprarichiamato, in quanto la Regione, sino al 2014, ha accertato le entrate di dubbia e difficile esazione per cassa. Per tale ragione non erano disponibili dati contabili sui quali calcolare le medie quinquennali previste dal predetto principio contabile.

Il criterio utilizzato per la quantificazione del fondo in esame è stato quello di prevedere in via prudenziale un accantonamento pari all'intero ammontare dei crediti di dubbia e difficile esazione¹². Sono state comunque escluse dal calcolo le entrate tributarie che finanziano la sanità, le manovre fiscali regionali libere, le entrate tributarie riscosse per autoliquidazione dei contribuenti, i trasferimenti da amministrazioni pubbliche e dall'Unione Europea, le entrate per conto terzi o partite di giro.

Le fasi attraverso le quali la Regione ha provveduto alla costituzione e rideterminazione del fondo sono le seguenti.

¹² Nella relazione illustrativa al progetto di legge sul rendiconto 2015 la Regione ha indicato i criteri seguiti per la costituzione del fondo che sono i seguenti:

- per le **entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa** il fondo è stato costituito solo con riferimento all'importo dei residui derivanti dai ruoli emessi nel 2015 per il recupero della tassa automobilistica;
- per i **trasferimenti correnti delle imprese** il fondo è stato costituito per quote di pay-back dovute dalle aziende sanitarie;
- per le **entrate extratributarie** gli accantonamenti hanno riguardato: a) per le vendite di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni (tipologia 100) solo fatture emesse per la cessione di materiale cartografico non saldate a fine anno; b) per i proventi derivanti da attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti (tipologia 200) l'importo del fondo corrisponde all'importo delle sanzioni amministrative irrogate e non pagate e a un risarcimento danni risultante da sentenza; c) per gli interessi attivi (tipologia 300) l'importo del fondo corrisponde a un accertamento per interessi legali risultanti da sentenza; d) per i rimborsi e altre entrate correnti (tipologia 500) l'accantonamento corrisponde ai residui per rimborsi, indennizzi assicurativi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso, al netto dei crediti nei confronti di altre pubbliche amministrazioni;
- per le **entrate in conto capitale da alienazione di beni materiali e immateriali** il fondo corrisponde ai residui per rate scadute di vendite di immobili di proprietà regionale con pagamento rateale, per le altre entrate in conto capitale l'accantonamento corrisponde ai residui per rimborsi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso. I tributi destinati al finanziamento della sanità, le compartecipazioni di tributi, i trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche, e dall'Unione europea, i contributi agli investimenti non sono stati considerati in quanto si tratta di tipologie di crediti nei confronti di pubbliche amministrazioni o garantiti dallo Stato.

Il fondo è stato costituito, come previsto dal principio contabile applicato sopra richiamato, in sede di bilancio di previsione con uno stanziamento pari a 57,33 mln di euro per la parte corrente e uno stanziamento pari a 150.000 euro per la parte in conto capitale. In sede di riaccertamento straordinario dei residui, dopo la verifica dei crediti sussistenti ed esigibili al 1 gennaio 2015, è stato rideterminato mediante un accantonamento di una quota del risultato di amministrazione per un importo pari a quello dei residui attivi per i quali non sussiste una delle cause di esclusione dall'accantonamento previsto dalla normativa. L'accantonamento è stato quantificato in complessivi 439.735,87 euro, di cui 386.837,93 euro per la parte corrente¹³ e 52.897,94 euro per la parte in conto capitale¹⁴.

In sede di assestamento di bilancio, come previsto dal principio contabile, la Regione ha verificato la congruità del fondo accantonato nel bilancio di previsione. All'esito della verifica, a fronte dell'aumento degli stanziamenti dei capitoli di entrata soggetti ad accantonamento conseguente all'andamento degli accertamenti, lo stanziamento del capitolo di parte corrente - U85320 – è stato aumentato per 5,50 mln di euro e lo stanziamento del capitolo di parte capitale - U 86405 - è stato aumentato di euro 250.000. Con il rendiconto 2015 è stata determinata la quota del risultato di amministrazione da accantonare al fondo crediti dubbia esigibilità che è pari a 62,76 mln di euro per la parte corrente e di euro 980.924 per la parte in conto capitale.

Tali importi sono meglio specificati nella tabella che segue nella quale sono rappresentate le risorse del fondo accantonate a fondo crediti dubbia esigibilità (voce a), i residui attivi al 1.1.2015 che nel corso dell'esercizio 2015 sono stati riscossi o stralciati (voce b), l'accantonamento per i crediti di dubbia esigibilità di competenza dell'esercizio 2015 (voce c), le risorse accantonate al 31 dicembre 2015 a fondo crediti di dubbia esigibilità.

¹³ Le somme accantonate si riferiscono: a) al versamento da parte delle aziende farmaceutiche a titolo di pay back delle somme dovute per il ripiano delle eccedenze del tetto di spesa (art. 1, comma 796, lett. g, 27 dicembre 2006, n. 296 ;art. 11, comma 6, d.l. 31 maggio 2010, n. 78) per un importo di euro 360.095. 31; b) introiti provenienti dal rilascio ad enti e privati di materiali cartografici, di atti e documenti regionali per l'accesso e utilizzo di software applicativi e basi informative per euro 17.670,47; c) proventi derivanti dalle sanzioni amministrative di competenza regionale comminate a imprese per le violazioni di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689.

¹⁴ Le somme accantonate si riferiscono ad alienazioni di beni immobili patrimoniali (l.r. 25 febbraio 2000, n. 10), ad esclusione dell'accertamento relativo ad un credito nei confronti di una pubblica amministrazione per euro 52.897,94.

Tabella n. 17

FONDO CREDITI DUBBIA ESIGIBILITA'					
(importi in euro)					
Capitolo Spesa	Descrizione	Risorse accantonate al 01/01/2015 (a)	Utilizzo accantonamento esercizio 2015 (b)	Accantonamento esercizio 2015 (c)	Risorse accantonate al 31/12/2015 (d) =a-b+c
U85320	FONDO CREDITI DUBBIA ESIGIBILITA' CORRENTE	386.827,93	308.199,14	62.673.419,05	62.752.057,88
U86405	FONDO CREDITI DUBBIA ESIGIBILITA'- CAPITALE	52.897,94	38.167,94	966.194,02	980.924,02
TOTALE		439.735,87	346.367,08	63.639.613,11	63.732.981,90

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

4.6.1.2 Il fondo residui perenti

L'articolo 60, comma 3, d.lgs. n. 118/2011 prevede che, per garantire la copertura della reiscrizione dei residui perenti, per un importo almeno pari all'incidenza delle richieste di reiscrizione dei residui perenti degli ultimi tre esercizi rispetto all'ammontare dei residui perenti, è accantonata una quota del risultato di amministrazione al 31.12.2014 fino al 70% dell'ammontare dei residui perenti.

Il fondo accantonato dalla Regione nel risultato di amministrazione al 31.12.2015 è pari ad euro 217,72 mln di euro e garantisce la copertura del 100% dei residui perenti al 31.12.2015. Per un più approfondito esame, si rinvia al capitolo 8 (gestione residui) paragrafo 5 (residui perenti).

4.6.1.3 Altri fondi accantonati

Tra le quote accantonate del risultato di amministrazione dell'esercizio 2015 risultano anche i seguenti fondi.

Il fondo a copertura degli effetti finanziari derivanti dalla revisione delle stime delle manovre fiscali regionali al 31/12/2014 è stato costituito per 31,82 mln di euro e utilizzato in sede di riaccertamento ordinario per euro 17,35 a copertura dell'eliminazione di residui attivi relativi alla manovra regionale sull'IRAP dell'anno 2014 a seguito della quantificazione aggiornata comunicata dal MEF il 30 novembre 2015. La quota accantonata nel risultato di amministrazione al 31.12.2015 è pari a 14,47 mln di euro.

Il *fondo per depositi cauzionali attivi a privati*, pari ad euro 322.350, è stato costituito in sede di riaccertamento straordinario dei residui.

Il *fondo rischi legali*, pari ad euro 800.000, è stato costituito con una dotazione determinata sulla base della spesa storica, tenuto conto del livello massimo dei pagamenti per risarcimenti raggiunto in un singolo anno. Come risulta dal capitolo U8533o, non sono stati disposti nel corso del 2015 utilizzi delle risorse stanziato nel fondo.

Il *fondo lettera di patronage*, pari ad euro 789.823, è stato stanziato dalla Regione nel capitolo U89334 per far fronte agli oneri derivanti dalla sottoscrizione da parte della Regione nel 2009 di una lettera di *patronage* forte a favore della società partecipata Terme di Salsomaggiore e Tabiano S.p.a. a garanzia degli impegni da quest'ultima assunti nei confronti di una società controllata per un contratto di *leasing* immobiliare. Come chiarito in sede di giudizio di parificazione dell'esercizio 2014 (cfr. delibera 122/2015/PARI), la copertura di tale garanzia è stata calcolata ed iscritta in bilancio in base al principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, punto 5.5 e che l'importo stanziato nel predetto fondo rappresenta, per ciascun anno, l'intero ammontare delle rate del prestito garantito, salvo il diritto di rivalsa nei confronti degli altri sottoscrittori della lettera di *patronage* e nei confronti della società stessa.

4.6.1.4 Il fondo per perdite societarie

A decorrere dall'esercizio 2015 le pubbliche amministrazioni locali indicate nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (tra le quali sono ricomprese le regioni) devono provvedere alla costituzione di un accantonamento in un apposito fondo per le aziende speciali, istituzioni o società da esse partecipate che presentino risultati di esercizio negativi (art. 1, commi 550 e ss. l. 27 dicembre 2013, n. 147).

In sede di predisposizione del bilancio di previsione 2015, la Regione ha utilizzato quale base di computo per la quantificazione delle risorse da accantonare i risultati di bilancio delle società partecipate relative all'esercizio 2013, non essendo ancora disponibili i risultati del 2014, e, analogamente, ha assunto i valori delle partecipazioni della Regione al 31.12.2013.

Le società che nel 2013 presentavano un risultato di esercizio negativo erano in totale 9¹⁵. La metodologia di calcolo seguita è stata quella prevista dall'articolo 1, comma 552, l. cit. che disciplina due differenti sistemi da utilizzare nel primo triennio di applicazione della norma.

La Regione ha riferito di aver calcolato la media dei risultati di esercizio del triennio 2011-2013 e di aver messo a confronto tale valore con i risultati del 2013; nell'ipotesi in cui il risultato di esercizio, seppur negativo, sia risultato migliore del valore medio del triennio l'accantonamento è stato calcolato sulla differenza tra risultato di esercizio e media migliorata, applicando le percentuali indicate nel comma 551¹⁶ e operando una ponderazione con la quota di partecipazione della Regione; qualora il risultato di esercizio negativo sia risultato peggiorativo rispetto al valore medio del triennio, l'accantonamento è stato calcolato direttamente sul risultato di esercizio, applicando le percentuali indicate dalla norma e operando una ponderazione con la quota di partecipazione della Regione.

In fase di assestamento di bilancio, avvenuto nel mese di ottobre 2015 allorché erano disponibili i risultati di esercizio del 2014, la Regione ha provveduto, con la medesima metodologia appena descritta, a rideterminare gli stanziamenti del fondo, tenendo conto anche del valore delle partecipazioni al 31.12.2014.

Le società che al 31.12.2014 hanno registrato una perdita di esercizio sono state in totale 5¹⁷.

La Regione ha precisato che, in via prudenziale, non essendo ancora disponibile, in fase di assestamento, il bilancio 2014 della società Terme di Castrocaro S.p.a., la quantificazione del fondo è stata operata assumendo come riferimento il risultato negativo del bilancio 2013. Il risultato di esercizio per il 2014 è risultato positivo e, secondo quanto rappresentato dalla Regione, l'ammontare del fondo risulta sovrastimato.

Nella tabella che segue sono rappresentati gli stanziamenti del fondo - iscritto al capitolo 85340 del bilancio 2015 con descrizione "*Fondo per le perdite delle società partecipate (art. 1,*

¹⁵ Si tratta della Bolognafiere S.p.a., Cal-Centro-Agroalimentare e Logistica s.r.l. consortile; Centro Agro-Alimentare Riminese S.p.a., Fiera di Parma S.p.a., Piacenza Expo S.p.a., Rimini Fiere S.p.a., Società attracchi parmensi s.r.l. in liquidazione, Terme di Castrocaro S.p.a., Terme di Salsomaggiore e di Tabiano S.p.a.

¹⁶ Si tratta del 25% per il 2015, del 50 per cento nel 2016 e del 75 per cento nel 2017.

¹⁷ Si tratta delle seguenti società: CAL- Centro agroalimentare e Logistica s.r.l. consortile; Centro Agro-Alimentare Riminese S.p.a., Infrastrutture fluviali s.r.l., Società attracchi parmensi s.r.l. in liquidazione, Terme di Salsomaggiore e di Tabiano S.p.a.

commi 551 e 552, l. 27 dicembre 2013, n. 147)” - in sede di bilancio di previsione e di assestamento.

Tabella n. 18

Fondo perdite societarie			
	(importi in euro)		
	anno 2015 (*)	anno 2016	anno 2017
Accantonamento sul bilancio di previsione	223.235	393.578	621.805
Accantonamenti in sede di assestamento	227.919	443.027	689.519

(*) Il Fondo è stato iscritto al capitolo 85340 del bilancio 2015 con descrizione “Fondo per le perdite delle società partecipate (art. 1, commi 551 e 552, l. 27 dicembre 2013, n. 147)”

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

In sede di rendiconto di esercizio 2015, lo stanziamento del fondo per il 2015 non ha subito variazioni ed è stato confermato nell'importo rideterminato in sede di assestamento. Nessun utilizzo è stato disposto nel corso del 2015, né si sono verificate le condizioni previste dal comma 551 per una parziale messa in disponibilità delle risorse stanziato nel Fondo.

4.6.1.5 Il fondo anticipazioni di liquidità

Come già evidenziato nelle relazioni ai giudizi di parificazione per gli esercizi 2013 e 2014 (201/2014/PARI e 122/2015/PARI), la Regione ha utilizzato l'istituto dell'anticipazione di liquidità di cui al d.l. 35/2013 per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili al 31.12.2012 degli enti del servizio sanitario nazionale e in relazione agli ammortamenti non sterilizzati antecedenti l'applicazione del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

Le somme incassate dalla Regione nel 2013 e nel 2014 ammontano complessivamente ad euro 946.364.000.

Per la restituzione allo Stato delle predette somme, la Regione ha sottoscritto con il MEF-Dipartimento del Tesoro tre contratti di prestito trentennali¹⁸ che comportano un onere

¹⁸ Il primo contratto relativo alla restituzione della prima *tranche* 2013 (pari a 447,98 mln di euro) è stato sottoscritto in data 11 luglio 2013, con scadenza 30 giugno 2043, al tasso annuale di interesse del 3,273 per cento. Il prestito verrà rimborsato dalla Regione, a decorrere dal 30 giugno 2014, con rate annuali costanti di euro 23.669.486,67 (ad eccezione della prima rata al 30 giugno 2014 pari ad euro 22.665.213,70).

Il secondo contratto relativo alla restituzione della seconda *tranche* 2013 (358,38 mln di euro) è stato sottoscritto il 17 ottobre 2013, con scadenza 01/02/2044, al tasso annuale di interesse del 3,053 per cento. Il prestito verrà rimborsato dalla Regione, a decorrere dal 01/02/2015, con rate annuali costanti di euro 18.421.835,57.

Il terzo contratto relativo alla restituzione della terza *tranche* ricevuta nel 2014 (140 mln di euro) è stato sottoscritto il 14 maggio 2014, con scadenza 30/04/2044, al tasso annuo di interesse dell'1,677 per cento. Il prestito verrà rimborsato dalla Regione, a decorrere dal 30/04/2015, con rate costanti annuali di euro 5.976.800,88 (ad eccezione della prima rata al 30 aprile 2015 pari ad euro 5.719.507,33).

complessivo annuale che a decorrere dal 2016, quando le rate relative ai tre contratti saranno tutte parametrate su 365 giorni, sarà pari ad euro 48.068.123,12.

Nel 2014 è iniziata, con scadenza 30 giugno 2014, la restituzione della prima rata (comprensiva di quota capitale e quota interessi) relativa al primo contratto sottoscritto tra la Regione e il MEF l'11 luglio 2013. Gli oneri finanziari sostenuti dalla Regione nel 2014 ammontano ad euro 22.665.213,70 (mentre le rate costanti annuali ammontano ad euro 23.669.486,67).

Nel 2015 è iniziata, con scadenza 1 febbraio, la restituzione della prima rata del secondo contratto sottoscritto tra la Regione e il MEF il 17 ottobre 2013; gli oneri sostenuti dalla Regione sono stati pari a 18.421.835,57 e tale rata rimarrà costante fino a scadenza. Inoltre, con scadenza 30 aprile 2015, è iniziata anche la restituzione della prima rata del terzo contratto sottoscritto tra la Regione e il MEF il 14 maggio 2014; gli oneri finanziari sostenuti dalla Regione nel 2015 ammontano ad euro 5.719.507,33 (mentre le rate costanti annuali ammontano ad euro 5.976.800,88).

Nella tabella che segue sono rappresentati gli oneri finanziari sostenuti dalla Regione nel 2015 che ammontano complessivamente a 47,81 mln di euro.

Tabella n. 19

ONERI FINANZIARI ANTICIPAZIONI PASSIVE DI CASSA NEL SETTORE SANITA' (ART. 3 D.L. 35/2013) ANNO 2015			
(Importi in milioni di euro)			
Descrizione		stanz. finale	impegni
A CARICO DELLA REGIONE	Interessi passivi	27,42	27,42
	Quota capitale	20,39	20,39

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

La consistenza al 31 dicembre 2015 della situazione debitoria relativa alle anticipazioni passive di liquidità nel settore sanità, ai sensi dell'articolo 3 d.l. 35/2013, è pari a 916,96 mln di euro come rappresentato nella tabella che segue

ESPOSIZIONE DEBITORIA REGIONALE - ANTICIPAZIONI PASSIVE DI CASSA NEL SETTORE SANITA'
(ART. 3 D.L. 35/2013)
ANNO 2015

(Importi in milioni di euro)

Consistenza al 1.1.	937,36
in aumento	0,00
in diminuzione	20,39
Consistenza al 31.12	916,96

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

A seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge 13 novembre 2015, n. 179¹⁹, la Regione, con delibera di Giunta n. 2044 del 10 dicembre 2015, acquisito il parere favorevole dell'Organo di revisione economico- finanziario, ha provveduto a rideterminare il risultato di amministrazione disponibile al 1 gennaio 2015, accantonandone una quota al Fondo anticipazioni di liquidità per un importo pari alle anticipazioni acquisite nel 2013 e 2014, al netto delle quote già rimborsate.

La dotazione del fondo è stata quantificata in euro 937.356.898,73, determinato dalla differenza tra le anticipazioni ottenute dallo Stato (pari a 946.364.000) e l'importo rimborsato nel corso del 2014 (pari ad euro 9.007.101,27).

Nel corso dell'audizione finanziaria del 7 giugno 2016 la Regione ha precisato che la somma che è stata contabilizzata nel prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione dell'esercizio 2015 corrisponde, come previsto *ex lege*, all'intero importo che è stato determinato con delibera di Giunta, senza tenere conto di rimborsi effettuati nel corso del 2015 che verranno contabilizzati nell'esercizio successivo.

Come previsto dall'articolo 1, comma 7, d.l. 179/2015 la delibera di Giunta n. 2044/2015 è stata trasmessa all'Assemblea legislativa e, tenuto conto che il progetto di legge sul bilancio di previsione 2016-2018 era stato già presentato, con un emendamento è stata effettuata la contabilizzazione del disavanzo di amministrazione derivante dal fondo anticipazioni di liquidità.

¹⁹ Il decreto-legge 179/2015 non è stato mai convertito in legge, anzi è stato abrogato dall'articolo 1, comma 705, l. n. 28 dicembre 2015, n. 208 (legge stabilità 2016) a decorrere dal 1 gennaio 2016. Il predetto comma ha però previsto che restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base del presente decreto.

4.6.2 I fondi vincolati

Come previsto dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, costituiscono quota vincolata del risultato di amministrazione le entrate accertate e le corrispondenti economie di bilancio: a) nei casi in cui il vincolo di specifica destinazione sia previsto dalla legge o dai principi contabili generali e applicati alla contabilità finanziaria; b) derivanti da mutui e finanziamenti contratti per il finanziamento di investimenti determinati; c) derivanti da trasferimenti erogati a favore dell'ente per una specifica destinazione; d) derivanti da entrate straordinarie, non aventi natura ricorrente, accertate e riscosse cui l'amministrazione ha formalmente attribuito una specifica destinazione.

Come emerge dalla tabella 16, la parte vincolata del risultato di amministrazione dell'esercizio 2015 è pari complessivamente ad euro 1.192,08 mln di euro, di cui euro 161,73 mln di euro per vincoli derivanti da legge o da principi contabili, euro 568,24 per vincoli derivanti da trasferimenti, euro 462,13 mln di euro per vincoli formalmente attribuiti dall'ente.

4.6.3 I fondi destinati agli investimenti

Come si ricava dalla relazione della Giunta al progetto di legge sul rendiconto 2015, la quota del risultato di amministrazione destinata agli investimenti, pari ad euro 8,072 mln di euro, è costituita dai proventi derivanti dalla cessione di azioni della società Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna a seguito della quotazione in borsa della società stessa.

4.7 La situazione finanziaria finale

Come previsto dall'articolo 9 del progetto di legge sul rendiconto 2015, il risultato di amministrazione per l'esercizio 2015 è accertato nella somma di euro -282.784.578,97 (comma 1).

Il disavanzo finanziario alla chiusura dell'esercizio 2015, considerando le quote accantonate e vincolate del risultato di amministrazione è accertato nella somma di euro 2.718.350.889,21, di cui 937.356.898,73 rappresentano il Fondo anticipazioni di liquidità e 1.780.993.990,48 corrispondono a disavanzo determinato dal debito autorizzato e non contratto (comma 2).

Secondo quanto previsto dall'articolo 42, comma 1, d.lgs. n. 118/2011 se il risultato di amministrazione non è sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate e accantonate, la differenza è iscritta nel primo esercizio del bilancio di previsione, prima di tutte le spese, come disavanzo da recuperare. Nel bilancio di previsione 2016 (approvato con l.r. 29 dicembre 2015, n. 24) è stata iscritta come prima posta contabile negativa il disavanzo di amministrazione pari a 1.483.054.074,17 che corrisponde al disavanzo per debito autorizzato e non contratto contabilizzato a seguito della rideterminazione del risultato di amministrazione a seguito del riaccertamento straordinario dei residui.

5 LA GESTIONE DELLE ENTRATE

5.1 Le entrate regionali

Il progetto di legge relativo al rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2015 riporta, all'articolo 2, le risultanze delle entrate di competenza, prevedendo che *“il totale delle entrate accertate nell'esercizio finanziario 2015 per la competenza propria dell'esercizio stesso, risulta stabilito dal Rendiconto generale del bilancio in Euro 13.432.016.490,52 di cui Euro 10.574.669.572,04 sono state riscosse e versate e Euro 2.857.346.918,48 sono rimaste da riscuotere”*.

Tabella n. 21

GESTIONE DELLE ENTRATE DI COMPETENZA - esercizio 2015				
(Importi 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.	9.830,70	9.917,59	7.546,08	2.371,51
Titolo II - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti di parte corrente dell'Unione Europea, dello Stato e di altri soggetti.	847,85	694,55	450,97	243,58
Tit. III - Entrate extratributarie.	287,39	296,44	294,30	2,13
Tit. IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasformazione di capitale, da riscossione di crediti e da trasferimenti in conto capitale.	86,39	85,06	74,49	10,57
Tit. V - Entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie.	2.090,80	0,00	0,00	0,00
Tit. VI - Entrate per contabilità speciali.	3.896,43	2.438,37	2.208,83	229,54
TOTALE GENERALE	17.039,57	13.432,02	10.574,67	2.857,35

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

Dalle risultanze della gestione delle entrate di competenza dell'esercizio 2015 – riepilogate nella tabella n. 21 - emerge che, a fronte di previsioni definitive per 17.039,57 mln di euro (escluso l'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente e il Fondo pluriennale vincolato di parte corrente e di parte capitale), sono state accertate entrate per 13.432,02 mln di euro che corrispondono al 78,83 per cento delle previsioni. Le riscossioni in conto competenza, che rappresentano il 78,73 per cento degli accertamenti, sono pari a 10.574,67 mln di euro. Le somme non ancora riscosse, che pertanto costituiscono residui attivi formati nell'esercizio 2015, ammontano a 2.857,35 mln di euro, pari al 21,27 per cento delle entrate accertate.

Secondo quanto riportato nella relazione al progetto di legge, *“i minori accertamenti netti per complessivi 3.608 milioni di euro sono il risultato di maggiori accertamenti per 230 milioni di euro e minori accertamenti per 3.838 milioni di euro. Per quanto concerne i minori*

accertamenti, gli importi più significativi sono iscritti nel Titolo V (2.091 milioni di euro), in quanto non è stato necessario ricorrere alla contrazione di mutui (art. 34 della L.R. 40/2001) e nel Titolo VI (1.528 milioni di euro) relativamente alla anticipazione mensile dello Stato destinata al finanziamento della spesa sanitaria”.

Nella tabella n. 22 si riporta l’andamento delle entrate (competenza e cassa), ad esclusione delle entrate del Titolo VI (contabilità speciali), relativamente al triennio 2013-2015.

L’accertamento delle entrate, al netto di quelle per contabilità speciali (Tit.VI), per l’esercizio 2015, è stato pari a 10.993,65 mln di euro, con un incremento dell’1,45 per cento rispetto al 2014 e con una variazione media negativa nel triennio del -12,40 per cento.

La ripartizione, in termini percentuali, degli accertamenti tra i primi cinque Titoli delle entrate per l’anno 2015 è la seguente:

- Titolo I (tributi propri e quote di tributi erariali) 90,21 per cento;
- Titolo II (assegnazioni statali) 6,32 per cento;
- Titolo III (entrate extratributarie) 2,70 per cento;
- Titolo IV (alienazione beni, trasformazione di capitale, riscossione di crediti e trasferimento in c/capitale) 0,77 per cento;
- Titolo V (Entrate da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie) 0,00 per cento.

Analizzando i singoli titoli delle entrate regionali emerge che:

- relativamente al Titolo I gli accertamenti fanno registrare nel 2015 un incremento sia rispetto agli accertamenti del 2013 (+8,09 per cento) sia rispetto al 2014 (+6,79 per cento); nel triennio la variazione media si è attestata sul +4,01 per cento. Tale incremento, tuttavia, è in gran parte apparente, derivante dall’adozione del Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria che impone la rilevazione delle entrate da ruoli per l’intero importo nominale e uno specifico accantonamento nella parte spesa quale Fondo per crediti di dubbia esigibilità. Relativamente alle riscossioni totali (competenza e residui) si registra una consistente flessione rispetto al dato del 2013 (-21,37 per cento), mentre rispetto al 2014 il dato appare in crescita (+11,94 per cento); la variazione media del triennio 2013-2015 è stata del -8,91 per cento;
- per il Titolo II gli accertamenti - relativamente ai quali non sono intervenuti mutamenti nei criteri di rilevazione contabile - nell’anno 2015 presentano una

diminuzione percentuale del -33,14 per cento rispetto al 2013 e del -23,70 per cento rispetto al 2014; nel triennio la variazione media è stata del -18,03 per cento. Le riscossioni totali hanno fatto registrare una diminuzione sia sul 2013 (-29,66 per cento) che sul 2014 (-18,10 per cento); la variazione media del triennio 2013-2015 è stata del -16,11 per cento;

- per il Titolo III gli accertamenti nell'anno 2015 diminuiscono rispetto al 2013 (-6,42 per cento) e aumentano rispetto al 2014 (3,50 per cento); la variazione percentuale media nel triennio è stata del -3,04 per cento. Le riscossioni totali hanno fatto registrare un aumento rispetto al 2013 (265,18 per cento) e una flessione rispetto al 2014 (-43,41 per cento); la variazione media nel triennio è stata del 250,93 per cento;
- per il Titolo IV gli accertamenti nell'anno 2015 registrano una flessione del -8,71 per cento rispetto al 2013 e del -59,89 per cento rispetto al 2014; la variazione percentuale media nel triennio è stata del 33,85 per cento. Le riscossioni totali diminuiscono rispetto al 2013 (-27,23 per cento) e aumentano rispetto al 2014 (18,19 per cento); la variazione percentuale media nel triennio è stata del -10,12 per cento;
- per il Titolo V (mutui, prestiti e altre operazioni creditizie) la Regione nel corso del 2015 non ha fatto ricorso ad entrate di tale natura. Negli esercizi precedenti si era fatto ricorso solo ad anticipazioni passive di cassa nel settore sanità allo scopo di assicurare liquidità per i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti del Servizio sanitario nazionale sulla base dell'art. 3 del d.l. 35 del 2013, per un importo totale di 806,36 mln di euro nel 2013 e di 140 mln di euro nel 2014. Entrambe le anticipazioni erano state interamente rimosse.

Con emerge dalla tabella n. 22, che riporta gli scostamenti percentuali degli accertamenti e delle riscossioni rispetto alle previsioni definitive per il triennio 2013-2015, relativamente all'esercizio 2015 la differenza tra le previsioni definitive, di competenza e di cassa, e gli accertamenti è determinata essenzialmente dal Titolo V, per effetto della mancata stipulazione di mutui (-2.090 mln di euro sullo stanziamento di competenza). Di qualche rilievo lo scostamento relativo al Titolo II (gli accertamenti sono diminuiti di -153,3 mln di euro, pari a -18,08 per cento, rispetto alla previsione di competenza).

Tabella n. 22

Entrate regionali triennio 2013/2015 (*) - PREVISIONI - ACCERTAMENTI - RISCOSSIONI (competenza dell'anno e dati di cassa)

(Importi in milioni di euro)

	Previsioni definitive		Accertamenti		Riscossioni		Variazioni %		
	competenza (A)	cassa (B)	competenza (C)	Variazioni % =[(C)-(A)]/(A)	competenza (D)	compet. + residui (E)	Variazioni % =[(D)-(A)]/(A)	=[(E)-(B)]/(B)	
2013									
Titolo I	Entrate da tributi propri della Regione	8.997,06	12.826,15	9.175,00	1,98	7.419,24	12.313,71	-17,54	-4,00
Titolo II	Entrate da contributi e trasferimenti correnti della UE, dello Stato e	1.080,51	1.205,15	1.038,77	-3,86	645,31	1.036,12	-40,28	-14,03
Titolo III	Entrate extratributarie	289,18	289,51	316,79	9,55	79,33	80,97	-72,57	-72,03
Titolo IV	Entrate da alienazioni, da trasformazione di capitale, da riscossione	125,73	132,59	93,18	-25,89	69,39	142,45	-44,81	7,43
Titolo V	Entrate da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie	2.935,36	2.962,51	806,36	-72,53	806,36	813,76	-72,53	-72,53
TOTALE		13.427,86	17.415,92	11.430,10	-14,88	9.019,63	14.387,01	-32,83	-17,39
2014									
Titolo I	Entrate da tributi propri della Regione	9.223,20	10.490,30	9.287,31	0,70	7.179,36	8.649,45	-22,16	-17,55
Titolo II	Entrate da contributi e trasferimenti correnti della UE, dello Stato e	968,26	1.151,20	910,29	-5,99	614,90	889,87	-36,49	-22,70
Titolo III	Entrate extratributarie	266,71	502,02	286,42	7,39	285,03	522,49	6,87	4,08
Titolo IV	Entrate da alienazioni, da trasformazione di capitale, da riscossione	299,26	249,76	212,06	-29,14	55,07	87,71	-81,60	-64,88
Titolo V	Entrate da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie	2.198,00	2.208,05	140,00	-93,63	140,00	156,23	-93,63	-92,92
TOTALE		12.955,44	14.601,34	10.836,09	-16,36	8.274,35	10.305,74	-36,13	-29,42
2015									
Titolo I	Entrate da tributi propri della Regione	9.830,70	10.235,26	9.917,59	0,88	7.546,08	9.681,87	-23,24	-5,41
Titolo II	Entrate da contributi e trasferimenti correnti della UE, dello Stato e	847,85	838,71	694,55	-18,08	450,97	728,84	-46,81	-13,10
Titolo III	Entrate extratributarie	287,39	287,20	296,44	3,15	294,30	295,69	2,41	2,96
Titolo IV	Entrate da alienazioni, da trasformazione di capitale, da riscossione	86,39	142,60	85,06	-1,54	74,49	103,66	-13,78	-27,31
Titolo V	Entrate da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie	2.090,80	2.115,80	0,00	-100,00	0,00	8,75	-100,00	-99,59
TOTALE		13.143,13	13.619,57	10.993,65	-16,35	8.365,84	10.818,81	-36,35	-20,56

(*) 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

5.2 Le entrate tributarie

Le entrate tributarie delle regioni a statuto ordinario sono costituite in parte da entrate tributarie “proprie” quali l’IRAP, l’addizionale IRPEF e la tassa automobilistica regionale. Ad esse si affiancano le entrate c.d. “devolute” dallo Stato, tra le quali primario rilievo ha la compartecipazione regionale all’IVA ed entità più contenuta la compartecipazione al gettito delle accise sulla benzina e sul gasolio per autotrazione destinate ad alimentare il nuovo Fondo nazionale trasporti.

Le possibilità di utilizzo della leva fiscale da parte delle regioni sono in via generale limitate. Esse possono determinare l’aliquota dei tributi propri entro un *range* prefissato dalla legge statale e – soltanto in alcuni casi – differenziare i soggetti passivi (per scaglioni di reddito nel caso dell’addizionale IRPEF, per categorie economiche relativamente all’IRAP). Quanto alla gestione amministrativa dei tributi propri, le regioni possono, entro limiti e principi fissati dalla legge dello Stato, provvedere autonomamente alla riscossione, ai rimborsi, al recupero della tassa e all’applicazione delle sanzioni, ovvero possono avvalersi, su base convenzionale (IRAP) o in base alla previsione di legge (riscossione coattiva), degli apparati statali a ciò preposti.

Per il 2015 la Regione non si è avvalsa della possibilità di modificare l’entità del prelievo tributario, variando le aliquote o i presupposti dei tributi, mantenendo pertanto invariata la propria leva fiscale.

Per quanto specificamente attiene l’addizionale IRPEF, va peraltro ricordato che ai sensi dell’articolo 6 del d.lgs. n. 68/2011 le regioni a statuto ordinario possono aumentare o diminuire l’aliquota di base dell’addizionale IRPEF rispetto alla misura fissata dallo Stato (attualmente 1,23%). Per effetto di quanto stabilito dalla legge statale, a decorrere dall’anno 2015 la maggiorazione regionale non può essere superiore al 2,1 per cento e le aliquote all’addizionale regionale devono essere differenziate esclusivamente in relazione agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale.

La normativa regionale (articolo 2 della l.r. n. 19/2006, come modificato dall’articolo 34 della l.r. n. 17/2014) ha previsto la graduazione delle aliquote in relazione alle fasce di reddito imponibile, secondo un sistema “a scaglioni di reddito” corrispondente a quello adottato per l’IRPEF, affermando la neutralità sostanziale di tali variazioni rispetto all’entità del prelievo corrispondente alla legislazione previgente.

In proposito si rileva che, sulla base dei dati successivamente comunicati dal Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi dell'art. 77-*quater*, comma 6, del d.l. n. 112/2008, l'effetto della manovra relativa all'Addizionale regionale Irpef risulterebbe essere maggiore, superando i 277 milioni di euro.

Per quanto attiene alla Tassa automobilistica regionale, con effetto dall'esercizio 2016, l'articolo 1 della legge regionale 29 dicembre 2015, n. 23, ha previsto l'esenzione, per il primo periodo fisso e per le due annualità successive, per i veicoli ad alimentazione ibrida benzina/elettrica, gasolio/elettrica, o benzina/idrogeno immatricolati per la prima volta tra il 1° gennaio 2016 ed il 31 dicembre 2016.

In relazione alle compartecipazioni, quella regionale al gettito dell'IVA, istituita dal d.lgs. n. 56/2000, entra nel meccanismo di perequazione previsto dallo stesso decreto n. 56. Ciascuna regione riceve la quota di compartecipazione all'IVA a seguito delle operazioni di perequazione, e quindi in aumento o in diminuzione rispetto al conteggio iniziale. Su di essa le regioni non hanno alcun potere di manovra.

Nelle tabelle successive (Previsioni n. 23, Accertamenti n. 24 e Riscossioni n. 25) sono evidenziati gli andamenti, a consuntivo, delle entrate del Titolo I – distinte nelle due categorie entrate tributarie proprie ed entrate tributarie devolute dallo Stato - relativamente al periodo 2013-2015.

Tabella n. 23

ENTRATE TRIBUTARIE PROPRIE E DEVOLUTE DALLO STATO					
ANNI 2013 - 2015					
PREVISIONI (COMPETENZA)					
(Importi in milioni di euro)					
DESCRIZIONE	2013	2014	2015	VAR. % 14/13	VAR % 15/14
TITOLO 1, categoria 1					
Imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio	0,20	0,20	0,15	0,00	-25,00
Imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo (nuova istituzione)			0,12		
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	4,00	4,00	-20,00	0,00
Tassa fitosanitaria regionale	0,25	0,25	0,25	0,00	0,00
Tassa autom. Regionale	475,00	475,00	460,00	0,00	-0,03
Tassa autom. Regionale gettito derivante dall'attività di recupero	20,00	20,00	20,00	0,00	0,00
Tassa automobilistica regionale - gettito derivante da riscossione coattiva (nuova istituzione)	0,00	0,00	77,50	0,00	100,00
Tassa di abilitazione all'esercizio professionale (soppressa dal 01 gennaio 2013 con L.R. 15/2012 art. 3)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Addizionale reg. all'imposta di consumo sul gas metano	90,00	91,00	75,00	1,11	-17,58
Tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi	14,00	12,00	9,50	-14,29	-20,83
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	22,63	22,63	22,63	0,00	0,00
I.R.A.P. - quota destinata alla Sanità	2.863,40	2.468,85	2.327,92	-13,78	-5,71
I.R.A.P. - quota non destinata alla Sanità	103,23	103,23	83,23	0,00	-19,37
I.R.A.P. - gettito derivante dall'attività di recupero	23,00	49,00	35,00	113,04	-28,57
I.R.A.P. - gettito derivante da riscossione coattiva (nuova istituzione)	0,00	0,00	22,00	0,00	100,00
Addizionale regionale I.R.Pe.F. - quota destinata alla Sanità	795,53	786,87	766,30		-2,61
Addizionale regionale I.R.Pe.F. - quota non destinata alla Sanità	255,00	255,00	255,00		0,00
Addizionale regionale I.R.Pe.F. - gettito derivante dall'attività di recupero	2,20	3,50	6,50		85,71
Addizionale regionale I.R.Pe.F. - gettito derivante da riscossione coattiva (nuova istituzione)	0,00	0,00	3,50	0,00	100,00
Riscossione coattiva di tributi regionali (art. 6 LR1/1971)	35,00	35,00	0,03		-99,91
Imposta sostitutiva sui proventi dei titoli obbligazionari e altre imposte sostitutive (nuova istituzione)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE TIT. 1 , cat. 1	4.704,94	4.327,02	4.169,12	-8,03	-3,65
TITOLO1, categoria 2					
Quota di accisa sulla benzina	0,00	0,00	0,00		
Attribuzione quota accisa sul gasolio	0,00	0,00	0,00		
Compartecipazione al gettito delle accise sulla benzina e sul gasolio per autotrazione destinate ad alimentare il fondo nazionale trasporti (nuova istituzione)	0,00	0,00	363,36	0,00	100,00
Compartecipazione regionale all' I.V.A. - quota destinata alla Sanità	4.265,31	4.856,18	5.258,22	13,85	8,28
Compartecipazione regionale all' I.V.A. - quota non destinata alla Sanità	26,81	40,00	40,00	49,19	0,00
Compartecipazione regionale all' I.V.A. - gettito derivante dall'attività di recupero	0,00	0,00	0,00		
TOTALE TIT. 1, cat. 2	4.292,13	4.896,18	5.661,58	14,07	15,63
TOTALE GENERALE	8.997,06	9.223,20	9.830,70	2,51	6,59

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

Tabella n. 24

ANNI 2013 - 2015					
ACCERTAMENTI					
(Importi in milioni di euro)					
DESCRIZIONE	2013	2014	2015	VAR. % 14/13	VAR % 15/14
TITOLO 1, categoria 1					
Imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio	0,36	0,30	0,19	-17,53	-34,42
Imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo (nuova istituzione)			0,09		
Tasse sulle concessioni regionali	0,57	0,59	0,58	4,40	562,38
Tassa sulle concessioni per la caccia e la pesca	4,31	4,11	3,93	-4,52	
Tassa fitosanitaria regionale	0,38	0,38	0,37	0,05	-0,16
Tassa autom. Regionale	473,38	462,43	482,93	-2,31	4,43
Tassa autom. Regionale gettito derivante dall'attività di recupero	23,97	22,56	39,36	-5,89	74,46
Tassa automobilistica regionale - gettito derivante da riscossione coattiva (nuova istituzione)	0,00	0,00	87,54	0,00	100,00
Tassa di abilitazione all'esercizio professionale (soppressa dal 01 gennaio 2013 con L.R. 15/2012 art. 3)	0,05	0,00	0,00	-100,00	
Addizionale reg. all'imposta di consumo sul gas metano	95,86	94,31	68,76	-1,61	-27,09
Tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi	13,71	13,16	9,42	-4,01	-28,37
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	21,15	21,54	21,56	1,87	0,08
I.R.A.P. - quota destinata alla Sanità	2.697,77	2.468,85	2.327,92	-8,49	-5,71
I.R.A.P. - quota non destinata alla Sanità	103,23	117,52	82,16	13,84	-30,09
I.R.A.P. - gettito derivante dall'attività di recupero	50,91	59,04	50,87	15,97	-13,83
I.R.A.P. - gettito derivante da riscossione coattiva (nuova istituzione)	0,00	0,00	21,53	0,00	100,00
Addizionale regionale I.R.Pe.F. - quota destinata alla Sanità	769,69	786,87	766,30	2,23	-2,61
Addizionale regionale I.R.Pe.F. - quota non destinata alla Sanità	255,00	271,46	277,07	6,45	2,07
Addizionale regionale I.R.Pe.F. - gettito derivante dall'attività di recupero	7,71	9,20	9,99	19,43	8,50
Addizionale regionale I.R.Pe.F. - gettito derivante da riscossione coattiva (nuova istituzione)	0,00	0,00	4,26	0,00	100,00
Riscossione coattiva di tributi regionali (art. 6 LR1/1971)	38,25	57,95	0,30	51,49	
Imposta sostitutiva sui proventi dei titoli obbligazionari e altre imposte sostitutive (nuova istituzione)			0,00		
TOTALE TIT. 1 , cat. 1	4.556,28	4.390,26	4.255,14	-3,64	-3,08
TITOLO 1, categoria 2					
Quota di accisa sulla benzina	0,00	0,00	0,00		
Attribuzione quota accisa sul gasolio	0,00	0,00	0,00		
Compartecipazione al gettito delle accise sulla benzina e sul gasolio per autotrazione destinate ad alimentare il fondo nazionale trasporti (nuova istituzione)	0,00	0,00	363,36	0,00	100,00
Compartecipazione regionale all' I.V.A. - quota destinata alla Sanità	4.578,94	4.856,18	5.258,22	6,05	8,28
Compartecipazione regionale all' I.V.A. - quota non destinata alla Sanità	39,78	40,87	40,87	2,74	0,00
Compartecipazione regionale all' I.V.A. - gettito derivante dall'attività di recupero	0,00	0,00	0,00		
TOTALE TIT. 1, cat. 2	4.618,72	4.897,05	5.662,45	6,03	15,63
TOTALE GENERALE	9.175,00	9.287,31	9.917,59	1,22	6,79

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

Tabella n. 25

ENTRATE TRIBUTARIE PROPRIE E DEVOLUTE DALLO STATO					
ANNI 2013 - 2015					
RISCOSSIONI (CASSA)					
(Importi in milioni di euro)					
DESCRIZIONE	2013	2014	2015	VAR. % 14/13	VAR % 15/14
TITOLO 1, categoria 1					
Imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio	0,36	0,30	0,19	-17,53	-34,42
Imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo (nuova istituzione)			0,09		
Tasse sulle concessioni regionali	0,57	0,59	0,58	3,84	556,21
Tassa sulle concessioni per la caccia e la pesca	4,31	4,11	3,89	-4,53	
Tassa fitosanitaria regionale	0,39	0,38	0,36	-1,00	-5,44
Tassa autom. Regionale	469,49	470,88	483,02	0,30	2,58
Tassa autom. Regionale gettito derivante dall'attività di recupero	24,01	22,63	30,40	-5,76	34,37
Tassa automobilistica regionale - gettito derivante da riscossione coattiva (nuova istituzione)	0,00	0,00	25,95	0,00	100,00
Tassa di abilitazione all'esercizio professionale (soppressa dal 01 gennaio 2013 con L.R. 15/2012 art. 3)	0,07	0,00	0,00	-100,00	
Addizionale reg. all'imposta di consumo sul gas metano	98,60	92,83	68,97	-5,85	-25,71
Tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi	14,28	13,16	9,42	-7,89	-28,39
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	21,15	21,54	21,56	1,87	0,08
I.R.A.P.	3.080,38	0,00	210,30	-100,00	
1 - I.R.A.P. - quota destinata alla Sanità	2.650,13	2.465,20	2.651,03	-6,98	7,54
2 - I.R.A.P. - quota non destinata alla Sanità	97,92	111,16	105,15	13,52	-5,40
3 - I.R.A.P. - gettito derivante dall'attività di recupero	50,91	59,04	50,87	15,97	-13,83
4 - I.R.A.P. - gettito derivante da riscossione coattiva (nuova istituzione)	0,00	0,00	21,53	0,00	100,00
Addizionale regionale I.R.Pe.F.	450,50	0,00	44,52	-100,00	
1 - Addizionale regionale I.R.Pe.F. - quota destinata alla Sanità	778,33	845,32	800,52	8,61	-5,30
2 - Addizionale regionale I.R.Pe.F. - quota non destinata alla Sanità	104,95	257,81	285,10	145,64	10,58
3 - Addizionale regionale I.R.Pe.F. - gettito derivante dall'attività di recupero	7,71	9,20	9,99	19,43	8,50
4 - Addizionale regionale I.R.Pe.F. - gettito derivante da riscossione coattiva (nuova istituzione)	0,00	0,00	4,26	0,00	100,00
Riscossione coattiva di tributi regionali (art. 6 LR1/1971)	38,25	57,95	0,30	51,49	
Imposta sostitutiva sui proventi dei titoli obbligazionari e altre imposte sostitutive (nuova istituzione)			0,00		
TOTALE TIT. 1 , cat. 1	7.892,30	4.432,11	4.828,02	-43,84	8,93
TITOLO 1, categoria 2					
Quota di accisa sulla benzina	26,35	0,00	0,00	-100,00	
Attribuzione quota accisa sul gasolio	4,16	0,00	0,00	-100,00	
Compartecipazione al gettito delle accise sulla benzina e sul gasolio per autotrazione destinate ad alimentare il fondo nazionale trasporti (nuova istituzione)	0,00	0,00	363,36	0,00	100,00
Compartecipazione regionale all' I.V.A.	157,86	0,00	281,60	-100,00	
1 - Compartecipazione regionale all' I.V.A. - quota destinata alla Sanità	4.193,25	4.157,26	4.168,02	-0,86	0,26
2 - Compartecipazione regionale all' I.V.A. - quota non destinata alla Sanità	39,78	60,07	40,87	51,03	-31,97
3 - Compartecipazione regionale all' I.V.A. - gettito derivante dall'attività di recupero	0,00	0,00	0,00		
TOTALE TIT. 1, cat. 2	4.421,41	4.217,33	4.853,85	-4,62	15,09
TOTALE GENERALE	12.313,71	8.649,45	9.681,87	-29,76	11,94

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

Nell'esercizio 2015 le previsioni relative ai tributi del Titolo 1, Categoria 1 (Tributi propri), si presentano in contenuta flessione rispetto al 2014 (-3,65 per cento). In particolare si presentano in diminuzione le previsioni relative all'IRAP- quota destinata alla Sanità, mentre in aumento, ma essenzialmente solo per effetto dei nuovi criteri contabili previsti per i crediti risultati dai ruoli emessi, si presentano le previsioni relative alla riscossione coattiva dei tributi.

Relativamente alle Entrate tributarie della Categoria 2 (quote di tributi erariali) le previsioni per il 2015 presentano un consistente aumento (15,63 per cento) rispetto a quelle dell'esercizio precedente dovuto all'incremento (8,28 per cento) del gettito proveniente dalla Compartecipazione regionale all'IVA-quota destinata alla Sanità nonché all'istituzione della Compartecipazione alle accise sulla benzina e sul gasolio. Per effetto di tale incremento, la Categoria 2 ha assunto primario rilievo nell'articolazione delle entrate regionali.

Complessivamente le previsioni del Titolo I per l'esercizio 2015 ammontano a 9.223,20 mln di euro e si incrementano del 6,59 per cento rispetto all'esercizio precedente.

Gli Accertamenti delle entrate tributarie (tab. 16) nel 2015 ammontano a complessivi 9.917,45 mln di euro (+ 6,79 per cento rispetto al 2014) così ripartiti: tributi propri (cat. 1) 4.255,14 mln di euro e quote di tributi erariali (cat. 2) 5.662,45 mln di euro.

Fra i tributi propri e le compartecipazioni, le due voci più rilevanti sono rappresentate, rispettivamente, dall'IRAP (58,34 per cento della Categoria 1) e dalla Compartecipazione regionale all'IVA (92,86 per cento della Categoria 2). Complessivamente le due voci costituiscono il 78,05 per cento delle entrate tributarie.

Va inoltre l'ammontare di entrate tributarie ascrivibili a recuperi di evasione fiscale (sull' IRAP, sull'addizionale regionale IRPEF e sulla Tassa automobilistica regionale), pari complessivamente a 100,22 mln di euro, ai quali devono aggiungersi le entrate derivanti dalla riscossione coattiva dei tributi regionali (dall'esercizio 2015 iscritte al lordo della quota di dubbia esigibilità rilevata nell'apposito fondo), pari a 113,86 mln di euro.

Le riscossioni (tab.25), pari a complessivi 9.681,87 mln di euro, risultano nell'esercizio 2015 in sensibile incremento rispetto al 2014 (+11,94). L'incremento è dovuto in gran parte alle riscossioni IRAP, per la quale nell'esercizio precedente erano venute meno, dal parte del Ministero dell'economia e finanze, le regolazioni contabili tra fondo di garanzia

dei gettiti IRAP destinati al finanziamento della sanità e recupero delle anticipazioni mensili destinate al finanziamento della spesa sanitaria. Un ulteriore contributo incrementale è venuto dalla istituzione nel 2015 della compartecipazione al gettito delle accise sulla benzina e sul gasolio per autotrazione destinate ad alimentare il fondo nazionale trasporti.

5.3 Le entrate dei titoli II, III e IV

Gli accertamenti e le riscossioni delle entrate dei titoli II, III e IV, nel triennio 2013-2015, sono riepilogati nella tabella 26.

Relativamente al Titolo II (contributi e trasferimenti di parte corrente dell'Unione europea, dello Stato e di altri soggetti), nel 2015 si è determinata, rispetto all'esercizio precedente, una sensibile flessione sia degli accertamenti (-215,74 mln di euro, pari a -23,70 per cento) e delle riscossioni (-161,03 mln di euro, pari a -18,10 per cento).

Le entrate extra tributarie del Titolo III (rendite patrimoniali, utili di enti o di aziende regionali, ecc.) aumentano marginalmente nel 2015, rispetto al 2014, per ciò che concerne gli accertamenti (+10,02 mln di euro, pari a +3,5 per cento) e diminuiscono drasticamente per le riscossioni (226,8 mln di euro, pari a -43,41 per cento).

Relativamente alle entrate del Titolo IV (alienazioni di beni patrimoniali, trasformazione di capitale, riscossione di crediti e trasferimenti in c/capitale), nell'anno 2015 si è verificata una riduzione degli accertamenti rispetto all'esercizio precedente (-127 mln di euro, pari a -59,89 per cento) e un incremento delle riscossioni (+15,95 mln di euro, pari al +18,19 per cento).

ACCERTAMENTI E RISCOSSIONI DEI TITOLI II° - III° - IV°						
2013-2015						
(Importi 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)						
2013		2014		2015		
accertamenti	riscossioni totali	accertamenti	riscossioni totali	accertamenti	riscossioni totali	
1.038,77	1.036,12	910,29	889,87	694,55	728,84	
TIT. III Entrate derivanti da rendite patrimoniali, da utili di enti o di aziende regionali (categorie 6-7-8-9-10)						
2013		2014		2015		
accertamenti	riscossioni totali	accertamenti	riscossioni totali	accertamenti	riscossioni totali	
316,79	80,97	286,42	522,49	296,44	295,69	
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)						
2013		2014		2015		
accertamenti	riscossioni totali	accertamenti	riscossioni totali	accertamenti	riscossioni totali	
93,18	142,45	212,06	87,71	85,06	103,66	

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

La Tabella 27 riporta l'andamento delle entrate nel triennio 2013-2015 (al netto del Tit. IV- Categoria 11 "alienazione di beni patrimoniali", del Tit. V Mutui ed altre operazioni creditizie e del Tit. VI Entrate per contabilità speciali), ripartite in libere e vincolate, nelle fasi di previsione definitiva, accertamento e riscossione.

Relativamente alle previsioni definitive, nell'esercizio 2015, l'incidenza delle risorse finanziarie a destinazione vincolata, sia per funzioni delegate che per funzioni che comportano l'utilizzo di fondi di provenienza comunitaria, sul totale delle entrate è stata dell'8,52 per cento, in diminuzione rispetto a quella degli esercizi 2014 (11,94 per cento) e 2013 (11,63 per cento).

Anche gli accertamenti delle entrate vincolate nell'esercizio 2015 diminuiscono rispetto a quelli dell'esercizio 2014, (nel 2015 l'incidenza sul totale è stata del 7,02 per cento a fronte di un'incidenza del 10,61 per cento nel 2014).

Analogamente diminuisce nel 2015 la percentuale delle riscossioni afferenti le entrate vincolate rispetto al totale delle riscossioni (7,66 per cento nel 2015 rispetto a fronte del 9,75 per cento nel 2014).

ENTRATE LIBERE E VINCOLATE - ANNI 2013- 2015			
(Importi in milioni di euro)			
	Stanziamenti definitivi		
	2013	2014	2015
A) ENTRATE	10.492,02	10.757,07	11.051,87
B) LIBERE	9.271,60	9.472,73	10.109,92
C) VINCOLATE	1.220,42	1.284,34	941,95
di cui:			
- COMUNITARIE	142,46	76,39	152,38
- STATALI	1.030,29	1.146,78	656,80
- DA ALTRI SOGGETTI	33,02	43,70	115,42
B)/A) %	88,37	88,06	91,48%
C)/A) %	11,63	11,94	8,52%
	Accertamenti		
	2013	2014	2015
A) ENTRATE	10.618,89	10.695,59	10.984,68
B) LIBERE	9.491,25	9.560,96	10.213,26
C) VINCOLATE	1.127,64	1.134,63	771,42
di cui:			
- COMUNITARIE	97,75	43,19	50,16
- STATALI	966,54	1.014,31	573,09
- DA ALTRI SOGGETTI	60,93	61,38	132,03
B)/A) %	89,38	89,39	92,98%
C)/A) %	10,62	10,61	7,02%
	Riscossioni totali		
	2013	2014	2015
A) ENTRATE	13.568,33	10.149,05	10.801,12
B) LIBERE	12.394,15	9.159,17	9.973,95
C) VINCOLATE	1.174,19	989,88	827,16
di cui:			
- COMUNITARIE	109,74	66,78	68,81
- STATALI	999,80	845,01	682,44
- DA ALTRI SOGGETTI	62,23	62,34	59,78
B)/A) %	91,35	90,25	92,34%
C)/A) %	8,65	9,75	7,66%

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

5.4 Gli indicatori finanziari sulle entrate

Come per il passato, la relazione al rendiconto 2015 predisposta dalla Giunta regionale dedica un'apposita sezione agli indicatori di monitoraggio finanziario individuati tra i più significativi per valutare la capacità di entrata e di spesa.

Nella tabella 28 si evidenziano, con riferimento al triennio 2013-2015, i suddetti indicatori unitamente ad alcuni altri parametri valutativi specificamente riguardanti la capacità previsionale.

Tutti gli indicatori sono calcolati sulle entrate effettive, escluse quindi le contabilità speciali che non presentano significatività in termini gestionali.

Nel 2015, rispetto all'esercizio precedente, risultano migliorati o stabili tutti i seguenti indicatori:

- la capacità di previsione sugli stanziamenti, che esprime la bontà della previsione in sede di programmazione (stabile sul valore di 0,95);
- la capacità di previsione sui residui che esprime anch'essa la bontà della previsione in sede di programmazione
- la capacità di previsione sui residui, che esprime la bontà della previsione in sede di programmazione (passata da 0,86 a 1,00);
- la capacità d'entrata, che dà conto del rapporto tra entità delle risorse effettivamente introitate in corso d'esercizio e ammontare potenzialmente riscuotibile (passata da 0,58 a 0,59);
- la velocità di riscossione, che determina quanta parte delle risorse giuridicamente esigibili (accertamenti + residui attivi) riesce a tradursi in effettivi introiti (stabile a 0,66);
- il grado di realizzazione dell'entrata, che quantifica l'entità delle risorse di competenza effettivamente disponibili in corso d'esercizio rispetto a quelle preventivate (stabile sul valore di 0,84);
- l'indice di smaltimento dei residui attivi che determina l'entità della riduzione del volume dei residui attivi conseguente alle riscossioni e alle eliminazioni effettuate in corso d'esercizio (passato da 0,44 a 0,48);
- l'indice di accumulazione dei residui attivi, che quantifica le variazioni nel volume dei residui attivi in conseguenza della gestione (passato da 0,12 a 0,02);
- l'indice di consistenza dei residui attivi, che esprime l'apporto della gestione di competenza alla formazione dei residui attivi (che risulta stabile sul valore di 0,39).

Relativamente alla gestione dei residui attivi va, peraltro, segnalato che la loro gestione è fortemente condizionata dalla variabile, non governabile a livello regionale, costituita

dalla regolazione contabile delle quote di anticipazioni mensili per il finanziamento del Servizio sanitario regionale. Si veda in proposito quanto riferito alla fine del punto 5.2.

Tabella n. 28

INDICATORI FINANZIARI				
PARTE ENTRATA *				
ANNI 2013-2015				
Descrizione indicatori	Formula indicatori	2013	2014	2015
Capacità di previsione sugli stanziamenti	[Pi/Sfc]	0,95	0,95	0,95
Capacità di previsione sui residui	[Rap/Rai]	1,12	0,86	1,00
Capacità di entrata	[R/MR]	0,68	0,58	0,59
Velocità di riscossione	[R/(Rai+A)]	0,75	0,66	0,66
Grado di realizzazione dell'entrata	[A/Sfc]	0,85	0,84	0,84
Indice di smaltimento dei residui attivi	[(Rr+Rae)/Rai]	0,70	0,44	0,48
Indice di accumulazione dei residui attivi	[(Rac-Rai)/Rai]	-0,39	0,12	0,02
Indice di consistenza dei residui attivi	{Rac/[A+(Rai-Rr-Rae)]}	0,34	0,39	0,39

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

GESTIONE ENTRATE EFFETTIVE				
(Importi in milioni di euro)				
Entrata	Codici	2013	2014	2015
Previsioni iniziali	Pi	12.693,08	12.269,49	12.443,14
Stanziamento finale di competenza	Sfc	13.427,86	12.955,44	13.143,13
Residui attivi iniziali	Rai	7.682,23	4.710,43	5.284,47
Massa riscuotibile	MR	21.110,09	17.665,86	18.427,61
Accertamenti	A	11.430,10	10.836,09	10.993,65
Riscossioni	R	14.387,01	10.305,74	10.818,81
Riscossioni residui	Rr	5.367,38	2.031,39	2.452,96
Residui attivi eliminati o riprodotti	Rae	-14,98	43,69	-80,11
Residui attivi complessivi da riportare	Rac	4.710,43	5.284,47	5.379,20
Residui attivi previsti	Rap	8.590,38	4.052,57	5.286,32

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

Descrizione indicatori	2013	2014	2015
Capacità di previsione sugli stanziamenti	0,95	0,95	0,95
Capacità di previsione sui residui	1,12	0,86	1,00
Capacità di entrata	0,68	0,58	0,59
Velocità di riscossione	0,75	0,66	0,66
Grado di realizzazione dell'entrata	0,85	0,84	0,84
Indice di smaltimento dei residui attivi	0,70	0,44	0,48
Indice di accumulazione dei residui attivi	-0,39	0,12	0,02
Indice di consistenza dei residui attivi	0,34	0,39	0,39

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

6 LA GESTIONE DELLA SPESA

6.1 La gestione della spesa regionale nel bilancio armonizzato

I principi e le regole in materia di armonizzazione contabile sul versante della spesa sono incentrati in particolare sulla riduzione dei tempi di pagamento e delle posizioni debitorie: la loro attuazione a decorrere dall'esercizio 2015 ha determinato un fortissimo impatto di tipo organizzativo sulla gestione dei processi contabili interni alla Regione. Come evidenziato nella relazione della Giunta sul progetto di legge del rendiconto 2015, *“la rivisitazione del nuovo modo di programmare, gestire e rendicontare la spesa ha abbracciato a 360° tutti i percorsi amministrativo-contabili che sono stati, nell'anno 2015, riallineati e contestualizzati all'interno del rinnovato contesto normativo tracciato dal D.lgs.118/2011 così come integrato e modificato dal D.Lgs.126/2014”*.

Ogni diversa tipologia di spesa è stata inquadrata e realizzata sulla base degli obblighi, dei principi e dei postulati dettati dal d.lgs. n.118/2011 e s.m.i.

In primo luogo, per consentire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali è stato necessario uniformarsi al Piano dei conti integrato, strumento comune a tutte le pubbliche amministrazioni, previsto dal D.P.R 4 ottobre 2013, n.132 in attuazione del d.lgs. 31 maggio 2011, n.91 e richiamato dall' art. 4 del d.lgs. n.118/2011²⁰ costituito dall'elenco delle articolazioni delle unità elementari di bilancio. Di conseguenza nella registrazione degli impegni contabili si è resa necessaria l'indicazione dei dati relativi alla transazione elementare fino al quinto livello del Piano dei conti integrato.

Un punto centrale nella gestione del processo di spesa è costituito dalla registrazione degli impegni nelle scritture contabili in conformità a quanto previsto dall'art.56 del d.lgs. n.118/2011 e dal Punto 5 del principio contabile concernente la contabilità finanziaria *“potenziata”*.²¹

²⁰ Si riporta il primo comma dell'art.4 del d.lgs. n.118/2011: *“ Al fine di consentire il consolidamento ed il monitoraggio dei conti pubblici, nonché il miglioramento della raccordabilità dei conti delle amministrazioni pubbliche con il Sistema europeo dei conti nazionali nell'ambito delle rappresentazioni contabili, le amministrazioni di cui all'articolo 2, adottano il piano dei conti integrato di cui all'allegato 6, raccordato al piano dei conti di cui all'articolo 4, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91.”*

²¹ Si riportano i primi tre commi dell'art.56 del d.lgs. n.118/2011: *“ 1. Tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate passive, da cui derivano spese per la regione, devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza, secondo le modalità previste. dal principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2. Le spese sono registrate nelle scritture contabili anche se non determinano movimenti di cassa effettivi.*

2. L'impegno costituisce la fase della spesa con la quale viene riconosciuto il perfezionamento di un'obbligazione giuridica passiva, ed è determinata la ragione del debito, la somma da pagare, il soggetto creditore, la specificazione del vincolo costituito sullo stanziamento di bilancio e la data di scadenza.

La correlazione dell'impegno al momento in cui l'obbligazione diviene esigibile ha richiesto una rivisitazione dei provvedimenti amministrativi comportanti spese ponendo a base di riferimento il momento nel quale viene in scadenza l'obbligazione giuridicamente perfezionata, non rilevando più il momento in cui sorge l'obbligazione (eccettuati i casi espressi di deroga al nuovo principio, es. partite di giro, deroghe previste *ex lege*).

L'esigibilità della spesa quale condizione per la corretta assunzione dell'impegno ha reso necessario l'attivazione del Fondo pluriennale vincolato a copertura di spese imputate ad esercizi successivi a quello in corso. Tale fondo è costituito da risorse già accertate e destinate al finanziamento di obbligazioni passive già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è stata accertata l'entrata.

Va rilevato che il principio della correlazione dell'impegno alla esigibilità dell'obbligazione ha subito una deroga con l'entrata in vigore dell'articolo 1 quater del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 convertito con la legge 6 agosto 2015, n. 15.²² Con la citata norma si è previsto che, per l'anno 2015, le regioni possano ricorrere all'impegno di spesa per investimenti, la cui copertura sia costituita da debiti autorizzati e non contratti, con imputazione totale a valere sull'esercizio 2015. Si è pertanto consentito alle regioni di operare in termini di registrazione contabile degli impegni di spesa senza dover espressamente ancorare i provvedimenti amministrativi adottati entro il 31/12/2015 al concetto di esigibilità della spesa, e quindi in deroga al principio della competenza finanziaria potenziata, rinviandone la sua determinazione specifica al successivo esercizio finanziario in sede di rilevazione dei residui passivi attraverso l'operazione del riaccertamento ordinario. Si è così determinato un forte impulso, inteso come capacità di impegno sul bilancio, dei procedimenti per spese di investimenti delle regioni la cui copertura finanziaria era assicurata da debiti autorizzati e non contratti.

3. *Gli impegni di spesa sono assunti nei limiti dei rispettivi stanziamenti di competenza del bilancio di previsione, con imputazione agli esercizi in cui le obbligazioni sono esigibili. Gli impegni riguardanti le partite di giro e i rimborsi delle anticipazioni di tesoreria sono assunti in relazione alle esigenze della gestione.*"

²²Si riporta l'art.1-quater del d.l. n.78/2015 "Per l'anno 2015 le regioni impegnano le spese per investimenti la cui copertura è costituita da debiti autorizzati e non contratti imputandoli all'esercizio 2015. In sede di riaccertamento ordinario, nel rispetto del principio applicato della contabilità finanziaria di cui al paragrafo 9.1 dell'allegato 4/2 annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nell'ambito della verifica dell'esigibilità degli impegni 2015, si provvede alla reimputazione agli esercizi in cui sono esigibili degli impegni la cui copertura è costituita da debiti autorizzati e non contratti esigibili negli esercizi successivi, alla costituzione del fondo pluriennale vincolato in spesa dell'esercizio 2015 e alla costituzione del fondo pluriennale vincolato di entrata dell'esercizio 2016."

Anche le successive fasi della spesa hanno comportato una revisione delle attività operative connesse ai fini del pieno adeguamento della contabilità armonizzata.

Nella fase della liquidazione, caratterizzata dalle nuove regole imposte dall'art.57 del d.lgs. n.118/2011 e s.m.i. e dal punto 6 “La liquidazione, l’ordinazione ed il pagamento delle spese” dell’Allegato 4/2 al succitato d.lgs. n. 118/2011, è stato necessario eseguire una “marcatura informatica” che evidenziasse l’avvenuto processo liquidatorio della spesa in ragione della esigibilità.

In fase di elaborazione degli ordini di pagamento è stato necessario procedere all’inserimento del codice di V° livello richiesto dal Piano dei conti integrato su tutti gli impegni contabili registrati al 31/12/2014 (residui passivi) giunti nel corso dell’anno 2015 alla fase di liquidazione e successivo pagamento.

6.2 Gli impegni

L’art.56 del d.lgs. n.118/2011 e il punto 5 del principio contabile di cui all’allegato 4/2 concernente la contabilità finanziaria disciplinano le modalità di assunzione, di registrazione e di imputazione degli impegni correlati alle diverse tipologie di spesa.

L’impegno costituisce la fase iniziale della spesa con la quale viene riconosciuto il perfezionamento dell’obbligazione giuridica passiva e viene determinata la somma da pagare, il soggetto creditore, la causa del debito, la data di scadenza e costituito il vincolo sullo stanziamento di bilancio.

Gli impegni vengono imputati agli esercizi in cui le obbligazioni sono esigibili.

I dati esposti nella tabella 1 mostrano gli andamenti, nel triennio 2013-2015, delle spese effettive, Parte I, suddivise per aree di intervento. In particolare in relazione ai dati complessivi si rileva che:

- gli stanziamenti presentano una leggera flessione sia rispetto al 2013 che al 2014;
- gli impegni diminuiscono sia rispetto all’esercizio 2013 che al 2014; va però rilevato come il confronto con gli esercizi precedenti non appare significativo in considerazione dell’applicazione del principio contabile concernente la contabilità finanziaria “potenziata” che caratterizza l’imputazione degli impegni assunti nel 2015;
- i pagamenti dell’esercizio 2015 sono in flessione rispetto al biennio precedente.

Analizzando le singole aree di intervento si rileva che in tutto il triennio considerato l'Area di intervento V (tutela della salute e solidarietà sociale) registra la maggiore incidenza (69,57%) sul totale parte I, rispetto alle restanti aree di intervento; nell'Area di intervento IV (Uso, salvaguardia e sviluppo del territorio) sono allocati 1.450,43 mln di euro, pari al 10,64% degli stanziamenti complessivi della parte I.

Le aree di intervento che presentano minori dotazioni di risorse sono la I "Organi istituzionali" con una dotazione di 36,03 mln di euro (0,26%), la VI "Istruzione, attività formative, culturali, sportive e ricreative" con una dotazione di 432,57 mln di euro (3,17%) e la III "Interventi per lo sviluppo economico" con una dotazione di 528,23 mln di euro (3,87%).

Tabella n. 29

LA SPESA REGIONALE PER AREE DI INTERVENTO (PARTE I SPESE EFFETTIVE) ANNI 2013 - 2015									
Area di intervento	2013			2014			2015		
	Stanziamenti	Impegni	Pagamenti	Stanziamenti	Impegni	Pagamenti	Stanziamenti	Impegni	Pagamenti
I Organi Istituzionali	33,27	33,22	33,06	33,35	33,25	33,03	36,03	34,35	33,52
II Affari generali	371,58	319,18	205,16	562,18	325,12	206,82	725,34	504,28	258,59
III Interventi per lo sviluppo economico	442,00	228,60	59,77	352,02	163,98	56,98	528,23	222,33	91,71
IV Uso, salvaguardia e sviluppo del	1.197,94	582,71	481,98	1.213,86	618,06	502,11	1.450,43	666,63	540,81
V Tutela della salute e solidarietà sociale	10.102,82	9.549,34	8.920,59	9.981,02	9.693,59	8.565,55	9.485,97	9.445,16	8.233,68
VI Istruzione, attività formative,	470,35	370,02	187,80	326,16	222,26	148,03	432,57	249,67	188,65
VII Oneri generali non attribuibili	1.478,59	312,58	299,74	1.363,57	319,52	312,06	976,43	219,67	219,67
TOTALE PARTE I	14.096,55	11.395,66	10.188,10	13.832,16	11.375,78	9.824,57	13.635,01	11.342,09	9.606,63

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

Nella successiva tabella n. 30 sono riportati i dati della spesa regionale (Parte I Spese effettive) nell'esercizio finanziario 2015, 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 83,18 per cento (nel 2014 era pari al 82,24 per cento), mentre il rapporto complessivo tra pagamenti e impegni si attesta all'84,7 per cento (nel 2014 era pari all'86,36 per cento).

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 42,09 del 45,96 e del 22,50.

Lo scarto del 16,82 per cento tra somme stanziare e somme impegnate, pari in valore assoluto a 2.292,92 mln di euro, è dovuto a economie di stanziamento accertate in chiusura di esercizio. Tali economie vanno considerate in relazione alle minori entrate accertate sulla parte effettiva del bilancio pari, a fine esercizio 2015, a 2.149 mln di euro: va infatti tenuto presente che per non compromettere l'equilibrio finanziario di gestione le minori entrate realizzate nell'esercizio devono trovare compensazione principalmente nelle economie di spesa.

Per quanto attiene al rapporto tra pagamenti e impegni, complessivamente pari all'84,69 per cento, si evidenzia l'Area III (interventi per lo sviluppo economico) che presenta il valore più contenuto (41,25 per cento) rispetto alle altre aree di intervento, che hanno percentuali tra il 59 e l'87 (Area II, IV, V e VI) e superiori al 90 (Area I e VII).

LA SPESA REGIONALE PER AREE D'INTERVENTO E FUNZIONI OBIETTIVO (PARTE I SPESE EFFETTIVE) 2015 (Importi in milioni di euro)			
STANZIAMENTI DEFINITIVI, IMPEGNI E PAGAMENTI DI COMPETENZA			
Area di intervento	2015		
Funzione obiettivo	Stanzamenti	Impegni	Pagamenti
I Organi istituzionali	36,03	34,35	33,52
1 organi legislativi, esecutivi e di controllo	36,03	34,35	33,52
II Affari generali	725,34	504,28	298,59
1 amministrazione regionale	320,24	236,80	189,38
2 autonomie locali - funzioni delegate	97,96	92,67	38,28
3 altri interventi generali	307,15	174,81	70,93
III Interventi per lo sviluppo economico	528,23	222,33	91,71
1 agricoltura	74,33	48,62	36,72
2 industria, cooperazione, artigianato e problemi del lavoro	396,93	132,74	41,36
3 turismo	46,02	33,87	11,02
4 commercio	10,95	7,59	2,61
IV Uso, salvaguardia e sviluppo del territorio	1.450,43	666,63	540,81
1 urbanistica e politiche per la casa	271,29	63,23	35,83
2 tutela e valorizzazione dell'ambiente	176,16	45,53	28,15
3 trasporti e mobilità	873,58	485,02	458,32
4 protezione civile ed interventi di emergenza	129,41	72,85	18,51
V Tutela della salute e solidarietà sociale	9.485,97	9.445,16	8.233,68
1 politiche sanitarie	9.418,95	9.410,59	8.212,06
2 interventi di solidarietà sociale	67,02	34,57	21,62
VI Istruzione, attività formative, culturali, sportive e ricreative	432,57	249,67	188,65
1 istruzione prescolastica	11,90	11,63	11,44
2 istruzione scolastica	25,70	24,51	24,45
3 istruzione superiore e universitaria	81,89	78,82	75,42
4 formaz. alle professioni e sostegno dell'occupazione	255,35	98,09	51,52
5 attività culturali	50,94	34,43	25,25
6 promozione dello sport e attività ricreative	6,78	2,19	0,57
VII Oneri generali non attribuibili	976,43	219,67	219,67
1 fondi di riserva	82,83	0,00	0,00
2 fondi speciali	97,98	0,00	0,00
3 oneri vari non ripartibili	566,74	56,42	56,42
4 rimborso dei prestiti	228,08	163,25	163,25
5 fondi di garanzia	0,79	0,00	0,00
TOTALE PARTE I	13.635,01	11.342,09	9.606,63

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

Nella tabella n. 3 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 2015 la capacità di impegno registra un lieve incremento percentuale rispetto all'esercizio precedente, mentre la capacità di smaltimento dei residui passivi e la velocità di cassa diminuiscono sensibilmente rispetto ai valori realizzati nel 2014:

- ✓ la capacità di impegno (rapporto tra gli impegni e lo stanziamento definitivo) è pari al 83,18 per cento (nel 2014 era dell' 82,24 per cento);
- ✓ la velocità di cassa (rapporto tra il totale pagato e le somme pagabili) è pari al 77,30 per cento (nel 2014 era dell'83,22 per cento);
- ✓ la capacità di smaltimento dei residui passivi (rapporto tra il pagamento in conto residui e i residui passivi iniziali) è pari al 37,95 per cento (nel 2014 era del 60,80 per cento).

Va peraltro precisato che il confronto con gli esercizi precedenti non è omogeneo in quanto, per effetto dei nuovi principi contabili, e in particolare del principio della competenza finanziaria c.d. "potenziata", sono mutate le regole di imputazione agli esercizi di impegni e di conservazione a residuo.

Tabella n. 31

INDICATORI FINANZIARI A CONFRONTO						
ANNO 2015						
(Importi in milioni di euro)						
	Stanzamenti	Residui passivi iniziali	Impegni	Pagamenti		
				in conto competenza	in conto residui	Totali
Totale parte I	13.635,01	2.132,60	11.342,09	9.606,63	809,41	10.416,04
AREA INTERVENTO 3						
Interventi per lo sviluppo economico	528,23	238,16	222,33	91,71	103,23	194,94
AREA INTERVENTO 4						
Uso, salvaguardia e sviluppo del Territorio	1.450,43	219,96	666,63	540,81	79,36	620,17
AREA INTERVENTO 5						
Tutela della Salute e Solidarietà sociale	9.485,97	1.348,60	9.445,16	8.733,68	433,04	8.666,72
AREA INTERVENTO 6						
Istruzione, Attività formative, culturali, sportive e	432,57	164,88	249,67	188,65	90,23	278,87

	Capacità di impegno ^(*)	Velocità di cassa ^(**)	Capacità di smaltimento residui passivi ^(***)
Totale parte I	83,18%	77,30%	37,95%
Interventi per lo sviluppo economico	42,09%	42,33%	43,35%
Uso, salvaguardia e sviluppo del Territorio	45,96%	69,95%	36,08%
Tutela della Salute e Solidarietà sociale	99,57%	80,29%	32,11%
Istruzione, Attività formative, culturali, sportive e	57,72%	67,27%	54,72%

(*) 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

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

6.3 I pagamenti

La tabella n. 32 riporta i pagamenti (in conto competenza e in conto residui) effettuati nel triennio 2013–2015, distintamente per ciascuna Area di intervento.

Nell'esercizio 2015 i pagamenti complessivi sono in lieve flessione rispetto sia al 2013 che al 2014; la flessione si realizza tanto per i pagamenti in conto competenza che per i pagamenti in conto residui.

Percentualmente rilevanti sono 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'83,21 per cento, rispetto ai restanti valori percentuali riscontrati nelle altre aree di intervento.

Tabella n. 32

LA SPESA REGIONALE PER AREE DI INTERVENTO (PARTE I SPESE EFFETTIVE) ANNI 2013 - 2015									
AREE DI INTERVENTO	PAGAMENTI TOTALI								
	2013			2014			2015		
	C	R	TOTALE	C	R	TOTALE	C	R	TOTALE
1 Organi istituzionali	33,06	0,04	33,10	33,03	0,02	33,05	33,52	0,20	33,72
2 Affari generali	205,16	81,77	286,94	206,82	99,99	306,80	298,59	94,05	392,63
3 Interventi per lo sviluppo economico	59,77	84,24	144,00	56,98	90,61	147,60	91,71	103,23	194,94
4 Uso, salvaguardia e sviluppo del territorio	481,98	107,55	589,54	502,11	79,17	581,28	540,81	79,36	620,17
5 Tutela della salute e solidarietà sociale	8.920,59	458,03	9.378,62	8.565,55	580,96	9.146,50	8.233,68	433,04	8.666,72
6 Istruzione, attività formative culturali, sportive e ricreative	187,80	72,75	260,55	148,03	113,51	261,54	188,65	90,23	278,87
7 Oneri generali non attribuibili	299,74	11,34	311,08	312,06	6,35	318,41	219,67	9,31	228,98
TOTALE PARTE 1	10.188,10	815,71	11.003,82	9.824,57	970,60	10.795,17	9.606,63	809,41	10.416,04

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

6.3.1 La tempestività dei pagamenti

Tra le disposizioni volte a prevenire il formarsi di ritardi dei pagamenti nelle transazioni commerciali in cui il debitore è una pubblica amministrazione va menzionato l'art. 33, d.lgs. n. 33/2013, come modificato dall'art.8 del d.lgs. n.66/2014²³ che prevede la presentazione di un prospetto, allegato alle relazioni ai bilanci consuntivi delle pubbliche amministrazioni, attestante l'importo di pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal d.lgs. n. 231/2002 e la pubblicazione dell'indicatore annuale della tempestività dei pagamenti, sia pure con esclusivo riferimento agli acquisti di beni, servizi e forniture.

Viene inoltre previsto che le relazioni ai rendiconti attestanti gli importi dei pagamenti effettuati dopo la scadenza, nell'evenienza del superamento dei predetti termini, debbano indicare anche le misure apprestate per porre un freno al ritardo nei pagamenti.

²³ L'art. 33, d.lgs. n. 33/2013, come modificato dall'art. 8, d.lgs. n. 66/2014, recante "Obblighi di pubblicazione concernenti i tempi di pagamento dell'amministrazione" così recita: "1. Le pubbliche amministrazioni pubblicano, con cadenza annuale, un indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture, denominato «indicatore annuale di tempestività dei pagamenti». A decorrere dall'anno 2015, con cadenza trimestrale, le pubbliche amministrazioni pubblicano un indicatore, avente il medesimo oggetto, denominato «indicatore trimestrale di tempestività dei pagamenti». Gli indicatori di cui al presente comma sono elaborati e pubblicati, anche attraverso il ricorso a un portale unico, secondo uno schema tipo e modalità definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare sentita la Conferenza unificata".

Le richiamate disposizioni sono state dettagliate dal D.P.C.M. 22 settembre 2014, il cui art. 9 definisce le modalità di computo dell'indicatore trimestrale e annuale della tempestività dei pagamenti.²⁴

Con l'art.10 del citato D.P.C.M. è stata prevista la pubblicazione, a decorrere dall'anno 2015, dei predetti indicatori sul sito internet istituzionale, nella sezione "Amministrazione Trasparente/Pagamenti dell'Amministrazione".

La Regione ha dato attuazione alla predetta normativa sia in relazione alla pubblicazione sul sito Internet sia in relazione all'obbligo di allegare al rendiconto il prospetto sulla tempestività dei pagamenti. Nel prospetto allegato al rendiconto 2015 l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti, calcolato escludendo le transazioni riferibili alla Gestione sanitaria Accentrata come previsto dall'art.9 comma 7 del citato D.P.C.M., risulta +0,65 giorni e rappresenta il ritardo con cui le fatture sono pagate in media (tenendo conto del fatto che si tratta di una media ponderata all'importo delle fatture) oltre la scadenza.

L'indicatore è stato ottenuto attraverso un processo di tracciabilità della spesa sull'aggregato di tutte le fatture passive registrate nel periodo di riferimento giunte alla fase di pagamento, tenuto conto delle condizioni di pagamento pattuite con il fornitore.

Nella determinazione dell'indicatore la Regione ha riferito di aver tenuto conto dei chiarimenti interpretativi forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato con riferimento al concetto di "debito commerciale"²⁵.

A tal fine sono state diramate istruzioni con circolare n.15246 del 6 novembre 2015 "Indicatore di tempestività dei pagamenti: chiarimenti sulla perimetrazione dei debiti commerciali" volte ad attrarre nella locuzione "debiti commerciali" anche i pagamenti di mera utilizzazione di beni a fronte di un corrispettivo di denaro, come la locazione e l'affitto, pur sempre in concomitanza con un rapporto commerciale e i pagamenti relativi a contratti di servizio in senso ampio delle società in *house*.

Ciò ha comportato un aumento della base di rilevazione delle transazioni commerciali rispetto a quelle rilevate negli anni precedenti ai fini del calcolo dell'indicatore di tempestività.

²⁴ Si riporta il comma 3 del D.P.C.M. 22 settembre 2014 " L'indicatore di tempestività dei pagamenti di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo è calcolato come la somma, per ciascuna fattura emessa a titolo corrispettivo di una transazione commerciale, dei giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza della fattura o richiesta equivalente di pagamento e la data di pagamento ai fornitori moltiplicata per l'importo dovuto, rapportata alla somma degli importi pagati nel periodo di riferimento".

²⁵ I chiarimenti sono stati forniti con circolari n.3 del 14 gennaio 2015 e n.22 del 22 luglio 2015.

6.4 Gli indicatori finanziari per l'analisi della spesa

Per verificare l'andamento della gestione della spesa nel triennio 2013-2015 sono stati calcolati alcuni indicatori di monitoraggio finanziario, unitamente ad altri indicatori afferenti specificamente la capacità previsionale, che vengono esposti nella tabella n. 33.

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 rilevanti della spesa (impegni, pagamenti e residui).

Come già evidenziato la valutazione degli scostamenti non può prescindere dalla considerazione che l'applicazione dei principi sull'armonizzazione contabile ha mutato le regole di imputazione dei residui e degli impegni rendendo non omogenei i raffronti con i dati degli esercizi precedenti.

Ciò premesso si osserva che quasi tutti gli indicatori finanziari evidenziano una sostanziale stabilità nel triennio considerato: in particolare la capacità di previsione sugli stanziamenti, la capacità di spesa che esprime il livello di effettivo utilizzo delle risorse disponibili, la velocità di cassa che misura la capacità di tradurre in pagamenti l'insieme delle risorse a disposizione, la capacità di impegno che esprime la capacità di tradurre in programmi di spesa le decisioni politiche sull'utilizzo delle risorse, l'indice di economia che –complementare alla capacità di impegno- esprime il livello di mancata realizzazione della spesa in impegno, e l'indice di attendibilità che indica lo scostamento dei pagamenti rispetto alle previsioni definitive di competenza.

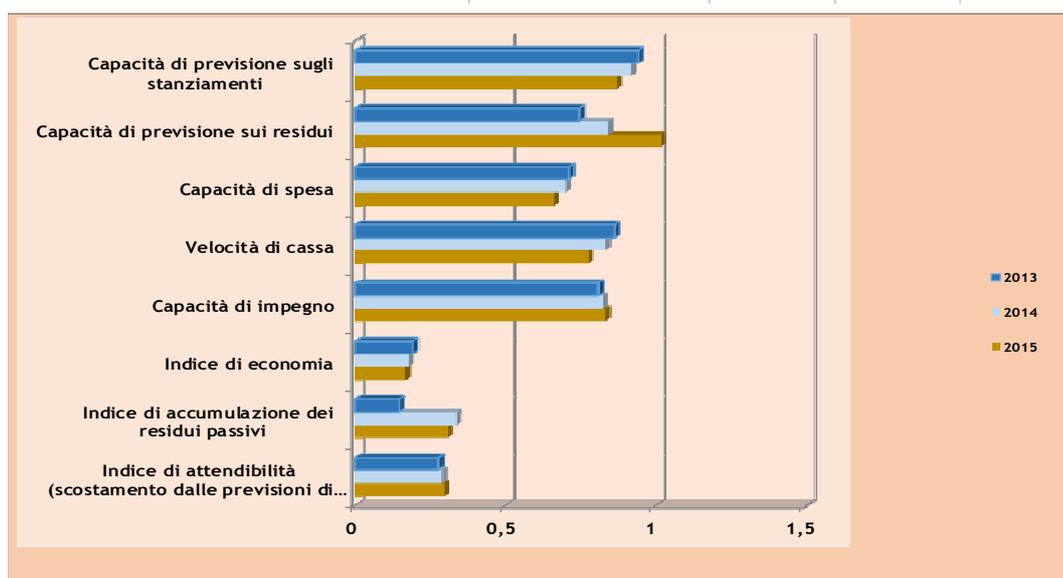
Si caratterizza per il trend in aumento, come già accaduto nell'esercizio 2014, l'indicatore finanziario sulla capacità previsionale sui residui.

Tabella n. 33

INDICATORI FINANZIARI PARTE SPESA * ANNI 2013-2015				
Descrizione indicatori	Formula indicatori	2013	2014	2015
Capacità di previsione sugli stanziamenti	[Pi/Sco]	0,94	0,92	0,87
Capacità di previsione sui residui	[Rpp/Rpi]	0,74	0,84	1,01
Capacità di spesa	[P/MS]	0,71	0,70	0,66
Velocità di cassa	[P/(Rpi+I)]	0,86	0,83	0,77
Capacità di impegno	[I/Sco]	0,81	0,82	0,83
Indice di economia	[E/Sco]	0,19	0,18	0,17
Indice di accumulazione dei residui passivi	[(Rpc-Rpi)/Rpi]	0,15	0,34	0,31
Indice di attendibilità (scostamento dalle previsioni di competenza)	[(Sco-Pc)/Sco]	0,28	0,29	0,30

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

GESTIONE SPESA EFFETTIVA				
(Importi in milioni di euro)				
Spesa	Codici	2013	2014	2015
Previsioni iniziali	Pi	13.237,91	12.681,61	11.849,97
Pagamenti totali	P	11.003,82	10.795,17	10.416,04
Residui passivi iniziali	Rpi	1.392,19	1.596,29	2.132,60
Stanziamenti definitivi di competenza	Sco	14.096,55	13.832,16	13.635,01
Massa spendibile	MS	15.488,74	15.428,46	15.767,61
Residui passivi previsti	Rpp	1.036,65	1.341,89	2.162,12
Impegni	I	11.395,66	11.375,78	11.342,09
Economie di stanziamento	E	2.700,90	2.456,38	2.292,92
Residui passivi da riportare	Rpc	1.596,29	2.132,60	2.790,42
Pagamenti di competenza	Pc	10.188,10	9.824,57	9.606,63



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

6.5 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. 225²⁶ (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 dalla legge 1 agosto 2012, n. 122, la gestione commissariale è stata affidata al Presidente della Regione che è stato nominato Commissario delegato (art. 1, comma 2) e lo stato di emergenza è stato più volte prorogato e da ultimo, con l'art.11 comma 2 bis del d.l. n. 210 del 30 dicembre 2015, convertito con modificazioni dalla legge n. 21 del 25 febbraio 2016, tale termine è stato fissato al 31 dicembre 2018.

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

Come già riferito nelle relazioni di parifica degli esercizi finanziari 2013 e 2014²⁷ le risorse comunitarie per la Regione sono state pari a 549 mln di euro.

Le risorse statali sono confluite nella contabilità speciale n. 5699 intestata al Presidente della Regione: in particolare sono state accreditate sia la quota di risorse provenienti dal "Fondo per la ricostruzione delle aree terremotate"²⁸, pari nel 2015 a 51,44 mln di euro, sia le risorse provenienti da erogazioni liberali effettuate alla Regione.

Al 31 dicembre 2015 risultavano complessivamente fondi ricevuti nel periodo 2012-2015 pari a 1.474,46 mln di euro.

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,

²⁶ 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.

²⁷ Deliberazioni n. 201/2014/PARI e n.122/2015/PARI della Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna

²⁸ Si tratta del fondo previsto dall'articolo 2 del d.l. n.74/2012, costituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

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.

Le risorse per spese di investimento sono state utilizzate per l'acquisto, tramite procedure ad evidenza pubblica espletate dai Comuni, di edifici o alloggi da destinare ai nuclei familiari il cui alloggio ERP assegnato era divenuto inagibile a seguito degli eventi sismici. Come risulta dalla tabella n. 34 che segue, nel periodo 2013-2015 sono stati liquidati ai Comuni contributi pari a 19,10 mln di euro per l'acquisto di 143 alloggi.

Tabella n. 34

ACQUISTO ALLOGGI - MONITORAGGIO AL 31/12/2015						
(Importi in euro)						
Comune	Prov.	Risorse DD impegno n. 16339 31/12/2012	totale contributo liquidato al 31/12/2013	totale contributo liquidato al 31/12/2014	totale contributo liquidato al 31/12/2015	totale alloggi acquistati
Crevalcore	BO	1.063.636,00	850.908,80			7
Bondeno	FE	500.000,00	500.000,00			4
Cento	FE	1.263.736,00			631.868,00	11
Mirabello	FE	500.000,00				
Sant'Agostino	FE	500.000,00		165.040,00	41.844,22	1
Bomporto	MO	692.307,00	553.000,00	139.307,00		4
Camposanto	MO	1.555.944,00	250.000,00	994.755,20	246.219,00	11
Carpi	MO	692.307,00			692.307,00	5
Cavezzo	MO	2.327.373,00	2.327.373,00			15
Concordia sulla Secchia	MO	2.127.373,00	1.131.900,00		569.998,00	17
Finale Emilia	MO	1.755.944,00				
Medolla	MO	1.555.944,00	753.295,95			4
Mirandola	MO	2.327.373,00	1.111.951,50	1.450.421,50		15
Novi di Modena	MO	2.127.373,00	2.126.300,00			14
San Felice sul Panaro	MO	2.127.373,00		1.040.749,24		6
San Possidonio	MO	2.327.373,00	374.000,00	1.487.898,00	463.954,58	18
San Prospero	MO	1.555.944,00		701.800,00	491.742,40	11
TOTALE		25.000.000,00	9.978.729,25	5.979.970,94	3.137.933,20	143

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

Le risorse destinate per spese correnti, pari in totale a 22 mln di euro, sono stati utilizzate per le seguenti finalità:

- 10 mln di euro sono stati trasferiti 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 (delibera di Giunta n. 1359 del 17 settembre 2012);
- 300.000 euro sono stati finalizzati all’erogazione di contributi per la realizzazione di progetti per il riavvio delle attività economiche delle aree colpite dagli eventi sismici (delibera di Giunta n. 1794 del 28 novembre 2012);
- i restanti 11,7 mln di euro sono stati destinati al rifinanziamento di alcuni capitoli di bilancio per consentire la rigenerazione urbana dei centri abitati colpiti dal sisma (delibera di Giunta regionale n. 1094 del 14 luglio 2014).

In relazione a tali ultime risorse era già emerso nel corso della relazione di parifica relativa all’esercizio 2014 che la mancata utilizzazione dei fondi stanziati sui pertinenti capitoli di spesa fosse da imputare all’ articolato percorso negoziale, su istanza degli enti locali, per la predisposizione di piani organici da parte dei comuni.

Ora la fase di programmazione e definizione degli interventi da attuarsi ha trovato conclusione nell’Accordo del programma speciale d’Area “Rigenerazione e rivitalizzazione dei centri storici colpiti dal sisma-Attuazione dei Piani organici” approvato con delibera di Giunta regionale n.1974 del 30 novembre 2015 e delibera assembleare n.56 del 22 dicembre 2015.

Con tali atti il sostegno finanziario della Regione risulta incrementato rispetto agli iniziali 11,7 mln di euro e ammonta ora a complessivi 18 mln di euro così articolati:

- 13.625.000,00 euro a valere sul capitolo 31110 "Contributi in conto capitale per la realizzazione degli interventi ricompresi nei Programmi di Riqualificazione urbana (art. 8 comma 1bis, comma 2, lett. B e commi 3 e 4 della L.R. 3 luglio 1998 n.19)";
- 2.990.000,00 euro a valere sul capitolo 30640 "Contributi a EE.LL. per la realizzazione di opere di manutenzione, restauro e risanamento conservativo degli edifici e luoghi di interesse storico (art.2 lett. a), b), c), d), f), g), I), L.R. 15 luglio 2002 n.16)";

- 1.385.000,00 euro a valere sul capitolo 30646 "Contributi a Comuni per l'acquisizione di opere incongrue e realizzazione di interventi di ripristino (art. 11 comma 3, lett. a) e b), L.R. 15 luglio 2002 n.16)".

6.6 Le azioni di contenimento della spesa derivanti da disposizioni di leggi nazionali

In sede istruttoria sono state richieste alla Regione specifiche informazioni, anche con riferimento alle società partecipate, in ordine alle misure adottate per il contenimento della spesa pubblica, e ai risultati conseguiti.

- L'art. 6, comma 8, d.l. n. 78 del 31 maggio 2010 e s. m. i. prevede che *“A decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, per un ammontare superiore al 20 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 per le medesime finalità....”*. La Regione ha precisato di aver dato attuazione alla norma, puntualizzando che tali tipologie di spesa erano già state oggetto di interventi autonomi di riduzione che avevano permesso contrazioni importanti. Le riduzioni hanno operato solo per le spese finanziate con fondi regionali. Il limite per il 2015 è stato determinato in euro 550.000 con DGR n. 570 del 18 maggio 2015. I provvedimenti di programmazione degli interventi finanziati con sole risorse regionali riguardano somme pari ad euro 227.809,22. Il limite risulta rispettato in quanto nel 2015 la Regione dichiara di aver assunto impegni di spesa con sole risorse regionali per euro 80.561,96.
- L'art. 6, comma 9, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 e s.m.i., prevede che *“A decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese per sponsorizzazioni”*. La Regione comunica che dall'entrata in vigore del d.l. 78/2010, non sono state effettuare spese di questo tipo.
- L'art. 6, comma 12, d.l. 31 maggio 2010, n. 78 e s.m.i., prevede che *“A decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato*

della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese per missioni, anche all'estero, con esclusione delle missioni internazionali di pace e delle Forze armate, delle missioni delle forze di polizia e dei vigili del fuoco, del personale di magistratura, nonché di quelle strettamente connesse ad accordi internazionali ovvero indispensabili per assicurare la partecipazione a riunioni presso enti e organismi internazionali o comunitari, nonché con investitori istituzionali necessari alla gestione del debito pubblico, per un ammontare superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009...”. La Regione, con Determinazione n. 3296 del 3 marzo 2016, attesta il rispetto del vincolo imposto; a fronte di un tetto di spesa di euro 929.300,00 (pari al 50% dell'importo di euro 1.858.600,00 erogato nel 2009), le spese complessive per missioni nel 2015 sono state pari a euro 825.077,18 di cui euro 498.401,56 relative ad attività escluse dal blocco (principalmente attività ispettive).

- L'articolo 6, comma 13, d.l. 78 del 31 maggio 2010 e s.m.i., cita testualmente:” *A decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009...*”. Nel corso del 2015 la Regione, a fronte di uno stanziamento di euro 813.500,00 (pari al 45% dello stanziamento del 2009) ha impegnato risorse per euro 177.417,82.
- L'art. 5, comma 2, d.l. 95 del 6 luglio 2012 e s.m.i. stabilisce che “*A decorrere dal 1° maggio 2014, le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché le autorità indipendenti, ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob), non possono effettuare spese di ammontare superiore al 30 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2011 per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi.*”

Circa il rispetto del comma sopracitato, dai dati comunicati dalla Regione, è emerso che, nel 2015, la spesa sostenuta è stata pari ad euro 871.796,00, superiore al limite di spesa, pari ad euro 379.569,90 (30 per cento della spesa sostenuta nel 2011 di euro 1.265.233,00). Si prende atto comunque di una flessione positiva rispetto alla spesa sostenuta per le medesime finalità nel corso del 2014 (che è stata pari ad euro 1.082.585).

Con riferimento al divieto, “*fino al 31 dicembre 2015*”, di acquisto di autovetture o di stipula di contratti di locazione finanziaria, di cui all’art. 1, comma 143, legge 228 del 24 dicembre 2012 e s.m.i., la Regione conferma l’osservanza. Mentre, per quanto riguarda l’obbligo di comunicazione ai fini del censimento permanente delle autovetture di servizio ai sensi dell’art. 1, commi 2, 3, 4, e 4-bis d.l. 101 del 31 agosto 2013 e previsto dall’art 5 del DPCM del 3 agosto 2011 riferisce che la trasmissione telematica dei dati è avvenuta in data 20 novembre 2015.

- L’art 1, comma 141 della l. 228 del 24 dicembre 2012 e s.m.i. impone alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione il divieto, negli anni 2013, 2014, 2015 e 2016 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, se non destinati all’uso scolastico e dei servizi all’infanzia salvo che l’acquisto sia funzionale alla riduzione delle spese connesse alla conduzione degli immobili...*”. In proposito la Regione ha riferito che nel corso del 2015 non è stata effettuata nessuna spesa per mobili ed arredi.
- L’art. 3, comma 1 del d.l. 95 del 6 luglio 2012 e s.m.i. prevede che “...*a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, per gli anni 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016, l’aggiornamento relativo alla variazione degli indici ISTAT, previsto dalla normativa vigente non si applica al canone dovuto dalle amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione... per l’utilizzo in locazione passiva di immobili per finalità istituzionali.*”. La Regione ha osservato tale divieto.
- L’art. 3, commi 4, 4-bis, 5, 6 e 7 del d.l. n. 95 del 6 luglio 2012 convertito dalla legge n. 135/2012, come sostituito dall’art. 24, comma 4, lett. a) e b) del d.l. n. 66/2014 conv. con modific. dalla l. 89/2014 dispone che “...*con riferimento ai contratti di locazione passiva aventi ad oggetto immobili a uso istituzionale stipulati dalle Amministrazioni centrali, come individuate dall’Istituto nazionale di statistica ai sensi*

dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché dalle Autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) i canoni di locazione sono ridotti a decorrere dal 1° luglio 2014 della misura del 15 per cento di quanto attualmente corrisposto...”. La Regione, che ha recepito tali disposizioni di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica con l.r. n.1 del 30 gennaio 2014, comunica di aver ottenuto un risparmio complessivo di euro 356.923,46. Tale risultato è dipeso dalla risoluzione anticipata di due contratti relativi ad uffici ed autorimesse siti in Rimini con un risparmio su base annua pari a euro 42.456,18, dal rinnovo di tre contratti con canone ridotto ed alla trasformazione di un contratto di locazione passiva in comodato gratuito. Inoltre, con DGR n. 593 del 5 maggio 2014, è stato approvato il “Piano di razionalizzazione degli spazi” per il triennio 2014/2016. L’obiettivo principale è la funzionalità e razionalità nella distribuzione delle strutture regionali tale da determinare un contenimento della spesa per locazioni passive, anche con la revisione di tutti i canoni di locazione alla scadenza del contratto, al fine di verificarne l’adeguamento e la congruità ai valori del mercato. Nell’esercizio 2015 si è operato cercando di centralizzare in un unico edificio o aggregato i Servizi e le Agenzie che svolgono attività particolari e cercando di ricollocare particolari attività regionali all’interno di uffici condivisi con altri Enti al fine di ridurre gli oneri di gestione e manutenzione. A seguito poi dell’entrata in vigore della l.r. n. 13 del 30 luglio 2015 che riformando il sistema di governo regionale e locale ha ricondotto all’Amministrazione regionale, numerose funzioni e personale, si è avviata una intensa attività di studio e ricerca propedeutica alla definizione ottimale di nuove sedi territoriali.

- L’art. 14, del d.l. n. 66 del 24 aprile 2014, conv. con modif. dalla l. n. 89 del 26 giugno 2014, prevede, al comma 1, che “...le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall’Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell’articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, a decorrere dall’anno 2014, non possono conferire incarichi di consulenza, studio e ricerca quando la spesa complessiva sostenuta nell’anno per tali incarichi è superiore rispetto alla spesa per il personale dell’amministrazione che conferisce l’incarico, come risultante dal conto annuale del 2012, al 4,2% (per cento) per le amministrazioni con spesa di personale pari o inferiore a 5 milioni di euro, e

all'1,4% (percento) per le amministrazioni con spesa di personale superiore a 5 milioni di euro.”. Mentre al comma 2 “...le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, con esclusione delle Università, degli istituti di formazione, degli enti di ricerca e degli enti del servizio sanitario nazionale, a decorrere dall'anno 2014, non possono stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa quando la spesa complessiva per tali contratti è superiore rispetto alla spesa del personale dell'amministrazione che conferisce l'incarico come risultante dal conto annuale del 2012, al 4,5% (percento) per le amministrazioni con spesa di personale pari o inferiore a 5 milioni di euro, e all'1,1% (percento) per le amministrazioni con spesa di personale superiore a 5 milioni di euro”. La Regione comunica che la spesa di personale risultante dal conto annuale 2012 è pari ad euro 163.888.875,00, con un limite pari ad euro 2.294.444,00 per incarichi di consulenza, studio e ricerca e ad euro 1.802.357,00 per contratti di collaborazione coordinata e continuativa, e dichiara che gli incarichi affidati nel 2015 rispettano ampiamente tali limiti.

7 I VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA: DAL PATTO DI STABILITA' INTERNO AL PAREGGIO DI BILANCIO

7.1 L'anticipazione del principio del pareggio di bilancio per le regioni a statuto ordinario al 2015

Il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* (cd. *fiscal compact*), sottoscritto a Bruxelles il 2 marzo del 2012 tra 25 Stati membri, ad eccezione del Regno Unito e Repubblica Ceca, ha introdotto, in materia fiscale, la regola del pareggio di bilancio. Tale regola è stata recepita nell'ordinamento italiano con l'approvazione della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 “*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*”, che ha novellato gli articoli 81, 97, 117 e 119 Cost.

Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra entrate e le spese dei bilanci pubblici e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, come richiesto dall'ultimo comma dell'articolo 81 Cost., sono stati disciplinati con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera (legge 24 dicembre 2012, n. 243 - cd. legge rinforzata)²⁹.

Per le Regioni e gli enti locali, l'equilibrio dei bilanci ed il concorso alla sostenibilità del debito pubblico è stato disciplinato nel capo IV della citata legge che, ai sensi dell'articolo 21, comma 3, si applica a decorrere dal 1 gennaio 2016.

In particolare, l'articolo 9 – rubricato “*Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali*” richiede, sia in fase di programmazione che di rendiconto, il conseguimento di un valore non negativo, in termini di competenza e di cassa del: a) saldo tra le entrate e le spese finali; b) saldo tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui. Nel caso in cui, a consuntivo, sia registrato uno

²⁹ L'Atto Senato n. 2344, presentato il 2 aprile 2016 ed assegnato alla 5° Commissione permanente in sede referente il 3 maggio 2016, contiene modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali. Come richiesto dall'articolo 1, comma 2, l n. 243/2012 per l'approvazione di tale nuovo disegno di legge sarà necessaria la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. L'oggetto della proposta di modifica sono alcune disposizioni del Capo IV- Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi alla sostenibilità del debito pubblico. Le modifiche, in particolare, riguardano l'articolo 9 sugli equilibri dei bilanci delle regioni e degli enti locali, l'articolo 10 sul ricorso all'indebitamento, l'articolo 11 sul concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, l'articolo 12 sul concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico. Le Sezioni riunite in sede di controllo hanno approvato un documento dal titolo “*Indagine conoscitiva in materia di controllo della nuova legge di bilancio dello Stato e di equilibrio di bilancio delle Regioni e degli Enti locali, di cui alla legge n. 243 del 2012 (A.C. n. 3828 e A.S. n. 2344)*” che è stato oggetto di un'audizione alle Commissioni bilancio riunite di Camera e Senato nel mese di maggio 2016.

scostamento dall'obiettivo, ciascun ente provvede ad assicurare il recupero del disavanzo entro il triennio successivo. Nell'ipotesi in cui si registrassero eventuali saldi positivi essi dovrebbero essere destinati all'estinzione del debito maturato dall'ente.

L'articolo 1, comma 460, legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge stabilità 2015), con riferimento all'esercizio 2015, ha sancito per le regioni a statuto ordinario la cessazione dell'applicazione della disciplina in materia di patto di stabilità interno (prevista dai commi 448-466 della legge 24 dicembre 2012, n. 228-legge di stabilità 2013), ferma restando l'applicazione delle sanzioni nel 2015 nel caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nel 2014.

I vincoli di finanza pubblica che le regioni a statuto ordinario sono tenute ad osservare nel 2015 sono contenute nell'articoli 1, comma 463 e ss., della citata legge n. 190/2014.

Tale disposizione prevede che *“ai fini del concorso al contenimento dei saldi di finanza pubblica, le regioni a statuto ordinario devono conseguire, a decorrere dall'anno 2016 nella fase di previsione e a decorrere dal 2015 in sede di rendiconto: a) un saldo non negativo, in termini di competenza e cassa, tra le entrate finali e le spese finali³⁰; b) un saldo non negativo in termini di competenza e cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti, come definito dall'articolo 40, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, escluso l'utilizzo del risultato di amministrazione di parte corrente, del fondo cassa, il recupero del disavanzo di amministrazione e il rimborso anticipato dei prestiti.”*

L'art. 1-bis decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125 ha previsto, anche per il 2015, l'esclusione dal saldo di competenza di cui al comma 463 dell'articolo 1 l. n. 190/2014 degli impegni per investimenti diretti e per contributi in conto capitale per le regioni che, nel 2014, abbiano registrato indicatori annuali di tempestività dei pagamenti, calcolati e pubblicati secondo le modalità stabilite dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 22 settembre 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 265 del 14 novembre 2014, con un valore inferiore rispetto ai tempi di pagamento di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, e successive modificazioni.

³⁰ Ai sensi del comma 464, secondo periodo, nel 2015, per le regioni che non hanno partecipato alla sperimentazione prevista dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, costituiscono entrate finali quelle ascrivibili ai titoli 1,2,3,4, del bilancio e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1 e 2 dello schema di bilancio adottato nel corso di tale esercizio con funzione autorizzatoria e di rendicontazione.

La Regione ha escluso dal saldo di competenza le spese per investimenti diretti e per contributi in conto capitale per un importo³¹ pari a euro 542.629 avendo rispettato il predetto indicatore.

In sede istruttoria la Sezione ha chiesto la trasmissione dei modelli 1SC/15, 2SF/15, 3OB/15 e 4C/15 concernenti il monitoraggio e la certificazione del pareggio di bilancio per l'anno 2015 per le regioni a statuto ordinario e per la regione Sardegna, predisposti con Decreto del Ministero dell'Economia e finanze n. 60856 del 28 luglio 2015, dai quali si ricava che è stato rispettato nel 2015, il patto di stabilità, con un saldo finanziario³² di parte corrente netto, in termini di competenza per euro 318.818, di cassa della gestione ordinaria per euro 341.355 e di cassa della gestione sanitaria per euro 54.498; un saldo finanziario finale netto in termini di cassa della gestione sanitaria per euro 46.899 e una differenza fra saldo finanziario finale netto e obiettivo in termini di competenza per euro 499.788 e di cassa della gestione ordinaria per euro 119.163.

³¹ Espresso in migliaia di euro.

³² Espresso in migliaia di euro.

Tabella n. 35

Allegato A - Modello 15C/15				
PAREGGIO DI BILANCIO 2015 (Legge n. 190/2014) REGIONI A STATUTO ORDINARIO MONITORAGGIO DELLE RISULTANZE DEL PAREGGIO DI BILANCIO PER L'ANNO 2015 ⁽¹⁾				
(importi in migliaia di euro)				
ENTRATE		COMPETENZA	CASSA gest. ordinaria	CASSA gest. sanitaria
		(a)	(b)	(c)
E1	TOTALE TITOLO 1*	9.917.590	1.380.377	8.301.488
E2	TOTALE TITOLO 2*	694.554	486.600	242.238
E3	TOTALE TITOLO 3*	296.437	41.452	254.241
E4	Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche ⁽²⁾			
E5	Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale ⁽²⁾			
E6	Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili ⁽²⁾			
Ecorr	Totale entrate equilibrio parte corrente (E1+E2+E3+E4+E5+E6)	10.908.581	1.908.429	8.797.967
S1	Spese correnti - totale titolo 1*	10.681.838	1.386.512	8.518.593
S2	Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale ⁽²⁾			
S3	Rimborso prestiti (escluso estinzione anticipata di prestiti)	112.282	112.282	-
S4	Variazione di attività finanziarie se positiva (Spese titolo 3.00 - Spese titolo 3.01.01 - Entrate titolo 5.00 + Entrate titolo 5.00.01) ⁽²⁾			
SCorr	Totale spese equilibrio parte corrente (S1+S2+S3+S4)	10.794.120	1.498.794	8.518.593
Voci rilevanti per equilibrio di parte corrente di cui al comma 464 della L. n. 190/2014				
V1	Saldo anticipazione finanziamento sanità (anticip. sanità concessa - rimborsi anticipazione sanità nell'anno)			221.502
V2	Fondo crediti di dubbia esigibilità di parte corrente ⁽³⁾	62.828		
V3	Saldo del fondo pluriennale vincolato di parte corrente iscritto in entrata e in spesa (solo per la Regione Sardegna) ⁽⁴⁾			
V4	Saldo del fondo cassa gestione sanitaria accentrata tra il 1° gennaio dell'anno e il 31 dicembre del medesimo anno			3.313
SFC	SALDO FINANZIARIO DI PARTE CORRENTE (Ecorr - S Corr + V1-V2+V3+V4)	51.633	409.635	54.559
Voci rilevanti per equilibrio di parte corrente di cui al comma 465 della L. n. 190/2014				
V5	Utilizzi fondo di cassa al 1° gennaio 2015 ⁽⁴⁾			
V6	Utilizzi quote vincolate di parte corrente del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 ⁽⁴⁾	130.578		
V7	Saldo del fondo pluriennale vincolato di parte corrente iscritto in entrata e in spesa ⁽⁴⁾	12.182		
V8	Utilizzi quota libera del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 accantonata per le rescrizioni dei residui perenti di parte corrente ⁽⁴⁾			
V9	Incessi per accensione prestiti per debiti autorizzati e non contratti negli esercizi precedenti ⁽⁵⁾			
Vcorr	Totale ulteriori voci rilevanti per equilibrio parte corrente di cui al comma 465 della L. n. 190/2014 (V5+V6+V7+V8+V9) ⁽⁴⁾	142.760		
Voci non rilevanti per equilibrio di parte corrente (L. n. 190/2014, commi 466, 468 e 484)				
V10	Risorse correnti provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione europea	50.157	68.736	77
V11	Spese correnti effettuate a valere con le risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione europea esclusi i cofinanziamenti statali e regionali	44.301	53.144	16
V12	Spese correnti relative al cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali UE per un importo pari ai proventi dell'attuazione del comma 144, L. n. 190/2014, nel limite max di 700 milioni di euro ⁽⁷⁾	17.798	13.889	-
V13	Contributo ai sensi dell'articolo 1, comma 484 della legge n. 190/2014	66.577	66.577	-
V14	Erogazioni correnti dalla Gestione Commissariale della Regione Piemonte di cui al comma 452 della L. n. 190/2014			
V15	Pagamenti in c/residui riguardanti acquisto di beni e servizi e Trasferimenti correnti finanziati dalle anticipazioni di liquidità di cui all'articolo 8, commi da 1 a 3, del DL 78 del 2015 (art. 8, c. 5, D.L. n. 78 del 2015)			
V16	Impegni correnti del perimetro sanitario del bilancio finanziati dagli utilizzi del risultato di amministrazione relativo alla gestione sanitaria formatosi negli esercizi antecedenti l'anno 2015 (art. 1, c. 735, legge stabilità 2016)	179.060		
SFC N 15	SALDO FINANZIARIO DI PARTE CORRENTE NETTO (SFC+ Vcorr-V10-V11-V12-V13-V14-V15-V16)	318.818	341.355	54.498

(1) Il prospetto è compilato anche dalla Regione Sardegna, ad esclusione delle voci da V5 a V9, con facoltà di non distinguere la gestione di cassa sanitaria dalla gestione di cassa ordinaria, compilando solo la colonna della gestione ordinaria.
 (2) Le regioni che non hanno partecipato alla sperimentazione non compilano la seguente voce, in quanto per tali enti l'equilibrio di parte corrente è dato dalla differenza tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento con l'esclusione dei rimborsi anticipati.
 (3) Indicare lo stanziamento definitivo del fondo crediti di dubbia esigibilità di parte corrente nel bilancio.
 (4) Nel monitoraggio dei primi tre trimestri indicare un importo pari o inferiore a quello iscritto nel bilancio di previsione. Nel monitoraggio del quarto trimestre indicare un importo pari o inferiore a quello iscritto nel rendiconto (conto del bilancio) o risultante da precasuntivo.
 (5) Indicare un importo pari o inferiore agli incassi registrati a tutto il trimestre per accensioni prestiti riguardanti debiti autorizzati e non contratti negli esercizi precedenti.
 (6) Il totale Vcorr non può essere superiore all'importo attribuito a ciascuna regione dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze di cui all'articolo 1, comma 465, della legge n. 190 del 2014.
 (7) Per ciascuna regione la voce V12 non può essere superiore all'importo attribuito dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze di cui all'articolo 1, comma 145, della legge n. 190 del 2014.

Allegato A - Modello 25F/15				
PAREGGIO DI BILANCIO 2015 (Legge n. 190/2014) REGIONI A STATUTO ORDINARIO				
MONITORAGGIO DELLE RISULTANZE DEL PAREGGIO DI BILANCIO PER L'ANNO 2015 ⁽¹⁾				
(Importi in migliaia di euro)				
Pag. 1/2				
ENTRATE FINALI		COMPETENZA	CASSA gest. ordinaria	CASSA gest. sanitaria
		(a)	(b)	(c)
E1	TOTALE TITOLO 1*	9.917.590	1.380.377	8.301.488
E2	TOTALE TITOLO 2*	694.554	486.600	242.238
E3	TOTALE TITOLO 3*	296.437	41.452	254.241
E4	TOTALE TITOLO 4*	85.064	77.501	26.159
E5	TOTALE TITOLO 5* ⁽²⁾			
Efin	Totale entrate finali (E1+E2+E3+E4+E5)	10.993.645	1.985.930	8.824.126
S1	Spese - totale titolo 1*	10.681.838	1.386.512	8.518.593
S2	Spese - totale titolo 2*	5.340	364.895	33.758
S3	Spese - totale titolo 3* ⁽²⁾			
Sfin	Totale spese finali (S1+S2+S3)	10.687.178	1.751.407	8.552.351
VOCI rilevanti per equilibrio finale di cui al comma 464 della L. n. 190/2014:				
V1	Saldo anticipazione finanziamento sanità (anticip. sanità concessa - rimborsi anticipazione sanità nell'anno)			221.502
V2	Fondo crediti di dubbia esigibilità di parte corrente ed in c/capitale ⁽³⁾	63.228		
V3	Saldo del fondo pluriennale vincolato, di parte corrente e in c/capitale, iscritto in entrata e in spesa (solo per la Regione Sardegna) ⁽⁴⁾			
V4	Saldo del fondo cassa gestione sanitaria accentrata tra il 1° gennaio dell'anno e il 31 dicembre del medesimo anno			3.313
SFF	SALDO FINANZIARIO FINALE (Efin - Sfin + V1-V2+V3+V4)	243.239	234.523	46.960
Voci rilevanti per equilibrio finale di cui al comma 465 della L. n. 190/2014				
V5	Utilizzi fondo di cassa al 1° gennaio 2015 ⁽⁴⁾			
V6	Utilizzi quote vincolate di parte corrente e c/capitale del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 ⁽⁴⁾	130.578		
V7	Saldo del fondo pluriennale vincolato, di parte corrente e in c/capitale, iscritto in entrata e in spesa ⁽⁴⁾	12.182		
V8	Utilizzi quota libera del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 accantonata per le rettifiche dei residui perenti ⁽⁴⁾			
V9	Incassi per accensione prestiti per debiti autorizzati e non contratti negli esercizi precedenti ⁽⁵⁾			
Vfin	Totale voci rilevanti per equilibrio finale di cui al comma 465 della L. n. 190/2014 (V5+V6+V7+V8+V9)	142.760	-	-
Voci non rilevanti per equilibrio finale (L. n. 190/2014, commi 466, 468 e 484)				
V10	Pagamenti relativi a debiti in conto capitale non estinti alla data del 31 dicembre 2013 nel limite complessivo previsto dal comma 466 della L. n. 190/2014 ⁽⁷⁾			
V11	Risorse correnti e in c/capitale provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione europea	50.157	68.736	77
V12	Spese correnti ed in c/capitale effettuate a valere con le risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione europea esclusi i cofinanziamenti statali e regionali	63.736	69.002	16
V13	Spese correnti ed in c/capitale relative al cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali UE per un importo pari ai proventi dell'attuazione del comma 144, L. n. 190/2014, nel limite max di 700 milioni di euro	17.798	13.889	-
V14	Contributo ai sensi dell'articolo 1, comma 484 della legge n. 190/2014	66.577	66.577	-
V15	Riscossioni di crediti	8.392	8.392	-
V16	Concessioni di crediti	240	370	-
V17	Erogazioni dalla Gestione Commissariale della Regione Piemonte di cui al comma 452 della L. n. 190/2014			
V18	Pagamenti in c/residui riguardanti acquisto di beni e servizi e Trasferimenti correnti finanziati dalle anticipazioni di liquidità di cui all'articolo 8, commi da 1 a 3, del DL 78 del 2015 (art. 8, c. 5, D.L. n. 78 del 2015)			
	Impegni del perimetro sanitario del bilancio finanziati dagli utilizzi del risultato di amministrazione relativo alla gestione sanitaria formatosi negli esercizi antecedenti l'anno 2015 (art. 1, c. 735, legge stabilita 2016)	179.060		
QOB	QUOTA ATTRIBUITA AGLI ENTI LOCALI		79.896	
SFF N 15	SALDO FINANZIARIO FINALE NETTO (SFF + Vfin+V10-V11+V12+V13-V14-V15-V16-V17+V18+V19+V20-QOB)	521.707	94.183	46.899
OB 15	OBBIETTIVO (Intesa sancita nella Conferenza Stato Regioni del 16 LUGLIO 2015) ⁽⁸⁾	21.919	21.919	
D SFF N 15	DIFFERENZA TRA SALDO FINANZIARIO FINALE NETTO E OBBIETTIVO (SFF N 15 - OB 15 per la competenza e per la cassa complessiva) ⁽⁹⁾	499.788	119.163	

Totale Vfin colonne (a) + (b) + (c)

(1) Il prospetto è compilato anche dalla Regione Sardegna, ad esclusione delle voci da V5 a V9, con facoltà di non distinguere la gestione di cassa sanitaria dalla gestione di cassa ordinaria, compilando solo la colonna della gestione ordinaria.
 (2) Le regioni che non hanno partecipato alla sperimentazione non compilano la presente voce, in quanto per tali enti le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3 e 4 del bilancio, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1 e 2 del bilancio.
 (3) Indicare lo stanziamento definitivo del fondo crediti di dubbia esigibilità di parte corrente e in conto capitale nel bilancio.
 (4) Nel monitoraggio dei primi tre trimestri indicare un importo pari o inferiore a quello iscritto nel bilancio di previsione. Nel monitoraggio del quarto trimestre indicare un importo pari o inferiore a quello iscritto nel rendiconto (conto del bilancio) o risultante da preconsuntivo.
 (5) Indicare un importo pari o inferiore agli incassi registrati a tutto il trimestre per accensioni prestiti riguardanti debiti autorizzati e non contratti negli esercizi precedenti.
 (6) Il totale Vfin non può essere superiore all'importo attribuito a ciascuna regione dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze di cui all'articolo 1, comma 465, della legge n. 190 del 2014.
 (7) Per ciascuna regione la voce V10 non può essere superiore all'importo attribuito dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze di cui all'articolo 1, comma 466, della legge n. 190 del 2014.
 (8) L'applicativo indica il saldo positivo che la Regione ha comunicato di voler realizzare come contributo in termini di indebitamento per il 2015. Per le Regioni che non si avvalgono di tale facoltà, l'obiettivo è stato rispettato se D SFF N 15 è pari a 0 o positivo.

EQUILIBRI DI BILANCIO				Competenza	Cassa gestione ordinaria	Cassa gestione sanitaria
SFC N 15	SALDO FINANZIARIO DI PARTE CORRENTE NETTO		318.818	341.355	54.498	
SFF N 15	SALDO FINANZIARIO FINALE NETTO		521.707	94.183	46.899	
D SFF N 15	DIFFERENZA TRA SALDO FINANZIARIO FINALE NETTO E OBIETTIVO (SFF N 15 - OB 15 per la competenza e per la cassa complessiva)		499.788	119.163		

Sulla base delle predette risultanze si certifica che :

gli equilibri di bilancio per l'anno 2015 sono stati rispettati (SFC N 15 e SFF N 15 in termini di competenza, cassa gestione ordinaria e cassa gestione sanitaria , e D SFF N 15 in termini di competenza e cassa complessiva sono tutti positivi o pari a 0)

gli equilibri di bilancio per l'anno 2015 non sono stati rispettati e si applicano le sanzioni previste dall'art.1, c. 474 legge n. 190/2014 (almeno uno tra SFC N 15, SFF N 15 in termini di competenza, cassa gestione ordinaria e cassa gestione sanitaria, e D SFF N 15 in termini di competenza e cassa complessiva è negativo)

LUOGO E DATA

IL PRESIDENTE

IL RESPONSABILE DEL SERVIZIO FINANZIARIO

L'ORGANO DI REVISIONE ECONOMICO - FINANZIARIA

7.2 I patti regionalizzati

Con legge 23 dicembre 2010, n. 12, la Regione, nell'ambito della funzione di coordinamento e di *governance* della finanza locale, ha introdotto un sistema di compensazioni sia tra enti dello stesso comparto (cessioni di spazi finanziari di tipo orizzontale), sia con la Regione stessa (cessione di spazi finanziari di tipo verticale).

Questo nuovo sistema di relazioni tra Regione e Autonomie locali ha permesso, nel periodo 2010-2016, di autorizzare spese in conto capitale per circa 1.000 mln di euro.

A decorrere dall'esercizio 2015, gli strumenti di flessibilità che consentono agli enti locali di effettuare pagamenti in conto capitale destinati agli investimenti anche peggiorando il proprio saldo obiettivo sono:

- il **patto orizzontale regionalizzato** (art. 1, commi 479-481 l. n. 190/2014);
- il **patto verticale incentivato** (art. 1, commi 484-486 l. n. 190/2014).

Nel 2015 sono stati quindi concessi ai comuni e alle province della Regione con particolari situazioni di criticità a seguito di eventi calamitosi, emergenziali o non prevedibili, e/o con progetti di investimento nel settore dell'edilizia scolastica, nonché rientranti nei parametri previsti dall'applicazione di indicatori di virtuosità, autorizzazioni di spesa per circa 126 mln di euro.

7.3 Patto verticale incentivato

L'articolo 1, comma 484, l. cit. attribuisce nel 2015 alle regioni a statuto ordinario e alle regioni Sicilia, Sardegna e Friuli Venezia-Giulia un contributo, nei limiti dell'importo complessivo di 1.000 mln di euro, in misura pari all'83,33 per cento degli spazi finanziari validi ai fini del patto di stabilità interno degli enti locali, ceduti da ciascuna di esse e attribuiti con le modalità previste dal comma 481, ai comuni e alle province del proprio territorio, nei limiti degli importi indicati nella tabella 1 allegata alla legge di stabilità, fatte salve eventuali modifiche, ad invarianza del contributo complessivo, mediante accordo da sancire entro il 31 gennaio 2015 in sede di Conferenza Stato-Regioni.

In attuazione di tale disposizione, il 26 febbraio 2015, in sede di Conferenza Stato-Regioni è stato raggiunto un accordo tra Governo e Regioni (Rep. Atti 37/CSR) mediante il quale viene ripartito il previsto concorso delle Regioni a statuto ordinario per complessivi 4.202 mln di euro per gli anni 2015-2018 (ridotto di euro 1.050 mln di euro a decorrere dal 2015), con attribuzione alla Regione Emilia-Romagna di un contributo pari a 66,58 mln di euro (83,33% degli spazi finanziari ceduti).

Pertanto gli spazi finanziari in termini di quote patto che la Regione ha deciso di distribuire ai comuni, alle province e alla città metropolitana nell'ambito del patto verticale incentivato, ammontano ad euro 79,90 mln di euro.

Il comma 484 citato prevede che tali spazi siano ceduti per il 25% alle province ed alle città metropolitane (19,98 mln di euro), e per il restante 75% ai comuni (59,92 mln di euro).

Infine, l'art. 9, comma 3, del d.l. 78/2015, consente ai comuni di utilizzare gli spazi concessi per i pagamenti in conto capitale anche nel 2015, ma con assoluta priorità per lo smaltimento dei debiti commerciali pregressi maturati al 31 dicembre 2014.

Le esigenze espresse dagli enti locali per quanto riguarda l'assegnazione di quote di patto verticale incentivato prima *tranche* ammontano a 18,89 mln di euro, di cui 16,54 mln di

euro richiesti dai comuni e 2,35 mln di euro richiesti dalle province; con DGR n. 480 del 27 aprile 2015 tali richieste vengono interamente soddisfatte. Le quote assegnate dovranno essere utilizzate per il pagamento di debiti commerciali di parte capitale, maturati entro la data del 30 giugno 2014.

Per quanto riguarda invece l'assegnazione di quote di patto verticale incentivato seconda tranche, a fronte di richieste di spazi pari a 176,69 mln di euro presentate da comuni e 84,97 mln di euro da province e città metropolitana, con DGR n. 1100 del 28 luglio 2015, si assegnano rispettivamente euro 43,39 mln di euro e 17,63 mln di euro. Tali somme dovranno essere utilizzate per i pagamenti in conto capitale con priorità per quelli relativi a debiti commerciali di parte capitale maturati alla data del 31 dicembre 2014.

Nella tabella che segue sono rappresentate le assegnazioni disposte dalla Regione in favore dei comuni, province e città metropolitana appartenenti al proprio territorio.

Tabella n. 38

PATTO VERTICALE INCENTIVATO				
(importi in euro)				
	Comuni	Province e Città Metropolitane		
I° tranche	16.536.489,62	2.353.094,67	Totale I° tranche	18.889.584,29
II° tranche	43.385.317,05	17.620.840,89	Totale II° tranche	61.006.157,94
Totali	59.921.806,67	19.973.935,56	Totale generale	79.895.742,23

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

7.4 Il patto orizzontale regionalizzato

Il patto orizzontale regionalizzato 2015 viene invece disciplinato nei commi 479-481 dell'articolo 1 della l. n. 190/2015.

Il comma 480 prevede che: *“Le regioni di cui al comma 479 (i.e. tutte le regioni ad esclusione del Trentino Alto-Adige e le province autonome di Trento e Bolzano) possono autorizzare gli enti locali del proprio territorio a peggiorare i loro saldi obiettivo per consentire un aumento dei pagamenti in conto capitale, purché sia garantito l'obiettivo complessivo a livello regionale mediante un contestuale miglioramento, di pari importo, dei saldi dei restanti enti locali della regione ovvero dell'obiettivo di saldo tra entrate finali e spese finali in termini di cassa della regione stessa...”* mentre il successivo comma 481 prevede che *“ai fini della rideterminazione degli obiettivi di cui al comma 480, le regioni definiscono criteri di virtuosità*

e modalità operative, previo confronto in sede di Consiglio delle autonomie locali e, ove non istituito, con i rappresentanti regionali delle autonomie locali”.

In data 2 aprile 2015, la Commissione tecnica interistituzionale per l'applicazione del patto di stabilità territoriale³³, ha elaborato una proposta tecnica, così come previsto dall'art. 16 della legge regionale n. 12 del 2010, relativa alla definizione dei criteri per la distribuzione ai comuni ed alle province delle disponibilità derivanti dal patto incentivato e dal patto regionalizzato, con finalità primarie la riduzione dei residui passivi per spese di investimento ed il sostegno per interventi di sviluppo degli investimenti.

Gli indicatori per la distribuzione degli spazi finanziari relativi alla prima *trance* sono stati recepiti con DGR n. 405 del 15 aprile 2015 e risultano i seguenti:

1. rapporto tra debito pro-capite di ciascun comune o di ciascuna provincia (risultanze rendiconto 2014), sul debito medio pro-capite dell'insieme dei comuni o delle province che chiedono di beneficiare della compensazione. Indicatore utilizzato esclusivamente a favore dei comuni e delle Province che presentano un livello di debito pro-capite inferiore alla media;
2. differenza fra residui passivi e residui attivi in c/capitale;
3. rapporto fra l'esigenza di pagamento espressa da ciascun ente locale per interventi cofinanziati dalla Regione, sul totale delle esigenze di pagamento espresse dall'insieme dei comuni o delle Province che chiedono di beneficiare della compensazione.

La delibera di Giunta citata definisce inoltre le modalità operative per la distribuzione, riservando un importo massimo del 5% della disponibilità complessiva a supporto di particolari situazioni emergenziali o di carattere eccezionale e considerando comunque prioritaria l'attribuzione a quegli enti i cui obiettivi risultano peggiorati nell'anno 2015 per effetto delle assegnazioni di quote di patto orizzontale nel 2014.

Con successiva DGR n. 724 del 15 giugno 2015 sono stati confermati gli indicatori previsti nella DGR n. 405 del 15 aprile 2015.

³³ L'articolo 16 l.r. 12/2010 prevede l'istituzione della citata commissione, presieduta dal Direttore generale regionale competente in materia di finanza e bilancio e composta anche da quattro esperti designati dalla Giunta regionale, di cui tre in materie economico-finanziarie e uno in materie giuridiche, e da sei esperti in materia di finanza locale e gestione dei bilanci pubblici designati dal Consiglio delle Autonomie locali. E' nominata dal presidente della Giunta regionale e dura in carica tre anni. Formula proposte tecniche in ordine alla definizione dei parametri e delle modalità di gestione delle risorse disponibili, nei casi espressamente previsti dalla presente legge. In particolare, la commissione formula proposte tecniche preventive alla Giunta regionale in relazione alle deliberazioni di cui agli articoli 5, 7, 8, 9, 10, comma 1, lettere a) e c), e 12.

Con DGR n. 1100 del 28 luglio 2015, nell'ambito del patto orizzontale regionalizzato prima *tranche*, l'ammontare degli spazi offerti dagli enti locali è stato quantificato in 7,4 mln di euro (rideterminati in 6,83 mln di euro con D.G.R. n. 1413 del 20 settembre 2015) mentre le esigenze espresse dagli enti risultano pari a 105,76 mln di euro; pertanto, vista l'esigua disponibilità offerta, la distribuzione non potrà avvenire secondo i criteri stabiliti, ma sarà prevista per pagamenti in conto capitale relativi a particolari esigenze inerenti l'edilizia scolastica, con attenzione per i comuni di piccole o medie dimensioni. La Regione è riuscita a soddisfare totalmente le richieste presentate dai comuni con popolazione fino a 10.000 abitanti mentre per i restanti comuni con popolazione da 10.001 a 100.000 abitanti, per il 60%.

Per quanto riguarda invece le modalità di distribuzione della seconda *tranche* degli spazi relativi al patto orizzontale regionale, la successiva DGR n. 1295 del 7 settembre 2015, a seguito della nuova elaborazione della Commissione tecnica interistituzionale in data 4 settembre 2015, ha deliberato l'applicazione di nuovi criteri: 1) la distribuzione, per effettuare pagamenti esclusivamente in conto capitale, dovrà avvenire per il 70% per azzerare l'obiettivo; 2) per il 25% per interventi di edilizia scolastica debitamente rendicontati; 3) per il 5 % per particolari criticità emergenziali.

Vista comunque l'esiguità dell'offerta di spazi finanziari da parte degli enti pari a 15,14 mln di euro sul fabbisogno accertato di 178,16 mln di euro (di cui 37,08 mln di euro per l'edilizia scolastica, 11,69 mln di euro per situazioni di particolare gravità e 129,40 mln di euro per altri pagamenti in conto capitale) la DGR n. 1413 del 28 settembre 2015 ha disposto di non applicare integralmente i nuovi criteri stabiliti, ma comunque di destinare le disponibilità raccolte per interventi di edilizia scolastica e/o per situazioni di particolare criticità e per debiti fuori bilancio da sentenze esecutive o per calamità naturali.

Sono stati quindi concessi ai comuni spazi sul patto orizzontale regionale seconda *tranche* per 15,14 mln di euro, di cui 9,59 mln di euro per l'edilizia scolastica e 5,55 mln di euro per situazioni emergenziali; quindi, a seguito della quantificazione definitiva degli spazi assegnati per la prima *tranche* (6,83 mln di euro), le assegnazioni totali risultano le seguenti:

PATTO ORIZZONTALE				
(importi in euro)				
	Comuni			
	Edilizia scolastica	Situazioni emergenziali		
I° tranche	6.828.576,17		Totale I° tranche	6.828.576,17
II° tranche	9.589.779,17	5.542.788,53	Totale II° tranche	15.132.567,70
Totali	16.418.355,34	5.542.788,53	Totale generale	21.961.143,87

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

7.5 Patto di stabilità territoriale per i comuni colpiti dal sisma

L'articolo 1, comma 502, l. n. 190/14 ha disposto l'esclusione dal patto di stabilità interno, anche per il 2015, delle spese sostenute dai comuni colpiti dal sisma del 20 e 29 maggio 2012, finanziate con risorse proprie, provenienti da erogazioni liberali e donazioni da parte di cittadini privati ed imprese per un importo massimo complessivo di 5 mln di euro, di cui 4 mln a favore degli enti locali della Regione.

Mediante DGR nn. 723 del 15 giugno 2015 e 778 del 29 giugno 2015 vengono confermati i criteri di ripartizione già definiti ed applicati per il 2013 e il 2014³⁴.

A fronte di richieste presentate dai comuni terremotati pari a 6,45 mln di euro viene autorizzata una distribuzione di spazi finanziari per un importo complessivo di euro 4 mln. L'art. 13, comma 3, del d.l. 78/15 dispone che gli obiettivi del patto di stabilità siano ridotti delle somme derivanti da rimborsi assicurativi incassati per danni su edifici pubblici, subiti a seguito del sisma 2012.

Con DGR n. 1107 del 28 luglio 2015 viene stabilito di ripartire 20 mln di euro.

Mediante la successiva DGR n. 1173 del 6 agosto 2015, si dispone di ripartire tale disponibilità per 17,50 mln di euro in base ai fabbisogni degli enti per ripristino di immobili già inseriti nei piani attuativi per i quali sussiste un cofinanziamento assicurativo e per il residuo di 2,5 mln di euro in rapporto alla differenza positiva fra rimborsi assicurativi riscossi nel triennio 2012/2014 e spese effettivamente sostenute nel medesimo triennio.

³⁴ Ripartizione direttamente proporzionale al differenziale positivo fra le risorse rimosse a titolo di erogazioni liberali e donazioni da parte dei cittadini privati ed imprese nel triennio 2012/2014, ed i relativi pagamenti effettuati nel corso del medesimo triennio.

8 LA GESTIONE DEI RESIDUI

8.1 Premessa

In tema di gestione dei residui l'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i. dispone che, annualmente, prima della predisposizione del rendiconto, gli enti interessati provvedano ad effettuare il riaccertamento dei residui attivi e passivi, verificando le ragioni del loro mantenimento nelle scritture contabili.

Dal principio generale della competenza finanziaria discende che possono essere conservate tra i residui attivi le entrate accertate esigibili nell'esercizio di riferimento, ma non incassate e tra i residui passivi le spese impegnate, liquidabili nel corso dell'esercizio, ma non pagate. I residui attivi e passivi ai quali non corrispondono obbligazioni esigibili nell'esercizio considerato, devono essere reimputati agli esercizi nei quali avrà scadenza la relativa esigibilità. La reimputazione degli impegni viene effettuata incrementando di pari importo il fondo pluriennale vincolato che verrà iscritto nell'entrata degli esercizi successivi a copertura delle spese reimputate.

Il riaccertamento ordinario dei residui è effettuato anche nel corso dell'esercizio provvisorio. Al termine delle procedure non sono conservati residui cui non corrispondono obbligazioni giuridicamente perfezionate³⁵.

8.2 L'attività di riaccertamento

Dall'esame del progetto di legge sul rendiconto generale per l'esercizio 2015 è emerso che il procedimento per la ricognizione ordinaria dei residui attivi e passivi formati nell'esercizio 2015 è iniziato con la richiesta del 12 febbraio 2016 del Direttore generale delle risorse finanziarie e Patrimonio alle strutture organizzative dell'Ente di effettuare

³⁵ In particolare l'allegato n. 4/2, paragrafo n. 9.1 annesso al d.lgs. n. 118/2011 prevede che la ricognizione dei residui attivi e passivi è diretta a verificare:

- *“ la fondatezza giuridica dei crediti accertati e dell'esigibilità del credito;*
- *l'affidabilità della scadenza dell'obbligazione prevista in occasione dell'accertamento o dell'impegno;*
- *il permanere delle posizioni debitorie effettive degli impegni assunti;*
- *la corretta classificazione e imputazione dei crediti e dei debiti in bilancio*

La ricognizione annuale dei residui attivi e passivi consente di individuare formalmente:

- a) i crediti di dubbia e difficile esazione;*
- b) i crediti riconosciuti assolutamente inesigibili;*
- c) i crediti riconosciuti insussistenti, per l'avvenuta legale estinzione o per indebito o erroneo accertamento del credito;*
- d) i debiti insussistenti o prescritti;*
- e) i crediti e i debiti non imputati correttamente in bilancio a seguito di errori materiali o di revisione della classificazione del bilancio, per i quali è necessario procedere ad una loro riclassificazione;*
- f) i crediti ed i debiti imputati all'esercizio di riferimento che non risultano di competenza finanziaria di tale esercizio, per i quali è necessario procedere alla reimputazione contabile all'esercizio in cui il credito o il debito è esigibile.”*

una verifica dei residui di propria competenza finalizzata al riaccertamento ordinario. I responsabili delle strutture organizzative regionali hanno effettuato una puntuale verifica sulla consistenza e l'esigibilità secondo i principi contabili applicati e hanno rilevato sia residui da eliminare definitivamente, in quanto non corrispondenti ad obbligazioni giuridiche perfezionate, sia residui da eliminare e reimputare agli esercizi successivi rispetto al 2015 nei quali l'esigibilità avrà scadenza.

Non sono stati oggetto di riaccertamento, oltre ai residui attivi e passivi derivanti dal perimetro sanitario, i residui relativi alle partite di giro e ai servizi per conto terzi che, in deroga al principio della competenza finanziaria, sono registrati ed imputati all'esercizio in cui l'obbligazione è perfezionata e non all'esercizio in cui l'obbligazione è esigibile. I residui attivi e passivi degli esercizi 2014 e precedenti già ritenuti esigibili in sede di ricognizione straordinaria dei residui, sono stati valutati esclusivamente per verificare la fondatezza giuridica dei crediti accertati e il permanere delle posizioni debitorie effettive e non al fine della reimputazione. I residui passivi delle spese di investimento finanziate da debito autorizzato e non contratto, impegnate nell'esercizio 2015, in base all'art. 1-quater del d.l. n. 78/2015 convertito con modificazioni dalla l. n. 125/2015 sono stati oggetto di reimputazione agli esercizi in cui sono esigibili.

Con delibera di Giunta regionale n. 441 del 29 marzo 2016, acquisito il parere dell'Organo di revisione economico-finanziario, è stato approvato il riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2015.

La delibera è stata trasmessa al Tesoriere nel rispetto di quanto previsto dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 punto 9.1 ed è stata pubblicata sul Bollettino Ufficiale Telematico della Regione.

I risultati del riaccertamento ordinario sono riportati nei seguenti allegati alla delibera citata:

- allegato A - residui attivi derivanti da esercizi pregressi ed elenco eliminazioni residui attivi;
- allegato B – residui attivi dell'esercizio 2015 reimputati all'esercizio in cui risultano esigibili;
- allegato C – residui passivi derivanti da esercizi pregressi ed elenco eliminazioni residui passivi;

- allegato D – residui passivi dell'esercizio 2015 reimputati all'esercizio in cui risultano esigibili;
- allegato E – elenco delle spese prenotate sulla base delle gare per l'affidamento dei lavori, formalmente indette ai sensi dell'art.53, comma 2, del d.lgs n. 163/2006.

Per quanto riguarda la consistenza del fondo pluriennale vincolato considerato che la costituzione del fondo non è effettuata in caso di reimputazione contestuale di entrate e di spese la delibera evidenzia (allegato F) le entrate e le spese reimputate per le quali non si costituisce il fondo e da ultimo (allegato G), per ogni capitolo, la costituzione o la variazione del fondo pluriennale vincolato.

8.3 I residui attivi

A seguito del riaccertamento ordinario sono stati riconosciuti assolutamente inesigibili o insussistenti, quindi da eliminare dalle scritture contabili, crediti per 40,90 mln di euro, sono stati riaccertati per maggiore riscossione crediti per 4,78 mln di euro e sono stati riconosciuti inesigibili al 31 dicembre 2015, e quindi da reimputare agli esercizi in cui risultano esigibili crediti per euro 10,16 mln di euro. La Regione riferisce che le eliminazioni dei residui attivi prevalentemente corrispondono ad eliminazione di residui passivi o di quote vincolate o accantonate nel risultato di amministrazione.

I residui attivi della gestione 2015 provenienti da esercizi 2014 e precedenti ammontano a 5.363,74 mln di euro; di questi le riscossioni avvenute nel 2015 ammontano a 2.468,83 mln di euro, pari al 46,03 per cento del totale. Sia per i residui formati nell'esercizio di competenza che per quelli provenienti dagli esercizi precedenti gli importi più consistenti sono iscritti nel Titolo I delle Entrate³⁶.

Alla fine dell'esercizio, tenuto conto delle inesigibilità, dei residui reimputati (84,89 mln di euro) e dei riaccertamenti (4,78 mln di euro), sono rimasti ancora da riscuotere 2.814,80 mln di euro; i residui attivi relativi alla competenza (2015) ammontano a 2.857,35 mln di euro.

Nella tabella seguente sono rappresentate le predette risultanze e l'andamento della gestione dei residui attivi nel triennio 2013-2015.

³⁶ Si tratta della compartecipazione regionale all'IVA (1903 mln di euro di residui provenienti da esercizi precedenti e 1176 mln di euro provenienti dall'esercizio di competenza), dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (182 mln di euro di residui provenienti da esercizi precedenti e 277 mln di euro provenienti dall'esercizio di competenza) e dell'imposta regionale sulle attività produttive (840 mln di euro di residui provenienti dall'esercizio di competenza).

Tabella n. 40

GESTIONE RESIDUI ATTIVI				
(Importi in milioni di euro)				
		2013	2014	2015
Residui attivi finali al 31/12/2014				5.363,74
Residui rideterminati a seguito di accertamento straordinario				5.319,75
Residui attivi iniziali	+	7.715,51	4.789,92	5.363,74
Riscossioni in conto residui	-	5.400,47	2.108,85	2.468,83
Residui inesigibili o reimputati	-	51,35	11,50	84,89
Residui riprodotti per riaccertamento	+	36,37	55,20	4,78
Subtotale - Residui da riportare nell'esercizio successivo	=	2.300,05	2.724,77	2.814,80
Residui relativi alla competenza	+	2.489,87	2.638,97	2.857,35
Residui attivi finali al 31/12	=	4.789,92	5.363,74	5.672,15

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

8.4 I residui passivi

A seguito del riaccertamento ordinario sono stati riconosciuti insussistenti o prescritti e quindi, da eliminare dalle scritture contabili debiti per 27,79 mln di euro e sono stati riconosciuti inesigibili al 31 dicembre 2015, di conseguenza da reimputare agli esercizi in cui risultano esigibili, obbligazioni per 375,03 mln di euro. Con il riaccertamento ordinario è stato costituito o incrementato il fondo pluriennale vincolato iscritto nella spesa dell'esercizio 2015 per un importo complessivo di 413,57 mln di euro (13,01 mln di euro per la parte corrente e 400,56 mln di euro per la parte in conto capitale).

I residui passivi provenienti dalle gestioni 2014 e precedenti ammontano a 5.420,29 mln di euro; di questi i pagamenti effettuati nel 2015 ammontano a 2.545,68 mln di euro, pari al 46,97 per cento.

Alla fine dell'esercizio, tenuto conto delle eliminazioni per insussistenza e dei residui reimputati (268,24 mln di euro) sono rimasti ancora da pagare 2.606,37 mln di euro; si è avuta pertanto una riduzione di 2.813,92 mln di euro dei residui provenienti dalle gestioni precedenti pari al 51,91 per cento dell'importo iniziale. I residui passivi relativi alla competenza (2015) ammontano a 3.256,36 mln di euro e sono aumentati del 2,45 per cento rispetto all'esercizio precedente.

I residui passivi al 31 dicembre 2015, pari a 5.862,73 mln di euro, sono costituiti per il 44,46 per cento da residui passivi da riportare nell'esercizio successivo (2.606,37 mln di euro) e per il 55,54 per cento da residui relativi alla competenza (3.256,36 mln di euro).

L'ammontare complessivo dei residui passivi passa da 5.420,29 mln di euro del 2014 a 5.862,73 mln di euro del 2015, con un incremento di 442,44 mln di euro pari al 8,16 per cento (nel 2014 si era registrato un incremento del 25,09 per cento determinato dalla eliminazione della perenzione amministrativa). Sull'ammontare dei residui passivi finali hanno inciso in modo determinante i residui delle contabilità speciali costituiti per il 99,87 per cento dai residui passivi iscritti per la restituzione allo Stato dell'anticipazione mensile per il finanziamento della spesa sanitaria³⁷ e la presenza di consistenti spese d'investimento relative ad opere pubbliche che richiedono un iter procedurale complesso e tempi più lunghi per poter procedere al pagamento.

Nella tabella che segue sono rappresentate le predette risultanze e l'andamento della gestione dei residui passivi nel triennio 2012-2014.

Tabella n. 41

GESTIONE RESIDUI PASSIVI			
(Importi in milioni di euro)			
	2013	2014	2015
Residui passivi finali al 31/12/2014			5.420,29
Residui rideterminati a seguito di accetramento straordinario			5.179,84
Residui passivi iniziali	+	7.271,27	4.333,17
Pagamenti in conto residui	-	5.234,87	2.047,02
Residui eliminati per insussistenza o reimputati	-	26,72	44,36
Residui eliminati per perenzione	-	161,85	0,00
Subtotale - Residui da riportare nell'es. successivo	=	1.847,83	2.241,79
Residui relativi alla competenza	+	2.485,34	3.178,49
Residui passivi finali al 31/12	=	4.333,17	5.420,29
		5.420,29	5.862,73

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

8.5 I residui perenti: consistenza e grado di copertura

Con l'art.4 della l.r. n.18 del 18 luglio 2014 di assestamento del bilancio 2014 è stata prevista la cessazione, a partire dall'esercizio finanziario 2014, della perenzione amministrativa³⁸, prima disciplinata dall'articolo 60, comma 2, l.r. 40/2001, anticipando di un anno la disposizione di cui all'art. 60 del d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i. che prevede che

³⁷ Si tratta di residui che non rappresentano una posizione debitoria vera e propria essendo parte di un giro contabile che trova corrispondenza nei residui attivi del Titolo I destinati al finanziamento della sanità.

³⁸ L'articolo 60, comma 2, l.r. 40/2001 prevedeva che i residui passivi, sia di parte corrente sia in conto capitale, potessero essere conservati nel conto dei residui per due esercizi successivi a quelli in cui l'impegno si era perfezionato. Per tale ragione, al termine di ogni esercizio finanziario, erano sottoposti a verifica per l'eliminazione dalle scritture contabili quelli non reclamati dai creditori. Sebbene eliminate dal bilancio, tali poste costituivano debiti non estinti, al cui pagamento la Regione era esposta. Ciò implicava l'iscrizione di tali partite tra quelle passive del conto del patrimonio.

“l’istituto della perenzione amministrativa si applica per l’ultima volta in occasione della predisposizione del rendiconto dell’esercizio 2014”.

La tabella n. 42 contiene i dati relativi ai residui perenti, nel triennio 2013-2015, distinti in funzione della natura autonoma o vincolata della spesa

Tabella n. 42

COMPOSIZIONE DEI RESIDUI PERENTI			
ANNI 2013- 2015			
(Importi in milioni di Euro)			
RESIDUI PERENTI	al 31/12/13	al 31/12/14	al 31/12/15
Residui perenti autonomi	250,10	154,70	107,87
Residui perenti vincolati per assegnazioni statali	253,70	149,68	108,11
Residui perenti vincolati per assegnazioni comunitarie	7,52	2,97	1,74
Residui perenti provenienti da capitoli di partite di giro	8,29	3,23	0,00
TOTALE RESIDUI PERENTI	519,61	310,58	217,72

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

La consistenza dei residui passivi perenti al 31 dicembre 2015 è pari a 217,72 mln di euro in diminuzione di 92,86 mln di euro (pari al 29,90 per cento) rispetto all’esercizio 2014. Il calo è ancora più consistente prendendo come riferimento i valori dell’esercizio 2013 (519,61 mln di euro) in quanto per effetto della cessazione dell’istituto della perenzione a decorrere dal rendiconto 2014 non si sono formati ulteriori residui perenti e quelli in essere sono stati in parte smaltiti.

Per quanto concerne il margine di copertura garantito per far fronte alle richieste dei creditori, la tabella n. 43 evidenzia la consistenza dei residui passivi perenti nel 2014 (310,58 mln di euro), la relativa copertura nell’esercizio successivo (310,58 mln di euro) e la reiscrizione dei residui stessi nel 2015 (68,31 mln di euro).

Il margine di copertura (pari al 100 per cento) è apprezzabile in quanto assai più elevato di quello (70 per cento) ritenuto adeguato dalla Corte dei conti³⁹ e ora espressamente previsto dall’articolo 60 del d.lgs n. 118/2011.

Tabella n. 43

Copertura e reiscrizione dei residui passivi perenti al 31/12/2014						
(Importi in milioni di euro)						
ESERCIZIO	CONSISTENZA DEI	ESERCIZIO	FONDO A COPERTURA	GRADO DI COPERTURA	ESERCIZIO	REISCRIZIONI DEI
	RESIDUI PASSIVI		DEI RESIDUI PASSIVI			RESIDUI PASSIVI
FINANZIARIO	PERENTI	FINANZIARIO	PERENTI	DEI RESIDUI PERENTI	FINANZIARIO	PERENTI
2014	310,58	2015	310,58	(*) 100,00	2015	68,31
						21,99

(*) di cui 213,49 milioni reiscritti sui capitoli dei “FONDI ACCANTONAMENTO PER LA REISCRIZIONE DI RESIDUI PASSIVI PERENTI AGLI EFFETTI AMMINISTRATIVI RECLAMATI DAI CREDITORI. SPESE CORRENTI E IN CONTO CAPITALE” e 97,08 milioni corrispondono alla quota parte accantonata del risultato di amministrazione

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

³⁹ Cfr. Sezioni Riunite della Corte dei conti, deliberazione n. 1 del 1996.

9 LA GESTIONE DI CASSA E LE ANTICIPAZIONI DI TESORERIA

Il fondo cassa presso il Tesoriere regionale, al 31 dicembre 2015, presenta un risultato positivo pari ad euro 455,34 mln di euro, in diminuzione rispetto al saldo dell'esercizio precedente (481,62 mln di euro) in quanto nell'esercizio 2015 i pagamenti hanno superato le riscossioni per l'importo di euro 26,28 mln di euro.

L'andamento della gestione di cassa nel triennio 2013-2015 risulta dalla tabella che segue, dalla quale si evince che la consistenza del fondo cassa ha un andamento oscillante nel periodo considerato.

Tabella n. 44

GESTIONE DI CASSA - Esercizi 2013 - 2015			
	(Importi in milioni di euro)		
	a tutto il 2013	a tutto il 2014	a tutto il 2015
Fondo cassa iniziale	224,46	419,98	481,62
Riscossioni	16.552,01	12.868,15	13.043,50
Riscossioni da regolarizzare	0,00	0,00	0,00
Totale entrate	16.776,46	13.288,13	13.525,12
Pagamenti	16.356,49	12.806,51	13.069,78
Pagamenti da regolarizzare	0,00	0,00	0,00
Totale Uscite	16.356,49	12.806,51	13.069,78
Saldo	419,98	481,62	455,34

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

Il conto del Tesoriere regionale è stato approvato con determinazione n. 5842 del 13 aprile 2016 del responsabile del Servizio bilancio e finanze, e depositato il 18 aprile 2016 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 presso la Tesoreria centrale dello Stato che, al 31 dicembre 2015, ammontavano a 170,02 mln di euro.

Complessivamente, pertanto, le disponibilità di cassa, in chiusura dell'esercizio finanziario 2015 sono di 625,36 mln di euro suddivise come segue:

- 170,02 mln di euro presso la Tesoreria centrale dello Stato;
- 455,34 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 il 10 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate di competenza del titolo "*Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa*" e con obbligo di restituzione entro l'esercizio finanziario in cui è stata contratta (art.69 del d.lgs. n.118/2011).

Si tratta di un fenomeno rilevante da monitorare in quanto, se il ricorso risulta reiterato nell'esercizio, può essere indicatore di una sofferenza strutturale di liquidità e di un uso improprio dello strumento finanziario, che dovrebbe essere eccezionale, come mezzo di provvista per esigenze ordinarie.

Nell'esercizio 2015 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.

In relazione all'anticipazione di liquidità ai sensi del d.l. n.35 dell'8 aprile 2013 convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, si rimanda al paragrafo 6.1.5 del capitolo 4 sul rendiconto generale dell'esercizio 2015.

10 L'INDEBITAMENTO REGIONALE

10.1 I vincoli dell'indebitamento regionale

L'indebitamento regionale è soggetto a vincoli posti dalla Costituzione, dalle leggi statali e dalle leggi regionali, a garanzia della corretta gestione delle risorse pubbliche.

Anche i vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea hanno imposto l'introduzione di severi limiti alla possibilità di contrarre nuovo debito: l'art. 97, comma 1 Cost, nel testo novellato dall'art.2 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1, stabilisce che *“le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”*.

L'articolo 119, comma 6, Cost, nel testo novellato dall'articolo 4, comma 1, lett. b). l. cost. 1/2012 ha previsto, con decorrenza 2014, che la possibilità per gli enti territoriali di ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento debba essere correlata alla contestuale predisposizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. In applicazione di tale precetto costituzionale, l'art. 10, comma 2, della l. 24 dicembre 2012, n. 243, recante disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione, stabilisce che *“le operazioni di indebitamento sono effettuate solo contestualmente all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, nei quali sono evidenziate l'incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari futuri nonché le modalità di copertura degli oneri corrispondenti”*.

Di particolare rilievo nella materia del ricorso al debito è il comma 3 dell'art.10 della citata legge che prevede che le operazioni di indebitamento debbano essere precedute da apposite intese concluse in ambito regionale volte a garantire, per l'anno di riferimento, l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della regione, compreso la medesima Regione.

Le regioni rivestono pertanto un ruolo rilevante in quanto sono destinatarie delle comunicazioni che i singoli enti territoriali in ambito regionale devono inviare circa il saldo di cassa finale che prevedono di conseguire e gli investimenti da realizzare attraverso il ricorso all'indebitamento o con il risultato di amministrazione degli esercizi precedenti.

Come ha autorevolmente affermato la Corte costituzionale⁴⁰, la regola aurea del divieto di indebitamento per spese diverse dagli investimenti è quindi strettamente collegata con altri principi costituzionali quali il coordinamento della finanza pubblica e la tutela degli equilibri di bilancio.

10.2 L'indebitamento regionale alla luce della disciplina contenuta nel d.lgs. n. 118/2011 e successive modificazioni in materia di armonizzazione contabile

Il decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 - recante “Disposizioni integrative e correttive e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118” - ha modificato il d.lgs. n. 118/2011, inserendo il nuovo Titolo III dedicato all'ordinamento finanziario e contabile delle regioni.

Rilevanti novità sono state introdotte in materia di indebitamento regionale che trovano applicazione dall'esercizio finanziario 2015.

L'art. 44, comma 3, d.lgs. cit. ribadisce che le entrate in conto capitale e derivanti da debito sono destinate esclusivamente a spese di investimento e non possono quindi essere impiegate per spese correnti.

La normativa specifica in tema di indebitamento è dettata dal successivo articolo 62 d.lgs. cit. (introdotto dall'articolo 1, comma 1, lett. aa, d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126) in cui si precisa che *“il ricorso al debito da parte delle Regioni, fatto salvo quanto previsto dall'art. 40, co. 2, in materia di debiti autorizzati ma non contratti, è ammesso esclusivamente nel rispetto di quanto previsto dalle leggi vigenti in materia, con particolare riferimento agli articoli 81 e 119 Cost., all'art. 3, co. 16, della l. 24 dicembre 2003 n. 350, e, a decorrere dal 1° gennaio 2016, dagli articoli 9 e 10 della l. n. 243/2012”*.

Viene inoltre prevista, come condizione per l'autorizzazione di nuovo indebitamento, l'avvenuta approvazione da parte del Consiglio regionale del rendiconto di esercizio di due anni precedenti a quello al cui bilancio il nuovo indebitamento si riferisce. L'autorizzazione all'indebitamento decade al termine dell'esercizio cui il bilancio si riferisce; le somme iscritte nello stato di previsione delle entrate relative ad indebitamento autorizzato ma non perfezionato entro l'anno, costituiscono minori entrate.

⁴⁰ Corte cost. 2 luglio 2014, sentenza n. 188.

La novità più rilevante va individuata nel comma 4 dell'art.62 d.lgs. n. 118/2011 che prevede una stretta correlazione tra la stipulazione dell'obbligazione e l'accertamento della relativa entrata⁴¹.

Pertanto, come chiarito dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria al punto 3.18, un'entrata derivante dalla assunzione di prestiti viene iscritta tra gli accertamenti nel momento in cui è stipulato il contratto di mutuo (o a seguito del provvedimento di concessione del prestito se disciplinato dalla legge) e imputato all'esercizio finanziario nel quale il prestito è esigibile; gli impegni relativi alle connesse spese di investimento sono imputati agli esercizi in cui le relative obbligazioni sono esigibili. Contestualmente viene previsto un accantonamento nel "fondo pluriennale vincolato" che garantisce la copertura di spese imputate ad esercizi successivi a quello in corso e che rende evidente la distanza temporale intercorrente tra l'acquisizione dei finanziamenti e l'effettivo impiego di tali risorse.

La legge regionale che autorizza il ricorso al debito deve indicare l'incidenza dell'operazione sui singoli esercizi finanziari futuri, nonché i mezzi necessari per la copertura degli oneri, e deve, altresì, disporre, per i prestiti obbligazionari, che l'effettuazione dell'operazione sia deliberata dalla giunta regionale, che ne determina le condizioni e le modalità.

Inoltre il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, al punto 3.17, pone l'attenzione sulla necessità di una preventiva valutazione sui riflessi che le scelte di indebitamento provocano nella gestione in corso e in quelle future sul mantenimento degli equilibri economici e finanziari.

10.3 Le nozioni di indebitamento e di spesa di investimento

La Corte costituzionale ha chiarito che l'individuazione dei concetti di indebitamento e di investimento è di competenza statale ai fini di garantire unicità sull'intero territorio nazionale (sent. nn.425 del 2004 e 188 del 2014).

⁴¹ Si riporta il comma 4 dell'art.62 d.lgs. 118/2011 *"le entrate derivanti da operazioni di debito sono immediatamente accertate a seguito del perfezionamento delle relative obbligazioni, anche se non sono rimosse, e sono imputate agli esercizi in cui è prevista l'effettiva erogazione del finanziamento. Contestualmente è impegnata la spesa complessiva riguardante il rimborso dei prestiti, con imputazione agli esercizi secondo il piano di ammortamento, distintamente per la quota interessi e la quota capitale"*.

Con l'art. 75 del d.lgs. n.118/2011 e s.m.i.⁴² le nozioni di indebitamento e di spesa di investimento sono state modificate.

Il comma 17 dell'art.3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 è stato completamente sostituito ed è stato previsto che costituiscono indebitamento, agli effetti dell'art.119, sesto comma, della Costituzione *“l'assunzione di mutui, l'emissione di prestiti obbligazionari, le cartolarizzazioni relative a flussi futuri di entrata, a crediti e a attività finanziarie e non finanziarie, l'eventuale somma incassata al momento del perfezionamento delle operazioni derivate di swap (cosiddetto upfront), le operazioni di leasing finanziario stipulate dal 1° gennaio 2015, il residuo debito garantito dall'ente a seguito della definitiva escussione della garanzia. Inoltre, costituisce indebitamento il residuo debito garantito a seguito dell'escussione della garanzia per tre annualità consecutive, fermo restando il diritto di rivalsa nei confronti del debitore originario.”*

L'articolo 75, comma 2, d.lgs. n.118/2011 e s.m.i. chiarisce che non costituiscono indebitamento, agli effetti dell'art.119 della Costituzione, le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio.

Si tratta di operazioni riconducibili all'anticipazione di cassa caratterizzate da un rapporto di finanziamento a breve termine tra ente pubblico e tesoriere; la causa di finanziamento dell'anticipazione è stata ritenuta compatibile con il divieto di cui all'art. 119, sesto comma della Costituzione, nei casi in cui l'anticipazione sia di breve durata, sia rapportata a limiti ben precisi e non costituisca surrettiziamente un mezzo di copertura alternativo della spesa (Corte Cost. sent. n. 188/2014).

La definizione di spesa di investimento è contenuta nell'art. 3, co. 18, della l. n. 350/2003, come integrato dalla lett. b) del comma 1 dell'art. 75, del d.lgs. n. 118/2011, aggiunto dall'art. 1, comma 1, lett. aa), del d.lgs. n. 126/2014, in base al quale, ai fini di cui all'articolo 119, sesto comma della Costituzione, costituiscono investimenti: a) l'acquisto,

⁴² Con delibera 30/2015/QMIG del 23 ottobre 2015 la Sezione delle Autonomie si è occupata dell'interpretazione dell'articolo 75 d.lgs. 118/2011 che ha modificato l'art.3, comma 17, l. 350/2003 e, in particolare, sulla possibilità da parte degli enti territoriali di concedere garanzie a favore di società *in house*. Il principio di diritto espresso in tale delibera è quello secondo il quale i soggetti destinatari del rilascio di garanzie devono essere individuati con riguardo alle finalità degli investimenti finanziati che devono necessariamente rientrare tra le tipologie di cui all'articolo 3, comma 18, l. n. 350/2013 indipendentemente dal possesso, da parte degli organi a partecipazione pubblica, dei requisiti dell'*in house providing* o della loro inclusione nell'elenco ISTAT.

la costruzione, la ristrutturazione e la manutenzione straordinaria di beni immobili, costituiti da fabbricati sia residenziali che non residenziali; b) la costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere e impianti; c) l'acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale; d) gli oneri per beni immateriali ad utilizzo pluriennale; e) l'acquisizione di aree, espropri e servitù onerose; f) le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale, nei limiti della facoltà di partecipazione concessa ai singoli enti mutuatari dai rispettivi ordinamenti; g) i contributi agli investimenti e i trasferimenti in conto capitale a seguito di escussione delle garanzie destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni; h) i contributi agli investimenti e i trasferimenti in conto capitale a seguito di escussione delle garanzie in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o di proprietari o gestori di impianti, di reti o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, le cui concessioni o contratti di servizio prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata. In tale fattispecie rientra l'intervento finanziario a favore del concessionario; i) gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici attuativi, esecutivi, dichiarati di preminente interesse regionale aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio.

In relazione alle spese di investimento che comportano impegni imputati a più esercizi i principi in materia di armonizzazione contabile prevedono che la relativa copertura finanziaria vada predisposta - fin dal momento dell'attivazione del primo impegno - con riferimento all'importo complessivo della spesa dell'investimento, sulla base di un obbligazione giuridica perfezionata o di una legge di autorizzazione all'indebitamento. La copertura finanziaria delle spese di investimento, impegnate negli esercizi successivi, è costituita dalle risorse accertate ed imputate all'esercizio in corso di gestione (accantonate nel fondo pluriennale vincolato stanziato in spesa), dall'avanzo di amministrazione o dalle entrate già accertate imputate agli esercizi successivi, la cui esigibilità è perfezionabile mediante manifestazione di volontà pienamente discrezionale dell'ente o di altra pubblica amministrazione (punto 5.3 del principio contabile, allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011).

10.4 Consistenza e composizione dell'esposizione debitoria e relativi oneri finanziari

Nel 2015 la Regione non ha fatto ricorso a nuovo indebitamento.

Nel 2015 la Regione aveva autorizzato spese di investimento finanziate attraverso l'autorizzazione alla contrazione di mutui per complessivi 607,75 mln di euro (cfr. art. 16 l.r. 30 aprile 2015, n. 4 e art. 6 l.r. 18 luglio 2015, n. 18). A fronte di questa autorizzazione, come si evince dalla tabella n. 1, hanno fatto riscontro accertamenti e riscossioni pari a zero.

La possibilità - prevista dalla previgente normativa nazionale (art. 5 comma 2 del d.lgs. n.76/2000)⁴³ e regionale (art.34 commi 1 e 4 della legge regionale n. 40/2011)⁴⁴ - che consente di autorizzare spese di investimento in disavanzo di competenza, cioè in misura superiore alle entrate dell'anno, raggiungendo il pareggio di bilancio preventivo mediante indebitamento autorizzato e contratto solo in relazione alle effettive esigenze di cassa (cd. mutui a pareggio) è stata possibile per l'ultima volta nell'esercizio 2015.

Va ricordato che il finanziamento di spese di investimento mediante il ricorso ai “mutui a pareggio” è stato possibile per l'ultima volta nell'esercizio 2015.

Infatti l'articolo 40, comma 1, ultimo capoverso, del d.lgs. n. 118/2011, richiamando il principio del pareggio finanziario di competenza dispone che, nelle more dell'applicazione del capo IV della l. n. 243/2012 inerente il ricorso all'indebitamento ed il concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico, il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare nel medesimo esercizio, purché il relativo disavanzo sia coperto da mutui e altre forme di indebitamento autorizzati con la legge di approvazione del bilancio nel rispetto della normativa in materia di indebitamento dettata dal su richiamato articolo 62.

⁴³ 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, purché 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.”

⁴⁴ 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.

In base a quanto dispone il comma 2 dell'art. 40 del d.lgs. n.118/2011, a decorrere dal 2016, il disavanzo di amministrazione derivante dal debito autorizzato e non contratto per finanziare spesa di investimento, risultante dal rendiconto 2015, può essere coperto con il ricorso al debito che può essere contratto solo per far fronte ad effettive esigenze di cassa.

Tabella n. 45

CATEGORIA 17 -MUTUI - ANNO 2015 (COMPETENZA)				
(Importi 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	607,75	0,00	607,75	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	0,00	0,00	0,00	0,00
Mutuo per la copertura del saldo finanziario presunto dell'esercizio precedente	1.483,05	0,00	1.483,05	0,00
TOTALE	2.090,80	0,00	2.090,80	0,00

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

Nel corso dell'esercizio 2015 è proseguito l'ammortamento del debito pregresso e sono stati assunti 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 anche nell'esercizio 2015, come già verificatosi negli esercizi precedenti, le rate di ammortamento del mutuo contratto con la Cassa depositi e prestiti per interventi nel trasporto pubblico locale sono rimaste a carico del bilancio regionale.

Complessivamente il debito regionale, che a inizio esercizio 2015 era pari a 725,56 mln di euro, a fine esercizio 2015 risulta 669,96 mln di euro con una riduzione di 55,6 mln di euro rispetto alla fine dell'esercizio 2014. La parte prevalente del debito, pari a 640,76 mln di euro in valore assoluto e al 95,64 per cento in valore percentuale, è costituita da mutui destinati al finanziamento della spesa sanitaria; la restante parte, pari a 29,20 mln di euro, è relativa a mutui per il finanziamento di interventi nel trasporto pubblico locale.

Tali risultanze sono espone nella seguente tabella:

Tabella n. 46

MUTUI E PRESTITI IN AMMORTAMENTO					
DESCRIZIONE DELLE PARTITE	DESTINAZIONE	CONSISTENZA ALL'1/1/2015	VARIAZIONI IN AUMENTO	VARIAZIONI IN DIMINUIZIONE	DEBITO RESIDUO AL 31/12/2015
(Importi in milioni di euro)					
DEUTSCHE BANK ART 41 L. 448/01 - PRESTITO OBBLIGAZIONARIO	finanziamento spesa sanitaria	63,73	0,00	10,62	53,11
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	9,04	0,00	9,04	0,00
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	312,56	0,00	8,96	303,60
CASSA DEPOSITI E PRESTITI - FINANZIAMENTO DELLA QUOTA PARTE DI PERTINENZA REGIONALE DEI DISAVANZI DELLE AZIENDE SANITARIE E DEGLI ISTITUTI ORTOPEDICHI RIZZOLI MATURATI AL 31/12/2000 (L.R. 31 MAGGIO 2002, N. 11 ART. 2)	finanziamento spesa sanitaria	301,27	0,00	17,22	284,05
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	38,95	0,00	9,76	29,20
TOTALE A) MUTUI E PRESTITI IN AMMORTAMENTO AL 31/12/2015		725,56	0,00	55,60	669,96
B) MUTUI E PRESTITI STIPULATI AL 31/12/2015					
TOTALE B) MUTUI E PRESTITI STIPULATI AL 31/12/2015		0,00	0,00	0,00	0,00
C) MUTUI E PRESTITI AFFIDATI ANCORA DA STIPULARE 31/12/2015					
TOTALE C) MUTUI E PRESTITI AFFIDATI ANCORA DA STIPULARE 31/12/2015		0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE MUTUI E PRESTITI (A - B - C)		725,56	0,00	55,60	669,96

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

Dalla tabella n. 47, che espone l'ammontare dell'indebitamento della Regione nel quinquennio 2011-2015, emerge il trend in diminuzione dell'esposizione debitoria regionale ad eccezione del 2012, anno in cui la suindicata normativa statale ha posto a carico del bilancio regionale i mutui per il servizio di trasporto locale inizialmente contratti con oneri a carico dello Stato.

Dal 2011 l'entità del debito residuo è diminuito di 184,74 mln di euro; alla fine dell'esercizio la consistenza di mutui e prestiti è di 669,96 mln di euro pari ad una riduzione percentuale del 21,61 per cento rispetto all'anno iniziale del quinquennio.

Tabella n. 47

ESPOSIZIONE DEBITORIA REGIONALE - MUTUI E OBBLIGAZIONI
ANNI 2011 - 2015

(Importi in milioni di euro)

	2011	2012	2013	2014	2015
Consistenza al 1.1.	913,65	854,70	856,85	779,89	725,56
in aumento	0,00	2,15	0,00	0,00	0,00
in diminuzione	58,95		76,97	54,33	55,60
Consistenza al 31.12	854,70	856,85	779,89	725,56	669,96

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 a fine esercizio 2015 costituita al 92,07 per cento da mutui e al 7,93 per cento da obbligazioni.

L'indebitamento da mutui risulta prevalentemente contratto con istituti di credito ordinario (356,71 mln di euro) e per una quota leggermente inferiore con la Cassa depositi e prestiti (313,25 mln di euro).

In relazione alla tipologia dei tassi d'interesse, si rileva che la parte prevalente del debito complessivo (385,91 mln di euro pari al 57,6 per cento) è gravata dal tasso fisso, mentre la restante parte del debito, pari a 284,05 mln di euro, è soggetta ad un tasso variabile.

La Regione non ha effettuato operazioni di ristrutturazione del debito preesistente.

Tabella n. 48

Indebitamento complessivo a carico della Regione e tipologia di tassi al 31 dicembre 2015

(Importi in milioni di euro)

ANNO	MUTUI	OBBLIGAZIONI	DEBITO COMPLESSIVO *	DI CUI SANITA'	TIPOLOGIA TASSI	
					FISSO	VARIABILE
2015	616,85	53,11	669,96	640,77	385,91	284,05

* esclusa l'Anticipazione passiva di cassa nel settore sanità (ART. 3 D.L. 35/2013) di Euro 806.364.000,000 nel 2013 e di Euro 140.000.000 nel 2014. Restituzione a tasso fisso.

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 n. 84. 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 2015, distintamente per la componente mutui e la componente prestiti obbligazionari.

Gli oneri finanziari a carico della Regione per il servizio del debito registrano un lieve decremento sia degli stanziamenti finali (complessivamente 73,16 mln di euro nel 2015 a fronte di 74,83 mln di euro nel 2014) sia degli impegni (complessivamente 73,16 mln di euro nel 2015 a fronte di 74,37 mln di euro nel 2014).

Tabella n. 49

ONERI FINANZIARI PER IL SERVIZIO DEI MUTUI E PRESTITI OBBLIGAZIONARI							
ANNO 2015							
(Importi in milioni di euro)							
Descrizione	MUTUI		PRESTITI OBBLIGAZIONARI		TOTALE		
	stanz. finale	impegni	stanz. finale	impegni	stanz. finale	impegni	
A carico della Regione							
Interessi passivi *	15,23	15,23	2,33	2,33	17,56	17,56	
Quota capitale	44,98	44,98	10,62	10,62	55,60	55,60	
TOTALE	60,20	60,20	12,95	12,95	73,16	73,16	

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

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

Oltre al debito a carico della Regione va considerato il debito regionale finanziato direttamente dallo Stato, pari a 92,08 mln di euro al 31 dicembre 2015, in diminuzione rispetto all'esercizio precedente (128,37 mln di euro).

10.5 Il limite alla capacità di indebitamento

I limiti quantitativi alla capacità di indebitamento, precedentemente previsti dall'art. 10 della l. 281/1970⁴⁵, sono ora contenuti nell'art. 62, comma 6, del d.lgs. n.118/2011⁴⁶.

Tale disposizione prevede che le regioni possono autorizzare nuovo debito solo se l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di debito in estinzione nell'esercizio considerato, al netto dei contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento e delle rate riguardanti debiti espressamente esclusi dalla legge, non supera il 20 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate del titolo "*Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa*" al netto di quelle della tipologia "*Tributi destinati al finanziamento della sanità*" ed a condizione che gli

⁴⁵ Tale articolo, a decorrere dal 1 gennaio 2015, è stato abrogato ai sensi dell'articolo 77, comma 1, lett. a, d.lgs. n. 118/2011.

⁴⁶ Con deliberazione 30/2015/QMIG del 23 ottobre 2015 la Sezione delle autonomie ha precisato che l'esclusione dal calcolo dei limiti di indebitamento delle rate sulle garanzie prestate dagli enti territoriali in favore di soggetti terzi è consentita solo nelle ipotesi di accantonamento dell'intero importo del debito garantito affinché, nel rispetto del principio della prudenza, sia realizzata un'idonea copertura degli oneri conseguenti all'eventuale escussione del debito per il quale è concessa la garanzia.

oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio di previsione.

Pertanto, a differenza dell'art. 10 della l.n. 281/1970, oggi abrogato, che faceva riferimento genericamente alle entrate tributarie non vincolate, il legislatore ha considerato il nuovo titolo di entrata ed espressamente escluso i tributi destinati al finanziamento della sanità.

Nelle entrate vanno espressamente comprese le risorse del fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale di cui all'art. 16-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, alimentato dalle compartecipazioni al gettito derivante dalle accise.

Concorrono al limite di indebitamento ex art. 62 citato anche le rate sulle garanzie prestate dalla regione a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti, salvo quelle per le quali la regione ha accantonato l'intero importo del debito garantito.

Le risorse finanziarie assegnate a titolo di anticipazione di liquidità non sono, invece, da considerare nel calcolo dei limiti indebitamento in quanto, come precisato dalla Consulta⁴⁷, hanno natura di anticipazioni di cassa di durata temporale più lunga rispetto a quelle ordinarie aventi lo scopo di riallineare nel tempo la cassa degli enti destinatari con la competenza.

Le anticipazioni di cassa presentano infatti caratteristiche diverse dai mutui in quanto non costituiscono indebitamento ai sensi dell'art. 119 Cost., perché consentono di superare, entro i limiti consentiti dalle vigenti normative, una momentanea carenza di liquidità.

Circa le operazioni di utilizzazione dell'anticipazione di liquidità di cui al d.l. 35/2013 per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili al 31.12.2012 degli enti del servizio sanitario nazionale concluse dalla Regione si rimanda a quanto esposto nel paragrafo 6.1.5 del capitolo 4 della presente relazione.

La Regione rispetta anche per l'esercizio 2015 il limite dell'indebitamento: come risulta dalla tabella n. 50 a fronte di una soglia legale di 289,8 mln di euro, l'ammontare complessivo delle rate di ammortamento dei mutui e prestiti autorizzati in bilancio per spese di investimento risulta pari a 61,83 mln di euro.

⁴⁷ Il riferimento è alla sentenza della Corte costituzionale n.181/2015.

La copertura finanziaria è stata garantita attraverso le risorse afferenti alla U.P.B. 1.7.4.2.30250 – interessi passivi per l’ammortamento dei mutui (52,48 mln di euro) e alla U.P.B. 1.7.4.5.30500 - quota capitale per l’ammortamento dei mutui (9,35 mln di euro).

In sede istruttoria la Regione ha rappresentato di essersi attenuta, ai fini del calcolo del limite dell’indebitamento, a criteri prudenziali escludendo dalle entrate del Titolo I oltre quelle destinate al finanziamento della sanità (come espressamente previsto dall’art.62 del d.lgs. n.118/2011) anche quelle a destinazione specifica, tra le quali la tassa sulle concessioni regionali per la caccia e per la pesca, la tassa regionale per il diritto allo studio universitario e quota parte del gettito del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.⁴⁸ Inoltre è stato escluso il fondo crediti di dubbia esigibilità riferito alle entrate tributarie e le compartecipazioni al gettito delle accise sulla benzina e sul gasolio per autotrazione destinate ad alimentare il fondo nazionale trasporti.

Tabella n. 50

LIMITI DI INDEBITAMENTO - esercizio 2015			
(Importi in milioni di euro)			
Entrate Titolo1		9.830,70	
(Previsioni definitive)			
a detrarre:			
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (28%)	2,66		
Imposta regionale sulle attività produttive (quota parte destinata al finanziamento della sanità)	2.327,92		
Addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche	766,29		
Compartecipazione regionale all' IVA (quota parte destinata al finanziamento della sanità)	5.258,22		
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	22,63		
Tassa di abilitazione all'esercizio professionale	0,00		
Tassa in materia di caccia	4,00		
TOTALE		8.381,72	
Ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della Re			
		1.448,98	
			Ammortamento mutui
			Interessi 52,48
			Capitale 9,35
LIMITE DI INDEBITAMENTO (20%)		289,80	Totale 61,83

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

⁴⁸ L’esclusione delle entrate a destinazione specifica è conforme ai criteri indicati dalla Corte dei conti -Sezione Autonomie con deliberazione n.4/2003.

Il limite di indebitamento è stato determinato anche per gli esercizi 2016 e 2017 nell'importo di 205,66 mln di euro; la previsione dell'ammontare delle rate dei mutui e dei prestiti autorizzati con legge di bilancio negli esercizi 2016 e 2017 è pari a 165,90 mln di euro (allegato d) al bilancio preventivo 2015-2017 con funzione conoscitiva.

La totale copertura degli oneri di ammortamento è prevista nell'art.16, comma 7 della legge regionale n.4/2015 di approvazione del bilancio preventivo 2015-2017 attraverso le risorse afferenti alla U.P.B. 1.7.4.2.30250 – interessi passivi per l'ammortamento dei mutui e alla U.P.B. 1.7.4.5.30500 _ quota capitale per l'ammortamento dei mutui che, come mostra la tabella che segue, presentano le necessarie disponibilità.

Tabella n. 51

Copertura degli oneri per il rimborso delle rate di ammortamento				
(Importi in euro)				
U.P.B.	Descrizione	2015	2016	2017
1.7.4.2.30250	Interessi passivi per ammortamento mutui	52.476.747,84	140.214.358,00	138.544.510,33
1.7.4.5.30500	Quota capitale per ammortamento mutui	9.346.867,69	25.689.964,07	27.359.811,74
TOTALE		61.823.615,53	165.904.322,07	165.904.322,07

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

10.6 Gli strumenti di finanza derivata

L'utilizzo degli strumenti di finanza derivata è previsto dalla legge n. 296 del 2006 che all'art.1, comma 736 dispone che le operazioni di gestione del debito attraverso contratti di finanza derivata “...devono essere improntate alla riduzione del costo finale del debito e alla riduzione dell'esposizione ai rischi di mercato”.

Successivamente è intervenuto l'art. 62 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che ha vietato alle Regioni, alle Province autonome di Trento e Bolzano ed agli enti locali di stipulare contratti relativi a strumenti finanziari derivati, nonché di ricorrere all'indebitamento attraverso contratti che non prevedevano modalità di rimborso mediante rate di ammortamento comprensive di capitale e interessi, fino all'entrata in vigore di un regolamento del MEF che doveva individuare la tipologia dei contratti relativi a strumenti finanziari derivati consentiti per tali enti. Inoltre il medesimo articolo, al comma 8, ha previsto che al bilancio di previsione e al rendiconto

venga allegata una nota informativa che evidenzia oneri ed impegni finanziari stimati e sostenuti derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati⁴⁹.

L'articolo 1, comma 572, l. 23 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014) ha introdotto profonde innovazioni al predetto art. 62 potenziando il contenimento dell'uso degli strumenti derivati e dell'indebitamento. Innanzitutto è stato eliminato il riferimento al regolamento MEF che avrebbe dovuto individuare le tipologie di contratti consentiti e conseguentemente è stato reso permanente il divieto già operante di stipulare nuovi contratti di finanza derivata.

Inoltre il comma 3 dell'art. 62 del d.l. n.112 del 2008, come sostituito dal comma 572 della legge di stabilità 2014, pone il divieto di procedere alla rinegoziazione dei contratti derivati già in essere alla data di entrata in vigore della legge di stabilità 2014 e di stipulare contratti di finanziamento che includano componenti derivate.

Dal divieto risultano escluse, per espressa disposizione normativa⁵⁰:

- a) le estinzioni anticipate totali dei contratti relativi agli strumenti finanziari derivati;
- b) le riassegnazioni dei medesimi contratti a controparti diverse dalle originarie, nella forma di novazioni soggettive, senza che vengano modificati i termini e le condizioni finanziarie dei contratti riassegnati;
- c) la possibilità di ristrutturare il contratto derivato a seguito di modifica della passività alla quale il medesimo contratto è riferito, esclusivamente nella forma di operazioni prive di componenti opzionali e volte alla trasformazione da tasso fisso a variabile o viceversa e con la finalità di mantenere la corrispondenza tra la passività rinegoziata e la collegata operazione di copertura;
- d) il perfezionamento di contratti di finanziamento che includono l'acquisto di *cap* da parte dell'ente.

⁴⁹ La Corte costituzionale, con la sentenza n. 70/2012, ha sottolineato che la normativa 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.

⁵⁰ Cfr. comma 3bis dell'art.62 del d.l. 112/2008 come novellato dal comma 572 dell'art.1 della legge 27 dicembre 2013, n.147. Altre deroghe al divieto di stipulazione di contratti di finanza derivata sono previste dal comma 3 ter “*Dal divieto di cui al comma 3 è esclusa la facoltà per gli enti di cui al comma 2 di procedere alla cancellazione, dai contratti derivati esistenti, di eventuali clausole di risoluzione anticipata, mediante regolamento per cassa nell'esercizio di riferimento del relativo saldo*” e dal comma 3-quater “*Dal divieto di cui al comma 3 è esclusa altresì la facoltà per gli enti di cui al comma 2 di procedere alla cancellazione, dai contratti derivati esistenti, di componenti opzionali diverse dalla opzione cap di cui gli enti siano stati acquirenti, mediante regolamento per cassa nell'esercizio di riferimento del relativo saldo*”.

La disciplina appena descritta va affiancata, a decorrere dal 2015, dal nuovo sistema normativo in materia di armonizzazione contabile.

In particolare il punto 3.23 del principio contabile contenuto nell'allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 precisa che *“la rilevazione dei flussi finanziari, conseguenti all'esistenza di contratti "derivati" in relazione al sottostante indebitamento, avviene nel rispetto del principio dell'integrità del bilancio. Pertanto, tenuto conto della natura di contratti autonomi e distinti rivestita, ad ogni effetto di legge, dai derivati e dai contratti di finanziamento sottostanti, dovranno trovare separata contabilizzazione i flussi finanziari riguardanti il debito originario rispetto ai saldi differenziali attivi o passivi rilevati nel bilancio a seguito del contratto "derivato”*.

La regolazione annuale dei flussi che hanno natura di soli interessi è rilevata rispettivamente, per l'entrata, nel Titolo III e, per la spesa, nel Titolo I del bilancio. L'eventuale differenza positiva costituisce una quota vincolata dell'avanzo di amministrazione, destinata, secondo il seguente ordine di priorità, a garantire i rischi futuri del contratto, alla riduzione del debito sottostante in caso di estinzione anticipata, al finanziamento di investimenti.”

Dalla nota informativa allegata al progetto di legge sul rendiconto 2015 emerge che la Regione ha in essere una sola operazione di *interest rate swap* collegata al mutuo di 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 per cento) e di un tasso *cap* massimo (7 per cento), 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 per cento.

Risulta inoltre che, alle scadenze del 30 giugno 2015 e del 31 dicembre 2015, l'operazione in derivati ha comportato, flussi a credito pari a 0,36 mln di euro derivanti dal versamento, a carico della banca intermediaria, degli interessi corrisposti alla Cassa depositi e prestiti per il mutuo originario, e pagamenti da parte della Regione rispettivamente di 7,95 mln di euro e 7,85 mln di euro per un totale di 15,81 mln di euro.

Il *netting* dell'operazione in derivati a carico della Regione è stato nel 2015 pari a 15,45 mln di euro e quindi leggermente inferiore a quello sostenuto nel 2014 (15,54 mln di euro).

I flussi positivi sono stati correttamente allocati al titolo III, capitolo E 04636 “*Entrate derivanti da contratti di swap*”, i flussi negativi iscritti tra le spese correnti al capitolo U 86967 “*Oneri finanziari derivanti da contratti di swap*”.

La Sezione evidenzia, in proposito, che i flussi in uscita, seppur diminuiti rispetto all’esercizio precedente (16,72 mln di euro), continuano ad essere fortemente negativi.

La Regione in sede di audizione ha rappresentato di continuare a monitorare l’operazione in derivati al fine di cogliere eventuali opportunità di riduzione degli oneri finanziari sul bilancio regionale come prescritto dall’art. 45 del d.l. n. 66/2014 in materia di ristrutturazione del debito; tuttavia l’Ente si trova nell’impossibilità di chiudere il derivato in quanto, a causa degli attuali tassi di mercato, l’estinzione anticipata si rivelerebbe antieconomica.

Tabella n. 52

STRUMENTI DI FINANZA DERIVATA E RELATIVI FLUSSI IN ENTRATA E IN USCITA										
(Importi in milioni di euro)										
ANNO	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)
2015	669,96	616,85	284,05	53,11	0,00		284,05	284,05	15,81	0,36

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

10.7 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.

Il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria prevede, punto 5.5. la disciplina del trattamento contabile delle garanzie prestate in favore di terzi.

Tale principio stabilisce che, al momento della concessione della garanzia, non va effettuata in contabilità finanziaria alcuna registrazione contabile. Nel rispetto del principio della prudenza, si richiede che, nell’esercizio in cui la garanzia è concessa, venga effettuato un accantonamento tra i “Fondi di riserva e altri accantonamenti”, al fine di

destinare una quota del risultato di amministrazione a copertura dell'eventuale onere a carico dell'ente in caso di escussione del debito garantito. Specifiche previsioni sono poi previste per l'ipotesi di escussione da parte del creditore di una rata del debito garantito.

L'unità previsionale di base individuata per la costituzione di fondi di garanzia destinati a far fronte agli oneri derivanti dalla concessione di garanzie fideiussorie è la 30800-Fondi di garanzia- che nel 2015 registra impegni e pagamenti uguali a zero.

Nel 2015 non sono state rilasciate garanzie fideiussorie né lettere di patronage.

Circa la lettera di *patronage* rilasciata in data 12 novembre 2009 a garanzia degli impegni assunti dalla Compagnia delle Terme S.r.l., società allora controllata dalla partecipata Terme di Salsomaggiore e di Tabiano S.p.a., per un contratto di *leasing* immobiliare già si era dato atto nella relazione di parifica relativa all'esercizio 2014 di come la Regione, accogliendo le osservazioni formulate con delibera 201/2014- PARI, avesse opportunamente dato evidenza contabile a tale garanzia istituendo un nuovo capitolo (U89334) nello stato di previsione delle spese del bilancio di previsione pluriennale 2015-17 (bilancio autorizzatorio a norma dell'art.11, comma 2 del d.lgs. n. 118/2011) denominato “*Fondo di garanzia per far fronte agli oneri derivanti dalla prestazione di lettera di Patronage alla Società Terme di Salsomaggiore e Tabiano spa*” con uno stanziamento di competenza di 789.823,20 euro. Il capitolo non risulta movimentato nell'esercizio 2015.

Tale garanzia è stata calcolata ed iscritta in bilancio in base al principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, punto 5.5. e il predetto importo⁵¹ rappresenta, per ciascun anno, l'intero ammontare delle rate del prestito garantito, salvo il diritto di rivalsa nei confronti degli altri sottoscrittori della lettera di *patronage* e nei confronti della società stessa.

10.8 I debiti a breve termine

Per avere un quadro complessivo dell'indebitamento regionale si illustra nella Tabella n. 53 la situazione nel triennio 2013-2015 relativa ai debiti a breve termine, suddivisi nelle seguenti voci:

- debiti verso lo Stato , comuni ed altri enti pubblici;

⁵¹ L'importo di euro 789,823,20 è stato calcolato moltiplicando la rata mensile del prestito (euro 53.949,67) per dodici rate, oltre l'IVA al 22 per cento.

- debiti verso altre regioni e Aziende sanitarie extra-regione;
- debiti verso fornitori;
- altri debiti (categoria residuale).

Dalla tabella si rileva un progressivo aumento nel triennio del debito a breve termine formatosi prevalentemente in ambito sanitario. Il debito totale al 31 dicembre 2015, pari a 2.190.302 migliaia di euro, si è formato per il 78,72 per cento nei confronti dello Stato, dei Comuni e di altri enti pubblici e in parte notevolmente più contenuta (5,44 per cento) nei confronti di fornitori.

In sede di audizione finanziaria la Regione ha chiarito che l'incremento dei debiti a breve termine è dovuto prevalentemente agli impegni del perimetro sanitario che, sulla base dell'art.20, comma2 del d.lgs. n.118/2011, devono essere assunti nel corso dell'esercizio per l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente. Tali impegni assunti a fine esercizio non hanno potuto tradursi in pagamenti e sono diventati residui passivi.

Tabella n. 53

DEBITI A BREVE TERMINE										
(Importi in migliaia di euro)										
Anno	VERSO STATO, COMUNI E ALTRI ENTI PUBBLICI		VERSO ALTRE REGIONI E AZIENDE SANITARIE EXTRAREGIONE		VERSO FORNITORI		ALTRI DEBITI		TOTALE DEBITO A BREVE TERMINE	
	totale	di cui sanità	totale	di cui sanità	totale	di cui sanità	totale	di cui sanità	totale	di cui sanità
2013	887.905	672.516	51		111.282		180.960	304	1.180.197	672.820
2014	1.160.081	969.761	510	261	26.502	7.388	346.331	90.617	1.533.424	1.068.027
2015	1.724.203	1.489.838	843	509	119.131	7.724	346.125	260.438	2.190.302	1.758.509

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

11 LE PARTECIPAZIONI REGIONALI

11.1 L'aggiornamento del quadro normativo e relativa attuazione da parte della Regione Emilia-Romagna

Gli orientamenti di politica legislativa che vanno nel senso di una riduzione/razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche in organismi societari trovano ulteriore conferma nell'art.18 della legge delega n.124 del 2015 di riforma della pubblica amministrazione. Tale evoluzione normativa è stata inaugurata già con l'articolo 3, commi 27-29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008) e ha visto, successivamente, ulteriore conferma con l'articolo 1, comma 569, della legge 27 dicembre 2013, n.147 (legge di stabilità per il 2014) e, da ultimo, con l'articolo 1 commi 611-612 della legge 23 dicembre 2014, n.190 (legge di stabilità per il 2015).

In proposito la Sezione osserva che il quadro normativo di riferimento risulta evolversi nella direzione di una riduzione delle partecipazioni societarie pubbliche attraverso la previsione di sempre più rigorosi presupposti di costituzione e mantenimento. In tal senso l'art.18 della l. n.124 del 2015, nel delegare il Governo al riordino della disciplina delle partecipazioni societarie stabilisce “ ... b) ai fini della razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, la ridefinizione della disciplina, delle condizioni e dei limiti per la costituzione di società, l'assunzione e il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche entro il perimetro dei compiti istituzionali o di ambiti strategici per la tutela di interessi pubblici rilevanti, quale la gestione di servizi di interesse economico generale; l'applicazione dei principi della presente lettera anche alle partecipazioni pubbliche già in essere”; inoltre prevede “l'introduzione di un sistema sanzionatorio per la mancata attuazione dei principi di razionalizzazione e riduzione di cui al presente articolo, basato anche sulla riduzione dei trasferimenti dello Stato alle amministrazioni che non ottemperano alle disposizioni in materia”.

Specificamente, poi, risulta in corso di ormai prossima approvazione lo “Schema di decreto legislativo recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”.

Questo, all'art. 20, nell'introdurre un principio di periodicità annuale dell'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui gli enti pubblici detengono partecipazioni,

enuclea una serie articolata di criteri sulla base dei quali predisporre i piani di razionalizzazione, prevedendo che “I piani di razionalizzazione, corredati di un’apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione, sono adottati ove, in sede di analisi di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche rilevano: a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all’articolo 4⁵²; b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti; c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali; d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro; e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d’interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti; f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento; g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all’articolo 4”.

Rilevante è, poi, la previsione di cui al comma 7 dell’art.20 che introduce, per la prima volta, una sanzione amministrativa nell’ipotesi di violazione delle summenzionate prescrizioni, stabilendo che “La mancata adozione degli atti di cui ai commi da 1 a 4

⁵² Cfr. Schema di decreto legislativo recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, art.4:

1. *“Le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società.*
2. *Nei limiti di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate:*
 - a) *produzione di un servizio di interesse generale;*
 - b) *progettazione e realizzazione di un’opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell’articolo 172 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;*
 - c) *realizzazione e gestione di un’opera ovvero organizzazione e gestione di un servizio d’interesse generale in regime di partenariato con un imprenditore privato, selezionato con le modalità di cui all’articolo 7, comma 5, del presente decreto, in funzione dell’affidamento dell’opera o del servizio;*
 - d) *autoproduzione di beni o servizi strumentali all’ente o agli enti pubblici partecipanti, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento;*
 - e) *servizi di committenza apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all’articolo 3, comma 25, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.*
3. *Al solo fine di ottimizzare e valorizzare l’utilizzo di beni immobili facenti parte del proprio patrimonio, le amministrazioni pubbliche possono, altresì, anche in deroga al comma 1, acquisire partecipazioni in società tramite il conferimento di beni immobili allo scopo di realizzare un investimento secondo criteri propri di un qualsiasi operatore di mercato.*
4. *Le società a controllo pubblico titolari di affidamenti diretti di contratti pubblici hanno come oggetto sociale esclusivo le attività di cui alle lettere a), b), d) ed e) di cui al comma 2. Salvo quanto previsto al successivo articolo 16, tali società operano in via prevalente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti.*
5. *È fatta salva la possibilità di costituire società o enti in attuazione dell’articolo 34 del regolamento (CE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 e dell’articolo 61 del regolamento (CE) n. 508 del 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio 15 maggio 2014.”*

comporta la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 5.000 a un massimo di euro 500.000, salvo il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile, comminata dalla competente sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti. ...”.

Premesso il richiamato breve *excursus* sull’evoluzione della disciplina normativa di riferimento, la Sezione osserva che la mancata redazione del piano di razionalizzazione da parte della Regione Emilia-Romagna, di cui si è dato atto nella relazione annessa al giudizio di parifica sul rendiconto generale esercizio 2014, è stata ulteriormente riscontrata nel referto sui piani di razionalizzazione delle società partecipate predisposti dagli enti pubblici aventi sede nell’Emilia-Romagna (deliberazione della Sezione n.32/2016/VSGO).

Ivi specificamente si rileva che “... *Pur tenendo nella dovuta considerazione le motivazioni dell’Ente relative al rinnovo degli organi elettivi regionali, completato il 29 dicembre 2014 (giorno dell’insediamento dell’Assemblea legislativa, evento al quale l’articolo 44 dello Statuto regionale collega l’assunzione dei poteri del Presidente della Regione) e al riordino istituzionale disposto con legge regionale 30 luglio 2015, n.13, non appare giustificabile a tutt’oggi la mancata redazione del piano di razionalizzazione. Se poi si considera che il termine del 31 marzo 2016 fissato dal legislatore nazionale per la relazione sui risultati conseguiti coincide con quello previsto nella delibera regionale per presentare l’esito delle analisi propedeutiche alla stesura del piano di razionalizzazione, appare del tutto evidente come il processo regionale in materia di riordino delle società sia in grave ritardo rispetto alle prescrizioni contenute nella legge di stabilità 2015. ...*”.

Pertanto, con nota istruttoria del 5 maggio 2016 è stata richiesta, tra l’altro, la trasmissione del piano di razionalizzazione approvato, in conformità a quanto prescritto dai commi 611-612 dell’art.1 della legge n. 190/2014. Con comunicazione dell’11 maggio 2016 la Regione ha trasmesso la delibera della Giunta regionale n. 514 dell’11 aprile 2016 avente ad oggetto “*Percorso di semplificazione, riordino e razionalizzazione delle partecipazioni societarie della Regione Emilia-Romagna*” con cui si approva l’allegato “*Piano di semplificazione, riordino e razionalizzazione delle partecipazioni societarie regionali*”.

Alla luce dei contenuti e dei criteri definiti dall’articolo 1, commi 611-612, della legge n. 190/2014, il piano trasmesso presenta le criticità che si vanno di seguito ad evidenziare.

Preliminarmente la Sezione rileva l'incompletezza del piano laddove trascura di prendere in esame le partecipazioni societarie indirette di cui la Regione sia titolare. La normativa richiamata, infatti, richiede che il processo di razionalizzazione riguardi anche gli organismi societari indirettamente partecipati (art.1 comma 611), ma di questi, nell'atto trasmesso, non vi è traccia.

Procedendo con l'analisi dei criteri di razionalizzazione normativamente prescritti, il comma 611 dell'art.1 della l. n.190/2014 prevede, alla lettera a) "eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione".

In proposito risulta deliberato un rilevante percorso di riduzione delle partecipazioni per cui, a seguito dell'attuazione del piano, le società *in house* della Regione passeranno dalle attuali 7 a 4 (attraverso operazioni di fusione e dismissione) e le altre partecipazioni societarie saranno diminuite da 17 a 9.

Specificamente, con riferimento alle società "*in house*" il piano della Regione puntualizza che "... per quanto riguarda l'oggetto sociale di sei delle sette società permane la valutazione di indispensabilità per il perseguimento delle finalità istituzionali della RER ...", disponendo, invece, la dismissione della quota dell'1% in Finanziaria Bologna Metropolitana Spa.

In ragione della produzione di un servizio di interesse generale e dell'indispensabilità e strategicità rispetto alle finalità istituzionali della Regione sono, poi, mantenute le seguenti partecipazioni societarie diverse da quelle "*in house providing*": Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna Spa, Istituto Scientifico Romagnolo per lo Studio e la Cura dei Tumori (IRST Srl), Bolognafiere Spa, Fiere di Parma Spa, Rimini Fiera Spa, TPER Spa, Porto Intermodale Ravenna Spa (SAPIR), Reggio Children - Centro Internazionale per la difesa e la promozione dei diritti dei bambini Srl, Banca Popolare Etica Scpa. Altresì, si prende positivamente atto che la Regione intende procedere alla dismissione della partecipazione per le seguenti n.8 società: CAL - Centro Agro-Alimentare e Logistica di Parma Srl, Centro Agro-Alimentare di Bologna Scpa, Centro Agro-Alimentare Riminese Spa, Piacenza Expo Spa, Terme di Castrocaro Spa, Terme di Salsomaggiore e di Tabiano Spa, Infrastrutture Fluviali Srl (già deliberata la cessione delle quote), Società Attracchi Parmensi Srl (liquidazione già chiusa).

Ciò premesso, si puntualizza che sull'applicazione del criterio di cui alla lettera a) la Sezione ha già avuto modo di chiarire che ogni formula semplicemente assertiva

dell'indispensabilità del mantenimento della partecipazione, senza argomentare circa le concrete ragioni di tale indispensabilità, inevitabilmente implica una necessità di approfondimento di questo profilo. In proposito è fondamentale tenere presente che il legislatore richiede che ad una prima valutazione di coerenza con il fine istituzionale della partecipazione detenuta (principio di funzionalizzazione) segua, poi, una verifica della sua indispensabilità per il conseguimento di quel fine; ovvero si dovrà dare riscontro dell'impraticabilità della realizzazione di quel determinato obiettivo se non attraverso lo strumento societario (cfr. deliberazione della Sezione n.32/2016/VSGO).

Il piano, pertanto, deve definirsi con puntuali informazioni circa: a) la riconducibilità della società ai fini istituzionali dell'ente; b) l'indispensabilità rispetto ad altre forme di gestione (o anche l'internalizzazione); c) l'indispensabilità in concreto sotto il profilo dell'efficienza operativa. Talora, infatti, si finisce per sovrapporre l'essenzialità della partecipazione in un organismo societario, in quanto assicura un servizio strumentale, con la ben diversa valutazione di indispensabilità dell'ente societario come mezzo di gestione di quel servizio essenziale: in pratica, il predicato di indispensabilità non riguarda il servizio ma il modello societario adottato per la sua gestione (cfr. deliberazione n.9/2016 della Sezione regionale di controllo per il Piemonte). La scelta di mantenere la partecipazione, poi, impone anche un'analisi di economicità, corollario del principio di buon andamento di cui all'art.97 della Costituzione e del principio di sana gestione finanziaria, funzionale al rispetto dell'obbligo dell'equilibrio di bilancio proprio delle amministrazioni pubbliche ex artt. 81, 97 e 119 della Costituzione.

Specificamente per il modulo organizzativo delle società *"in house"* poi, anche la giurisprudenza amministrativa ha recentemente statuito che *"proprio in ossequio ai principi di trasparenza e democraticità dei processi decisionali pubblici (sanciti dalla norma cardine dell'art.3 della l.n.241 del 1990) si impone che detta scelta debba essere adeguatamente motivata circa le ragioni di fatto e di convenienza che la giustificano"* (C.S. del 12/05/2016, n.1900).

Il piano trasmesso, quindi, imposta un'attività di riordino in attuazione delle lettere c) ed e) del comma 611, *"... volta all'eliminazione delle partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari e al contenimento dei costi di funzionamento"*.

L'analisi si articola, distintamente, per le società *"in house providing"* e per le partecipazioni societarie diverse da quelle *"in house providing"*.

Per la prima categoria risulta che *“lo scenario prescelto si riferisce ad un’ipotesi di fusioni finalizzate ad aggregare tra loro in due nuovi soggetti le società che, per oggetto sociale e mission, presentano le maggiori attinenze”*: fusione tra Lepida e Cup 2000 e fusione tra Ervet e Aster.

Per FER ed APT Servizi, invece, si opta per il mantenimento degli attuali assetti societari, in ragione della stretta necessità al perseguimento delle finalità istituzionali, mentre per Finanziaria Bologna Metropolitana Spa viene ritenuta opportuna l’ipotesi di dismissione, data l’esiguità della partecipazione, nella misura dell’1%.

Sotto il profilo dei costi di funzionamento, poi, si stabilisce di dare inizio, entro il 2016, al processo di aggregazione organizzativo - gestionale delle funzioni trasversali, afferenti le aree amministrazione e contabilità, gestione del personale, controllo di gestione, servizi rendicontali, legali e relazioni esterne. Il tutto, peraltro, *“previo studio di fattibilità che ne definisca puntualmente tempi, livelli di servizio e risparmi attesi”*.

Per FER ed APT viene ulteriormente prospettato un impegno in processi di riorganizzazione, con particolare attinenza alla gestione del personale (costi, assunzioni, carriere, regole contrattuali, benefits ...), approvvigionamenti e contratti pubblici, prevenzione della corruzione e trasparenza.

Circa le tempistiche, il cronoprogramma prevede che entro il 31 ottobre 2016 sia presentata alla Giunta un primo elaborato recante *“gli adempimenti specifici per l’attuazione del Piano di riordino, le iniziative legislative necessarie e il dettaglio degli obiettivi di riorganizzazione interna e risparmi connessi”*. Entro il 31 dicembre 2016, quindi, si darà avvio ai processi di fusione tra società, di riorganizzazione interna e, nel caso di partecipazioni non indispensabili, di alienazione.

Nella premessa dell’atto trasmesso, poi, è precisato che *“l’adozione delle presenti linee guida risulta essenziale e strettamente funzionale all’attivazione delle necessarie interlocuzioni con gli enti che assieme alla Regione fanno parte delle compagini della società da riordinare dato che ... in nessuna di esse la Regione stessa risulta essere socio unico. ... In sostanza i percorsi di riordino dipendono anche dalla volontà di altri enti pubblici e di importanti soggetti privati del territorio regionale e, pertanto, è necessario un congruo periodo di negoziati utili alla massimizzazione dell’efficacia del programma di semplificazione, riduzione e riordino delle società partecipate”*.

La Sezione prende atto degli intendimenti manifestati che vanno nella direzione della definizione del ruolo dell'Ente come Istituzione con prevalenti funzioni di programmazione rispetto a quelle gestorie e riscontra positivamente nel piano adottato rilevanti obiettivi di contenimento dei costi di funzionamento programmati per le società *in house*, in particolare un processo di aggregazione organizzativo-gestionale delle funzioni trasversali (afferenti le aree amministrazione e contabilità, gestione del personale, controllo di gestione, servizi rendicontali, legali e relazioni esterne), una riduzione minima del 10% dei contratti di servizio, il contenimento delle spese di personale, un taglio minimo del 20% delle spese per consulenze e del 20% dei costi di approvvigionamento rispetto alla media del triennio.

Sotto il profilo del metodo occorre però puntualizzare che il piano deve essere uno strumento in sé operativo, caratteristica che invece in parte manca nelle richiamate “*linee guida*” laddove, appunto, è indicato un percorso di pur necessarie interlocuzioni con gli altri soggetti pubblici e privati contitolari di partecipazioni e, per la contrazione dei costi di funzionamento, la predisposizione di uno studio di fattibilità. Si tratta di passaggi tutti ragionevolmente imprescindibili ma prodromici all'elaborazione di un piano che, diversamente, risulta carente di quella connotazione operativa che la legge richiede. In proposito, infatti, il comma 612 dell'art.1 della l.190/2014 statuisce che il piano di razionalizzazione deve indicare le modalità e i tempi di attuazione, nonché l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire.

Allo stato, quindi, il summenzionato processo è in attesa di un dettaglio che trova, peraltro, una prima traduzione nella determinazione n.10297 del 29 giugno 2016 del Capo di gabinetto del Presidente della Giunta regionale e che necessita di ulteriore implementazione.

Per le partecipazioni societarie diverse da quelle *in house* poi, non risulta un'analisi delle principali voci di costo né alcuna valutazione su un eventuale ridimensionamento, questo pur dovendosi prendere atto che è già deliberato un rilevante piano di riduzione delle partecipazioni detenute e di accorpamento delle società *in house* che implicherà un conseguente contenimento dei costi del sistema partecipate.

Nel merito delle singole partecipazioni societarie, rispetto al mantenimento della quota dello 0,10% in Banca Popolare Etica Società cooperativa per azioni, occorre puntualizzare che proprio le cosiddette partecipazioni “*polvere*” richiedono un'attenta verifica della loro

indispensabilità al perseguimento delle finalità istituzionali, se non altro in quanto non permettono un controllo sulla società da parte dell'ente pubblico e, pertanto, l'effettiva perseguibilità dell'obiettivo.

Per quanto riguarda poi il mantenimento della partecipazione del 2,04% in Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna Spa, non può non constatarsi che l'opzione assunta è in antitesi con l'intervenuta cessione di 1.868.431 azioni, recentemente collocate sul mercato nel luglio 2015 e che ha comportato un decremento della quota posseduta dall'8,80% al 2,04%.

Infine, in riferimento alle criticità del sistema fieristico, il piano di razionalizzazione prevede un'aggregazione delle realtà fieristiche regionali per promuoverne una maggiore competitività.

Alla luce del dettato normativo il piano è da implementarsi con un approfondimento afferente il parametro di cui alla lettera c) del comma 611 che prevede "l'eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni".

Infatti la statuizione normativa, nell'obiettivo di ridimensionare la proliferazione degli organismi societari, richiede un raffronto anche con le attività svolte da fondazioni, consorzi ed altri enti strumentali di cui non è dato riscontro argomentativo nel piano. Peraltro si sottolinea che il processo di razionalizzazione/riduzione delle società partecipate riguarda non solo le attività analoghe, ma anche quelle semplicemente "similari" e, pertanto, deve coinvolgere soggetti operanti in settori anche solo contigui.

11.2 L'evoluzione del modello di governance

E' proseguita, anche con riguardo al 2015, l'analisi dello stato di avanzamento del modello di *governance* centralizzato sulle società partecipate.

Come indicato nella relazione annuale predisposta dal Presidente della Regione ai sensi dell'articolo 1, comma 6, d.l. 10 ottobre 2012 n.174, convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, "*La Regione si è dotata di una struttura che ha il compito di definire e aggiornare il modello di controllo dell'Ente sul sistema delle partecipazioni regionali, di*

supportare le Direzioni settoriali nell'applicazione del modello con riferimento alle partecipazioni di competenza e di verificarne il rispetto. ...”.

In particolare, con deliberazione di Giunta regionale n.1015 del 28 giugno 2016 avente ad oggetto la “*Definizione del modello amministrativo di controllo analogo per le società affidatarie in house*”, risultano predisposti sia il processo di controllo, con la definizione delle competenze e delle responsabilità dirigenziali, sia i contenuti dell’attività di monitoraggio e vigilanza, portando a termine un percorso amministrativo già delineato con la deliberazione di Giunta regionale n.1107/2014.

Nel dettaglio, viene prevista la produzione di due report annuali per il Presidente della Regione e per l’Assessore competente. Il Servizio Pianificazione finanziaria e Controlli con il primo report, reso entro giugno di ciascun esercizio finanziario, attesta i risultati derivanti dall’esercizio della funzione di vigilanza in ordine all’applicazione del modello amministrativo di controllo analogo, con riferimento all’esercizio precedente, predisposto sulla base delle informazioni e delle verifiche effettuate, evidenziando i risultati conseguiti. Con il secondo report, reso entro novembre, viene reso un supporto informativo agli organi politici per l’elaborazione e l’implementazione degli indirizzi strategici riferiti alle società *in house*.

La Sezione rileva, invece, che il sistema di monitoraggio e vigilanza già programmato sugli organismi partecipati diversi dalle società *in house* con determinazione n.2722/2015 risulta, ad oggi, non ancora operativo. Nel contraddittorio esperito e nelle note trasmesse i rappresentanti della Regione hanno segnalato che il termine del 30 settembre 2015, fissato con la summenzionata determinazione, non discende da alcun vincolo normativo ed è stato posticipato rispetto ad altre attività ritenute prioritarie, riferendo altresì che il controllo è, allo stato, esercitato dalle direzioni generali competenti, attenendo tutti i profili e le materie sia di indirizzo che di carattere amministrativo.

La Sezione, nel prendere atto di quanto riferito, registra la dilatazione delle tempistiche nella predisposizione di un modello centralizzato di monitoraggio e vigilanza che implementi e coadiuvi le funzioni delle singole direzioni generali, riscontrando, altresì, che a tale criticità ha fatto seguito, nel piano di razionalizzazione recentemente adottato, una carenza di analisi sulle principali voci di costo delle società partecipate diverse da quelle *in house*, precludendo ogni decisione circa un’eventuale loro contrazione.

Peraltro, sul punto si prende positivamente atto della comunicazione dell'01 luglio dove la Regione informa che *“E’ comunque previsto, già a partire dal DEFR 2016, l’approvazione entro il 2016 di un modello unico di controllo che, al pari di quello adottato per le società in house, proceda a standardizzare, uniformare e razionalizzare l’esercizio del controllo, anche mediante l’impiego di strumenti informativo-informatici e con l’assegnazione di precisi compiti di monitoraggio e vigilanza al Servizio competente”*.

Sotto altro profilo la Sezione riscontra, poi, l’atto di indirizzo alle società *in house* per l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione, trasparenza, contratti pubblici e personale, adottato con deliberazione di Giunta regionale n.1175 del 6 agosto 2015.

In particolare, per contenere le spese di personale, le società incidono prioritariamente sul *turn over*, sulla spesa per rapporti di lavoro autonomo e sul contenimento delle politiche retributive. A tal proposito, in conformità ai principi di imparzialità e buon andamento, i criteri di erogazione di eventuali trattamenti economici individuali dovranno essere definiti in atti generali dell’organismo o in un contratto collettivo di lavoro, così come gli incrementi percentuali medi dei trattamenti accessori negoziati a livello di contrattazione aziendale non potranno superare quanto stabilito dall’ultimo contratto collettivo decentrato integrativo per il personale della Regione.

Sul reclutamento del personale viene prescritto che questo avvenga nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell’art.35 del d.lgs.165/2001, con l’adozione di un atto regolamentare che garantisca adeguata pubblicità della selezione, predeterminazione dei requisiti e dei criteri di reclutamento, imparzialità ed adeguata competenza professionale dei componenti delle commissioni di selezione, imparzialità, economicità e celerità di espletamento della procedura. Per il conferimento di incarichi professionali vengono stabiliti i seguenti criteri: a) l’affidamento deve riguardare esigenze cui non è possibile sopperire con personale interno; b) deve avvenire con modalità trasparenti; c) ha come destinatari esperti di particolare e comprovata specializzazione nella materia; d) l’incarico deve riguardare obiettivi e progetti specifici e determinati; e) devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso dell’incarico.

Nel prendere atto della disciplina predisposta, la Sezione rileva, peraltro, che allo stato manca l’elaborazione di indirizzi per le altre società partecipate in controllo regionale.

11.3 Il sistema delle partecipate regionali

Nelle tabelle seguenti si fornisce una rappresentazione del sistema delle partecipate regionali come riportato nel DEFR 2016 (Documento di economia e finanza regionale), tenuto conto delle variazioni che si sono verificate successivamente all'approvazione dello stesso⁵³.

La Regione Emilia-Romagna, al 31 dicembre 2015, è titolare di partecipazioni, in via diretta, in 23 società operanti in diversi ambiti. Si tratta, principalmente, del settore dei trasporti e della mobilità, cui afferiscono sei società che svolgono servizi relativi al trasporto aereo, fluviale e marittimo, ferroviario e su gomma; seguono il settore fieristico, quello agroalimentare e il settore termale, quello del turismo, della ricerca industriale, della tecnologia, della telematica, della valorizzazione economica del territorio, dei servizi per l'infanzia.

Nessuna società è partecipata al 100%, la Regione ha quote di partecipazione superiori al 50% del capitale sociale in quattro società, mentre in altre sei società ha quote comprese tra il 20% e il 50%. Sette sono le società *in house* con più soci:

- Apt servizi srl;
- Ervet spa;
- Ferrovie Emilia Romagna srl;
- Finanziaria Bologna Metropolitana spa;
- Lepida spa;
- Cup 2000 spa;
- Aster scpa.

⁵³ Con nota istruttoria prot.2803 del 15 aprile 2016 è stato chiesto, fra l'altro, un prospetto informativo circa l'acquisizione di partecipazioni

Tabella n. 54

Società partecipate dalla Regione al 31 dicembre 2015		
n.	Denominazione	Quota di partecipazione in %
1	Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna spa	2,040
2	Apt servizi srl	51,000
3	Aster scpa	30,470
4	Banca popolare etica - Società' cooperativa per azioni	0,0966
5	Bolognafiere spa	7,832
6	Centro agro-alimentare e logistica (Cal) srl	11,076
7	Centro agro - alimentare di Bologna scpa	6,120
8	Centro agro-alimentare riminese spa	11,047
9	Cup 2000 spa	28,550
10	Emilia-Romagna valorizzazione economica territorio (Ervet) spa	98,364
11	Ferrovie Emilia Romagna srl	98,810
12	Fiere di Parma spa	5,080
13	Finanziaria Bologna metropolitana spa	1,000
14	I.R.S.T. srl	35,000
15	Infrastrutture fluviali srl	14,264
16	Lepida spa	99,295
17	Piacenza expo spa	1,086
18	Porto intermodale Ravenna (S.A.P.I.R.) spa	10,456
19	Reggio children srl	0,711
20	Rimini fiera spa	5,800
21	Terme di Castrocaro spa	10,200
22	Terme di Salsomaggiore e di Tabiano spa	23,430
23	TPER spa	46,130

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

Fanno parte del sistema delle partecipate tredici Fondazioni alle quali la Regione ha aderito e che operano nei settori dell'arte, della cultura e della tutela dei diritti civili.

Tabella n. 55

Fondazioni partecipate dalla Regione al 31 dicembre 2015	
n.	Denominazione
1	Emilia Romagna teatro Fondazione teatro stabile pubblico regionale
2	Fondazione Arturo Toscanini
3	Fondazione centro ricerche marine
4	Fondazione collegio europeo di Parma
5	Fondazione emiliano-romagnola per le vittime dei reati
6	Fondazione Flaminia
7	Fondazione istituto sui trasporti e la logistica
8	Fondazione Italia-Cina
9	Fondazione Marco Biagi
10	Fondazione nazionale della danza
11	Fondazione scuola di pace di Monte Sole
12	Fondazione scuola interregionale di polizia locale
13	Fondazione teatro comunale di Bologna

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

Infine nella tabella seguente sono rappresentati agenzie, aziende e istituti tramite i quali la Regione opera per la realizzazione di attività specialistiche.

Tabella n. 56

Anagrafica agenzie, aziende e istituti regionali		
n.	Denominazione	Servizi erogati
1	Agenzia regionale di protezione civile	compiti di previsione e prevenzione del rischio e gestione dei soccorsi in caso di calamità naturali
2	Agreo Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura	funzioni di organismo pagatore per l'assegnazione delle risorse destinate agli imprenditori agricoli
3	Aipo Agenzia interregionale fiume Po	compiti di progettazione ed esecuzione degli interventi sulle opere idrauliche
4	Arpa Agenzia regionale prevenzione e ambiente dell'Emilia-Romagna	compiti di monitoraggio ambientale e vigilanza del territorio
5	Er.go	azienda regionale per il diritto agli studi superiori
6	Ibc - Istituto per i beni artistici, culturali e naturali della Regione Emilia-Romagna	svolge attività dirette alla valorizzazione del patrimonio storico-culturale
7	Intercent-Er	agenzia regionale per lo sviluppo dei mercati telematici
8	Centro residenziale Ca' Malanca	museo e centro residenziale sulla lotta di liberazione
9	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Modena	compiti di difesa contro le malattie delle piante
10	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Parma	
11	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Piacenza	
12	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Reggio Emilia	

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

11.4 La composizione delle partecipazioni dirette in società di capitali

In riferimento alla composizione e all'entità delle partecipazioni dirette in società di capitali, nel corso del 2015 si sono verificate le seguenti variazioni rispetto all'esercizio precedente:

- con la deliberazione di Giunta regionale n. 481 del 27/04/2015 sono state assunte determinazioni riguardanti la quotazione della società Aeroporto Guglielmo

Marconi di Bologna spa con la parziale dismissione delle azioni che ha portato la quota di partecipazione della Regione Emilia-Romagna dal 8,80% al 2,04%.

- con deliberazione di Giunta regionale n. 1585 del 26 ottobre 2015 è stato autorizzato il conferimento di beni del patrimonio della Regione (tratte in fibra ottica realizzate nell'ambito della convenzione operativa tra Lepida spa e Infratel Italia spa) alla società Lepida spa a titolo di aumento di capitale per euro 4.813.000,00 (come chiarito dalla Regione la decisione di procedere all'aumento di capitale ha acquisito efficacia solo a seguito dell'iscrizione e del deposito dell'atto al Registro delle imprese avvenuto nel 2016).

Per effetto degli aumenti di capitale sottoscritti negli ultimi due esercizi la quota della Regione è passata, pertanto, da euro 35.183.000,00 (98,845% del capitale sociale) al 31/12/2013 ad euro 60.285.000,00 (99,285% del capitale sociale) al 31/12/2014 e, quindi, ad euro 65.526.000,00 (99,350% del capitale sociale);

- con deliberazione di Giunta regionale n. 1727 del 12 novembre 2015 è stata autorizzata la cessione delle quote di Infrastrutture fluviali srl e stabilita la procedura da seguire per la dismissione;
- con deliberazione di Giunta regionale n. 2062 del 14 dicembre 2015 è stata autorizzata la sottoscrizione dell'aumento di capitale sociale di FER srl per un importo pari ad euro 5.100.000,00. La quota della Regione è passata da euro 1.397.396,00 (93,159% del capitale sociale) al 31/12/2013 ad euro 3.391.396,00 (97,06% del capitale sociale) al 31/12/2014 e, quindi, ad euro 8.491.396,00 (98,81 per cento del capitale sociale) al 31/12/2015;
- con deliberazione di Giunta regionale n. 2171 del 21 dicembre 2015, avente ad oggetto *“Indirizzo per la partecipazione all'assemblea dei soci di Sap attracchi parmensi srl in liquidazione convocata il giorno 28 dicembre 2015”* è stato autorizzato il rappresentante regionale ad approvare il bilancio finale di liquidazione, la relazione del liquidatore sulla gestione e il piano di riparto finale.

Negli ultimi tre anni, nonostante la diminuzione del numero delle società partecipate, emerge un incremento del valore delle partecipazioni determinato in base all'entità del capitale sociale: al 31 dicembre 2015, risulta pari a complessivi euro 141.965.232,22, in aumento di oltre il 30% se raffrontato al 2013.

Tabella n. 57

SOCIETA' PARTECIPATE - DATI SOCIETARI							
n.	DENOMINAZIONE	QUOTA PARTECIPAZIONE 2013		QUOTA PARTECIPAZIONE 2014		QUOTA PARTECIPAZIONE 2015	
		IMPORTO	PERCENTUALE	IMPORTO	PERCENTUALE	IMPORTO	PERCENTUALE
1	Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna spa	6.510.215,00	8,800	6.510.215,00	8,800	1.839.137,50	2,040
2	Apt servizi srl	132.600,00	51,000	132.600,00	51,000	132.600,00	51,000
3	Aster scpa	223.223,00	30,165	225.477,00	30,470	225.477,00	30,470
4	Banca popolare etica - Societa' cooperativa per azioni	55.500,00	0,1227	57.500,00	0,1055	57.500,00	0,0966
5	Bolognafiere spa	7.344.537,00	7,832	7.344.537,00	7,832	7.344.537,00	7,832
6	Centro agro-alimentare e logistica (Cal) srl	108.739,18	11,076	108.739,18	11,076	108.739,18	11,076
7	Centro agro - alimentare di Bologna scpa	3.178.898,10	6,120	3.178.898,10	6,120	3.178.898,10	6,120
8	Centro agro-alimentare riminese spa	1.303.387,00	11,047	1.303.387,00	11,047	1.303.387,00	11,047
9	Cup 2000 spa	139.198,00	28,550	139.198,00	28,550	139.198,00	28,550
10	Emilia-Romagna valorizzazione economica territorio (Ervet) spa	8.184.399,84	98,641	8.411.868,12	98,364	8.411.868,12	98,364
11	Ferrovie Emilia Romagna srl	1.397.396,00	93,159	3.391.396,00	97,060	8.491.396,00	98,810
12	Fiere di Parma spa	1.291.430,00	5,080	1.291.430,00	5,080	1.291.430,00	5,080
13	Finanziaria Bologna metropolitana spa	18.000,00	1,000	18.000,00	1,000	18.000,00	1,000
14	I.R.S.T. srl			7.000.000,00	35,000	7.000.000,00	35,000
15	Infrastrutture fluviali srl	7.560,00	14,264	7.560,00	14,264	7.560,00	14,264
16	Lepida spa	35.183.000,00	98,845	60.285.000,00	99,295	60.285.000,00	99,295
17	Nuova Quasco srl *	300.500,00	87,218	-			
18	Piacenza expo spa	160.605,00	1,086	160.605,00	1,086	160.605,00	1,086
19	Porto intermodale Ravenna (S.A.P.I.R.) spa	1.350.071,32	10,456	1.350.071,32	10,456	1.350.071,32	10,456
20	Reggio children srl	7.111,00	0,711	7.111,00	0,711	7.111,00	0,711
21	Rimini fiera spa	2.453.056,00	5,800	2.453.056,00	5,800	2.453.056,00	5,800
22	Società attracchi parmensi (Sap) srl in liquidazione**	17.500,00	25,000	17.500,00	25,000		
23	Società consortile idrovie padane srl in liquidazione ***	2.000,00	2,000				
24	Terme di Castrocaro spa	566.150,00	10,200	566.150,00	10,200	566.150,00	10,200
25	Terme di Salsomaggiore e di Tabiano spa	5.998.410,00	23,430	5.998.410,00	23,430	5.998.410,00	23,430
26	TPER spa	31.595.101,00	46,130	31.595.101,00	46,130	31.595.101,00	46,130
TOTALE		107.528.587,44		141.553.809,72		141.965.232,22	

*incorporata in Ervet S.p.a. il 22/12/2014; **in data 28/12/2015 è stato approvato il bilancio finale di liquidazione *** cessata a seguito della chiusura della procedura di liquidazione il 05/11/2013

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

In riferimento alle variazioni delle quote di capitale di cui la Regione è titolare, intervenute nel corso del 2015, sono stati svolti alcuni approfondimenti relativamente alla parziale dismissione e quotazione nel mercato borsistico delle azioni dell'Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna spa (SAB).

Nello specifico, con nota istruttoria del 15 aprile 2016 è stato richiesto, tra l'altro, un prospetto informativo circa l'acquisizione o cessione di partecipazioni in organismi

societari e, per quanto di interesse in questa sede, un chiarimento sui criteri attraverso cui sono stati selezionati i soggetti che hanno affiancato l'Ente nelle relative operazioni.

Con nota di risposta della Regione del 26 aprile 2016 è stato, tra l'altro, precisato che nell'anno di riferimento è intervenuta la cessione di numero 1.868.431 azioni della Società Aeroporto Guglielmo Marconi, con il prezzo di trasferimento definito dal mercato.

Con successiva nota istruttoria dell'11 maggio 2016 è stato richiesto, poi, di comunicare il prezzo di collocamento del titolo nonché il valore mensile dell'azione nel corso del 2015 e fino al maggio 2016. Si è, inoltre, richiesto di relazionare circa i criteri di individuazione dei soggetti cui siano stati attribuiti incarichi professionali e/o di consulenza relativi all'operazione, con trasmissione dei corrispondenti atti e negozi di conferimento. In proposito, con nota di risposta del 20 maggio 2016 è stata allegata comunicazione datata 17 maggio 2016 del Direttore generale Cura del territorio e dell'ambiente che ha precisato che il prezzo di collocamento del titolo è stato pari ad euro 4,50 per azione. Inoltre è stato allegato un grafico, scaricato dal sito web di Borsa Italiana, circa l'andamento delle azioni dalla data della quotazione (14 luglio 2015) al maggio 2016. Per quanto, poi, riguarda i criteri di individuazione dei soggetti ai quali sono stati conferiti gli incarichi professionali per l'operazione, la Regione ha precisato di avere delegato la Società stessa, come riportato nella deliberazione di Giunta regionale n. 481/2015 avente ad oggetto *“Determinazioni riguardo alla quotazione delle azioni della società Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna Spa”*.

All'esito dell'istruttoria la Sezione rileva un valore della quotazione di mercato del titolo ampiamente superiore, e da subito, rispetto a quello del collocamento, intervenuto il 14 luglio del 2015 per un controvalore di euro 4,50 per azione, tendenza confermata durante tutto il periodo di riscontro dell'andamento borsistico del titolo fino al giugno del 2016.

In merito poi, alle informazioni richieste circa i criteri seguiti per l'individuazione dei soggetti cui sono stati conferiti incarichi professionali e/o di consulenza relativi all'operazione, solo in data 1 luglio 2016 sono state rese disponibili le lettere di invito alla procedura per l'affidamento dell'incarico di *“Global Coordinator e Sponsor”* e di *“Joint Bookrunner”*, lettere precedute da un *“sondaggio informale di mercato”* effettuato da SAB. In pari data è stata, altresì, trasmessa copia della relativa lettera di mandato sottoscritta.

Circa la fissazione del prezzo di collocamento del titolo ad euro 4,50 la Regione, con nota del 4 luglio 2016 ha precisato che nelle settimane precedenti l'inizio delle negoziazioni era

stato individuato un intervallo di valore compreso fra 4,40 e 5,20 euro per azione. Poi, in considerazione della situazione di elevata volatilità dei mercati finanziari nel periodo prescelto per la quotazione, avendone valutato troppo oneroso il rinvio, il prezzo di collocamento è stato fissato ad un livello prossimo al limite inferiore dell'intervallo programmato.

In riferimento al contesto temporale dell'operazione (si richiamano le turbolenze finanziarie correlate al referendum sulla cosiddetta Grexit, ricordate in occasione del contraddittorio svolto in data 30 giugno), la Sezione rileva che dal contratto trasmesso risulta che l'effettivo avvio e l'esecuzione dell'offerta restavano, tra l'altro, condizionati all'esistenza, al momento del lancio dell'offerta, di situazioni di mercato nazionale ed internazionale soddisfacenti e al non verificarsi di eventi nella situazione politica, finanziaria, economica, normativa, valutaria o di mercato, a livello nazionale e/o internazionale, tali da rendere anche solo sconsigliabile la relativa effettuazione.

Sempre dal contenuto delle pattuizioni negoziali, la Sezione rileva, altresì, la rinuncia degli azionisti venditori a sollevare eccezioni di conflitto di interesse rispetto ad ampie casistiche di rapporti di natura economica, finanziaria o partecipativa dei mandatari.

Nessuna informativa è stata, poi, resa in riferimento ad ulteriori eventuali consulenti dell'operazione ed ai relativi criteri di selezione, restando il tutto delegato a SAB, come si evince dalla deliberazione di Giunta regionale n.481/2015.

11.5 Le risorse finanziarie

Secondo quanto riportato nella relazione annuale predisposta dal Presidente della Regione ai sensi dell'articolo 1, comma 6, d.l. 10 ottobre 2012 n.174, l'applicazione informativo contabile utilizzata dall'Ente consente di rilevare i rapporti finanziari⁵⁴ tra la Regione e il sistema delle partecipate attraverso una codifica che, tramite procedure automatizzate,

⁵⁴ Per quanto riguarda i rapporti creditori e debitori tra l'ente e gli organismi partecipati la Regione riferisce che per l'esercizio 2015 non è stata effettuata la conciliazione prescritta dall'art. 11, comma 6, del d.lgs. 118/2011 in quanto ha ritenuto che tale disciplina sia applicabile a partire dal rendiconto 2016 mentre il 2015 il rendiconto è stato predisposto secondo gli schemi precedenti all'introduzione del nuovo sistema contabile armonizzato.

Inoltre *“Le ragioni del differimento temporale sono collegabili al fatto che le poste contabili relative ai residui attivi e passivi, tipici di una contabilità finanziaria, sarebbero da conciliare rispetto a grandezze contabili di crediti e debiti, tipici della contabilità economico-patrimoniale. La contabilità economico-patrimoniale è introdotta, per la Regione Emilia-Romagna, a partire dal 1° gennaio 2016, pertanto si ritiene che la compiuta verifica possa essere effettuata in sede di Rendiconto 2016.*

Pur all'interno di questo contesto, la regione ha svolto, ai soli fini conoscitivi, una verifica propedeutica all'applicazione del dettato di cui alla lettera j) con i propri enti strumentali e con le proprie società partecipate sulle poste contabili risultanti al 31.12.2015.”

permette di individuare gli accertamenti e le riscossioni, gli impegni di spesa e i pagamenti registrati a favore del complesso di enti, agenzie e società dell'Ente.

Nelle tabelle seguenti viene rappresentata l'entità dell'impegno finanziario a carico del bilancio della Regione per trasferimenti alle società, alle fondazioni e alle agenzie e aziende regionali, distinti per categoria economica della spesa.

I flussi più rilevanti riguardano i trasferimenti correnti a favore della società Ferrovie Emilia-Romagna Srl.

Fra gli enti pubblici i trasferimenti di maggiore importo sono destinati a Er.go, Arpa e Agenzia regionale di protezione civile.

Infine, per quanto riguarda le fondazioni, quelle operanti nel settore delle arti assorbono la maggior quantità di risorse: Fondazione Arturo Toscanini, Fondazione Teatro comunale di Bologna e Fondazione Teatro stabile pubblico regionale. Le ultime due, come evidenziato nel paragrafo seguente, mostrano una situazione di squilibrio economico.

Tabella n. 58

Trasferimenti della Regione alle società partecipate - somme impegnate anno 2015								
(in migliaia di euro)								
n.	Denominazione	Tasferimenti correnti	Acquisto di beni e servizi	Altre spese correnti	Contributi agli investimenti	Investimenti fissi	Acquisizione di partecipazioni e conferimenti di capitale	Totali
1	Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna spa							
2	Apt servizi srl		13.948					13.948
3	Aster scpa	2.899	1.317					4.216
4	Banca popolare etica - Società cooperativa per azioni							
5	Bolognafiere spa	576						576
6	Centro agro-alimentare e logistica (Cal) srl							
7	Centro agro - alimentare di Bologna scpa				167			167
8	Centro agro-alimentare riminese spa				17			17
9	Cup 2000 spa		17.055					17.055
10	Emilia-Romagna valorizzazione economica territorio (Ervet) spa	110	10.927	4				11.041
11	Ferrovie Emilia Romagna srl	146.576			11.978	3.012	5.100	166.666
12	Fiere di Parma spa	83						83
13	Finanziaria Bologna metropolitana spa		1.059			1.007		2.066
14	Irst srl							
15	Infrastrutture fluviali srl							
16	Lepida spa		9.517			1.642		11.159
17	Piacenza expo spa				688			688
18	Porto intermodale Ravenna (Sapor) spa	62						62
19	Reggio children srl							
20	Rimini fiera spa	119	33					152
21	Società attracchi parmensi (Sap) srl in liquidazione							
22	Terme di Castrocaro spa							
23	Terme di Salsomaggiore e di Tabiano spa							
24	TPER spa	36	62		3.047			3.145
Totali		150.461	53.918	4	15.897	5.661	5.100	231.041

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

Tabella n. 59

Trasferimenti della Regione alle fondazioni - somme impegnate anno 2015			
			(in migliaia di euro)
n.	Denominazione	Tasferimenti correnti	Acquisto di beni e servizi
1	Emilia Romagna teatro Fondazione teatro stabile pubblico regionale	2.000	
2	Fondazione Arturo Toscanini	3.850	
3	Fondazione centro ricerche marine	250	123
4	Fondazione collegio europeo di Parma	50	
5	Fondazione emiliano-romagnola per le vittime dei reati	90	
6	Fondazione Flaminia		
7	Fondazione istituto sui trasporti e la logistica		6
8	Fondazione Italia-Cina	215	
9	Fondazione Marco Biagi	25	
10	Fondazione nazionale della danza	1.250	
11	Fondazione scuola di pace di Monte Sole	90	
12	Fondazione scuola interregionale di polizia locale	100	
13	Fondazione teatro comunale di Bologna	2.900	
Totali		10.820	129

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

Tabella n. 60

Trasferimenti della Regione alle agenzie, aziende e istituti regionali - somme impegnate anno 2015								
							(in migliaia di euro)	
n.	Denominazione	Tasferimenti correnti	Acquisto di beni e servizi	Altre spese correnti	Contributi agli investimenti	Investimenti fissi	Acquisizione di partecipazioni e conferimenti di capitale	Totali
1	Agenzia regionale di protezione civile	5.336			47.639			52.975
2	Agrea Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura	1.100			1.850			2.950
3	Aipo Agenzia interregionale fiume Po	110	860			166		1.136
4	Arpa Agenzia regionale prevenzione e ambiente dell'Emilia-Romagna	59.700	1.581	0	2.095	240		63.616
5	Er.go Azienda regionale per il diritto agli studi superiori dell'Emilia-Romagna	73.829			234			74.063
6	Ibc - Istituto per i beni artistici, culturali e naturali della Regione Emilia-Romagna	4.914						4.914
7	Intercent-er Agenzia regionale per lo sviluppo dei mercati telematici	1.600						1.600
8	Centro residenziale Ca' Malanca							
9	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Modena		90					90
10	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Parma		52					52
11	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Piacenza		44					44
12	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Reggio Emilia		44					44
Totali		146.589	2.671	0	51.818	406	0	201.484

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

11.6 I risultati economici negli organismi partecipati

Le tabelle seguenti offrono un quadro sintetico dei risultati d'esercizio conseguiti negli ultimi tre anni; per quanto riguarda gli enti pubblici trattandosi di soggetti in contabilità finanziaria (ad esclusione di Arpa) il risultato è espresso in termini di avanzo/disavanzo.

Nei tempi di predisposizione della presente relazione, per alcuni organismi non sono stati resi disponibili i dati relativi all'esercizio 2015, come risulta dalle tabelle elaborate.

Tabella n. 61

Società partecipate - Risultato d'esercizio				
n.	Denominazione	Risultato d'esercizio		
		2013	2014	2015
1	Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna spa	2.253.251	6.576.515	6.548.481
2	Apt servizi srl	10.324	16.237	1.182
3	Aster scpa	773	1.445	3.303
4	Banca popolare etica - Società cooperativa per azioni	1.327.789	3.187.558	758.049
5	Bolognafiere spa	1.148.815	1.309.594	Dato non disponibile
6	Centro agro-alimentare e logistica (Cal) srl	-593.480	-712.253	95.857
7	Centro agro - alimentare di Bologna scpa	532.131	1.035.979	209.775
8	Centro agro-alimentare riminese spa	-37.736	-125.109	-149.774
9	Cup 2000 spa	50.582	256.425	732.064
10	Emilia-Romagna valorizzazione economica territorio (Ervet) spa	1.131	59.940	105.877
11	Ferrovie Emilia Romagna srl	224.984	212.392	238.041
12	Fiere di Parma spa	-2.709.838	4.455.770	-664.809
13	Finanziaria Bologna metropolitana spa	47.729	1.713	15.457
14	Irst srl		125.115	3.873.962
15	Infrastrutture fluviali srl	7.440	-15.405	-21.160
16	Lepida spa	208.798	339.909	184.920
17	Nuova quasco srl *	1.440		
18	Piacenza expo spa	-704.817	18.199	-440.311
19	Porto intermodale Ravenna (Sapir) spa	5.038.814	5.715.939	Dato non disponibile
20	Reggio children srl	19	8.983	87.658
21	Rimini fiera spa	371.144	2.984.288	3.943.494
22	Società attracchi parmensi (Sap) srl in liquidazione**	-2.747	-1.180	-1.787
23	Società consortile idrovie padane srl in liquidazione ***	-1.464		
24	Terme di Castrocaro spa	-399.911	229.133	Dato non disponibile
25	Terme di Salsomaggiore e di Tabiano spa	-2.428.299	-3.416.575	Dato non disponibile
26	TPER spa	247.124	2.612.673	Dato non disponibile

*incorporata in Ervet S.p.a. il 22/12/2014; **in data 28/12/2015 è stato approvato il bilancio finale di liquidazione *** cessata a seguito della chiusura della procedura di liquidazione il 05/11/2013

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

Tabella n. 62

Fondazioni - Risultato d'esercizio				
(valori in euro)				
n.	Denominazione	Risultato d'esercizio		
		2013	2014	2015
1	Emilia Romagna teatro Fondazione teatro stabile pubblico regionale	-95.706,00	-160.152,00	-63.875,00
2	Fondazione Arturo Toscanini	48.020,00	73.382,00	118.887,00
3	Fondazione centro ricerche marine	4.767,00	7.502,00	-57.109,00
4	Fondazione collegio europeo di Parma*	22.023,00	178.731,00	
5	Fondazione emiliano-romagnola per le vittime dei reati	-72.834,11	-31.418,83	Dato non disponibile
6	Fondazione Flaminia	610,00	-130.475,00	-116.310,00
7	Fondazione istituto sui trasporti e la logistica	2.545,40	11.220,42	1.068,00
8	Fondazione Italia-Cina	438.047,00	-47.587,00	117.223,00
9	Fondazione Marco Biagi	-35.735,00	37.378,00	866,00
10	Fondazione nazionale della danza	-105.580,00	20.255,00	15.229,00
11	Fondazione scuola di pace di Monte Sole	18.343,00	-5.972,00	Dato non disponibile
12	Fondazione scuola interregionale di polizia locale	38.345,00	36.588,00	7.128,00
13	Fondazione teatro comunale di Bologna	-2.752.150,00	-1.025.599,00	Dato non disponibile

La fondazione adotta un bilancio il cui arco temporale non coincide con l'anno solare e si estende dal 1 luglio al 30 giugno di ogni anno.

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

Tabella n. 63

Agenzie, aziende e istituti regionali - Risultato d'esercizio				
(valori in euro)				
n.	Denominazione	Risultato d'esercizio*		
		2013	2014	2015
1	Agenzia regionale di protezione civile	17.403.138,15	16.004.795,00	Dato non disponibile
2	Agrea Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura	228.591,80	267.050,88	Dato non disponibile
3	Aipo Agenzia interregionale fiume Po	58.428.887,03	62.330.356,80	118.178.176,84
4	Arpa Agenzia regionale prevenzione e ambiente dell'Emilia-Romagna	2.678.913,15	4.068.244,75	3.909.152,61
5	Er.go Azienda regionale per il diritto agli studi superiori dell'Emilia-Romagna	2.632.081,58	2.701.200,95	Dato non disponibile
6	Ibc - Istituto per i beni artistici, culturali e naturali della Regione Emilia-Romagna	2.908.616,49	2.448.971,14	1.918.919,71
7	Intercent-er Agenzia regionale per lo sviluppo dei mercati telematici	950.173,06	774.518,99	1.135.398,49
8	Centro residenziale Ca' Malanca	337,00	2.855,66	3.409,25
9	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Modena	471.299,74	406.633,87	427.194,96
10	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Parma	289.683,02	376.355,60	396.547,56
11	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Piacenza	380.654,27	400.886,00	401.317,35
12	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Reggio Emilia	607.697,74	683.935,35	671.343,73

* Tutti gli enti ad esclusione di Arpa sono in contabilità finanziaria, il risultato d'esercizio è pertanto in termini di avanzo/disavanzo

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

In particolare, la Sezione prende atto del rilievo effettuato dal Collegio dei revisori dei conti nel verbale n.9 del 23 maggio 2016 recante il parere del Collegio sulla proposta di delibera di rendiconto generale dell'Ente per l'esercizio finanziario 2015, laddove si *“ritiene che le partecipate debbano fornire tempestivamente i bilanci approvati dall'assemblea dei soci per mettere in condizione il Collegio di relazionare sin nel parere al consuntivo dell'Ente”*.

E', poi, opportuna per le società partecipate più rilevanti – come anche sollecitato dal Collegio dei revisori dei conti - l'introduzione di un sistema di *“flash report”* trimestrali afferenti i costi ed i ricavi raffrontati al budget, evidenziandone gli scostamenti e le relative motivazioni.

Infine, per quanto riguarda la società Terme di Salsomaggiore e Tabiano spa, che si è avvalsa del maggior termine previsto dall'art.2364 del codice civile per l'approvazione del bilancio, dal parere del Collegio dei revisori risulta che l'organismo ha proceduto con l'affitto di rami d'azienda, al fine di conservare il patrimonio ed evitare perdite di gestione e di posti di lavoro. La Sezione osserva, peraltro, che resta direttamente in capo alla società la gestione delle miniere e di un centro benessere, con il relativo rischio d'impresa.

Dallo stesso parere si evince che, al fine di soddisfare i creditori nell'ambito di una proposta di concordato preventivo soggetta al vaglio degli stessi, è prevista l'alienazione dei beni aziendali, allo stato in affitto. Il *“ramo miniere”* rimarrebbe di proprietà pubblica, mentre il centro benessere verrebbe dato in gestione, visti i rilevanti costi dello stabilimento.

In conclusione, in merito a quanto sinteticamente richiamato la Sezione rileva le numerose incognite che ancora incombono sulla soluzione delle criticità afferenti l'organismo societario in questione, per cui risulta di non facile adempimento quanto programmato nel piano di razionalizzazione approvato con delibera di Giunta regionale n.514/2016 e che prevede l'avvio dell'alienazione della partecipazione detenuta entro il 31 dicembre 2016.

12 LA SPESA DEL PERSONALE

12.1 Premessa

Il presente capitolo è dedicato alla verifica del rispetto da parte della Regione delle disposizioni in materia di spesa per il personale in vigore nel 2015.

In relazione alle nuove assunzioni di personale a tempo indeterminato, si segnala che nel 2015, oltre all'applicazione dell'articolo 3 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, in legge 11 agosto 2014, n. 114, importanti novità sono state introdotte dall'articolo 1, comma 424, legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge stabilità 2015).

Nel 2015 è stato richiesto agli enti territoriali il rispetto di due diversi regimi di vincoli assunzionali.

Il primo trova il suo fondamento normativo nell'articolo 3, comma 5, d.l. cit. il quale prevede che le nuove assunzioni di personale possono essere disposte nei limiti di una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. Il comma 5-quater stabilisce un regime di maggior favore per i cd. "enti virtuosi" (i.e. enti per i quali l'incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente è pari o inferiore al 25 per cento) i quali possono procedere ad assunzioni a tempo indeterminato nel limite del 100 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente. A decorrere dal 2015, è inoltre consentito agli enti territoriali di cumulare le risorse destinate alle assunzioni per un arco non superiore a tre anni, purché ciò avvenga nel rispetto della programmazione del fabbisogno del personale e di quella finanziaria e contabile. Come precisato dalla Sezione delle autonomie nella deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG, il riferimento al "triennio precedente" inserito dall'articolo 4, comma 3, d.l. 78/2015, che ha integrato l'art. 3, comma 5, d.l. 90/2014 è da intendersi in senso dinamico, con scorrimento e calcolo dei resti a ritroso, rispetto all'anno in cui si intendono effettuare le assunzioni.

Il secondo gruppo di vincoli è quello introdotto dall'articolo 1, comma 424, l. n. 190/2014, disposizione ai sensi della quale la capacità assunzionale del 2015, rappresentata dalla spesa per le cessazioni di personale del 2014, deve essere interamente destinata all'assunzione di vincitori di concorsi o alla ricollocazione del personale delle province.

Rimangono applicabili nel 2015 anche le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557-bis, ter e quater della legge n. 27 dicembre 2006, n. 266 che prevedono un vincolo di contenimento della spesa di personale da calcolare rispetto alla spesa corrente, l'articolo 11, comma 3, d.l. 90/2014 che prevede per la dirigenza regionale e per quella professionale, tecnica ed amministrativa degli enti e delle aziende del Servizio sanitario nazionale la possibilità di conferire incarichi dirigenziali a personale estraneo all'amministrazione nei limiti del 10 per cento della dotazione organica del personale con ruolo dirigenziale.

L'articolo 1, comma 456, l. 147/2013 (legge stabilità 2014) stabilisce che anche nel 2015 le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio del personale dipendente devono essere decurtate degli importi pari alla riduzione operate nel periodo 2011-2014.

Per le assunzioni di personale a tempo determinato, l'articolo 9, comma 28, d.l. 78/2010 e s.m.i. costituisce principio generale di coordinamento della finanza pubblica al quale le Regioni sono chiamate ad adeguarsi.

12.2 La consistenza

L'articolo 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.

Nel 2015 la dotazione organica complessiva del personale non dirigenziale e dirigenziale della Giunta e dell'Assemblea legislativa, che è rappresentata nella tabella che segue, non ha subito variazione rispetto al 2014 ed è pari a 3293 unità.

Tabella n. 64

DOTAZIONE ORGANICA COMPLESSIVA DELLA GIUNTA E DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA			
ORGANICO	GIUNTA REGIONALE	ASSEMBLEA REGIONALE	TOTALE
COMPARTO	2.901	200	3.101
DIRIGENTI	183	9	192
TOTALE	3.084	209	3.293

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

Il personale effettivo⁵⁵ presso la Regione nel 2015 è pari complessivamente a 2856 unità; rispetto alla dotazione organica complessiva (pari a 3293 unità) il personale in servizio presso la Regione al 31.12.2015 rappresenta, in termini percentuali, l'86,73%.

⁵⁵ Dal totale vengono sottratti sia il personale in aspettativa, i comandi ed i distacchi in uscita e sommati i comandi in entrata.

CONSISTENZA DEL PERSONALE - TRIENNIO 2013-2015											
CONSISTENZA AL 31 DICEMBRE 2013											
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. c/o 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	9				4		13		9	
B (ex V qf)	377	247	13			40		300		260	
C	1.121	800	64	7	4	30	59	964		927	
D (ex VII qf)	894	744	48	4	20	24	19	859	15	846	
D (ex VIII qf)	689	492	36	9	47	18	41	643	11	627	
DIRIGENTI	213	89		3			5	42	139	26	
DIR. GEN.								10	10	10	
TOTALE	3.312	2.381	161	23	71	121	171	2.928	52	2.836	
Personale contrattista (giornalisti) al 31.12.2013							31				
CONSISTENZA AL 31 DICEMBRE 2014											
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. c/o 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	9				4		13		9	
B (ex V qf)	377	244	10			37		291		254	
C	1.121	799	67	5	4	29	70	974		940	
D (ex VII qf)	894	747	46	2	19	22	16	852	10	838	
D (ex VIII qf)	691	500	32	7	47	17	29	632	11	619	
DIRIGENTI	192	83		2			5	127	27	147	
DIR. GEN.								11	11	11	
TOTALE	3.293	2.382	155	16	70	114	163	2.900	48	2.818	
Personale contrattista (giornalisti) al 31.12.2014							31				
CONSISTENZA AL 31 DICEMBRE 2015											
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. c/o 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	7				4		11	1	8	
B (ex V qf)	377	230	13			32	14	289	1	258	
C	1.121	822	70	1	3	27	147	1.070	2	1.044	
D (ex VII qf)	894	748	43	3	6	19	16	835	9	822	
D (ex VIII qf)	691	498	28	4	23	14	24	591	13	586	
DIRIGENTI	192	81		2			3	111	21	127	
DIR. GEN.								11	11	11	
TOTALE	3.293	2.386	154	10	32	99	237	2.918	47	2.856	
Personale contrattista (giornalisti) al 31.12.2015							32				

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

12.3 La dirigenza regionale

Secondo la disposizione contenuta nell'articolo 38 della legge regionale n. 43/2001, la funzione dirigenziale è articolata in un'unica qualifica, anche se diverse sono le figure presenti nell'ambito dell'ordinamento regionale.

In posizione apicale si trovano i direttori generali, i quali, per espressa previsione legislativa (cfr. art. 43, comma 3 bis, l.r. cit.), non fanno parte della dotazione organica.

L'incarico può essere conferito dalla Giunta sia a personale appartenente ai ruoli della dirigenza regionale, dotato di professionalità, capacità ed attitudine adeguate alle funzioni da svolgere (art. 43, comma 1, l.r. cit.), sia a persone estranee all'Amministrazione regionale (art. 43, comma 2, l.r. cit.). L'incarico viene conferito per chiamata diretta, con contratto di diritto privato a tempo determinato, per un periodo non superiore a cinque anni non rinnovabile.

Nel 2015, come si ricava dalla tabella n. 2, il numero dei direttori generali resta invariato rispetto al 2014 (11 unità).

Altre figure dirigenziali presenti nell'ordinamento regionale sono i dirigenti a supporto degli organi politici previsti dall'art. 63 dello Statuto regionale. Tale figura dirigenziale ha registrato una diminuzione rispetto al 2014, passando da 12 unità nel 2014 a 5 unità nel 2015.

Infine, a capo dei vari Servizi che compongono le Direzioni generali, sono posti i dirigenti, il cui incarico può essere conferito con contratto a tempo indeterminato e, nel rispetto della disposizione contenuta nell'articolo 18 l.r. 43/2011, anche con contratto a tempo determinato.

Nel 2015, i dirigenti ex art. 18, l.r. 43/2001 sono stati pari a 16 unità.

12.3.1 I dirigenti a tempo determinato

A parte gli incarichi di direttore generale che vengono sempre conferiti con contratto di lavoro a tempo determinato (cfr. art. 43 l.r. 43/2001), possono essere conferiti con tale tipologia contrattuale anche gli incarichi di responsabile dei servizi (art. 18 l.r. 43/2001), quelli di direttore di Agenzia e Istituto, quelli a supporto degli organi politici ex art. 63 St. regionale.

In sede istruttoria sono stati chiesti alla Regione elementi informativi su:

a) numero dei dirigenti a tempo determinato in servizio nel 2015 e quelli eventualmente assunti nel predetto esercizio, distinguendo tra le varie tipologie previste dalla normativa regionale (dirigenti titolari di servizi regionali ex art. 18 l.r. 43/2001; direttori generali ex art. 43 l.r. 43/2001; dirigenti di uffici di staff ex art. 63 Statuto regionale; direttori di enti regionali);

b) avvio e stato attuale delle procedure di selezione dei nuovi dirigenti a tempo determinato conseguenti alla prima applicazione dell'articolo 18 l.r. n. 43/01, come modificato dall'articolo 13 della l.r. 2/15;

c) rispetto della disposizione contenuta nell'articolo 5, comma 9, d.l. n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012, come modificato dall'articolo 6 del d.l. n. 90/2014 convertito con legge n. 114/2014 e dall'articolo 17, comma 3, della l. n. 124/2013.

Come si ricava dalla tabella che segue, nel 2015, i dirigenti con contratto di lavoro a tempo determinato sono stati in totale 36, di cui 16 ex art. 18 l.r. 43/2001, 5 Direttori di Istituto⁵⁶, 4 unità ex art. 63 Statuto regionale.

Tabella n. 66

DIRIGENTI ASSUNTI A TEMPO DETERMINATO	
ORGANICO	N.
Dirigenti a Tempo Determinato ART.18 LR 43/2001	16
Dirigenti e Personale con trattamento equiparato a dirigenti a Tempo Determinato ART. 63 Statuto	5
Direttori di Agenzia/istituto regionali (specifiche leggi istitutive di ciascun Ente)	4
Direttori generali (ART. 43 LR 43/2001)	11
TOTALE	36

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

Come già rilevato nel giudizio di parificazione dell'esercizio 2014 (cfr. deliberazione 122/2015/PARI), la Regione ha adeguato il limite percentuale (10%) entro cui è possibile provvedere alla copertura dei posti di qualifica dirigenziale con contratto a tempo determinato, modificando l'articolo 18, comma 1, l.r. 43/2001 che prevedeva la percentuale del 15%. Considerato che la base per il calcolo della predetta percentuale è costituita dalla dotazione organica dirigenziale complessiva della Giunta e dell'Assemblea legislativa pari

⁵⁶ Si tratta dei direttori dell'IBACN (art. 9 l.r. 29/1995); dell'Agenzia regionale di protezione civile (art. 21 l.r. 21/2005); dell'INTERCENT-ER (art. 19 l.r. 11/2004) e di AGREa (art. 5 l.r. 21/2001).

a 192 unità, il numero massimo di incarichi dirigenziali con contratto a tempo determinato è di 19 unità. La Regione rispetta il predetto limite in quanto gli incarichi con contratto a tempo determinato da computare sono solo le 16 unità costituite dai dirigenti a tempo determinato ai sensi dell'articolo 18, l. r. 43/2001.

In relazione al punto sub b), la Regione ha rappresentato che le procedure di selezione di nuovi dirigenti ai sensi del comma 2 dell'art. 18 della l.r. 43/2001, così come modificato dalla l.r. 2/2015, sono state avviate nel mese di novembre 2015 per 13 posizioni dirigenziali (responsabili di servizio e *professional*), che si sono concluse tra il mese di gennaio e febbraio 2016 e che gli incarichi sono stati conferiti nel mese di febbraio 2016 (12 incarichi con decorrenza 01/02/2016 e 1 incarico con decorrenza 16/02/2016).

Nel mese di dicembre 2015 è stata inoltre avviata la selezione per l'assunzione del Direttore dell'Agenzia Regionale per il Lavoro. Nelle more dell'adozione di una disciplina generale per la nomina dei Direttori Generali e dei Direttori di Agenzia, che uniformi quanto finora normato nelle singole leggi istitutive, è stata applicata la Direttiva per l'assunzione di dirigenti ai sensi dell'art. 18 l.r. 43/2001. La procedura si è conclusa nel mese di gennaio 2016 con la nomina del nuovo direttore con decorrenza 01/02/2016 (DGR n. 79/2016).

Riguardo al punto sub c), la Regione ha rappresentato che nel 2015 sono stati conferiti solo due incarichi a personale in quiescenza, nel pieno rispetto dell'articolo 6, d.l. 90/2014 in quanto si tratta di incarichi gratuiti.

12.4 Il rispetto dei vincoli in materia di personale

Ai fini della verifica del rispetto da parte della Regione dei vincoli di spesa ed assunzionali gravanti nel 2015 sulle amministrazioni pubbliche e, in particolare, su quelle regionali, si richiamano le seguenti disposizioni legislative nazionali.

12.4.1 I vincoli alla spesa di personale

Un primo vincolo di spesa è quello contenuto nell'articolo 1, commi 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 interno, tra i quali sono ricomprese le regioni, il contenimento della dinamica retributiva ed

occupazionale con interventi che consentano: a) la riduzione della 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) la razionalizzazione e lo snellimento delle strutture burocratiche-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico; c) il 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 nuovo personale).

L'articolo 3, comma 5-bis, d.l. n.90/2014 ha aggiunto all'articolo 1 della legge n. 296/2006 il comma 557-quater secondo cui "Ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014, gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale del fabbisogno di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione".

Sull'interpretazione di tale criterio di computo è intervenuta la Sezione delle autonomie che, mediante la deliberazione 25/SEZAUT/2014/QMIG, ha stabilito che il triennio cui fare riferimento è il 2011-2013 e che deve essere inteso come parametro temporale fisso e non più come valore dinamico.

La Sezione delle autonomie, con deliberazione 16/SEZAUT/2016/QMIG, ha ribadito la permanenza a carico degli enti territoriali dell'obbligo di riduzione di cui all'articolo 1, comma 557, l. n. 296/2006, secondo il parametro individuato dal comma 557-quater, anche a seguito della novella legislativa di cui al d.lgs. n. 118/2011 sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, enti locali e loro organismi che ha

modificato le modalità di contabilizzazione di fatti gestionali. La Sezione ha precisato che, ai fini della verifica della diminuzione del rapporto di incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente, in mancanza di norme espresse, non è consentito operare sul denominatore del rapporto neutralizzando o sterilizzando alcune voci di spesa e che il passaggio al nuovo sistema della contabilità armonizzata ai fini di una corretta imputazione della spesa per il personale è compiutamente disciplinato nel principio contabile di cui all'allegato n. 4/2 al d.lgs.118/2011.

12.5 I vincoli assunzionali

Nel 2015 gli enti territoriali sono chiamati a rispettare due diversi regimi di vincoli assunzionali: il primo è quello disciplinato dall'articolo 3, commi 5 e 5-quater, d.l. 90/2014, il secondo è quello previsto dall'articolo 1, comma 424, l. n. 190/2014.

L'articolo 3, comma 5, d.l. cit. stabilisce che le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno, nel biennio 2014-2015, possono assumere personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente⁵⁷. Il comma 5-quater del medesimo articolo ha inoltre stabilito che gli enti territoriali nei quali il rapporto di incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente è pari o inferiore al 25% possono procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, nel 2015, nel limite del 100% della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente.

Va, infine, ricordato che l'articolo 76, comma 7, d.l. n. 112/2008 è stato abrogato.

Il secondo regime di vincoli assunzionali è quello introdotto dall'articolo 1, comma 424, l. n. 190/2014.

Tale disposizione prevede che le regioni e gli enti locali, per il 2015 ed il 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, a due precise finalità: a) immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della legge di stabilità (1 gennaio 2015); b) ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatari dei processi di mobilità. E', inoltre, stabilito che la restante

⁵⁷ La percentuale per le facoltà assunzionali degli enti territoriali è fissata all'80% negli anni 2016 e 2017 e al 100% a decorrere dal 2018.

percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015 deve essere destinata alla sola finalità della ricollocazione del personale in mobilità, salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario. Infine, fermi restando i vincoli del patto di stabilità interno e la sostenibilità finanziaria e di bilancio dell'ente, le spese per il personale ricollocato non si calcolano ai fini del rispetto del tetto di spesa di cui all'articolo 1, comma 557, l. n. 296/2006.

Sull'interpretazione di tale disposizione è intervenuta la Sezione delle autonomie con le deliberazioni nn. 19/SEZAUT/2015/QMIG e 26/SEZAUT/2015/QMIG. Nella deliberazione n. 19, è stato precisato che l'articolo 1, comma 424, l. n. 190/2014 introduce, nel biennio 2015 e 2016, una disciplina particolare e derogatoria, rispetto a quella generale, per le assunzioni di personale a tempo indeterminato. La temporaneità di tale disciplina derogatoria è giustificata dall'esigenza di ricollocare il personale in mobilità delle città metropolitane e delle province le cui dotazioni organiche sono state ridotte ex art. 1, comma 421, l. 190/2014; completate le operazioni di riassorbimento è lo stesso legislatore che prevede la riespansione della disciplina ordinaria. Sono stati individuati due diversi plafond da destinare alle assunzioni di personale a tempo indeterminato da parte delle regioni e degli enti locali: il primo, utilizzabile indistintamente per le assunzioni di vincitori di concorso e per la ricollocazione di personale soprannumerario, è quantificato nel 60 per cento dei risparmi di spesa destinabili a nuove assunzioni nel 2015; il secondo, utilizzabile esclusivamente per la ricollocazione del personale soprannumerario, è quantificato nel restante 40% dei risparmi di spesa destinabili a nuove assunzioni nel 2015. E' stato, inoltre, precisato che l'ambito di operatività della disposizione in esame non va limitato alla sola ricollocazione del personale soprannumerario della provincia di appartenenza, ma alla completa ricollocazione del personale soprannumerario senza alcuna limitazione geografica.

Nella deliberazione n. 26/SEZAUT/2015/QMIG, la Sezione delle autonomie ha chiarito che le regioni e gli enti locali, nel 2015 e 2016, possono continuare ad effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato non vincolate dalle disposizioni del comma 424 utilizzando la capacità assunzionale del 2014 derivante dalle cessazioni di personale nel triennio 2011-2013; viceversa la capacità assunzionale del 2015 e 2016 deve essere destinata alle finalità previste dall'articolo 1, comma 424, l. cit.

12.6 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 e del neo introdotto 557-quater, l. n. 296/2006, è stato chiesto alla Regione di fornire i dati relativi agli impegni di spesa per il personale relativi al 2015 e quelli relativi alla media di tale tipologia di spesa nel triennio 2011-2013 (tabella n. 67).

Tabella n. 67

Aggregato di spesa del personale - impegni 2011 - 2013 Rispetto del limite dell'art. 1 co 557 quater - L. 296/2006					
(importi in euro)					
	2011	2012	2013	media 2011/2013	2015
Retribuzioni lorde al personale dipendente con contratto a tempo indeterminato e a tempo determinato (inclusi comandati in entrata e dirigenti esterni)	153.753.101,99	151.999.098,97	148.403.091,81	151.385.097,59	140.015.978,26
Spese per collaborazioni coordinate e continuative	1.143.637,51	1.342.500,50	1.060.377,66	1.182.171,89	852.033,74
Spese per incarichi a dirigenti esterni	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Somministrazione di lavoro					
Spese per personale utilizzato, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo alla regione					
TOTALE	154.896.739,50	153.341.599,47	149.463.469,47	152.567.269,48	140.868.012,00

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

Dai dati riportati in tabella si ricava che la spesa per il personale impegnata nel 2015, pari ad euro 140,87 mln di euro, è inferiore alla media del triennio 2011-2013, pari ad euro 152,57 mln di euro.

La Regione ha precisato che i dati forniti comprendono le retribuzioni lorde del personale dipendente con contratto a tempo determinato ed indeterminato (inclusi i comandati in entrata), gli oneri riflessi a carico del datore di lavoro per contributi obbligatori, gli assegni per il nucleo familiare e le somme rimborsate ad altre amministrazioni per il personale in posizione di comando.

12.7 L'incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente

Nonostante l'articolo 76, comma 7, d.l. n. 112/2008 sia stato abrogato ad opera dell'articolo 3, comma 5, d.l. n. 90/2014, il rapporto di incidenza tra la spesa del personale

sulla spesa corrente continua ad essere un indicatore rilevante per le nuove assunzioni di personale da parte degli enti territoriali “virtuosi”⁵⁸.

Come già indicato nel paragrafo 2 di questo capitolo, la regola generale è quella secondo la quale, nel 2015, le assunzioni di nuovo personale con contratto a tempo indeterminato possono essere disposte “nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell’anno precedente” (cfr. art. 3, comma 5, d.l. 90/2014). Ma gli enti nei quali il rapporto di incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente è pari o inferiore al 25% (cd. enti virtuosi) possono procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, nel 2015, nel limite del 100% della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell’anno precedente.

Nella tabella n. 68 sono riportati, nel triennio 2013-2015, i rapporti di incidenza della spesa di personale⁵⁹ sulla spesa corrente. Nel 2015 il valore di tale indicatore è pari al 10,42%.

Tabella n. 68

Spesa del personale - Impegni di spesa						
(importi in euro)						
Descrizione	2013		2014		2015	
	Impegni	Incidenza spesa del personale	Impegni	Incidenza spesa del personale	Impegni	Incidenza spesa del personale
Spesa corrente	1.365.635.419,36		1.240.084.214,84		1.464.267.194,61	
Spesa del personale (*)	161.653.175,59	11,84	160.219.599,09	12,92	152.645.089,37	10,42

(*) l'importo comprende spese del personale + buoni pasto + IRAP + COCOCO + LSU

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

12.8 Il rispetto delle disposizioni in materia di turn over

Come già ricordato nel paragrafo 5 del presente capitolo, i vincoli alle nuove assunzioni di personale da parte degli enti territoriali sono stati modificati da parte del decreto-legge n. 90/2014.

⁵⁸ Cfr. Sezione autonomie, deliberazione 16/SEZAUT/2015/FRG – “La spesa per il personale degli enti territoriali”. La Sezione ha precisato che, pur a seguito dell’abrogazione dell’articolo 76, comma 7, d.l. 112/2008, rimane fermo l’obbligo di riduzione del rapporto di incidenza percentuale previsto, in via generale, dall’articolo 1, comma 557, l. n. 296/2006.

⁵⁹ L’aggregato comprende anche i buoni pasto, l’Irap, i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, i lavoratori socialmente utili.

L'articolo 3, comma 5, d.l. cit. prevede che le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno possono assumere personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente.

Il comma 5 *quater* del medesimo articolo ha introdotto una disciplina di maggior favore per gli enti nei quali il rapporto di incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente è pari o inferiore al 25%: tali enti, a decorrere dal 2015, possono assumere personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato nel limite del 100% della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente.

Sull'interpretazione di tali disposizioni e sulla possibilità dell'utilizzazione dei "resti" degli esercizi precedenti, è intervenuta la Sezione delle autonomie con deliberazione n. 28/SEZAUT/QMIG, la quale ha precisato che il 2014 segna l'anno di cesura tra la vecchia regolamentazione in materia di limiti alle assunzioni di personale e la nuova regolamentazione, e che dal 2015, in poi, in sede di programmazione del fabbisogno del personale e finanziaria, si potrà tenere conto delle cessazioni prevedibili nell'arco di un triennio. Da ultimo è intervenuto il decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante "Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali", convertito in legge 6 agosto 2015, n. 125, il quale, all'articolo 4, comma 3, ha previsto che "*è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente*".

Il non elevato rapporto di incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente registrato nel 2015 (10,42) ha consentito alla Regione di poter applicare la disposizione contenuta nell'articolo 3, comma 5 *quater*, d.l. n. 90/2014.

Nel 2015 la Regione ha assunto, con contratto a tempo indeterminato, 9 unità di personale (5 cat. C e 4 cat. D) la cui spesa complessiva ammonta ad euro 373.758.

Come meglio chiarito nel corso dell'audizione del 17 giugno 2016, l'intera capacità assunzionale utilizzabile nel 2015 (derivante dalle cessazioni anni 2013 e resti esercizi precedenti) era pari ad euro 898.254,03, di cui però era stata programmata l'utilizzazione solo di euro 445.017,38. L'ammontare complessivo dei residui non utilizzati nel 2015 e in anni precedenti è pari ad euro 524.496,03⁶⁰.

⁶⁰ Tale importo è costituito dalla sommatoria di euro 453.236,65 (residuo anno 2014 non utilizzato) e euro 71.25938 (residuo anni precedenti non utilizzati).

In relazione al rispetto dell'articolo 1, comma 424, n. 190/2014 e alla ricollocazione del personale delle province e città metropolitana, la Regione ha precisato che la capacità assunzionale 2015⁶¹ è stata interamente destinata all'assunzione del personale delle province e città metropolitana, ma che nell'esercizio 2015 non è stato assunto alcun impegno di spesa in quanto nel predetto esercizio sono state definite le procedure legislative (approvazione della legge di riordino istituzionale l.r. n. 13/2015) ed amministrative (approvazione degli elenchi di personale delle province e della città metropolitana di Bologna da ricollocare-DGR 1645 e 1910 del 2015) per consentire l'effettivo trasferimento nei ruoli della Regione di 963 unità e in quelli dell'ente controllato Arpa di 248 unità. La decorrenza dei trasferimenti è stata prevista dal 1° gennaio 2016.

12.9 La contrattazione decentrata

L'articolo 1, comma 456, l. n. 147/2013 (legge di stabilità per il 2014) ha previsto che, a decorrere dal 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio devono essere decurtate di un importo pari alle riduzioni operate nel periodo 2011 – 2014⁶².

Nelle delibere di Giunta contenenti la quantificazione delle risorse per il trattamento accessorio del personale dirigenziale e del comparto per il 2015, le riduzioni per le cessazioni di personale ammontano, rispettivamente, ad euro 193.513,17 e ad euro 355.258,86⁶³.

12.9.1 1. Il trattamento accessorio del personale dirigenziale

Con deliberazione di Giunta n. 2151 del 21 dicembre 2015 sono state quantificate le risorse per il finanziamento del trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale ed è stata autorizzata la sottoscrizione del conseguente contratto collettivo decentrato integrativo.

⁶¹ La capacità assunzionale 2015, pari a 3.399.567,53, è costituita dalla sommatoria tra il 100% delle cessazioni anno 2014 (pari ad euro 2.875071,51) e i residui non utilizzati degli esercizi precedenti (euro 524.496,03).

⁶² La Regione, nel corso dell'istruttoria, ha precisato che le decurtazioni relative al 2011 sono ricomprese in quelle del 2012.

⁶³ Nel corso dell'audizione del 17 giugno 2016 i rappresentanti della Regione hanno precisato che le riduzioni del fondo del comparto per la quota relativa alle risorse fisse ammontano ad euro 110.975 e per la quota relativa alle risorse variabili ammontano ad euro 224.284.

Nella tabella di seguito riportata si evidenzia la composizione del Fondo, così come quantificato dalla delibera su richiamata; le risorse disponibili ammontano complessivamente ad euro 7,22 mln.

Tabella n. 69

FONDO DIRIGENTI			
(importi in euro)			
Quantificazione delle risorse per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato dirigenziale anno 2015	GIUNTA REGIONALE	ASSEMBLEA LEGISLATIVA	TOTALE
TOTALE GENERALE RISORSE	6.905.273,03	320.438,49	7.225.711,52
RESIDUO ANNO 2009	1.283.977,64	0	1.283.977,64
TOTALE GENERALE RISORSE COMPRESO RESIDUO 2009	8.189.250,67	320.438,49	8.509.689,16
Riduzione delle risorse relative al residuo annuo 2009	1.283.977,64	0	1.283.977,64
Ulteriore riduzione risorse relativa al residuo anno 2010	186.000,00	0	186.000,00
C.C.N.L. 12/02/2002, art. 1, comma 3, lett. e)	427.557,90	19.820,10	447.378,00
TOTALE	6.291.715,13	300.618,39	6.592.333,52
RIDUZIONI art. 1 c. 456 L. 147/2013 (Legge di stabilità 2014)	-176.188,71	-17.324,36	-193.513,07
TOTALE RISORSE ANNO 2015	6.115.526,42	283.294,03	6.398.820,45
		<i>omnicomprensività anno 2010</i>	<i>-1.308,80</i>
		<i>omnicomprensività anno 2015</i>	<i>25.378,84</i>
		<i>Residuo anno 2014</i>	<i>793.907,64</i>
		Totale risorse per la retribuzione di posizione e risultato anno 2015	7.216.798,13

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

Il contratto decentrato per il personale dirigenziale è stato sottoscritto il 22 dicembre 2015 tra i rappresentanti della Regione (Direttore generale della Direzione generale organizzazione, Personale, Sistemi informativi e Telematica per la Giunta e Direttore Generale della Direzione Generale dell'Assemblea legislativa regionale per l'Assemblea) e i rappresentanti sindacali del personale dirigenziale.

Le materie trattate nel CCDI sono state: a) la ripartizione del fondo fra la retribuzione di posizione e di risultato; b) la conciliazione in sede sindacale: modifica della procedura.

L'articolo 1 del CCDI del 22 dicembre 2015 ha previsto la seguente ripartizione delle risorse da destinare al trattamento accessorio del personale dirigenziale, costituito dalla retribuzione di posizione e da quella di risultato come riportato nella tabella che segue.

Tabella n. 70

Ripartizione risorse per trattamento accessorio presonale dirigenziale	
(importi in euro)	
Disponibilità 2015	7.216.798,13
Retribuzione di posizione	4.890.926,83
Retribuzione di risultato	1.722.672,50
TOTALE	6.613.599,33
La spesa prevista erode parte del residuo anni precedenti per un ammontare pari a	190.708,84
Residuo ad anni successivi	603.198,80

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

Nel 2015 su un totale di risorse destinate alla CCDI pari ad euro 7,22 mln di euro, in sede di contrattazione integrativa, sono stati destinati al trattamento accessorio 6,62 mln di euro. Dalla relazione illustrativa al contratto integrativo del 3 dicembre 2015 si evince che le risorse per la retribuzione di posizione non sono disponibili alla contrattazione integrativa, mentre la differenza tra il totale delle disponibilità e il totale della spesa per retribuzione di posizione costituisce la somma disponibile alla contrattazione integrativa. La spesa prevista per il 2015 erode parte dei residui da anni precedenti per un ammontare pari ad euro 190.708,84.

Dalla contrattazione è escluso l'importo di euro 16.747 che si riferisce alle somme erogate a titolo di incentivo alla progettazione, ma non ai compensi professionali agli avvocati che, nel 2015 non sono stati corrisposti. Il predetto importo non è stato riportato nella delibera 2151/2015 in quanto vincolato ai singoli dipendenti, non soggetto a contrattazione e la cui quantificazione è possibile solo a posteriori sulla base dell'effettiva liquidazione.

12.9.2 Il trattamento accessorio del personale del comparto

Le risorse per il trattamento accessorio del personale del comparto sono state quantificate con diverse delibere di Giunta.

La quantificazione iniziale è stata operata con DGR n. 434 del 23 aprile 2015.

Il fondo è stato suddiviso tra risorse aventi carattere di certezza, stabilità e continuità, risorse aventi carattere di eventualità e variabilità e oneri a carico del bilancio. Tali somme ammontano complessivamente ad euro 23.463.085,10. A queste tre componenti sono stati sottratti gli importi relativi alle riduzioni previste dall'art. 1, comma 456, della Legge n. 147/2013, che ammontano ad euro 335.258,86.

Con delibera di Giunta n. 990 del 20 luglio 2015, il fondo, come costituito con la precedente delibera n. 434, è stato integrato con le somme *una tantum* pari ad euro 886.464,27.

Nella risposta istruttoria la Regione ha precisato che due sono le voci più rilevanti di incremento *una tantum*.

La prima riguarda le risorse necessarie a compensare i particolari orari di lavoro e la speciale attività svolta dal personale che ha gestito gli spazi regionali presso EXPO 2015. E' stato, inoltre, precisato che le risorse destinate alla predetta finalità non sono state completamente spese in quanto l'attività di EXPO è iniziata in ritardo per questioni relative alla disponibilità degli spazi e che l'importo non utilizzato pari ad euro 20.962,49 è stato considerato economia di bilancio.

La seconda voce riguarda i risparmi delle posizioni economiche organizzative 2011-2014 che, per effetto della disposizione di cui all'articolo 9, comma 21, d.l. 78/2010, non potevano essere riconosciute e corrisposte. A decorrere dal 1 gennaio 2015, la Regione ha provveduto a riconoscere, senza la corresponsione di arretrati, il valore economico della posizione raggiunta dai collaboratori in ragione delle progressioni economiche maturate nel periodo 2011-2013 (nel 2014 non sono state effettuate) ai soli fini giuridici. La Regione, ha, altresì, rappresentato che le risorse destinate a tale finalità erano state comunque imputate al fondo, senza essere distribuite. Nel trattamento economico dei dipendenti interessati era stata inserita una voce corrispondente alla progressione "virtuale" imputata al fondo e una trattenuta di pari importo.

All'esito di una verifica avente ad oggetto l'ammontare complessivo delle voci corrispondenti al trattamento delle posizioni economiche organizzative non erogate nel periodo 2011-2014, è stata rilevata una differenza tra quanto stanziato e quanto effettivamente imputato a fondo, pari ad euro 546.705,87, dovuta alla circostanza che la destinazione delle risorse sul fondo teneva conto del numero di collaboratori destinatari delle progressioni, senza tener conto delle particolari situazioni soggettive di alcuni dipendenti (part-time, congedi non retribuiti). Tale differenza è stata portata in aumento come residuo anni precedenti alle risorse relative al 2015.

Infine, con DGR 2151 del 21 dicembre 2015 sono state aggiunte le risorse erogate a titolo di risparmio ex art. 16 d.l. 98/2011, pari ad euro 316.370, che non erano state quantificate nella DGR n. 990/2015 in quanto, all'epoca della sua adozione (luglio 2015), era in corso la certificazione da parte dell'Organo di revisione della Regione.

Pertanto, il totale del fondo del personale del comparto - costituito dalle risorse quantificate nelle DGR 434, 990 e 2151 del 2015 - ammonta complessivamente ad euro 24.665.919,37. Nel predetto importo non sono ricomprese le somme relative alla incentivazione alla progettazione e quelle relative ai compensi professionali, ammontanti rispettivamente ad euro 345.908 e euro 21.147.

Tabella n. 71

FONDO COMPARTO - ANNO 2015			
(i rapporti in euro)			
Descrizione	Giunta Regionale	Assemblea Legislativa	TOTALE
Risorse aventi carattere di certezza, stabilità e continuità (DGR 434/2015)	21.045.159,35	1.431.423,71	22.476.583,06
Risorse aventi carattere di eventualità e variabilità (DGR 434/2015)	569.631,51	38.744,49	608.376,00
Oneri a carico bilancio per progressione economica e inadempienza di comparto (DGR 434/2015)	667.952,90	45.432,00	713.384,90
TOTALE GENERALE	22.282.743,76	1.515.600,20	23.798.343,96
Riduzioni art.1 c. 456 L. 147/2013 (Legge di stabilità 2014)	-316.280,41	-18.978,45	-335.258,86
TOTALE GENERALE ANNO 2015 (a)	21.966.463,35	1.496.621,75	23.463.085,10
RISORSE AGGIUNTIVE - UNA TANTUM 2015 delibera 990/2015:			
Disponibilità residuo straordinario			289.602,57
Dinieggi e omnicomprensività			8.905,83
Somme disponibili per Expo 2015			41.250,00
Risparmi P.E.U.			546.705,87
TOTALE RISORSE UNA TANTUM (b)			886.464,27
TOTALE GENERALE (a + b)			24.349.549,37
Quota in legge alla cui delibera 2151/2015 (art. 16 d. L. 98/2011) (c)			316.370,00
TOTALE FONDO 2015 (a+b+c)			24.665.919,37

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

Il contratto decentrato per il 2015 del personale del comparto è stato sottoscritto il 27 luglio 2015 tra i rappresentanti della Regione che componevano la delegazione trattante di parte pubblica (Direttore generale della Direzione generale organizzazione, Personale, Sistemi informativi e Telematica per la Giunta e Direttore Generale della Direzione Generale dell'Assemblea legislativa regionale per l'Assemblea) e i rappresentanti delle organizzazioni sindacali ammesse alla contrattazione.

Nella tabella che segue sono rappresentate le destinazioni delle risorse per il trattamento accessorio del personale del comparto così come definite nel contratto decentrato sottoscritto il 27 luglio 2015.

Tabella n. 72

FONDO DEL COMPARTO-ANNO 2015- DESTINAZIONI	
	(Importi in euro)
Progressione economica orizzontale	5.421.811,61
Indennità di posizione a P.O/A.L. comprensiva di indennità ex 8a qualifica funzionale	6.620.446,30
Indennità di risultato a P.O/A.L.	
Indennità ex 8a qualifica funzionale corrisposta a collaboratori di categoria D esclusi i titolari di P.O. e Alte Professionalità	45.652,35
Indennità di comparto	1.357.596,62
TOTALE	13.445.506,88
Integrazione delle risorse a carico del bilancio	
ONERI A CARICO BILANCIO PER PROGRESSIONE ORIZZONTALE E INDENNITA' DI COMPARTO	stanziamento
	2015
Progressione economica orizzontale Dichiarazione congiunta n. 14 del CCNL 22.1.2004	251.371,92
Progressione economica orizzontale Dichiarazione congiunta n. 4 del CCNL 9.5.2006	92.450,00
Progressione economica orizzontale Dichiarazione congiunta n. 1 C.C.N.L. 31.7.2009	83.426,00
Indennità di comparto: Art. 33, comma 4, letter. a) CCNL 22.1.2004 e Relaz. Tecnico Finanziaria sull'Articolo 33	219.436,98
Indennità di comparto: Oneri a carico bilancio per nuove assunzioni	66.700,00
TOTALE ONERI A BILANCIO	713.384,90
RISORSE STABILI + ONERI A BILANCIO	14.158.891,78
Risorse destinate a finalità aventi carattere di eventualità e variabilità	
FINALITA'	stanziamento
	2015
Produttività	7.385.693,32
Indennità di turno a maggiorazione orario notturno, festivo e notturno festivo	
Indennità di reperibilità	312.000,00
Maneggio valori	
Disagio	415.000,00
Specifiche responsabilità ai collaboratori di cat. D	1.035.500,00
Specifiche responsabilità ai collaboratori di categoria B e C	156.000,00
TOTALE RISORSE VARIABILI	9.304.193,32
TOTALE	23.463.085,10

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

I criteri per la distribuzione delle risorse derivanti dagli interventi per la razionalizzazione della spesa ex art. 16 d.l. 98/2011, ammontanti ad euro 316.37 (riconosciuti con DGR 2151 del 21 dicembre 2015), sono stati definiti mediante l'accordo stralcio sottoscritto tra le parti il 30 marzo 2016.

12.9.3 La contabilizzazione delle risorse per il trattamento accessorio per il 2015

Il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2, al punto 5.2 definisce, tra le altre, le modalità di contabilizzazione della spesa per il personale.

Mentre le spese relative al trattamento fisso e continuativo del personale dipendente devono essere impegnate automaticamente all'inizio dell'esercizio di riferimento, le spese per il trattamento accessorio e premiante seguono modalità di contabilizzazione diverse che tengono conto dell'iter di perfezionamento del contratto decentrato da sottoscrivere annualmente.

Specifiche disposizioni sono state previste per il primo anno di applicazione dei nuovi principi della contabilità armonizzata, quale è stato l'esercizio 2015, distinguendo tra gli enti che impegnavano le risorse relative al trattamento accessorio e premiante nell'esercizio successivo a quello cui le spese si riferiscono (lett. a), enti che impegnavano le spese per il trattamento accessorio e premiante nello stesso esercizio cui tali spese si riferiscono, purché il pagamento avvenga dopo il riaccertamento straordinario dei residui (lett. b), enti che impegnavano le spese nello stesso esercizio cui tali spese si riferiscono e che hanno pagato prima del riaccertamento straordinario dei residui (lett. c).

La Regione, in sede istruttoria, ha riferito di aver provveduto al pagamento del trattamento accessorio premiante del personale dipendente prima del riaccertamento straordinario dei residui e di aver dovuto seguire quanto previsto nel principio contabile 5.2. lett c, sopra richiamato.

Pertanto, la Regione ha impegnato nel 2015 la spesa relativa al trattamento accessorio e premiante riferito al 2014, nonostante tale spesa fosse stata già impegnata nel precedente esercizio. Nell'ambito dell'operazione di riaccertamento straordinario dei residui di cui alla DGR 1061/2015, la Regione ha cancellato il residuo passivo riguardante il trattamento accessorio e premiante del 2014, e, al contempo, ha accantonato a fondo pluriennale vincolato le risorse relative al 2015 da liquidare in quello successivo.

12.9.4 I rapporti di lavoro flessibile

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.

L'articolo 3, comma 9, d.l. 90/2014, nel modificare l'art. 9, co. 28, d.l. 78/2010 ha stabilito che i limiti percentuali ivi previsti per tale tipologia di rapporto di lavoro non si applicano nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea e che, nelle ipotesi di cofinanziamento, i limiti non si applicano con riferimento alla sola quota finanziata da altri soggetti.

L'articolo 11, comma 4-bis, d.l.90/2014, inoltre, modificando l'articolo 9, comma 28, d.l. 78/2010, ha stabilito che agli enti che rispettano la riduzione della spesa di personale ex commi 557 e 562 della l.n. 296/2006 non si applicano le limitazioni previste dal presente comma (ovvero le assunzioni nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le medesime finalità nel 2009). In proposito è intervenuta la Sezione delle Autonomie che, con deliberazione 2/2015/QMIG, ha precisato che gli enti virtuosi, seppur esclusi dall'applicazione del limite del 50 per cento, ricadono inevitabilmente in quello del 100 per cento della spesa sostenuta nel 2009, regime più favorevole rispetto al vincolo disposto dal primo periodo (50 per cento).

Nella tabella che segue è riportato il valore degli impegni 2009 e 2015 per le varie tipologie di rapporti di lavoro indicati nell'art. 9, comma 28, d.l. cit., dai quali emerge il rispetto da parte della Regione del limite di spesa ivi fissato.

Tabella n. 73

Art. 9 co. 28 D.L. 78/2010: rispetto dei limiti		
(Importi in euro)		
Regione	Impegni 2009	Impegni 2015
Personale a tempo determinato	3.190.955,00	2.606.065,75
Personale in convenzione		
Contratti di collaborazione coordinata e continuativa/a progetto	2.761.436,00	852.033,74
Totale Parziale	5.952.391,00	3.458.099,49
Contratti formazione-lavoro	21.697,00	
Altri rapporti formativi		
Somministrazione di lavoro	954.242,00	
Lavoro accessorio di cui all'art. 70 co. 1 lett. D) d.lgs. 273/2003		
Totale Parziale	975.939,00	0,00
Totale complessivo	6.928.330,00	3.458.099,49

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

L'articolo 14, comma 2, d.l. 66/2014, convertito, con modificazioni, in legge 89/2014 prevede che le pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, a decorrere dal 2014, non possono stipulare contratti di

collaborazione coordinata e continuativa quando la spesa complessiva per tali contratti è superiore, rispetto alla spesa del personale dell'amministrazione che conferisce l'incarico come risultante dal conto annuale del 2012, al 4,5% per le amministrazioni con spesa pari o inferiore a 5 milioni di euro e all'1,1% per cento per le amministrazioni con spesa di personale superiore a 5 milioni di euro.

Come indicato nel capitolo 6 paragrafo 6 la Regione ha riferito che la spesa di personale risultante dal conto annuale 2012 ammonta ad euro 163.888.875. Ne consegue che il limite di spesa ammonta ad euro 1.802.357 (1,1% della spesa di personale 2012). Come si ricava dalla tabella n. 67 gli impegni assunti dalla Regione per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel 2015 (euro 852.033,74) sono inferiori al limite sopra indicato.

12.9.5 La spesa per il personale degli enti regionali

L'art. 1, comma 3 bis, l.r. 43/2001 introdotto dall'articolo 1 l.r. 26/2013 ha introdotto la nozione di "Sistema delle amministrazioni regionali", comprendente la Regione, gli Istituti, le Agenzie, gli Enti regionali e le Aziende del servizio sanitario regionale.

Nelle relazioni allegate ai giudizi di parificazione relative agli esercizi finanziari 2012, 2013 e 2014 (cfr. deliberazioni 270/2013/PARI, 201/2014/PARI, 122/2015/PARI), ai fini del rispetto dell'articolo 1, comma 557-bis, l. n. 296/2006⁶⁴, era stato accertato che le Agenzie e gli Istituti regionali (Intercent-er, Agrea, Agenzia regionale di protezione civile, IBACN), operano con personale regionale distaccato e che, per tale ragione, i dati relativi alla consistenza ed agli oneri sostenuti nel 2014 sono già ricompresi nei dati generali.

A differenza degli Istituti e delle Agenzie, gli enti regionali che operano con personale proprio sono tenuti ad osservare le delibere di Giunta nn. 1014/2011, 1783/2011 e 705/2013 che fungono da atti di indirizzo.

Di seguito si analizza il rispetto delle disposizioni in tema di personale da parte di alcuni enti regionali.

⁶⁴ Tale disposizione prevede che "costituiscono spese di personale anche quelle sostenute (omissis) 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".

CONSORZI FITOSANITARI

In materia di limiti alla spesa per il personale, tali enti sono tenuti a rispettare i vincoli per le pubbliche amministrazioni non sottoposte al patto di stabilità ex art. 1, comma 562, l. n. 296/2006⁶⁵, oltre che i vincoli di principio definiti dalla Regione, in particolare, il divieto di incremento del costo corrispondente alla dotazione organica previsto dall'articolo 34 della legge n. 289/2002, valorizzata a costo regionale standard.

L'articolo 49 l.r. n. 6/2004 attribuisce alla Giunta regionale il controllo sugli atti dei Consorzi fitosanitari, in particolare, di quelli "aventi ad oggetto bilanci preventivi, e relative variazioni, conti consuntivi, regolamenti, piante organiche, assunzioni di personale e contribuzioni da porre a carico dei consorziati".

Nella tabella che segue sono riportati i dati complessivi dei quattro Consorzi fitosanitari provinciali che non sono tenuti alla compilazione del Conto annuale ma che inviano alla Regione i principali dati relativi al personale nell'ambito del controllo esercitato da quest'ultima.

Dal confronto tra il dato della spesa per il personale sostenuta nel 2015 e il dato della spesa sostenuta nel 2008 si evince il mancato rispetto del limite di spesa fissato nell'art. 1, comma 565, l. n. 296/2006.

Tabella n. 74

CONSORZI FITOSANITARI		
(importi in euro)		
CATEGORIE	ANNO 2008	ANNO 2015
TOTALE COMPARTO	652.664,48	724.099,17
DIRIGENZA	270.034,30	271.469,32
PERSONALE TEMPORANEO	41.856,65	0,00
PERSONALE CONTRATTUALISTA A TEMPO INDETERMINATO (GIORNALISTI)	0,00	0,00
EMOLUMENTI TOTALI	964.555,43	995.568,49
ONERI A CARICO DEL CONSORZIO	327.959,70	334.464,79
SPESA TOTALE	1.292.515,13	1.330.033,28
INTERINALI (*)	0,00	32.887,14
CO.CO.CO. (*)	299.950,23	253.810,41
TOTALE SPESA (EROGATA NELL'ANNO)	1.592.465,36	1.616.730,83

(*) interamente coperti da finanziamenti esterni

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

⁶⁵ Tale disposizione prevede che "per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008. Gli enti di cui al primo periodo possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporto di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558".

Anche il rapporto di incidenza percentuale tra la spesa per il personale e la spesa corrente dei Consorzi fitosanitari è aumentato, passando dal 55,51% nel 2014 al 56,41 nel 2015.

Tabella n. 75

Consorzi Fitosanitari			
(importi in euro)			
Descrizione	2013	2014	2015
Totale spesa corrente	2.913.773	2.870.029	2.892.281
Totale spesa del personale	1.602.149	1.593.185	1.631.660
Rapporto spesa di personale / spesa corrente	54,99%	55,51%	56,41%

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

La Sezione rileva, anche per il 2015, il mancato rispetto del limite di spesa di personale da parte dei Consorzi fitosanitari nonché il trend in aumento del rapporto di incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente. Raccomanda, anche tenuto conto dei poteri attribuiti alla Giunta dagli articoli 49 e 50 l.r. 6/2004 in relazione alle procedure selettive per l'assunzione di nuovo personale, di monitorare con maggior rigore il rispetto del limite di spesa e del rapporto di incidenza sulla spesa corrente.

ERGO

La spesa per il personale di ERGO è rappresentata nella tabella seguente dalla quale si ricava una diminuzione nel triennio 2013-2015, passando la predetta voce di spesa da euro 7.926.509 nel 2013 ad euro 7.198.736 nel 2015.

Tabella n. 76

ERGO			
(importi in euro)			
Descrizione	2013	2014	2015
Spesa personale di ruolo	7.847.560	7.281.842	7.198.736
Spese per contratti flessibili (temp. determinati, collaborazioni coordinate, interinali)	78.949	44.252	0
TOTALE	7.926.509	7.326.094	7.198.736
di cui risorse complessive destinate alla contrattazione deoentrata integrativa	1.211.089	1.201.629	1.201.629
TOTALE IMPEGNI PER SPESA DI PERSONALE - INCLUSE SPESE PER BUONI PASTO			7.344.562

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

Anche il rapporto di incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente di ERGO nel triennio 2013-2015 ha registrato valori in diminuzione, passando dal 10% nel 2013 al 6,93% nel 2015.

Tabella n. 77

ERGO			
(importi in euro)			
Descrizione	2013	2014	2015
Totale spesa del personale	7.926.509	7.326.094	7.198.736
Totale spesa corrente	79.300.792	77.395.435	103.909.835
Rapporto spesa di personale / spesa corrente	10,00%	9,47%	6,93%
Rapporto spesa di personale / spesa corrente (calcolato sugli impegni e inclusivo di buoni pasto)			7.07%

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

Agenzia regionale prevenzione ambiente - ARPA

La spesa del personale a tempo determinato e indeterminato di tale ente è soggetta ai limiti di cui all'articolo 2, comma 71, della legge n. 191/2009, come, da ultimo, confermato dall'articolo 15, comma 21, d.l. 95/2012, convertito dalla legge n. 135/2012 (la spesa di personale non deve superare la spesa del 2004 diminuita dell'1,4%; le modalità di calcolo sono definite nella circolare MEF n. 9/2006), la cui applicazione è stata confermata dalla Regione 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, da ultimo confermate nella DGR n. 1120/2013.

Tabella n. 78

Agenzia regionale Prevenzione e Ambiente (ARPA)		
RISPETTO DEL LIMITE DI SPESA		
(Importi in euro)		
Descrizione	LIMITE DI SPESA	2015
COSTI PER IL PERSONALE	49.361.369,00	42.799.224,00

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

L'incidenza della spesa del personale sui costi della produzione è rappresentata nella tabella che segue dalla quale si evince che, nel triennio 2013-2015, il valore passa dal 70,10% nel 2013 al 72,79% nel 2015.

Tabella n. 79

ARPA			
(importi in euro)			
Descrizione	2013	2014	2015
Costi per il personale (*)	52.169.110	51.914.668	51.175.440
Totale costi della produzione	74.420.984	71.824.388	70.305.592
Costi per il personale / costi della produzione	70,10%	72,28%	72,79%

(*) I dati relativi al costo del personale presi a riferimento per il rapporto sono quelli complessivi dei bilanci relativi e non quelli utilizzati per la determinazione dei limiti di cui alla tabella precedente

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

13 INCARICHI PROFESSIONALI ESTERNI

13.1 Disciplina generale

La disciplina degli incarichi professionali esterni attribuiti da pubbliche amministrazioni trova il proprio cardine nell'art. 7, commi 6 e 6-bis, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, rubricato "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche". Lo scopo dell'affidamento di tali incarichi è quello di reperire all'esterno dell'organizzazione di un ente pubblico risorse umane che permettano di soddisfare esigenze richiedenti un'elevata professionalità, alle quali non sia possibile fare fronte con il personale in servizio.

Tra i requisiti di legittimità dettati dal legislatore statale, si ricorda come il richiamato art. 7, comma 6, alla lettera b), imponga all'amministrazione conferente il preliminare accertamento dell'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno. E' evidente, infatti, che quando un incarico viene assegnato in assenza di tale presupposto, si determina uno spreco di risorse pubbliche, con conseguente danno all'Erario.

Di rilievo, altresì, il successivo comma 6-bis secondo il quale "Le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione".⁶⁶

L'art. 3, comma 57, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, ha disposto, a carico degli enti locali, la trasmissione alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti competente per territorio, delle norme regolamentari adottate in conformità a quanto stabilito dalle disposizioni vigenti in materia di affidamento di incarichi di collaborazione autonoma. Ne è conseguito un controllo di regolarità in merito alle norme approvate dai singoli enti locali, che ha permesso la regolarizzazione delle stesse, lì ove giudicate non conformi alla normativa e ai principi giurisprudenziali. E' vero che analoga previsione non è stata dettata per le regioni, che quindi non hanno potuto avvalersi del controllo *de quo*, tuttavia le numerose deliberazioni della Corte in materia hanno consentito il consolidarsi di principi

⁶⁶ Per un'approfondita disamina della normativa vigente in materia di incarichi professionali esterni, si rimanda al "Monitoraggio agli atti di spesa relativi a collaborazioni, consulenze, studi e ricerche, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, posti in essere negli esercizi finanziari 2011 e 2012 dagli enti pubblici aventi sede nell'Emilia-Romagna", di questa Sezione regionale di controllo, approvato con deliberazione n. 135/2015/VSGO.

giurisprudenziali, che sono utilmente utilizzabili in sede regolamentare anche dagli enti non obbligati alla trasmissione.

13.1.1 Disciplina regionale

La Regione ha disciplinato il conferimento di incarichi professionali esterni mediante la l. r. 26 novembre 2001, n. 43 (recante il “Testo unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella Regione Emilia-Romagna”).

L’art. 12 della citata legge (rubricato “Prestazioni professionali”) 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”.

Il successivo comma stabilisce 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 massima del conferimento degli incarichi da parte delle direzioni generali, con specificazione degli obiettivi, motivazioni, tipologie e quantificazione, seguito da un documento consuntivo annuale di tutti gli incarichi di prestazioni professionali conferiti.

13.1.1.1 Disciplina approvata dalla Giunta regionale

In attuazione del disposto di cui all’art. 12, comma 1, della legge regionale 26 novembre 2011, n. 43, la Giunta regionale, con deliberazione n. 607/2009, ha approvato l’allegato A recante “Direttiva in materia di contratti di lavoro autonomo nella Regione Emilia-Romagna”.

Le norme in essa contenute recano una disciplina esauriente dell’affidamento degli incarichi professionali esterni; in particolare, l’art. 9 ben definisce le modalità di svolgimento della procedura comparativa di individuazione del collaboratore esterno. Tuttavia, diverse tra le statuizioni di cui agli articoli 10 (rubricato “Procedura semplificata”) e 11 (recante “Esclusioni”) non sono coerenti con la normativa dettata in

materia dal legislatore statale, così come interpretata da questa Corte dei conti, in tal modo vanificando la normativa prevista dall'art. 9.

L'art. 10, stabilisce che “La Regione Emilia-Romagna, a fini di semplificazione e di celerità delle procedure, predispone elenchi, aggiornati almeno ogni triennio, suddivisi per ambito professionale, da cui attingere per l'affidamento degli incarichi professionali, in particolare per incarichi a professionisti iscritti a ordini o collegi professionali [...]. Il ricorso alla procedura semplificata deve essere di regola preferito a quella ordinaria”.

L'indicazione secondo la quale la procedura semplificata dev'essere di regola preferita, è in evidente contrasto con la regola della procedura comparativa e, peraltro, è stata introdotta solo con l'ultima revisione della normativa, in quanto l'allegato A, di cui alla direttiva n. 556/2008, non la riportava.

La norma andrebbe rivista, inoltre, lì ove è stabilito l'aggiornamento dell'elenco almeno ogni triennio, in quanto la possibilità che l'Ente si riserva di aggiornare la lista solo dopo un così lungo periodo di tempo, non è tale da garantire in modo efficace il principio della concorrenza, che rappresenta uno dei principi ispiratori di tutta la disciplina in materia di incarichi professionali esterni. In ogni caso, la Dirigenza dell'Ente ha assicurato che, di fatto, la lista in argomento viene aggiornata continuamente.

Sul sistema delle liste di accreditamento, la giurisprudenza di questa Corte più volte si è espressa nel senso che le stesse possono essere utilizzate solo ai fini della successiva selezione e non anche allo scopo di conferire direttamente singoli incarichi. Pertanto, la norma dovrebbe anche specificare quali criteri devono essere utilizzati per affidare, sulla base di elenchi, gli incarichi professionali esterni.

Il successivo art. 11 disciplina i casi di esclusione “dagli obblighi di scelta mediante procedura comparativa, anche in forma semplificata”. I seguenti casi non sembrano, in realtà, giustificare un'esclusione dell'applicazione della regola della comparazione:

- l'affidamento di incarichi professionali da svolgersi all'estero inerenti a manifestazioni, eventi, iniziative culturali promozionali della Regione, in attuazione di atti di programmazione delle manifestazioni all'estero;
- quando la prestazione risulti caratterizzata da infungibilità, per il suo contenuto di natura artistica, culturale, scientifica non comparabile, in quanto strettamente connesso a particolari abilità, interpretazioni o elaborazioni del prestatore d'opera, che ha acquisito

nel suo campo specifico una chiara fama professionale comprovata da idonea documentazione”;

- gli incarichi per la difesa e la rappresentanza in giudizio della Regione.

La previsione dell’esclusione della comparazione per infungibilità per il suo contenuto di natura culturale e scientifica non comparabile, in particolare, non è assolutamente in linea con la previsione normativa, che prevede la regola della procedura comparativa per l’affidamento degli incarichi; pertanto, si ritiene urgente un intervento finalizzato a eliminare tale esclusione. La stessa, di fatto, finisce infatti per consentire, sulla base di una valutazione discrezionale dell’ente, l’affidamento diretto di un incarico professionale esterno in qualsiasi situazione; considerato che un presupposto del conferimento di tali incarichi è proprio la necessità di acquisire una prestazione altamente qualificata, non è difficile valutare di volta in volta la prestazione come infungibile, in ragione del suo contenuto di natura culturale o scientifico.

Per completezza, si evidenzia come questa Sezione abbia altresì già affermato, con deliberazione n. 135/2015, in merito agli incarichi aventi a oggetto prestazioni artistiche, che la particolare natura della prestazione richiesta non basta, da sola, a escludere la possibilità di una comparazione, giacché quest’ultima è necessaria per assicurare la miglior gestione del pubblico denaro⁶⁷.

Circa gli incarichi di patrocinio legale, la giurisprudenza della Corte in questi ultimi anni ha consolidato la propria posizione, ritenendo che non possano essere oggetto di affidamento diretto, dovendo essere attribuiti a seguito di procedura comparativa aperta a tutti i possibili interessati, allo scopo di consentire il rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e motivazione⁶⁸.

In ogni caso, gli incarichi di patrocinio legale sono stati dal legislatore statale espressamente sottoposti al rispetto dei principi comunitari disciplinati recentemente dal d. lgs. 18 aprile 2016, n. 50, che li ha inseriti tra i contratti esclusi, in tal modo sottoponendoli ai principi comunitari di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità e pubblicità; pertanto, precludendo la possibilità di un affidamento diretto.

⁶⁷ *Contra* la Sezione regionale di controllo per la Liguria, con deliberazione n. 64/2014.

⁶⁸ *Contra* il giudice amministrativo (*ex multis*, Consiglio di Stato, sent. n. 2730/2012).

La Giunta regionale ha, altresì, recepito il comma 2, del citato art. 12 l. r. n. 43/2001 (per il quale il conferimento degli incarichi esterni è preceduto dall'approvazione di un documento di previsione del fabbisogno), nell'art. 6 della delibera n. 607/2009, rubricato "Programmazione degli incarichi professionali"; in esso viene stabilito che "la Giunta regionale approva un documento di previsione del fabbisogno di massima di incarichi di prestazioni professionali, da parte delle direzioni generali, in coerenza con i programmi della Regione ed in connessione con gli obiettivi e le risorse assegnate ai direttori generali, ai sensi dell'art. 33 della l.r. n. 43/2001". Secondo il comma 3 "il documento dei fabbisogni di massima ed i relativi aggiornamenti devono contenere gli elementi indicati nella lett. a) del comma 2 dell'art. 12 della l.r. n. 43/2001 e precisamente, per ciascun incarico: a) gli obiettivi che si intendono perseguire e le motivazioni; b) la tipologia (studio/ricerca/consulenza); c) la quantificazione delle risorse finanziarie (importo massimo lordo) ed il capitolo nell'ambito della UPB al quale imputare la spesa."

La Giunta regionale, per l'anno 2015, ha correttamente dato attuazione all'art. 12, comma 2, l. r. n. 43/2001 con le seguenti delibere:

- delibera del 18 maggio 2015 n. 570: "Definizione tetti di spesa – anno 2015 – per incarichi di studio, consulenze, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, in applicazione del d.l. 31/05/2010 n. 78, convertito con modificazioni nella legge 30/07/2010 n. 122", con la quale sono stati determinati i tetti di spesa per l'anno 2015, secondo la normativa prevista all'art. 1, comma 5, d.l. n. 101/2013, che richiama, a sua volta, il disposto dell'art. 6, comma 7, d.l. n. 78/2010;
- delibera del 1 luglio 2015 n. 829: "Programmazione complessiva del fabbisogno di massima di prestazioni professionali, art. 12 l.r. 43/2001 – Anno 2015", con la quale è stato approvato il Documento di programmazione del fabbisogno di massima di prestazioni professionali per l'anno 2015 delle Direzioni generali della Giunta regionale;
- delibera del 2 novembre 2015 n. 1682: "Aggiornamento del documento di programmazione del fabbisogno di massima di incarichi di prestazione professionale anno 2015 approvato con propria deliberazione n. 829/2015", che ha provveduto all'aggiornamento di tale documento di programmazione, sulla base dell'esame di richieste formali di modifica da parte di alcune Direzioni generali.

13.1.1.2 Disciplina approvata dall'Assemblea legislativa

L'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa regionale, in attuazione dell'art. 12 della l.r. n. 43/2011, con deliberazione n. 137/2012, ha disciplinato il conferimento di incarichi professionali esterni, approvando l'allegato A avente a oggetto "Direttiva in materia di contratti di lavoro autonomo nell'Assemblea legislativa regionale dell'Emilia-Romagna". La disciplina recata dalla direttiva menzionata ricalca quasi pedissequamente i contenuti della normativa approvata in materia dalla Giunta regionale con deliberazione n. 607/2009. Pertanto, si richiamano integralmente le osservazioni già svolte in merito a quest'ultima.

Di rilievo, come il Responsabile del Servizio organizzazione, bilancio e attività contrattuale abbia, con determinazione n. 347/2015, approvato le modalità di accertamento della disponibilità del personale interno a svolgere gli incarichi professionali esterni, in tal modo procedimentalizzando una verifica che costituisce un necessario presupposto dell'affidamento di tali incarichi. E' interessante lo sforzo di regolamentare l'accertamento in argomento, in quanto la maggior parte degli enti pubblici non si è dotato di una disciplina in tal senso. Nel merito, le previsioni introdotte dovrebbero comunque essere migliorate sotto due aspetti:

- occorrerebbe prevedere l'obbligo, a carico dei dirigenti, di motivare l'eventuale impossibilità, da parte di un dipendente dotato della specifica professionalità richiesta, a svolgere l'incarico;
- andrebbe eliminata l'indicazione secondo la quale, qualora i dirigenti non rispondano in merito alla possibilità, da parte del personale da loro dipendente, di svolgere l'incarico, l'accertamento si considera esperito con esito negativo.

L'Ufficio di Presidenza ha, inoltre, recepito l'art. 12, comma 2, della l. r. n. 43/2001, all'art. 6 "Programmazione degli incarichi professionali", della delibera n. 137/2012. In particolare, il comma 1 ha stabilito che "l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa approva un documento di previsione del fabbisogno di massima di incarichi di prestazioni professionali della direzione generale, in coerenza con i programmi dell'Assemblea legislativa ed in connessione con gli obiettivi e le risorse assegnati al direttore generale, ai sensi dell'art. 33 della l.r. n. 43/2001". Secondo il comma 3, "Il documento dei fabbisogni di massima ed i relativi aggiornamenti devono contenere gli elementi indicati nella lett. a) del comma 2, dell'art.12 della l.r. n. 43/2001 e precisamente, per ciascun incarico: a) gli

obiettivi che si intendono perseguire: b) le motivazioni; c) la tipologia (es. prestazione coordinata e continuativa, prestazione d'opera intellettuale ecc.); d) la quantificazione delle risorse finanziarie (importo massimo lordo) ed il capitolo nell'ambito della UPB al quale imputare la spesa”.

L'Assemblea legislativa, per l'anno 2015, ha dato attuazione al citato articolo della l. r. n. 43/2001 adottando le seguenti delibere:

- delibera del 3 maggio 2011, n. 49: “Definizione tetti di spesa per incarichi di studio, consulenza, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza dell'Assemblea legislativa, in applicazione del d.l. n. 78/2010 convertito con modificazioni nella l. n. 122/2010”;
- delibera del 28 luglio 2015, n. 67: “Previsione del fabbisogno di massima di incarichi di prestazioni professionali dell'Assemblea legislativa, anni 2015-2016 (art. 12, comma 2, lett. a della l.r. n. 43/2001)”.

13.2 Aspetti contabili

Nel 2015 la Regione si è adeguata al disposto dell'art. 1, comma 6, d. l. 31 agosto 2013, n.101, convertito dalla l. 30 ottobre 2013 n.125, in vigore dal 31 ottobre 2013, il quale dispone che “presso le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nel bilancio di previsione o strumento contabile equipollente sono previsti specifici capitoli di bilancio in coerenza con la struttura di bilancio adottata, per il conferimento di incarichi e consulenza, fatti eventualmente salvi capitoli istituiti per incarichi previsti da disposizioni di legge o regolamentari da articolarsi coerentemente con il piano dei conti integrato di cui la titolo II del d.lgs. 31 maggio 2011, n.91.”

La Giunta regionale e l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa hanno trasmesso a questa Sezione di controllo l'elenco dei capitoli di spesa⁶⁹, con le descrizioni ed i relativi stanziamenti, per incarichi di prestazione professionale di cui all'art. 12, l. r. n. 42/2001, adottati nel bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2015, ai sensi dell'art. 1, comma 6, d.l. 31 agosto 2013 n.101.

⁶⁹ Si riportano i capitoli adottati nel bilancio di previsione finanziario per l'esercizio 2015 dall'Assemblea legislativa:
- U10711 STUDI, RICERCHE E CONSULENZE
- U10716 SERVIZI DI COLLABORAZIONE COORDINATA E A PROGETTO E FORME DI LAVORO FLESSIBILE.

Al fine di acquisire informazioni sugli incarichi attribuiti dalla Regione nel corso del 2015 e sulla relativa spesa sostenuta, questa Sezione ha trasmesso alla Giunta regionale e all'Assemblea legislativa, tra gli allegati alla lettera istruttoria del 14 aprile 2016, un elenco, in formato excel, contenente i dati relativi agli incarichi conferiti nel 2015, seppur parziali, già in possesso, in quanto acquisiti ai sensi dell'articolo 1, comma 173, l. n. 266/2005.

Come emerge dalla tabella n. 80, la Giunta della Regione Emilia-Romagna, nel 2015, ha conferito in totale 35 incarichi, di cui 20 per collaborazioni anche di natura occasionale e 15 per studio, consulenza e ricerca.

La spesa complessiva lorda⁷⁰ delle predette tipologie di incarichi ammonta a 963.299 euro. Tale spesa è stata finanziata nel modo seguente: le risorse regionali sono pari a euro 98.164; le risorse statali a destinazione vincolata ammontano a euro 802.334 e le risorse provenienti dall'Unione europea a euro 62.801.

Nella tabella n. 80 sono riportati anche gli impegni assunti nel 2015 per le spese relative a relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità, rappresentanza. La spesa complessiva è pari a 168.000 euro. Non sono stati affidati incarichi per la realizzazione di tali eventi.

Tabella n. 80

GIUNTA REGIONALE ATTI DI SPESA RELATIVI A COLLABORAZIONI, CONSULENZE E ALTRO ESERCIZIO 2015		
Tipologia Spesa	Spesa Complessiva (dati in migliaia di euro)	n. incarichi
1	684,00	20
2	279,00	15
3		
4	168,00	0
TOTALI	1.131,00	

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;
- 4 - Relazioni Pubbliche, Convegni, Mostre, Pubblicità, Rappresentanza.

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

Oltre ad incarichi per collaborazioni, studi, consulenze e ricerche, la Giunta regionale ha affidato 187 patrocini legali ad avvocati esterni, a fronte di 79 patrocini legali affidati all'*Ufficio legale interno*.

⁷⁰ Si tratta della spesa comprensiva degli oneri fiscali e contributivi.

Nel 2015, la spesa complessiva per patrocini legali affidati ad avvocati esterni, registrata sul capitolo di bilancio 02850, ammonta ad euro 1.794.105. Tale spesa comprende:

- acconti per incarichi affidati nel corso del 2015 e per saldi di fasi cautelari di giudizio;
- somme per incarichi conclusi nel 2015, che si riferiscono a cause affidate in anni precedenti, dal 2000 al 2015;
- spese relative alle domiciliazioni scelte sia dagli avvocati esterni che dagli avvocati interni.

Con riferimento alla Direzione generale - Assemblea legislativa, nel corso del 2015, il numero degli incarichi affidati all'esterno ammonta a 7, di cui 4 per collaborazioni coordinate e continuative e 3 per studio, consulenza e ricerca (è compreso anche un incarico di consulenza il cui contratto si è risolto senza alcun onere per l'Amministrazione). La spesa complessiva lorda⁷¹ delle predette tipologie di incarichi ammonta a 46.014 euro, finanziata con risorse regionali.

L'Assemblea legislativa nel 2015 non ha affidato esternamente patrocini legali.

Nella tabella n. 81 sono riportati gli impegni assunti nel 2015 per le spese relative a relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità, rappresentanza. La spesa complessiva ammonta a 49.000 euro. Non sono stati affidati incarichi per la realizzazione di tali eventi.

Tabella n. 81

ASSEMBLEA LEGISLATIVA ATTI DI SPESA RELATIVI A COLLABORAZIONI, CONSULENZE E ALTRO ESERCIZIO 2015		
Tipologia Spesa	Spesa Complessiva (dati in migliaia di euro)	n. incarichi
1	40,00	4
2	6,00	3*
3	0,00	0
4	49,00	0
TOTALI	95,00	

* 1 risoluzione di contratto con determina n.304/2015 senza alcun onere per l'Assemblea legislativa

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;
- 4 - Relazioni Pubbliche, Convegni, Mostre, Pubblicità, Rappresentanza.

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

⁷¹ Si tratta della spesa comprensiva degli oneri fiscali e contributivi.

13.2.1 Il rispetto dei limiti di spesa

Per i limiti di spesa riferiti ad incarichi di studio, consulenza e ricerca e per quelli relativi agli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa sono in vigore, a decorrere dal 2014, le disposizioni di cui all'art. 1, comma 5, d.l. n.101/2013 e all'art. 14, d.l. n. 66/2014.

L'articolo 1, comma 5, d.l. n. 101/2013, stabilisce che la spesa per studi e incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a incarichi di consulenza conferiti a dipendenti pubblici, sostenuta dalle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, non può essere superiore, per l'anno 2014, all'80% del limite di spesa per l'anno 2013 e, per l'anno 2015, al 75% dell'anno 2014, così come determinato dall'applicazione della disposizione di cui all'art. 6, comma 7, d.l. n. 78/2010.

L'art. 14, comma 1, d.l. n. 66/2014 prevede che, fermi restando i limiti derivanti dagli articoli 6, comma 7, d.l. n. 78/2010, e 1, comma 5, d.l. n. 101/2013, le pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato, a decorrere dall'anno 2014, non possono conferire incarichi di studio, consulenza e ricerca quando la spesa complessiva sostenuta nell'anno sia superiore, rispetto alla spesa per il personale dell'amministrazione che conferisce l'incarico, come risultante dal conto annuale del 2012, al 4,2 per cento per le amministrazioni con spesa di personale pari o inferiore a 5 milioni di euro e all'1,4 per cento per le amministrazioni che hanno una spesa di personale superiore a 5 milioni di euro.

L'articolo 14, comma 2, d.l. n. 66/2014 stabilisce, inoltre, che, ferme restando le disposizioni di cui ai commi da 6 a 6-quater, art. 7, d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, e i limiti previsti dall'articolo 9, comma 28, d.l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, a decorrere dall'anno 2014, non possono stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa quando la spesa complessiva sostenuta nell'anno per tali contratti, sia superiore, rispetto alla spesa per il personale dell'amministrazione che conferisce l'incarico, come risultante dal conto annuale del 2012, al 4,5 per cento per le amministrazioni con spesa di personale pari o inferiore a 5 milioni euro e all'1,1 per cento per le amministrazioni con spesa di personale superiore a 5 milioni di euro.

E' stata effettuata una specifica attività istruttoria nei confronti della Giunta regionale e dell'Assemblea legislativa sul rispetto delle disposizioni contenute nell'art. 6, commi 7 e 8, d.l. n. 78/2010, nell'art. 1, comma 5, d.l. n. 101/2013 e nell'art. 14, d.l. n. 66/2014, che

fissano limiti quantitativi sia per la spesa in studi e incarichi di consulenze (comma 7), che per la spesa in relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza (comma 8). In risposta a tali richieste istruttorie l'Amministrazione regionale ha trasmesso una relazione indicante le modalità, anche temporali secondo le quali ha attuato, nell'esercizio finanziario 2015, le disposizioni di cui all'art. 12, l.r. n. 43/2001 e all'art. 6, commi 7 e 8, d.l. n.78/2010.

Nei paragrafi successivi sono riportate le risultanze delle istruttorie.

13.2.1.1 Il rispetto dei limiti di spesa da parte della Giunta regionale

La spesa, oggetto dell'intervento di riduzione, è stata individuata in quella impegnata nell'anno 2009, finanziata esclusivamente con risorse regionali; sono state, viceversa, escluse, sia le spese finanziate dallo Stato o dall'Unione europea, sia quelle cofinanziate dalla Regione, purché nell'ambito di un intervento regionale previsto dalla normativa statale o comunitaria.

Sulla base della spesa impegnata nell'esercizio 2009, sono stati determinati i tetti di spesa, nel rispetto delle modifiche apportate dal d.l. n. 101/2013, che ha previsto all'art. 1, comma 5 (studi ed incarichi di consulenza a persone fisiche) un'ulteriore restrizione per cui la spesa annua per incarichi non può essere superiore al 75% dell'importo massimo ammissibile per il 2014, calcolato come risulta dalla applicazione dell'art. 6 del d.l. 78/2010.

La Giunta ha riferito di aver fissato autonomamente nel 2015 un tetto di spesa in linea con i limiti previsti dall'art. 6, comma 7, del d.l. n. 78/2010, anche per gli "incarichi professionali conferiti a persone giuridiche", tipologia che dovrebbe rientrare nell'ambito degli appalti di servizi⁷².

Con delibera n. 570 del 18 maggio 2015, la Giunta regionale ha provveduto, sulla base della spesa impegnata nel 2009, nel rispetto delle modifiche apportate dal d.l. n. 101/2013, per le spese in "studi e incarichi di consulenza" (persone fisiche) e sulla base dell'autonoma decisione di ridurre ulteriormente i limiti stabiliti dalla legge, alla definizione dei seguenti tetti di spesa per l'anno 2015:

⁷² Sulla distinzione tra incarichi professionali ed appalto di servizi si rinvia alla deliberazione n. 2/2014/VSGO, punto 2.3.1. adottata da questa Sezione, avente ad oggetto il "Monitoraggio degli atti di spesa di cui all'art. 1, comma 173, legge n. 266/2005- Anno 2010".

- 297.464,13 euro per le prestazioni di incarichi professionali *ex art. 12 l.r. n. 43/2001* (studi e consulenze a persone fisiche);
- 550.000 euro per le attività da realizzarsi mediante le acquisizioni di beni e servizi riferibili alle spese elencate nel comma 8, art. 6, d.l. n. 78/2010 (relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza);
- 650.000 euro per attività di acquisizioni di beni e servizi riferiti a studi e consulenze a persone giuridiche.

Il limite di 297.464,13 euro, avente a oggetto gli incarichi di studi e consulenza (persone fisiche), rispetta il tetto previsto dall'art. 1, comma 5, d.l. n. 101/2013, rientrando nel 75% del limite di spesa per l'anno 2014, che ammontava a 396.618,84 euro.

Il limite di spesa di 650.000 euro, concernente studi e consulenze affidati a persone giuridiche, che risulta contenuto nel 20% della spesa impegnata nel 2009 (il 20% della spesa 2009 ammontava a euro 888.039,63, come indicato nella deliberazione della Giunta regionale n. 197/2011), non è stato sottoposto alle limitazioni di cui al d.l. n. 101/2013, in quanto attività da realizzarsi mediante acquisizione di beni e servizi.

Il limite di 550.000 euro, riferito alla spesa per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, risulta contenuto nel 20% della spesa impegnata nell'esercizio 2009, pari a 968.000 euro.

A seguito dell'individuazione dei tetti di spesa, sono stati adottati i provvedimenti di programmazione⁷³ degli interventi *ex art. 12, comma 1, l.r. n. 43/2001*, sulla base dei quali sono stati stanziati:

- 161.247 euro per gli incarichi professionali *ex art.12 l.r. n.43/2001* conferiti a persone fisiche;
- 227.809,22 euro per le acquisizioni di beni e servizi riferibili alle spese elencate nel comma 8 dell'articolo 6 d.l. n. 78/2010;
- 322.604 euro per le acquisizioni di beni e servizi riferiti a studi e consulenze a persone giuridiche.

Per completezza, si evidenzia che l'attività di programmazione ha interessato anche risorse statali a destinazione vincolata. In particolare, per incarichi *ex art. 12 l.r. n.43/2001* sono stati programmati 1.285.467,71 euro di risorse statali a destinazione vincolata e

⁷³ In sede di programmazione sono state considerate anche le risorse regionali che cofinanziano interventi, risorse statali e dell'Unione Europea.

115.179,50 euro di risorse provenienti dall'Unione europea. Per le attività da realizzarsi mediante l'acquisizione di beni e servizi, riferite a studi e consulenze a persone giuridiche, la programmazione ha avuto ad oggetto 178.260 euro di risorse statali a destinazione vincolata e 39.935 euro di risorse provenienti dall'Unione europea.

Gli impegni di spesa assunti nel 2015, finanziati con solo risorse regionali, sono stati pari a:

- 98.164 euro per gli incarichi professionali conferiti a persone fisiche;
- 80.561,96 euro per le acquisizioni di beni e servizi riferibili alle spese elencate nel comma 8 dell'articolo 6 d.l. n. 78/2010;
- 139.981,48 euro per le acquisizioni di beni e servizi riferiti a studi e consulenze a persone giuridiche.

Le somme impegnate sono contenute nei tetti sopra indicati, definiti per l'anno 2015, pertanto risultano rispettati i disposti di cui all'art. 6, commi 7 e 8, d.l. n. 78/2010, e all'art. 1, comma 5, d.l. n. 101/2013.

Anche per gli impegni di spesa si riportano le somme finanziate con risorse dello Stato e dell'Unione europea. In particolare, per incarichi ex art.12, l.r. n.43/2001, 794.317,57 euro di risorse statali a destinazione vincolata e 61.948,47 euro di risorse provenienti dall'Unione europea. Per le attività da realizzarsi mediante l'acquisizione di beni e servizi riferite a studi e consulenze a persone giuridiche, 52.752,30 euro di risorse statali a destinazione vincolata e 21.249 euro provenienti dall'Unione europea.

Il disposto dell'art. 14, d.l. n. 66/2014 fissa ulteriori limiti per il conferimento di incarichi di consulenza, studio e ricerca e per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, i cui tetti di spesa sono determinati nell'importo di 2.294.444 euro, per il conferimento di incarichi di consulenza, studio e ricerca e di 1.802.357 euro, per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

Gli incarichi affidati nel 2015 rispettano ampiamente tali limiti.

Nella tabella che segue (n. 82) sono riportati, distintamente per le tre tipologie di spesa, i limiti quantitativi (75 per cento della spesa massima ammissibile per il 2014 per gli incarichi di consulenza a persone fisiche e 20 per cento della spesa sostenuta nel 2009 per le tipologie di spesa indicate nell'art. 6, comma 8, d.l. n. 78/2010), gli stanziamenti e gli impegni di spesa assunti nel 2015.

In relazione agli incarichi conferiti a persone fisiche, la Sezione osserva che la Giunta, nel 2015, ha ulteriormente ridotto, rispetto al 2014, la percentuale applicata alla spesa

sostenuta nel 2009, il cui limite è fissato nel previgente articolo 6, comma 7, d.l. n. 78/2010, assicurando il rispetto dei limiti fissati dall'articolo 1, comma 5, d.l. n. 101/2013.

Tabella n. 82

GIUNTA REGIONALE					
ATTI DI SPESA relativi a Incarichi di studi e consulenza persone fisiche e giuridiche Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità, rappresentanza					
(Importi in migliaia di euro)					
Tipologia di spesa	Tetto spesa 2015		Tetto di spesa autonomamente definito dalla Giunta Regionale per il 2015	Importo programmato	Impegni
	(75% della spesa sostenuta nel 2014 pari al 12% della spesa sostenuta nel 2009)	(20% della spesa sostenuta nel 2009)			
Incarichi di studi e consulenza persone fisiche	297,00		297,00	161,00	98,00
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità, rappresentanza		968,00	550,00	228,00	81,00
Incarichi di studi e consulenza persone giuridiche		888,00	650,00	323,00	140,00
TOTALI		1.856,00	1.497,00	712,00	319,00

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

13.2.1.2 Il rispetto dei limiti di spesa da parte dell'Assemblea legislativa

La spesa, oggetto dell'intervento di riduzione, è stata individuata in quella 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. 49 del 3 maggio 2011 "Definizione dei tetti di spesa per incarichi di studio, consulenza, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza dell'Assemblea legislativa, in applicazione del d.l. n. 78/2010 convertito con modificazioni nella l. n. 122/2010", l'Assemblea legislativa, sulla base dell'art. 6, commi 7, 8, 20, d.l. n. 78/2010, ha fissato i seguenti tetti di spesa:

- 15.197,60 euro, per le prestazioni di incarichi professionali ex art. 12, l.r. n. 43/2001 (studi, consulenze e ricerche);
- 174.421,46 euro, per le attività da realizzarsi mediante le acquisizioni di beni e servizi riferibili alle spese elencate nel comma 8, art. 6, d.l. n. 78/2010 (relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza).

In sede istruttoria, la Direzione generale - Assemblea legislativa ha dichiarato che dal 2011 non sono stati adottati ulteriori atti analoghi e i tetti di spesa sopra menzionati sono stati considerati valide basi anche per il calcolo relativo all'anno 2015, operando l'adeguamento

alle disposizioni del d.l. 31 agosto 2013 n. 101, che fissa ulteriori limitazioni per gli incarichi di studi e di consulenza.

L'art. 1, comma 5, d.l. n. 101/2013 stabilisce, infatti, che la spesa per studi ed incarichi di consulenza non può essere superiore, per l'anno 2015, al 75% del limite di spesa fissato per il 2014, per la medesima tipologia. Il limite massimo di spesa ammissibile per incarichi di studio e di consulenza, per l'anno 2014, è stato pari a 12.158,08 euro; di conseguenza il tetto di spesa per l'anno 2015 risulta essere di 9.118,58 euro. Ulteriori limiti per il conferimento di incarichi di consulenza, studio e ricerca, e per contratti di collaborazione coordinata e continuativa, sono stati posti dall'art. 14 del d.l. n. 66/2014.

Premesso che la spesa del personale dell'Assemblea legislativa, in rendiconto annuale 2012, ammonta a 10.709.308,80 euro, i tetti di spesa calcolati sulla base del d.l. n. 66/2014 sono pari a:

- 149.930,32 euro per le prestazioni di incarichi professionali *ex art.* 12 l.r. n. 43/2001 (studi, consulenze e ricerche);
- 117.802,40 euro per contratti di collaborazione coordinate e continuative.

A seguito dell'individuazione dei tetti di spesa, è stato adottato il provvedimento n. 67 del 28 luglio 2015 "Previsione del fabbisogno di massima di incarichi di prestazioni professionali dell'assemblea legislativa. Anni 2015-2016 (art 12, comma 2, lett a) della l.r. n. 43/2001)", sulla base del quale sono stati programmati per l'anno 2015:

- 13.000 euro per incarichi di prestazione d'opera intellettuale occasionale (studi, consulenze e ricerche);
- 41.400 euro per acquisizioni di servizi di collaborazione coordinata e a progetto e forma di lavoro flessibile.

Gli impegni di spesa assunti nel 2015, finanziati con solo risorse regionali, sono stati pari a 46.013,51 euro, di cui:

- 5.672 euro per gli incarichi di studio, ricerche e consulenze;
- 40.341,51 euro per le acquisizioni di servizi di collaborazione coordinata e a progetto e forme di lavoro flessibile.

In relazione agli incarichi conferiti a persone fisiche, la Sezione osserva che, nonostante negli strumenti di programmazione adottati dall'Assemblea nel 2015 si sia fatto riferimento a tetti parametrati alla spesa sostenuta nel 2009, in applicazione del previgente limite fissato nell'articolo 6, comma 7, d.l. n. 78/2010, l'Assemblea legislativa

ha assicurato il rispetto dei limiti fissati dall'articolo 1, comma 5, d.l. n. 101/2013, in quanto nell'anno 2015 sono stati assunti impegni di spesa entro il 75 per cento del limite per l'anno 2014.

L'Assemblea legislativa ha comunicato che nell'anno 2015 sono state impegnate anche spese programmate in anni precedenti, per incarichi di studio e consulenza, per un importo di 35.000 euro e per contratti di collaborazione coordinata e continuativa, per un importo di 54.636,77 euro.

La spesa complessiva sostenuta nell'anno 2015 per incarichi di studio e consulenze e la spesa complessiva per contratti di collaborazione coordinata e continuativa risultano rientranti nei tetti fissati dall'art. 14, commi 1 e 2, d.l. n. 66/2014.

Nel 2015 sono state effettuate spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza per complessivi 49.265,25 euro. Tali spese risultano rispettose del tetto fissato con delibera n. 49/2011 pari a 174.421,46.

Come si osserva dalla tabella n. 83, lo stanziamento per il fabbisogno d'incarichi di studio, consulenze e ricerche e di servizi di collaborazione coordinata e continuativa, per complessivi 236.000 euro, risulta molto più elevato dell'importo impegnato di 46.031,51 euro, in quanto comprende anche incarichi conferiti nell'ambito della programmazione dell'esercizio finanziario 2013 e 2014, in corso nell'anno 2015.

A seguito di istruttoria, l'Assemblea legislativa ha precisato che si tratta di incarichi di collaborazione coordinata e continuativa conferiti nel 2013 – 2014, ad eccezione di un solo incarico per prestazione d'opera intellettuale, di durata annuale, affidato nel dicembre 2014.

Nella tabella n. 83 sono riportati, distintamente per le tre tipologie di spesa, i limiti quantitativi, gli stanziamenti e gli impegni di spesa assunti nel 2015.

Tabella n. 83

ASSEMBLEA LEGISLATIVA								
ATTI DI SPESA relativi a Incarichi di studi e consulenza persone fisiche e giuridiche Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità, rappresentanza								
(Importi in migliaia di euro)								
Tipologia di spesa	Tetto spesa fissato dal d.l.78/2010		Tetto di spesa autonomamente definito dalla Assemblea legislativa per il 2015 (delibera 49/2011)	Tetto di spesa aggiornato ai sensi dell'art.1, comma 5 d.l.101/2013	Importo stanziato	Importo programmato	Impegni incarichi programmati nel 2015	Impegni complessivi degli incarichi programmati negli esercizi 2013-2014
	(12% della spesa sostenuta nel 2009 ivi comprese le co.co.co)	(20% della spesa sostenuta nel 2009)						
Incarichi di studio, ricerche e consulenze	65,00		15,00	9,00	115,00	13,00	6,00	41,00
Servizi di collaborazione coordinata e a progetto e forme di lavoro flessibile		0,00			121,00	41,00	40,00	95,00
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità, rappresentanza		180,00	174,00	174,00	82,00		49,00	49,00
TOTALI	65,00	180,00	189,00	183,00	318,00	54,00	95,00	185,00

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

13.3 Gli incarichi conferiti

13.3.1 Gli incarichi conferiti dalla Giunta regionale

Nel corso dell'esercizio 2015, sono stati assunti dalla Giunta impegni per complessivi 963.298,74 euro. Gli incarichi affidati sono stati 35, di cui 20 collaborazioni e 15 prestazioni d'opera di natura professionale. Utile evidenziare come, nonostante la disciplina adottata dalla Giunta preveda che il ricorso alla procedura semplificata debba essere di regola preferito a quella ordinaria, sia stata utilizzata la procedura comparativa per il conferimento di 32 incarichi professionali esterni su 35, così assicurando nella maggior parte dei casi il rispetto dei principi di pubblicità e di concorrenza.

Sono stati esaminati i tre incarichi per i quali non è stato fatto ricorso alla procedura comparativa. In un caso si è trattato di un affidamento diretto, in altri due di incarichi attribuiti mediante utilizzo degli elenchi di esperti.

L'affidamento diretto, mediante deliberazione della Giunta regionale n. 829/2015, ha avuto a oggetto un incarico di consulenza legale, per un importo di 25.000 euro, finalizzato all'implementazione e semplificazione della normativa regionale in materia di legalità, nonché all'armonizzazione della stessa rispetto alla normativa statale, mediante articolazione delle norme regionali in un unico testo normativo. La motivazione dell'affidamento diretto è che si sarebbe trattato di una prestazione infungibile "per il suo contenuto altamente specialistico non comparabile, in quanto strettamente connesso a

particolari conoscenze e competenze del prestatore d'opera, che ha acquisito nel suo campo specifico una chiara fama professionale”, che si evince dal curriculum.

Per quanto sopra esposto, stante la mancata previa pubblicità e l'assenza di una procedura comparativa, la determina in oggetto non è conforme a legge.

Due, invece, gli incarichi che la Giunta regionale ha affidato attingendo i nominativi da elenchi.

Nella determina relativa ad un incarico, è stato evidenziato come siano stati correttamente estrapolati dall'elenco i curriculum di 28 candidati in possesso dei requisiti richiesti per lo svolgimento dello specifico incarico e, successivamente, sottoposti a procedura comparativa. Diversamente, nella determina concernente l'affidamento di un secondo incarico sulla base di liste, è semplicemente affermato che “è stata esperita [...] la procedura semplificata con il ricorso ad appositi elenchi [...] individuando nel dott. [...] il soggetto in possesso dei requisiti necessari per lo svolgimento del suddetto incarico”; tuttavia, nel corso dell'istruttoria la Regione ha prodotto un verbale dal quale si rileva che, anche per questo secondo incarico, si è proceduto innanzitutto ad un'estrapolazione dalla lista dei candidati dotati dei requisiti richiesti e, successivamente, alla comparazione dei relativi curriculum.

13.3.1.1 Incarichi legali

Per completezza, è utile operare qualche breve riflessione anche in merito agli incarichi di patrocinio legale. In sede istruttoria è emerso che detti incarichi sono stati sempre oggetto di affidamento diretto da parte della Regione, in assenza di previa pubblicità: in merito alla necessità della previa pubblicità e del ricorso alla procedura comparativa anche per gli incarichi *de quibus*, si rimanda alle brevi osservazioni già svolte in sede di analisi della disciplina adottata dalla Giunta regionale.

Inoltre, non è in alcun modo condivisibile, in un'ottica di trasparenza e di corretta gestione delle pubbliche risorse, l'affermazione, resa dalla Giunta regionale in sede istruttoria, secondo la quale “non si deve procedere ad alcuna preliminare valutazione dell'impossibilità da parte dell'ufficio legale interno ad occuparsi di una determinata causa, stante oltretutto l'oggettiva dimensione organizzativa della struttura legale che, pur al massimo della sua utilizzazione, non può coprire il complesso degli incarichi”. Il ricorso ad una professionalità esterna, infatti, non può prescindere dal previo

accertamento dell'impossibilità, da parte del personale interno a un soggetto pubblico, a svolgere un incarico.

Stante il massiccio ricorso all'affidamento di incarichi di patrocinio legale, si ritiene che l'Ente dovrebbe, altresì, valutare l'opportunità di effettuare uno studio allo scopo di verificare la possibilità di economicizzare la propria azione, per esempio meglio utilizzando i propri legali (qualora sia possibile operare in tal senso), oppure programmando l'assunzione di nuovi. Effettivamente, i vertici amministrativi della Regione, nel corso di un'audizione, hanno manifestato l'intenzione di rivedere l'organizzazione dell'Ufficio legale e di ridisciplinare l'affidamento degli incarichi legali, tra l'altro introducendo il previo accertamento dell'impossibilità, da parte del personale dell'Ufficio legale, a svolgere gli incarichi da affidare all'esterno.

13.3.2 Gli incarichi conferiti dall'Assemblea legislativa

A seguito dell'istruttoria, è emerso che nel 2015 sono stati conferiti 7 incarichi (di cui uno successivamente risolto senza oneri per l'Ente). Esulano dall'oggetto del presente giudizio gli incarichi conferiti dalle strutture speciali dell'Assemblea legislativa, cioè dai Gruppi assembleari.

Nonostante la possibilità di ricorrere all'elenco degli esperti, l'Assemblea, tranne in un caso, ha sempre fatto ricorso alla procedura di affidamento ordinaria, in tal modo assicurando il rispetto dei principi di pubblicità, concorrenza e buon andamento.

E' stato esaminato un solo incarico: l'unico per il quale non vi è stato il ricorso alla procedura ordinaria: il conferimento di una consulenza, avente ad oggetto l'avvio del controllo di gestione presso la Direzione generale dell'Assemblea legislativa, avvenuto con determina n. 755/2015 del Direttore generale.

Occorre rilevare che non è stata data la necessaria previa pubblicità in merito all'intenzione dell'Ente di procedere all'affidamento dell'incarico, e che dalla determina non si evince la motivazione inerente gli elementi sulla base dei quali è stata individuato e valutato idoneo il soggetto prescelto; l'Ente si è infatti limitato ad affermare "poiché in possesso delle competenze necessarie in relazione alle finalità dell'incarico" e "[...] risulta in possesso dei requisiti di particolare e comprovata specializzazione universitaria e della specifica preparazione professionale richiesta per l'espletamento delle attività individuate nel relativo schema di contratto di prestazione professionale allegato".

A seguito di richieste istruttorie, tutte esitate dall'Ente rapidamente e all'insegna della massima collaborazione, è emerso che il ricorso all'affidamento diretto è stato motivato, oltre che dalla specifica preparazione dell'incaricata, dalla "eccezionale straordinarietà e urgenza".

Il Direttore generale ha evidenziato che l'Ente si è avvalso della deroga di cui all'art 11, comma 4 dell'allegato A, alla delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 137/2012 il quale, come già ricordato, prevede l'esclusione della comparazione "quando la prestazione risulti caratterizzata dalla infungibilità, per il suo contenuto di natura artistica, culturale, scientifica non comparabile, in quanto strettamente connesso a particolari abilità, interpretazioni o elaborazioni del prestatore d'opera, che ha acquisito nel suo campo specifico una chiara fama professionale comprovata da idonea documentazione". Dall'istruttoria è altresì emerso che l'individuazione dell'incaricato è stata preceduta da colloqui informali intervenuti con tre soggetti, uno dei quali risultato poi affidatario; tuttavia, tale attività, della quale comunque è utile dare atto, non integra la procedura comparativa richiesta dalla giurisprudenza di questa Corte, in forza della quale non si può prescindere da una valutazione dei curriculum e, inoltre, non è stata preceduta dalla necessaria pubblicità.

In merito al compenso occorre rilevare che, a fronte della previsione di cui all'art. 13, comma 5 del più volte citato allegato A, per la quale "La liquidazione del compenso avviene, di norma, al termine della collaborazione salvo diversa espressa pattuizione, in correlazione alla conclusione di fasi dell'attività oggetto dell'incarico", l'art. 4 del contratto allegato alla determina in analisi ha previsto la liquidazione del 50% del corrispettivo contrattuale entro 7 giorni dalla sottoscrizione del contratto, previsione anomala, in quanto precede l'espletamento dell'incarico. In ogni caso, la Regione ha prodotto documentazione dalla quale si evince che, di fatto, la prima parte del compenso è stata liquidata solo a ridosso del completo espletamento dell'incarico.

L'incarico è stato esitato nel rispetto dei tempi previsti, mediante relazione trasmessa in copia a questa Sezione.

Per quanto sopra esposto, la determina in oggetto non è comunque conforme a legge.

13.3.3 Motivazione degli incarichi

In generale, è emersa un'incompletezza nella motivazione degli incarichi, rispetto a diversi aspetti cruciali. Manca, infatti, la descrizione delle modalità attraverso le quali è stata accertata l'impossibilità, da parte delle risorse interne, a svolgere gli incarichi affidati all'esterno; nei casi di affidamenti diretti non si evince come la Regione sia arrivata a individuare la figura, giudicata infungibile e incaricata; infine, non sono esplicitati i criteri sulla base dei quali si è determinato il compenso.

E' necessario, quindi, che venga meglio curata la tecnica redazionale delle relative determine, con specifico riferimento alla motivazione, ciò sia allo scopo di non vanificare le norme che prevedono la necessaria pubblicazione di tali atti per consentire un controllo diffuso da parte del cittadino-contribuente (controllo possibile solo a fronte di provvedimenti ben motivati), sia per rendere possibile un efficace controllo da parte della magistratura contabile.

14 IL CONTO DEL PATRIMONIO

14.1 Il conto generale del patrimonio

Il conto generale del patrimonio della Regione è contenuto nell'allegato 3 al progetto di legge sul rendiconto di esercizio 2015.

Si tratta di un 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 è articolato in 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.

Come risulta dalla relazione illustrativa della Giunta al progetto di legge sul rendiconto 2015, il conto generale del patrimonio della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio è stato redatto tenendo conto delle disposizioni contenute nell'art. 67 l.r. n. 40/2001⁷⁴⁻⁷⁵, nonché in base alla l.r. 10/2001 recante la disciplina in tema di beni regionali.

La gestione patrimoniale per l'esercizio 2015 presenta un'eccedenza delle passività rispetto alle attività di 1.448,10 mln di euro, e un peggioramento del saldo patrimoniale di 516 mln di euro.

Tra le componenti che hanno influito positivamente sul peggioramento patrimoniale si evidenziano l'aumento dei residui attivi (da 5.364 mln di euro a 5.672 mln di euro) e l'aumento delle partecipazioni azionarie (che passano da 141,55 mln di euro a 141,97 mln di euro); tra le componenti che hanno influito negativamente si evidenziano la diminuzione del fondo cassa (che passa da 482 mln di euro a 455 mln di euro), l'aumento dei residui passivi (che passano da 5.420 mln di euro a 5863 mln di euro), la costituzione del fondo pluriennale vincolato (548 mln di euro).

⁷⁴ 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.

⁷⁵ 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

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 5.672 mln di euro e della consistenza del fondo cassa al 31 dicembre 2015 pari a 455,34 mln di euro, entrambi iscritti tra le attività finanziarie del conto del patrimonio. Risulta inoltre riportato correttamente il valore dei residui passivi pari a 5.863 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 i residui attivi, aumentati di 308 mln di euro, e i residui passivi, aumentati di 443 mln di euro, per effetto del riaccertamento straordinario che ha portato i residui passivi provenienti dall'esercizio 2014 e precedenti a € 2.606,37 a cui si aggiungono i residui dall'esercizio di competenza ammontanti ad € 3.256,36.

La tabella n. 84 che segue riporta la composizione dell'attivo e del passivo patrimoniale e le variazioni intervenute nell'esercizio.

Tabella n. 84

CONTO DEL PATRIMONIO				(Importi in euro)			
ATTIVO				PASSIVO			
DESCRIZIONE DELLE PARTITE	Consistenza al 1/1/2015	Variazioni	Consistenza al 31/12/2015	DESCRIZIONE DELLE PARTITE	Consistenza al 1/1/2015	Variazioni	Consistenza al 31/12/2015
		in + e in -				in + e in -	
Attività finanziarie				Passività finanziarie			
Residui attivi	5.363.742.775,51	308.406.552,87	5.672.149.328,38	Residui passivi	5.420.286.225,64	442.441.061,64	5.862.727.287,28
Fondo di cassa	481.624.218,38	-26.284.482,75	455.339.735,63	Fondo pluriennale vincolato	0,00	547.546.355,70	547.546.355,70
BENI MOBILI				DEBITI			
Cat. I Mobili, arredi e macchine	150.576.165,45	2.142.244,18	152.718.409,63	Depositi cauzionali passivi	9.056.710,11	410.392,40	9.467.102,51
Cat. II Volumi e pubblicazioni	2.923.039,92	59.641,07	2.982.680,99	Mutui	725.559.423,38	-55.595.975,76	669.963.447,62
Cat. III Strumenti e materiali speciali	10.199.044,29	0,00	10.199.044,29	Anticipazione passiva di cassa nel settore sanità - art. 3 D.L. 35/2013	937.356.898,73	-20.393.357,43	916.963.541,30
BENI IMMOBILI				Tesoreria Stato (poste rettificative delle attività)	67.761.155,79	102.258.440,58	170.019.596,37
Acque minerali e termali, cave e torbiere	19.761.867,75	19.723.604,84	39.485.472,59	Residui passivi perenti	310.575.398,83	-92.858.214,44	217.717.184,39
Fabbricati	274.419.461,37	749.439,48	275.168.900,85				
Terreni e foreste	25.916.693,23	132.267,27	26.048.960,50				
CREDITI							
Deposito cauzionali attivi	343.334,09	0,00	343.334,09				
C/c infruttifero c/o Tesoreria dello Stato	67.761.155,79	102.258.440,58	170.019.596,37				
Titoli di credito e partecipazioni	141.553.809,72	411.422,50	141.965.232,22				
TOTALE ATTIVITA'	6.538.821.565,50	407.599.130,04	6.946.420.695,54	TOTALE PASSIVITA'	7.470.595.812,48	923.808.702,69	8.394.404.515,17
PATRIMONIO NETTO				-1.447.983.819,63			
PEGGIORAMENTO PATRIMONIALE				516.209.572,65			

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

14.2 Il patrimonio immobiliare

La consistenza fisica e contabile, la destinazione e la redditività del patrimonio immobiliare della Regione sono esposte nella tabella n. 85.

Tabella n. 85

Regione Emilia Romagna - Patrimonio immobiliare al 31 dicembre 2015						
Categoria	Unità di mis.	consistenza sup lorda (n./mq./ha)	valore contabile Euro	reddito anno 2015 Euro	reddito annuo per mq/ha	redditività annua rispetto al valore contabile
Acque minerali e termali		75.943.443,00	39.485.472,59			
Terreni agricoli e foreste	mq	389.778.254,00	26.048.960,50	2.801,44		
a) in uso diretto	mq	205.649,00	101.719,50			
b) in uso ad enti pubblici	mq	377.067.439,00	25.265.505,96			
c) non utilizzati	mq	11.223.846,00	286.915,17			
e2) in uso commerciale	mq	14.280,00	3.570,00	canone ricompreso nei Fabbricati		-
e3) fondi rustici (canone ricompreso nei fabbricati)	mq	1.158.839,00	382.320,56	canone ricompreso nei Fabbricati		-
e3) fondi rustici	mq	87.958,00	8.507,06	2.379,19	0,02705	0,280
e4) altro	mq	20.243,00	422,25	422,25	0,02086	1,000
Fabbricati	mq	375.286,00	275.168.900,85	549.012,80		
a) in uso diretto	mq	134.126,00	155.272.952,65			
b) in uso ad enti pubblici	mq	195.305,00	93.852.795,76			
c) non utilizzati	mq	17.104,00	11.356.767,51			
e1) abitativi	mq	2.171,00	976.096,55	23.111,52	10,64556	0,024
e2) in uso commerciale	mq	23.454,00	13.388.411,68	511.938,28	21,82733	0,038
e3) - e4) rustici e altro	mq	3.126,00	321.876,70	13.963,00	4,46673	0,043
Totale terreni e fabbricati		390.153.540,00	301.217.861,35			
Totale terreni fabbricati e acque minerali		466.096.983,00	340.703.333,94			

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 2015 è di 466.096.983,00 mq; il loro valore contabile è di 341 mln di euro, con un incremento rispetto al valore al 31 dicembre 2014 (320 mln di euro).

In sede istruttoria la Regione, oltre a fornire l'aggiornamento dei dati al 31 dicembre 2015, ha precisato che nella rappresentazione del patrimonio immobiliare i terreni agricoli, le foreste ed i fabbricati sono stati suddivisi a seconda della tipologia di utilizzazione⁷⁶.

⁷⁶ Le classificazioni sono le seguenti:

- **beni in uso diretto** da parte della Regione Emilia-Romagna o di società o aziende da essa dipendenti o ad essa funzionali. Rientrano in questa categoria anche gli alloggi di servizio di cui all'art. 9, comma 1, della LR n.10/2000 ed altri beni di uso simile. Questi immobili appartengono tutti al patrimonio indisponibile (art.1, comma 4, della LR n. 10/2000), ovvero al demanio regionale, se hanno le caratteristiche previste dall'art.1, comma 2, della LR n.10/2000. Per definizione tali beni non producono reddito pertanto non sono da includere tra i beni suscettibili di utilizzazione economica (art. 67, comma 4, della L.R. n. 40/2000).

- **beni dati in uso** a soggetti pubblici o a società a prevalente capitale pubblico o a enti che operano senza finalità di lucro che perseguono finalità di interesse collettivo e generale, organizzazioni ed associazioni, anche se prive di

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 ai sensi dell'art.147, comma 1, lett. a), della l.r. n. 3 del 1999.

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 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 euro 21,60 nel 2014 a euro 21,83 nel 2015) e per i fabbricati ad uso abitativo (passati da euro 10,19 nel 2014 a euro 10,65 nel 2015). Un più preciso apprezzamento della redditività implica una analitica conoscenza del valore attuale del patrimonio immobiliare posseduto.

Non sono da includere tra i beni suscettibili di utilizzazione economica i beni in uso diretto da parte della Regione o di società o aziende da essa dipendenti (es. alloggi di servizio di cui all'art.9, comma 1, della l.r. n. 10 del 2000) né i beni dati in uso a soggetti pubblici o a società a prevalente capitale pubblico o a enti che operano senza finalità di lucro che

personalità giuridica (art. 6, comma 3, e art. 7, commi 3 e 4, della LR n. 10/2000). Questi immobili, in quanto funzionali al perseguimento di specifiche politiche regionali, sono ascrivibili al patrimonio indisponibile per tutto il tempo in cui permangono tali utilizzi; (art. 1, comma 4, della LR n. 10/2000), ovvero al demanio regionale, se hanno le caratteristiche previste dall'art.1, comma 2, della LR n.10/2000. Si tratta di beni concessi a titolo gratuito, ovvero dietro corresponsione di canoni meramente ricognitori. Non sono, perciò, da includere tra i beni suscettibili di utilizzazione economica (art.67, comma 4, della LR n. 40/2000);

- **beni non utilizzati e non strategici** ,che necessiterebbero di consistenti interventi manutentivi che esulano dalle attuali politiche regionali di investimento;

- **beni suscettibili di utilizzazione economica:**

- beni appartenenti al demanio regionale (art.1, comma 2, della LR n.10/2000) o al patrimonio indisponibile (cfr. art.1, comma 4, della LR n.10/2000) che, compatibilmente con la natura del singolo bene, sono dati, temporaneamente, in concessione a terzi per un "uso particolare" (non riconducibile ad ambiti di politiche regionali) dietro corresponsione di un canone fortemente ridotto a fronte dell'assunzione a carico del concessionario dell'obbligo di provvedere alla manutenzione ordinaria e straordinaria dell'immobile;

- beni appartenenti al patrimonio disponibile (art.1, comma 5, della LR n. 10/2000) che sono dati in affitto o in locazione a terzi dietro corresponsione di un canone.

I beni suscettibili di utilizzazione economica sono, a loro volta, suddivisibili in quattro distinte categorie in ragione della loro effettiva destinazione e del conseguente regime contrattuale:

1. uso abitativo;
2. uso "commerciale" (negozi, uffici, magazzini, laboratori, ecc.);
3. fondi rustici ;
4. altro.

con la precisazione che la superficie lorda, indicata in tabella, comprende oltre alla superficie oggetto di rapporto contrattuale anche la superficie non abitabile (sottotetti, terrazzi, muri perimetrali)..”

perseguono finalità di interesse collettivo e generale, organizzazioni ed associazioni, anche se prive di personalità giuridica (art.6, comma 3 e art.7, commi 3 e 4, della l.r. n. 10 del 2000).

Al fine di incrementare i margini di redditività del patrimonio la Regione dispone di un sistema informativo per la gestione del patrimonio immobiliare regionale.

Si tratta di uno strumento che ha consentito di attuare una più efficace sistemazione, catalogazione e conseguente analisi dei dati al fine di elaborare strategie volte a riconsiderare i criteri di impiego degli immobili non strumentali al fine di aumentarne la redditività, nonché a valutare eventuali soluzioni alternative alla dismissione per quei beni che, nonostante gli esperimenti di alienazione con procedure ad evidenza pubblica, risultino invenduti a causa della loro scarsa “appetibilità” di mercato .

Il preventivo accertamento dei requisiti di interesse storico artistico e archeologico e la successiva autorizzazione alla concessione o locazione della competente Soprintendenza introdotto dall'articolo 57 *bis* d.lgs. 26 marzo 2008 hanno determinato un rallentamento dell'attività volta alla ricerca di soluzioni che possano aumentare la redditività dei cespiti immobiliari.

14.2.1 Il piano di dismissione del patrimonio immobiliare

I presupposti normativi e di pianificazione del patrimonio immobiliare⁷⁷ sono stati adottati dalla Giunta regionale con diverse delibere⁷⁸, l'ultima delle quali è la DGR n. 1655

⁷⁷ 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 per cento, 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 luglio 2004 definisce in dettaglio la procedura di gara (lettera f – punto 3), stabilendo che deve svolgersi mediante pubblico incanto,

del 20 ottobre 2014 con la quale è stato approvato il nuovo Piano di alienazione del patrimonio non strategico della Regione Emilia-Romagna.

La dismissione del patrimonio immobiliare non strategico per l'Ente è condizionato dalle attività prodromiche all'attivazione delle procedure di vendita vere e proprie.

Tra di esse si annoverano il rispetto del cd. "Codice Urbani" di cui al d.lgs. 42/04 per la verifica della sussistenza dell'interesse storico-artistico e culturale degli immobili di proprietà regionale, il rispetto del Protocollo di intesa sottoscritto tra Soprintendenza, Regione, ANCI e UPI, che prevede per la Regione la possibilità di inoltrare al vaglio della Soprintendenza 30 immobili l'anno, la necessità di porre in essere adeguate istruttorie tecniche al fine di verificare l'esistenza di eventuali difformità tra lo stato di fatto dei singoli immobili e quella risultante dagli atti.

Nel 2014 si è registrata una vera e propria stagnazione del mercato e le 21 procedure di vendita poste in essere con procedure ad evidenza pubblica non hanno portato alla vendita di alcun immobile pubblicizzato.

La Regione ha partecipato al "*Programma straordinario di vendita immobili di proprietà pubblica non utilizzati di cui all'art.11-quinques del d.l. 30 settembre 2005 n. 248*" promosso dal Ministero dell'economia e delle finanze, proponendo quattro complessi immobiliari inseriti nel Piano di dismissioni del valore complessivo di 16,73 mln di euro; uno solo di questi è stato ritenuto di potenziale interesse ma non ha superato la seconda fase della procedura di selezione.

Nell'esercizio 2015 la Regione ha partecipato all'operazione di valorizzazione e alienazione di immobili rustici pubblici denominata "Proposta immobili 2015", promossa dal Ministero dell'Economia e finanze, proponendo sette immobili inseriti nel Piano di Dismissioni per un valore complessivo di € 25.234.809,42.

Tra le attività di affidamento in gestione di complessi immobiliari poste in essere nel 2015 sono da ricordare la convenzione con il Comune di Ferrara per la gestione dei compendi immobiliari siti in Ferrara Via Ortigara e Loc. Chiesuol del Fosso e la convenzione con il Parco Biodiversità-Romagna per la gestione del "Giardino delle erbe" siti in Comune di Casola Valsenio (RA).

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.

⁷⁸ Si tratta delle delibere n. 1756 del 13 settembre 2004, n. 828 del giugno 2008, della Giunta regionale n. 1688 del 2 novembre 2009, delibera della Giunta regionale n. 1615 del 5 novembre 2012.

VENDITE TRIENNIO 2013-2015				
PROCEDURE DI ALIENAZIONE IN CORSO 2016 E VENDITE AL 30 GIUGNO 2016				
Vendite anno 2013				
Vendite per complessivi euro				668.732,00
Immobili venduti n.				3
Procedure di alienazione concluse con stipula notarile				2
Procedure di alienazione con stipula notarile in corso				1
Alienazioni effettuate mediante	Quantità	%	Valore	%
Trattativa privata previa pubblicazione	1		732,00	0,11%
Esercizio del diritto d'opzione	1	33,33%	668.000,00	99,89%
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	%	valore	%
	2	66,67%	668.000,00 *	99,89%
* la procedura con stipula notarile in corso è stata revocata con atto n. 18160 del 18/12/2015 per problemi finanziari dell'acquirente - valore € 368.000,00.				
Vendite anno 2014				
Vendite per complessivi euro				0,00
Immobili venduti n.				
Procedure di alienazione concluse con stipula notarile				
Procedure di alienazione con stipula notarile in corso				
Alienazioni effettuate mediante	Quantità	%		%
Trattativa privata previa pubblicazione				
Esercizio del diritto d'opzione				#DIV/0!
Asta pubblica				
Vendite con modalità di pagamento in forma	Quantità		Valore Totale	Esito
Operazione straordinaria di cessione di immobili pubblici ai sensi dell'art. 11-quinquies del D.L. 30/09/2005 convertito, con modificazioni, nella Legge 02/12/2005 n° 248;	4		16.732.153,52	Nessun immobile selezionato
Vendite anno 2015				
Vendite per complessivi euro				55.067,13
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	1	100,00%	55.067,13	100,00%
Esercizio del diritto d'opzione				
Asta pubblica			0,00	0,00%
Vendite con modalità di pagamento in forma	Quantità		Valore Totale	Esito
Operazione di Valorizzazione e Alienazione di immobili pubblici denominata "Proposta Immobili 2015" su invito Ministero Economia e Finanze. N. 1 immobile selezionato in attesa di proposta	7		25.234.809,42	1 immobile selezionato da INVIMIT s.g.r. per eventuale apporto a fondo immobiliare di prossima costituzione
Procedure di alienazione in corso 2016				
Valore di realizzo presunto			1.793.951,53	1,00
Procedure di vendita immobili	19			
Alienazioni da effettuare mediante	Quantità	%	Valore	%
Asta pubblica	2	10,53%	614.517,43	34,25%
Trattativa privata preceduta da idonea	16	84,21%	737.434,10	41,11%
Diritto d'opzione notificato	1	5,26%	442.000,00	24,64%
Operazione di Valorizzazione e Alienazione di immobili pubblici denominata "Proposta Immobili 2016" su invito Ministero				Individuazione immobili in corso.
Vendite anno 2016 (dati riferiti al 30 giugno 2016)				
Vendite per complessivi euro			55.067,13	
Immobili venduti n.				1
Procedure di alienazione concluse con stipula notarile				1
Procedure di alienazione con stipula notarile in corso				
Alienazioni effettuate mediante	Quantità	%	Valore	%
Trattativa privata previa pubblicazione	1	100,00%	55.067,13	100,00%
Esercizio del diritto d'opzione				
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	%

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

15 I CONTROLLI INTERNI

15.1 Premessa

Nel 2015 non è stato adottato l'atto generale sul sistema dei controlli interni che il Piano triennale 2015-2017 di prevenzione della corruzione prevedeva che dovesse essere assunto entro il 30 settembre 2015.

Come precisato dai rappresentanti della Regione nel corso dell'audizione tenutasi in data 17 giugno 2016 e come risulta dalla relazione annuale del Presidente della Regione per il 2015 sui controlli interni, il predetto atto generale non è stato adottato in quanto nel corso di tale anno è stato avviato un profondo processo di riorganizzazione dell'Ente che ha avuto evidenti ricadute sul sistema dei controlli interni. Per tale motivo la Regione ha deciso di riprogrammare per il 2016, in sede di aggiornamento annuale del Piano triennale di prevenzione della corruzione, l'adozione dell'atto generale sui controlli interni.

15.2 Il sistema dei controlli interni

Nella già citata Relazione annuale del Presidente della Regione per il 2015 sui controlli interni, è stato indicato che, oltre ai controlli di regolarità amministrativa e contabile, di gestione, di valutazione del personale e controllo strategico, la Regione dispone di altre tipologie di controllo.

Si tratta, in particolare, del sistema di qualità UNI ISO 9001 applicato ad alcuni settori delle strutture della Giunta e dell'Assemblea Legislativa⁷⁹, dei servizi ispettivi per la valutazione delle incompatibilità delle attività extraistituzionali dei dipendenti e per gli adempimenti relativi all'anagrafe delle prestazioni, dei controlli introdotti dal Responsabile della Prevenzione della corruzione – che nel 2015 era il direttore generale competente in materia di organizzazione- per la verifica della corretta applicazione all'interno dell'Ente delle disposizioni previste dal d.lgs. n. 39/2013 in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi nelle aree operative a maggior rischio corruzione.

Le strutture organizzative regionali che si occupano di controlli interni sono il Servizio Organizzazione e Sviluppo, il Servizio Gestione della spesa, il Servizio Pianificazione finanziaria e controlli.

⁷⁹ Le strutture organizzative regionali che si occupano di controlli interni sono: il servizio "Organizzazione e sviluppo", il servizio "Gestione della spesa" e il servizio "Pianificazione finanziaria e controlli".

15.3 Il controllo di regolarità amministrativa e contabile

Tale tipologia di controllo continua ad essere disciplinata dalla deliberazione di Giunta regionale n. 2416/2008 e viene svolta dal Servizio Gestione della Spesa regionale, in via preventiva, su tutti i provvedimenti amministrativi (delibere di Giunta/determine dirigenziali) che possono avere riflessi sul versante della spesa regionale.

La novità più rilevante del 2015 è stata l'adeguamento ai nuovi principi della contabilità armonizzata e, in particolare, al nuovo criterio di imputazione delle registrazioni contabili secondo la logica dell'esigibilità. Sul versante della tipologia di atti (perimetrazione soggettiva), sono stati assoggettati a controllo di regolarità amministrativa contabile anche le determine a contrarre per l'acquisizione di beni, servizi e lavori che, pur non determinando la registrazione contabile di spesa, comportano la creazione di un accantonamento di risorse di bilancio con vincolo di destinazione specifica.

Più in generale, per la registrazione degli impegni contabili è stato necessario tenere conto del momento dell'esigibilità della spesa, attraverso una verifica dei documenti posti alla base del provvedimento amministrativo, in particolare dei cronoprogrammi delle spese.

Le modalità con le quali viene espletata tale tipologia di controllo sono l'apposizione della firma ai fini dell'attestazione della copertura finanziaria per le determinazioni a contrarre aventi ad oggetto l'acquisizione di beni, servizi ed esecuzione di lavori e il visto di regolarità contabile e del riscontro degli equilibri economico-finanziari attestante la copertura finanziaria sui provvedimenti amministrativi (delibere di Giunta e determine dirigenziali) che comportano la registrazione di un impegno di spesa a carico del bilancio regionale e sugli atti di programmazione della spesa regionale.

Il Servizio Gestione della spesa regionale svolge anche l'attività di vigilanza sugli agenti contabili attraverso periodiche verifiche di cassa (mensili sull'economista centrale e trimestrali sui cassieri economi periferici e funzionari delegati) e ispezioni.

15.4 Controllo di gestione

La competenza a svolgere il controllo di gestione è stata attribuita a decorrere dal 1° dicembre 2014, al Servizio Pianificazione finanziaria e controlli.

Nel corso del 2015, in assenza di una contabilità economico-patrimoniale (introdotta nel 2016), la Regione, ha effettuato una rilevazione generale del complesso delle spese di funzionamento risultanti dal rendiconto finanziario 2014. Sono state individuate le spese

di funzionamento, si è poi proceduto alla loro analisi quali-quantitativa e alla definizione di criteri metodologici per la loro attribuzione a centri di costo o alle strutture utilizzatrici dei beni e servizi acquisiti. Gli elementi informativi e i dati sono stati acquisiti sia dalle strutture responsabili dei processi di spesa sia dai sistemi informativi dell'Ente (sistema contabilità, personale, patrimonio, ciclo passivo). Sono stati analizzati 167 capitoli di spesa che hanno portato all'individuazione di 75 distinte tipologie di elementi di costo. Tali costi sono stati ripartiti tra 93 servizi e direzioni generali.

L'esito del controllo è confluito in un report che analizza i costi di funzionamento in relazione all'operatività delle strutture, con indici di comparazione, tabelle e rappresentazioni grafiche.

15.5 Il controllo strategico

Il Documento di economia e finanza regionale (DEFR), indicato dall'*Allegato n. 4/1 al D.Lgs n. 118/2011* come uno degli strumenti della programmazione regionale, rappresenta il documento su cui la Regione imposta il controllo strategico. Si tratta di un atto di programmazione obbligatorio per le regioni a decorrere dal 2016, ma la Regione lo ha adottato in via sperimentale già nell'esercizio 2015, in occasione del primo anno di legislatura. Lo strumento operativo di cui si avvale il controllo strategico è la rendicontazione al DEFR.

Con l'approvazione dei DEFR 2015⁸⁰ e 2016⁸¹, è stato possibile definire un articolato sistema di indicatori per la valutazione dei risultati conseguiti e degli impatti prodotti sul territorio e sulla comunità. Tale sistema è organizzato per consentire una valutazione strategica dell'anno di riferimento, del triennio coincidente con il bilancio e dell'intera legislatura. Dal 2015 ad esso si integra il piano delle Performance e i Programmi di attività delle diverse unità organizzative; obiettivo primario, migliorare l'efficacia degli interventi, massimizzare la capacità di spesa, semplificare e ampliare l'accesso alle risorse in un'ottica di trasparenza e partecipazione.

15.6 La valutazione della dirigenza

Il sistema di misurazione e valutazione della performance individuale è basato sul ciclo della *performance* articolato sulla base delle disposizioni del d.lgs. n. 150/2009.

⁸⁰ Il DEFR 2015 è stato approvato con DGR 255 del 16 marzo 2015 e dell'Assemblea legislativa n. 11 del 28 aprile 2015.

⁸¹ Il DEFR 2016 è stato approvato con DGR 1632 del 29 ottobre 2015 e dell'Assemblea legislativa n. 152 del 21 dicembre 2015.

Il Piano triennale della *performance* traduce gli obiettivi strategici in obiettivi programmatici ai quali si collegano gli obiettivi definiti annualmente nei Piani di attività delle direzioni generali.

Il sistema di valutazione si distingue in diverse componenti per il personale del comparto, per il personale di comparto titolare di posizione organizzativa, per i dirigenti e per la dirigenza di vertice (direttori generali e di agenzia).

La valutazione del personale del comparto è collegata sia alla produttività collettiva sia all'apporto individuale alla realizzazione dei vari programmi di attività; per i titolari di posizione organizzativa il sistema di valutazione predisposto è simile a quanto previsto per la valutazione delle prestazioni dirigenziali.

L'assetto attuale del sistema di valutazione della dirigenza, definito dalla determinazione n. 13383/2007, prevede che questa venga svolta dai rispettivi direttori generali per i dirigenti di servizio o *professional* assegnati alla loro struttura e dai dirigenti di servizio per i *professional* assegnati al loro servizio e si basa su due distinte componenti, una relativa al raggiungimento degli obiettivi annualmente assegnati e una relativa all'esercizio delle competenze manageriali e gestionali del dirigente. La combinazione di questi due elementi fornisce una valutazione complessiva che è correlata all'importo della retribuzione variabile. Per i dirigenti sono previste cinque fasce di premialità, solo per i dirigenti di fascia A è prevista un percentuale massima a premio intero del 60%.

Per quanto riguarda la dirigenza apicale, il sistema, disciplinato dalla deliberazione di Giunta regionale n.944/2013, tiene conto di tre aree di obiettivi: un'area collegata agli effetti complessivi dell'azione di governo sul territorio, una seconda area che fa riferimento a indicatori di carattere gestionale (capacità di impegno, la velocità di cassa, rapporto tra spesa di personale e spesa corrente) e una terza area "a supporto della discrezionalità politica della valutazione" sulla capacità dei dirigenti che fa riferimento sia ad alcune variabili collegate ai piani di attività di ciascuna Direzione sia ad alcune variabili di carattere intersettoriale.

Nella Relazione annuale del Presidente della Regione si precisa che, in seguito alla conclusione anticipata della legislatura nel luglio 2014, la valutazione della dirigenza di vertice relativa al 2013 è stata effettuata congiuntamente alla valutazione per l'anno 2014. Con DGR n. 622 del 28 aprile 2016, è stato conferito mandato al Direttore competente in

materia di personale, di adottare entro il 31 novembre 2016 un nuovo sistema di valutazione della dirigenza e del comparto.

16 LA SANITÀ REGIONALE

16.1 Premessa

Come emerge dall'analisi della spesa regionale svolta nel capitolo 6, l'Area di intervento dedicata alla tutela della salute e della solidarietà sociale costituisce il settore della spesa regionale al quale viene destinato annualmente il maggior volume di risorse finanziarie.

Il settore della sanità continua ad essere oggetto di osservazione e di controllo da parte della Sezione regionale prevalentemente attraverso le verifiche previste dall'articolo 1, comma 170, l. n. 266/2005 che annualmente si occupano di esaminare le relazioni dei collegi sindacali degli enti del Servizio sanitario regionale sulla base di linee-guida approvate dalla Sezione delle autonomie⁸².

Nell'ambito delle attività connesse al giudizio di parificazione sul rendiconto generale della Regione, e in particolare nella presente relazione che viene allegata alla decisione di parificazione, si è ritenuto opportuno analizzare alcuni aspetti della sanità regionale, quali la programmazione finanziaria e il finanziamento del sistema sanitario regionale, il fondo per l'acquisto di medicinali innovativi, l'attuazione del d.lgs. n. 118/2011 in materia di armonizzazione dei sistemi contabili (trasparenza dei conti sanitari, la gestione sanitaria accentrata), la spesa farmaceutica regionale, la spesa per il personale e per gli incarichi esterni, i risultati della gestione 2015 degli enti del Servizio sanitario regionale, il disavanzo sanitario pregresso, i tempi di pagamento degli enti sanitari regionali, la movimentazione del Fondo regionale per la copertura dei rischi derivanti da responsabilità civile negli enti del Servizio sanitario regionale.

Nella tabella seguente, si illustra il rapporto tra la spesa sanitaria (impegni e pagamenti) e la spesa corrente regionale nel triennio 2013-2015.

⁸² Cfr., da ultimo, deliberazione n. 202/2014/PRSS del 20 novembre 2014 - Esame delle relazioni dei collegi sindacali degli enti del SSR dell'Emilia-Romagna relative ai bilanci di esercizio 2013 (art. 1, comma 170, legge n. 266/2005).

Tabella n. 87

RAPPORTO TRA SPESA SANITARIA E SPESA CORRENTE - 2013/2015						
(Importi in milioni di euro)						
ANNO	IMPEGNI			PAGAMENTI		
	REGIONE	SANITA' (Area di intervento V)	%	REGIONE	SANITA' (Area di intervento V)	%
2013	11.395,66	9.549,34	83,80%	10.188,10	8.920,59	87,56%
2014	11.375,78	9.693,59	85,21%	9.824,57	8.565,55	87,18%
2015	11.342,09	9.445,16	83,28%	9.606,63	8.233,68	85,71%
Totale	34.113,53	28.688,09	84,10%	29.619,30	25.719,81	86,83%

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

Dall'esame della tabella emerge che la spesa sanitaria rappresenta, sia per gli impegni che per i pagamenti, oltre l'80% della spesa corrente regionale in tutto il triennio 2013-2015.

16.2 La programmazione finanziaria nazionale

Il “*Patto per la salute*” per gli anni 2014-2016, approvato con l'intesa in sede di Conferenza Stato –Regioni e Province Autonome (Rep. N. 82/CSR) il 10 luglio 2014, ha definito il livello di finanziamento del servizio sanitario nazionale in 112.062 mln di euro per il 2015.

La legge di stabilità per il 2015 (legge 23 dicembre 2014, n. 190) ha introdotto disposizioni⁸³ rilevanti ai fini del concorso delle regioni agli obiettivi di finanza pubblica e della determinazione del livello di finanziamento del SSN dell'anno 2015. Si segnala, in particolare, l'istituzione (cfr. art. 1, comma 593) nello stato di previsione del Ministero della Salute del “*Fondo per il concorso al rimborso alle regioni per l'acquisto dei medicinali innovativi*”, alimentato da: a) un contributo statale di 100 mln di euro per l'anno 2015; b) una quota delle risorse destinate alla realizzazione di specifici obiettivi del Piano sanitario nazionale, ai sensi dell'articolo 1, comma 34, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, pari a 400 mln di euro per il 2015 (sul punto si rinvia al paragrafo 16.4).

L'Intesa tra Governo, Regioni e Province autonome rep. 37/CSR del 2 febbraio 2015 ha disposto la riduzione delle risorse destinate al finanziamento del settore sanitario per 2.352 mln di euro, riduzione che è stata confermata dal Documento di economia e finanza 2015 deliberato dal Consiglio dei Ministri in data 10 aprile 2015.

Il livello del finanziamento del servizio sanitario nazionale per il 2015 è stato quindi rideterminato in euro 109.810 mln di euro.

⁸³ L. 23/12/2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), art. 1, commi 398, 414, 556, 557, 558, 560, 561, 562, 564, 593, 594, 601. “*L'attuazione della Legge di stabilità 2015 e la sostenibilità della manovra di finanza pubblica, è stata assicurata attraverso l'Intesa n. 37/CSR del 2/2/2015*” (DGR 901/2015, allegato A - IL QUADRO DEGLI OBIETTIVI DELLA PROGRAMMAZIONE SANITARIA REGIONALE 2015).

Fondo sanitario nazionale 2015	
Descrizione	Importi in milioni di euro
Patto salute e legge stabilità 2015 (art. 1, comma 556)	112.062
Intesa CSR 37/2015	-2.352
Contributo Fondo acquisto medicinali innovativi	100
Totale	109.810,00

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

Alla fine del 2015, sono state raggiunte le intese della Conferenza Stato-Regioni sulle proposte del Ministro della Salute di deliberazione CIPE relative al riparto tra le regioni delle disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale per il 2015 (CSR 237 del 23 dicembre 2015), alle assegnazioni alle Regioni delle risorse vincolate, ai sensi dell'articolo 1, comma 34, l. n. 662/1996, alla realizzazione degli obiettivi del Piano sanitario nazionale per l'anno 2015 (CSR 236 del 23 dicembre 2015). E' stata, altresì, raggiunta l'intesa sullo schema di decreto interministeriale, su proposta del Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze di ripartizione della quota premiale per l'anno 2015 (CSR 235 del 23 dicembre 2015).

16.3 La programmazione finanziaria regionale

Come per i passati esercizi, anche per il 2015, la Regione ha definito le linee di programmazione e di finanziamento delle aziende del servizio sanitario regionale prima dell'adozione dell'accordo politico tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome in tema di programmazione sanitaria nazionale: il riparto delle risorse del servizio sanitario nazionale è stato raggiunto, come indicato nel paragrafo precedente, in sede di Conferenza Stato-Regioni il 23 dicembre 2015, mentre la Regione ha adottato le predette linee di programmazione con delibera di Giunta n. 901 il 13 luglio 2015⁸⁴.

⁸⁴ I principali provvedimenti di assegnazione di risorse, successivi alla DGR 901/2015 sono i seguenti:

- DGR n. 1240/2015, "Piano attuativo Salute Mentale e superamento ex OO.PP.: riparto e assegnazione del fondo alle Aziende sanitarie per l'anno 2015";
- DGR n. 1557/2015, "Programma degli interventi per il potenziamento, la razionalizzazione ed il coordinamento delle attività di prelievo e trapianto di organi e tessuti – Assegnazione dei finanziamenti per la realizzazione dei progetti – anno 2015";
- DGR n. 1699/2015, "Assegnazione e concessione di finanziamenti alle Aziende USL per l'applicazione da parte degli Enti della Regione Emilia-Romagna del Piano regionale per la sorveglianza delle arbovirosi - anno 2015 - C.U.P. n. E49D15000880002.";
- DGR n. 1963/2015, "Assegnazione e concessione finanziamento per l'anno 2015 per la rete regionale degli IRCCS. Codice Unico di Progetto (C.U.P.) E36D15011450002";

In tale deliberazione, sulla base di una stima che teneva conto del livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale per il 2014 e degli interventi di riduzione dei finanziamenti disposti dal legislatore nazionale⁸⁵, il volume complessivo delle risorse per il finanziamento del Servizio sanitario regionale per il 2015 è stato quantificato in 7.954,417 mln di euro⁸⁶.

Con DGR n. 2292 del 28 dicembre 2015 “Finanziamento del Servizio sanitario regionale anno 2015: riparti e assegnazioni a favore di Aziende ed Enti del SSR”, la Regione ha rideterminato in 7.958,657 mln di euro il volume complessivo delle risorse disponibili per il finanziamento del Servizio sanitario regionale per l’esercizio 2015.

Tale importo ricomprende, oltre alle risorse riconosciute alla Regione a seguito delle Intese raggiunte in Conferenza Stato-Regioni il 23 dicembre 2015 (7.765,85 mln di euro come finanziamento sanitario indistinto e 73,06 mln di euro a titolo di finanziamento vincolato per gli obiettivi di Piano sanitario nazionale) anche le seguenti risorse:

-
- DGR n. 1964/2015, “Programma per la ricerca e l’innovazione per l’Emilia-Romagna (PRI E-R II) anno 2015: assegnazione e concessione finanziamento all’Azienda Ospedaliera di Reggio Emilia. Codice Unico di Progetto - C.U.P. - E36D15011460002”;
 - DGR n. 2207/2015, “Fondo sanitario regionale 2015: riparto a favore delle Aziende sanitarie per il finanziamento della funzione “Emergenza 118””;
 - DGR n. 2208/2015, “Ripartizione assegnazione e concessione alle Aziende sanitarie e IRCCS Istituto Ortopedico Rizzoli della quota anno 2015 degli ammortamenti netti 2001-2011”;
 - DGR n. 2265/2015, “Fondo farmaci innovativi di cui al D.M. 9 ottobre 2015: assegnazione alle Aziende sanitarie di somme a titolo di acconto”;
 - DGR n. 2296/2015, “Riparto alle Aziende Usl regionali del finanziamento della sanità penitenziaria – Anno 2015”;
 - DGR n. 2298/2015, “Assegnazione fondi alle Aziende Usl regionali per oneri ex Legge 210/1992 – Anno 2015 e regolazione crediti 2011 e anni precedenti”;
 - Determinazione n. 18989 del 31/12/2015 “Impegno e liquidazione a favore delle Aziende sanitarie e dell’Istituto Ortopedico Rizzoli per il finanziamento del programma assistenziale a favore di cittadini stranieri di cui alla DGR 755/2015 – Interventi umanitari”.

⁸⁵ L’art. 15, comma 22, d.l. 95/2012, ha disposto una riduzione del fabbisogno del SSN e del correlato finanziamento di 2.000 mln di euro nell’anno 2014; l’art. 1, comma 132, l. 228/2012, ha previsto una riduzione del fabbisogno del SSN e del correlato finanziamento di 1.000 mln di euro per l’anno 2014. La nota di aggiornamento al DEF per il 2013, approvato il 20 settembre 2013, ha previsto un incremento della spesa sanitaria dell’1,7% per l’esercizio 2014. A seguito di tale interventi legislativi e della definizione della questione legata alla sentenza della Corte costituzionale n. 187/2012 che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 17, comma 1, lett. d), della l.n. 111/2011 che prevedeva l’introduzione dei ticket sanitari per circa 2 miliardi, il livello del finanziamento del servizio sanitario regionale è stato quantificato in 109.901 miliardi di euro.

⁸⁶ La stima per la determinazione di tali risorse è stata la seguente:

A) risorse statali:

7.740,009 mln di euro per il finanziamento dei LEA;

83,350 per il finanziamento vincolato degli obiettivi prioritari del Piano Sanitario Nazionale;

41,1 mln di euro a titolo di quota di competenza regionale del riparto del Fondo per il concorso al rimborso alle Regioni per l’acquisto di medicinali innovativi ex art. 1, co. 593, l. n. 190/2014;

23,958 per il finanziamento vincolato sulle risorse indicate nei commi 560 e 561, l. n. 190/2014;

26 mln di euro per il pay-back farmaceutico;

B) risorse regionali:

20 mln di euro per la copertura finanziaria degli oneri derivanti dal pagamento delle aziende sanitarie degli indennizzi per gli emotrasfusi del 2015 (art. 11 l.r. 3/2015);

20 mln di euro per il sostegno dell’equilibrio finanziario delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale per ammortamento non sterilizzati relativi agli anni 2001-2011 (art. 11 l.r. 3/2015).

- 50 mln di euro (art. 11, L.R. 30 aprile 2015, n. 3, - Legge finanziaria regionale 2015 - e art. 8, comma 5, L.R. 21 ottobre 2015, n. 18 “Assestamento e provvedimento generale di variazione del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l’esercizio finanziario 2015 e del Bilancio pluriennale 2015-2017”), di cui 30 mln di euro, per assicurare copertura finanziaria agli oneri a carico dei bilanci delle Aziende sanitarie derivanti dall’erogazione di prestazioni aggiuntive rispetto ai LEA e 20 mln di euro, quale quota anno 2015 destinata al sostegno dell’equilibrio finanziario di Aziende ed Enti del Servizio sanitario regionale per ammortamenti non sterilizzati degli anni 2001-2011;
- 33,944 mln di euro complessivi a titolo di pay-back, anno 2015, a carico delle aziende farmaceutiche, derivanti dall’applicazione delle disposizioni di legge e dei provvedimenti dell’Agenzia Italiana del farmaco (AIFA);
- 35,816 mln di euro a titolo di acconto per il rimborso dallo Stato per l’acquisto di farmaci innovativi derivanti dal Fondo nazionale per l’anno 2015, istituito dall’art. 1, comma 593, L. 190/2014 (Legge di stabilità 2015).

16.4 Il fondo per l’acquisto di medicinali innovativi

L’articolo 1, comma 593, legge n. 190/2104 ha istituito nello stato di previsione del Ministero della Salute il “*Fondo per il concorso al rimborso alle regioni per l’acquisto dei medicinali innovativi*”, alimentato da: a) un contributo statale di 100 mln di euro per l’anno 2015; b) una quota delle risorse destinate alla realizzazione di specifici obiettivi del Piano sanitario nazionale, ai sensi dell’articolo 1, comma 34, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, pari a 400 mln di euro per il 2015.

Complessivamente le risorse del Fondo per il 2015 ammontano a 500 mln di euro.

La Regione, in sede di programmazione delle risorse da destinare al finanziamento del servizio sanitario regionale di cui alla DGR 901/2015, ha stimato⁸⁷ la quota di competenza regionale in 41,1 mln di euro.

In attuazione dell’articolo 1, comma 594, l. cit., è stato adottato il 9 ottobre 2015 il decreto interministeriale⁸⁸ recante “*Rimborso alle Regioni per l’acquisto dei farmaci*

⁸⁷ Il criterio utilizzato per la quantificazione di tale fondo è stato, come precisato dalla Direzione regionale competente in sede istruttoria, quello della quota regionale di accesso al riparto di 400 mln al finanziamento degli obiettivi di PSN per il 2014, pari all’8,22%, come risulta dall’Intesa CSR n. 172/2014, e quello della quota di accesso regionale al fondo indistinto con riferimento al contributo statale specifico di 100 mln di euro.

⁸⁸ Ministero della Salute di concerto con il Ministero dell’Economia e delle finanze.

innovativi” mediante il quale sono state definite le modalità operative di erogazione delle risorse alle regioni, nonché l’elenco dei farmaci innovativi la cui spesa poteva essere rimborsata (farmaci per la cura dell’epatite C-HPV).

La Regione ha ricevuto, a valere sulle risorse del fondo, un acconto pari a 35,816 mln di euro quantificato sulla base della spesa sostenuta al 30 settembre 2015, indipendentemente dalla residenza del paziente, secondo i dati rilevati dall’Aifa, e salvo conguaglio finale da erogare a inizio 2016 sulla base della spesa al 31 dicembre 2015. Tale acconto è stato trasferito dalla Regione alle aziende sanitarie con delibera di Giunta regionale n. 2265 del 28 dicembre 2015, ripartendolo tra le stesse in proporzione ai consumi farmaceutici ospedalieri disponibili (gennaio-ottobre 2015) e al netto di sconti e *pay-back* e solo con riferimento ai farmaci innovativi per la cura dell’epatite C.

Nei primi mesi del 2016 sono stati resi noti dall’apposita Commissione ministeriale e dall’AIFA i dati relativi alla spesa di competenza di ciascuna regione e provincia autonoma, suddivisi tra residenti e non residenti regionali, sostenuta al 31 dicembre 2015.

Alla Regione sono spettati complessivamente 36,05 mln di euro, superiori di circa 238.000 rispetto all’acconto ricevuto nel mese di ottobre 2015, ai quali si aggiunge il saldo della mobilità pari a 7,54 mln di euro.

La Regione ha ritenuto di riconoscere alle aziende la spesa sostenuta, oltre che per i farmaci di epatite C (individuati dal decreto interministeriale quale tipologia di farmaci che potevano usufruire del rimborso a valere sulle risorse dell’apposito fondo) anche di farmaci oncologici ad alto costo, tramite l’utilizzo delle risorse accantonate a tal fine in sede di programmazione.

La spesa complessiva per farmaci innovativi nel 2015 è stata pari a circa 100 mln di euro, in parte finanziati con risorse regionali programmate nelle DGR 901/2015 ed in parte finanziati con il rimborso da parte dello Stato dal Fondo di cui all’articolo 1, comma 593, l. n. 190/2014. Con DGR n. 2265/2015 sono stati assegnati 35,81 mln di euro a valere sull’acconto, di pari misura, erogato dallo Stato a titolo di concorso al rimborso alle Regioni per l’acquisto dei farmaci innovativi in applicazione del DM 9 ottobre 2015.

Con DGR n. 2292 del 28/12/2015 sono stati trasferiti complessivamente alle aziende ed enti del servizio sanitario regionale 64,72 mln di euro.

16.5 Le entrate

Nella tabella seguente sono rappresentati gli accertamenti delle entrate correnti destinate al finanziamento del Servizio sanitario regionale, come risultanti dal progetto di legge sul rendiconto dell'esercizio 2015 presentato dalla Giunta regionale (cfr. Allegato 1 del conto del bilancio - gestione delle entrate).

Le iscrizioni contabili ivi contenute riflettono le risorse indicate negli atti formali di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard, così come richiesto dall'art. 20, comma 1, lett. A), punto a) del d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i.

L'importo complessivo delle entrate accertate a titolo di *finanziamento sanitario ordinario corrente* è pari a 8.741,30 mln di euro, costituito dalla sommatoria:

- a) delle entrate tributarie (IRAP, addizionale regionale all'IRPEF, compartecipazione regionale all'IVA nelle rispettive quote destinate alla sanità) pari a 8.352,44 mln di euro;
- b) dei trasferimenti dal Fondo sanitario nazionale pari, complessivamente, a 101,02 mln di euro;
- c) delle assegnazioni statali delle risorse a valere sul fondo per il concorso al rimborso alle regioni per l'acquisto di farmaci innovativi (art. 1, comma 593, l. 23 dicembre 2014 n. 190; d.m. 9 ottobre 2015) pari a 35,82 mln di euro;
- d) delle entrate per prestazioni sanitarie erogate da aziende ed enti del Servizio sanitario regionale a cittadini residenti in altre regioni regolate in mobilità, iscritte nel capitolo E4100, pari a 252,03 mln di euro.

Tabella n. 89

FINANZIAMENTO SANITARIO ORDINARIO CORRENTE ANNO 2015					
(importi in euro)					
Anno Bilancio	Capitolo E	Descrizione capitolo	U.P.B.	N° accertam.	Importo accertato
2015	340	IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE - IRAP - QUOTA DESTINATA ALLA SANITA' (TITOLO I D.LGS. 15 DICEMBRE 1997, N. 446; ART. 20 D.LGS. 23 GIUGNO 2011, N. 118)	1.1.10	73	2.327.922.922,28
2015	405	ADDITIONALE REGIONALE ALL'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE - QUOTA DESTINATA ALLA SANITA' (ART. 50, D.LGS. 15 DICEMBRE 1997, N. 446; ART. 20, D.LGS. 23 GIUGNO 2011, N. 118)	1.1.10	72	766.295.877,22
2015	1310	COMPARTECIPAZIONE REGIONALE ALL'IVA - QUOTA DESTINATA ALLA SANITA' (ART. 2, D.LGS. 18 FEBBRAIO 2000, N. 56; ART. 20, D.LGS. 23 GIUGNO 2011, N. 118)	1.2.200	57	5.258.222.141,00
2015	2600	TRASFERIMENTO DAL FONDO SANITARIO NAZIONALE PER INDENNITA' DI ABBATTIMENTO DI ANIMALI INFETTI DA MALATTIE EPIZOOTICHE (LEGGE 2 GIUGNO 1988 N. 218)	2.3.1310	80	2.038.237,00
2015	2602	TRASFERIMENTO DAL FONDO SANITARIO NAZIONALE PER GLI OBIETTIVI DI CARATTERE PRIORITARIO E DI RILIEVO NAZIONALE DEL PIANO SANITARIO NAZIONALE (ART. 1, COMMI 34 E 34 BIS, L. 23 DICEMBRE 1996 N. 662)	2.3.1310	1123	73.056.173,00
2015	2604	TRASFERIMENTO DAL FONDO SANITARIO NAZIONALE PER L'ESCLUSIVITA' DEL RAPPORTO DEL PERSONALE DIRIGENTE DEL RUOLO SANITARIO (ART. 72, COMMA 6, L. 23 DICEMBRE 1998 N. 448)	2.3.1310	240	7.490,00
2015	2604	TRASFERIMENTO DAL FONDO SANITARIO NAZIONALE PER L'ESCLUSIVITA' DEL RAPPORTO DEL PERSONALE DIRIGENTE DEL RUOLO SANITARIO (ART. 72, COMMA 6, L. 23 DICEMBRE 1998 N. 448)	2.3.1310	1167	2.872.627,00
2015	2608	TRASFERIMENTO DAL FONDO SANITARIO NAZIONALE PER LA FORMAZIONE SPECIFICA IN MEDICINA GENERALE (L. 8 APRILE 1988 N. 109; D.LGS 17 AGOSTO 1999 N. 368)	2.3.1310	1165	2.698.066,14
2015	2610	TRASFERIMENTO DAL FONDO SANITARIO NAZIONALE PER L'ASSISTENZA AGLI STRANIERI PRESENTI NEL TERRITORIO NAZIONALE (ART. 33, L. 6 MARZO 1998 N. 40)	2.3.1310	237	207.925,00
2015	2610	TRASFERIMENTO DAL FONDO SANITARIO NAZIONALE PER L'ASSISTENZA AGLI STRANIERI PRESENTI NEL TERRITORIO NAZIONALE (ART. 33, L. 6 MARZO 1998 N. 40)	2.3.1310	1166	4.156.252,00
2015	2612	TRASFERIMENTO DAL FONDO SANITARIO NAZIONALE PER LA PREVENZIONE, LA CURA E LA RICERCA DELLA FIBROSI CISTICA (L. 23 DICEMBRE 1993 N. 548)	2.3.1310	238	8.446,80
2015	2614	TRASFERIMENTO DAL FONDO SANITARIO NAZIONALE PER IL FINANZIAMENTO DEGLI ONERI DEL PERSONALE OPERANTE NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI (D.LGS 22 GIUGNO 1999 N. 230; D.M. 10 APRILE 2002)	2.3.1310	1124	510.000,00
2015	2616	TRASFERIMENTO DAL FONDO SANITARIO NAZIONALE PER IL FINANZIAMENTO DELLE FUNZIONI SANITARIE RELATIVE ALLA MEDICINA PENITENZIARIA (ART. 6, COMMA 1, DPCM 1 APRILE 2008)	2.3.1310	239	764.964,00
2015	2616	TRASFERIMENTO DAL FONDO SANITARIO NAZIONALE PER IL FINANZIAMENTO DELLE FUNZIONI SANITARIE RELATIVE ALLA MEDICINA PENITENZIARIA (ART. 6, COMMA 1, DPCM 1 APRILE 2008)	2.3.1310	985	9.443.974,40
2015	2616	TRASFERIMENTO DAL FONDO SANITARIO NAZIONALE PER IL FINANZIAMENTO DELLE FUNZIONI SANITARIE RELATIVE ALLA MEDICINA PENITENZIARIA (ART. 6, COMMA 1, DPCM 1 APRILE 2008)	2.3.1310	1168	2.296.275,60
2015	2618	TRASFERIMENTO DAL FONDO SANITARIO NAZIONALE PER IL SUPERAMENTO DEGLI OSPEDALI PSICHIATRICI GIUDIZIALI (ART. 3 TER D.L. 22 DICEMBRE 2011 N. 211, CONVERTITO DALLA L. 17 FEBBRAIO 2012 N. 9)	2.3.1310	1169	2.955.590,00
2015	2642	ASSEGNAZIONE DELLO STATO DELLE RISORSE A VALERE SUL FONDO PER IL CONCORSO AL RIMBORSO ALLE REGIONI PER L'ACQUISTO DI FARMACI INNOVATIVI (ART.1, COMMA 593, L. 23 DICEMBRE 2014 N. 190; D.M. 9 OTTOBRE 2015)	2.3.1310	1097	35.815.739,06
2015	4100	ENTRATE PER PRESTAZIONI SANITARIE EROGATE DA AZIENDE ED ENTI DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE A CITTADINI RESIDENTI IN ALTRE REGIONI REGOLATE IN MOBILITA'	3.6.6050	1145	252.027.269,00
TOTALE					8.741.299.970

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

Nel corso dell'istruttoria la Regione ha precisato che, in ossequio al principio di integrità del bilancio, l'importo di euro 252,027 mln di euro, accertato sul cap. E4100/2015, corrisponde alla mobilità passiva impegnata sul cap. U51620/2015; tale regolazione contabile discende dalla necessità di registrare entrate e spese di mobilità per i loro interi importi.

Nel capitolo E 1310 - *Compartecipazione regionale all'Iva - quota destinata alla sanità (art. 2, d.lgs. 18 febbraio 2000, n. 56; art. 20 d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118)* - del conto del

bilancio- parte entrate del progetto di legge del rendiconto per il 2015 è ricompreso il saldo della mobilità interregionale pari a 325,15 mln di euro.

Nel capitolo E 4100 – *Entrate per prestazioni sanitarie erogate da aziende ed enti del Servizio sanitario regionale a cittadini residenti in altre regioni regolate in mobilità*- è stato accertato l'importo di 252,027 mln di euro, somma che è stata impegnata, in ossequio al principio di integrità del bilancio, in parte spesa nel capitolo U51620.

In sede istruttoria la Regione ha precisato che il maggior importo accertato e riscosso nel bilancio regionale 2015 pari a 8.604,47 mln di euro rispetto alla quantificazione dell'Intesa 237/CSR pari a 8.090,86 corrisponde a maggiori gettiti fiscali relativi al finanziamento del SSR che saranno restituiti allo Stato.

Alle predette risorse si aggiungono altre entrate, sempre di parte corrente, costituite dal *finanziamento sanitario aggiuntivo corrente* che, per il 2015, risulta accertato per 131,33 mln di euro.

Nel 2015 non sono state accertate entrate in conto capitale in quanto, come riferito dalla Regione in sede istruttoria, non sono stati adottati decreti di ammissione a finanziamento da parte del Ministero della Salute.

16.6 I trasferimenti agli enti del Servizio sanitario regionale

Nel 2015 i provvedimenti di riparto e di assegnazione delle risorse agli enti sanitari regionali di cui all'art. 19, comma 2, lett. c), d.lgs. n. 118/2011⁸⁹ sono costituiti dalle delibere di Giunta già indicate nei paragrafi precedenti⁹⁰.

Il volume complessivo delle risorse disponibili è stato determinato con DGR n. 2292 del 28 dicembre 2015 in 7.958,657 mln di euro.

Nel corso dell'istruttoria la Regione ha precisato che, oltre a tali risorse che si riferiscono a quelle di cui all'articolo 20, comma 1, lett. a), d.lgs. n.118/2011, la spesa sanitaria complessiva si compone anche di altre spese correnti e spese per investimenti, posto che il perimetro della GSA, secondo il concetto adottato dalla Regione, è più ampio e include tutte le risorse che transitano sui conti di tesoreria unica "sanitari" appositamente istituiti ai sensi dell'art. 21 d.lgs. n. 118/2011.

⁸⁹ Tali enti sono le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, anche se trasformati in fondazioni, le aziende ospedaliere universitarie.

⁹⁰ Si tratta della DGR n. 901/2015 nella quale le risorse da destinare al finanziamento del servizio sanitario regionale sono state quantificate in 7.954,417 mln di euro e della DGR n. 2292/2015 nella quale le risorse sono state rideterminate in 7.958,657 mln di euro.

Le altre spese correnti che compongono la spesa sanitaria complessiva si riferiscono, ad esempio, alle risorse per il finanziamento della ricerca per la quale sono previsti accordi o convenzioni con il Ministero della salute o altri enti e alle risorse statali derivanti da specifiche leggi di settore⁹¹.

Nella tabella seguente sono rappresentati i dati finanziari relativi agli importi impegnati e pagati distintamente per le seguenti tipologie di spesa: trasferimenti ad aziende sanitarie pubbliche, ad enti sanitari privati e ad altri soggetti esterni all'area del consolidamento, spese dirette della GSA.

I dati esposti si riferiscono alla spesa sanitaria complessiva, suddivisa tra impegni e pagamenti, relativa al solo perimetro sanitario, escludendo i dati finanziari afferenti l'ambito sociale ricompreso nell'area di intervento V, nonché le partite di giro e la reiscrizione di somme andate in perenzione.

Tabella n. 90

Spesa Servizio Sanitario Regionale anno 2015					
(in euro)					
Spesa sanitaria		Impegni di competenza	Pagamenti di competenza	Cap.tà d'imp.no (%)	Cap.tà di pag.to (%)
Trasferimenti:	Trasferimenti ad aziende sanitarie pubbliche	8.776.560.536,24	7.857.642.810,51	99,96%	89,87%
	Trasferimenti ad enti sanitari privati	0,00	0,00		
	ad altri soggetti	308.262.719,40	306.857.336,07		
Spese dirette:	Spese dirette della GSA in ambito sanitario	21.018.613,19	11.381.770,09	99,91%	54,15%
Altre tipologie di trasferimenti/assegnazioni:					
TOTALE		9.105.841.868,83	8.175.881.916,67	99,96%	89,78%

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

La capacità di impegno, pari al 99,96%, dimostra il sostanziale rispetto da parte della Regione dell'articolo 20 d.lgs. n. 118/2011 ai sensi del quale l'intero importo del finanziamento sanitario corrente deve essere impegnato nel corso dell'esercizio. Il differenziale di impegno (i.e. quota per raggiungere il 100% della capacità di impegno) è dipesa dai minori introiti di quote di fondo sanitario vincolato di cui alle Intese dell'11 febbraio 2016 rispetto alle iscrizioni in bilancio.

⁹¹ Si tratta, in particolare, degli impegni di spesa assunti nel 2015 in materia di attività trasfusionali (art. 6, legge 21 ottobre 2005, n. 219), procreazione medicalmente assistita (l. 19 febbraio 2004, n. 40), prevenzione della cecità e riabilitazione visiva (legge 28 agosto 1997, n. 284), defibrillatori automatici (art. 2, comma 46, legge 191/2009), animali d'affezione e prevenzione del randagismo (legge 281/1991), prelievi e trapianti di organi e tessuti (l. 1 aprile 1999, n. 91), farmacovigilanza (art. 36, comma 14, l. 23 dicembre 1997, n. 449), dipendenze da alcool e droghe (art. 127 DPR n. 309/90, come sostituito dall'art. 1, comma 2, l. n. 45/99), pasti senza glutine e celiachia (artt. 4, e 5 Legge 4 luglio 2005, n. 123), tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (d.lgs. 81/2008), farmaci innovativi (D.M. 9/10/2015).

16.7 L'attuazione dei principi sull'armonizzazione dei sistemi contabili ai sensi del titolo II d.lgs. n. 118/2011

Il d. lgs. n. 118/2011 e s.m.i., al titolo II, interamente dedicato al settore sanitario, ha introdotto, a partire dall'esercizio 2012, elementi innovativi in tema di armonizzazione contabile tra i quali si annoverano il principio della trasparenza dei conti sanitari (artt. 20 e 21, d.lgs cit.), la possibilità di gestire in via diretta una quota del finanziamento del proprio Servizio sanitario attraverso l'istituzione di una struttura organizzativa interna denominata "gestione sanitaria accentrata" (art. 22).

16.7.1 La trasparenza dei conti sanitari

L'articolo 20 d.lgs. n. 118/2011, rubricato "*Trasparenza dei conti sanitari e finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali*", ha previsto che "*nell'ambito del bilancio regionale le regioni garantiscono un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio Servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata tra le entrate e le spese iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle regioni per il finanziamento del medesimo Servizio sanitario regionale per l'esercizio in corso.*"

Con la delibera di Giunta n. 352 del 2 aprile 2013 "*Attuazione del titolo II del Decreto Legislativo 23 giugno 2011, n. 118 – Determinazioni*", è stata approvata in un apposito elenco allegato la perimetrazione delle entrate e delle uscite del bilancio regionale relative al finanziamento del Servizio sanitario regionale. Il suddetto elenco dei capitoli di entrata e di spesa, ricompresi nella perimetrazione del bilancio regionale, viene aggiornato in sede di approvazione del bilancio di esercizio della GSA, in caso di istituzione, nel corso dell'esercizio, di nuovi capitoli inerenti alla sanità.

A seguito dell'entrata in vigore del titolo I del d.lgs. n. 118/2011 (1 gennaio 2015), che ha comportato una diversa articolazione del bilancio regionale, è stato ridefinito un nuovo elenco dei capitoli di entrata e di spesa riguardante la ricognizione per l'anno 2015, in sede di approvazione del bilancio preventivo economico annuale 2015 della GSA, avvenuto con la DGR n. 1466 del 6 ottobre 2015.

La Regione, in sede istruttoria, ha precisato che il bilancio di esercizio 2015 della GSA, adottato con determina del Direttore generale competente n. 7265 del 29/4/2016 e trasmesso alla Giunta per l'approvazione ha adottato l'elenco dei capitoli di entrata e di spesa riguardante la ricognizione definitiva per l'anno 2015 e l'elenco dei capitoli di entrata e di spesa previsti per l'anno 2016, ricompresi nella perimetrazione "sanità" del Bilancio regionale.

Nella tabella seguente, relativamente all'allegato 1 (conto del bilancio - gestione delle entrate) e all'allegato 2 (conto del bilancio – gestione delle spese) del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2015 ed in applicazione dell'art. 20 d.lgs. n. 118/2011, sono rappresentati gli importi delle entrate e delle spese rientranti nel perimetro sanitario (accertamenti e impegni anno 2015), escluso le partite di giro e la reiscrizione di somme perenti.

La Regione ha, inoltre, evidenziato che in parte spesa sono stati ricompresi anche 261,59 mln di euro da restituire allo Stato per maggiori gettiti fiscali relativi al fabbisogno sanitario regionale standard 2015 anche gli impegni assunti con DGR 2303 del 28 dicembre 2015 (Provvedimenti in ordine alla L. 190/2014 – Impegni perimetro sanitario) relativamente a risorse vincolate alla sanità di esercizi precedenti⁹².

Tabella n. 91

Rendiconto della Regione Emilia-Romagna 2015			
Entrate	Importi in euro	Spesa	Importi in euro
Finanziamento sanitario ordinario corrente	8.741.299.970	Spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio e il pay back	8.728.663.970
Finanziamento sanitario aggiuntivo corrente	131.329.216	Spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza superiori ai LEA	205.646.531
Finanziamento regionale del disavanzo pregresso	0	Spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso	20.000.000
Finanziamento per investimenti in ambito sanitario	0	Spesa per investimenti in ambito sanitario	151.531.369
- di cui investimenti per l'edilizia sanitaria	0	- di cui investimenti per l'edilizia sanitaria	149.230.646

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

⁹² Con DGR 2303/2015 ha dato mandato al Servizio gestione della spesa regionale ad eseguire le registrazioni degli impegni contabili a valere sui capitoli del bilancio per l'esercizio finanziario 2015 per un importo complessivo di 118,394 mln di euro, come indicato nell'elenco dell'Allegato 1 della medesima DGR.

Al fine di adempiere alla previsione di cui all'articolo 21 d.lgs. n. 118/2001 e s.m.i.⁹³, a decorrere dal 2012, con DGR n. 352/2013, sono stati istituiti uno specifico conto di tesoreria unica infruttifero presso la Banca d'Italia (nel quale affluiscono le risorse destinate al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale standard) ed un conto corrente bancario fruttifero presso il tesoriere regionale (nel quale affluiscono tutte le altre risorse afferenti la sanità). Nei predetti conti di tesoreria vengono registrate esclusivamente le operazioni di incasso e pagamento operate sui capitoli di entrata e di spesa ricompresi nella perimetrazione 'sanità' afferenti la Gestione Sanitaria Accentrata.

16.7.2 Gestione sanitaria accentrata (GSA)

Con delibera di Giunta n. 900/2012, la Regione ha scelto di gestire in via diretta una quota del finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, individuando in seno alla Direzione Generale Sanità e Politiche sociali un centro di responsabilità denominato, come previsto dall'articolo 22 d.lgs. n. 118/2011, "gestione sanitaria accentrata", il cui responsabile è stato individuato nel Direttore generale della predetta struttura organizzativa. A decorrere dall'1.1.2012, a tale struttura è stato affidato il compito di gestire una quota del fondo sanitario regionale, rilevando in maniera sistematica e continuativa, attraverso scritture di contabilità economico-patrimoniale, i rapporti economici, patrimoniali e finanziari intercorrenti tra la Regione e lo Stato, le altre Regioni, le Aziende Sanitarie, gli altri enti pubblici ed altri terzi inerenti le operazioni finanziate con risorse destinate al proprio servizio sanitario regionale.

L'articolo 10 l. r. 30 aprile 2015, n. 3 (legge finanziaria regionale) ha definito, per il triennio 2015-2017, la quota del fondo sanitario di parte corrente in gestione accentrata presso la Regione per la realizzazione di progetti ed attività a supporto del servizio

⁹³ Tale disposizione prevede che: "*Per garantire trasparenza e confrontabilità dei flussi di cassa relativi al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale standard:*

a) le risorse destinate al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale standard che affluiscono nei conti di tesoreria unica intestati alle singole regioni e a titolo di trasferimento dal Bilancio dello Stato e di anticipazione mensile di tesoreria sono versate in conti di tesoreria unica appositamente istituiti per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale e funzionanti secondo le modalità di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279;

b) le ulteriori risorse destinate al finanziamento del Servizio sanitario nazionale sono versate in appositi conti correnti intestati alla sanità presso i tesorieri delle regioni secondo le modalità previste dall'articolo 77-quater, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. 2. Ai fini della rilevazione SIOPE le regioni sono identificate da distinti codici-ente, riguardanti la gestione non sanitaria e la gestione sanitaria."

sanitario regionale presso la Regione quantificandolo, per ciascun esercizio del triennio, in euro 46.993.830 così ripartiti:

- a) acquisto di beni e servizi per euro 21.110.830;
- b) trasferimenti correnti per euro 21.000.000;
- c) rimborsi per spese di personale per euro 2.583.000;
- d) acquisto di beni per euro 2.300.000.

L'articolo 8, comma 4, l. r. 21 ottobre 2015, n. 18 (legge di assestamento) ha confermato l'importo per l'autorizzazione di spesa per il 2015 per euro 46.993.830 con una diversa articolazione:

- a) acquisto di beni e servizi per euro 19.498.723,30;
- b) trasferimenti correnti per euro 25.195.106,70;
- c) acquisto di beni per euro 2.300.000.

L'articolo 8, comma 5, l. r. 18/2015 ha inoltre stabilito che l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 11, comma 1, lett. a) della legge regionale n. 3 del 2015 (risorse aggiuntive correnti) è elevata per il solo 2015 ad euro 30.000.000 al fine di assicurare copertura finanziaria degli oneri derivanti dal pagamento, da parte delle Aziende sanitarie regionali, degli indennizzi per emotrasfusi ai sensi della legge 25 febbraio 1992, n. 210, nonché agli oneri a carico dei bilanci 2015 delle aziende sanitarie regionali derivanti dall'erogazione di prestazioni aggiuntive rispetto ai livelli essenziali di assistenza.

Con determina n. 10595 del 26 agosto 2015 del Responsabile della GSA è stato adottato il bilancio preventivo economico annuale per l'esercizio 2015 e la Giunta, con delibera n. 1466 del 6 ottobre 2015, lo ha approvato.

Il bilancio è composto, dai seguenti allegati:

- conto economico preventivo;
- modello ministeriale CE "000" Preventivo;
- piano dei flussi di cassa prospettici;
- nota illustrativa;
- relazione del responsabile della GSA;
- piano triennale degli investimenti;

Il modello CE, codice 000, redatto secondo lo schema del decreto del Ministro della Salute del 15 giugno 2012 riporta il valore della produzione per 128,294 mln di euro e il costo della produzione per 122,104 mln di euro, con un risultato di esercizio di 6,190 mln di euro.

Tabella n. 92

BILANCIO PREVENTIVO ECONOMICO 2015-GSA ANNO 2015	
Descrizione	Importi in migliaia di euro
VALORE DELLA PRODUZIONE	128.294,00
COSTI DELLA PRODUZIONE	122.104,00
RISULTATO DI ESERCIZIO	6.190,00

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

Nella tabella che segue è rappresentato il valore della produzione⁹⁴, composto da due diverse voci.

Tabella n. 93

GSA 2015 Bilancio preventivo - Valore della produzione	
Descrizione	Importi in migliaia di euro
A.1) Contributi in c/esercizio	128.294
A.1.A.1) da Regione per quota F.S. regionale indistinto	86.215
A.1.A.2) da Regione per quota F.S. regionale vincolato	42.079

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

La prima voce costituita dal “fondo sanitario regionale indistinto” comprende:

- a) 81,619 mln di euro che rappresentano la stima delle risorse per l’anno 2015 gestite direttamente dalla GSA;
- b) 4,596 mln di euro che costituisce il differenziale tra l’intero ammontare delle risorse programmate per il finanziamento del servizio sanitario regionale dalla delibera di Giunta n. 901/2015 e quanto previsto nei bilanci preventivi economici delle singole aziende sanitarie da assegnare alle stesse nel corso dell’esercizio;

La seconda voce costituita dal “fondo sanitario regionale vincolato” per il raggiungimento degli obiettivi di piano nazionale comprende:

- a) 15,053 mln di euro a titolo di accantonamento al fondo risarcimento danni da responsabilità civile per le aziende sanitarie sperimentatrici (cd. autoassicurazione);
- b) 27,026 mln di euro a titolo di accantonamento di risorse che saranno assegnate alle aziende sanitarie in sede di chiusura dell’esercizio per il sostegno delle politiche di

⁹⁴ Il valore della produzione iscritto nel bilancio preventivo economico 2015 della GSA deriva dalla DGR n. 901/2015.

investimento e per la copertura delle risultanze del bilancio economico preventivo dell'Azienda Ospedaliero Universitaria di Ferrara.

Nella tabella seguente sono rappresentati alcuni costi della produzione risultanti dal bilancio preventivo economico 2015, messi a confronti con quelli per il 2014.

Tabella n. 94

GSA Bilancio preventivo - Costi della produzione			
(Importi in migliaia di euro)			
Descrizione	Preventivo 2015	Preventivo 2014	
B.1.B) Acquisti di beni non sanitari	911	1.902	
B.1.B.4) Supporti informatici e cancelleria	911	1.902	
B.2.A.14) Rimborsi, assegni e contributi sanitari	52.932	52.932	
B.2.A.14.3) Contributi a società partecipate e/o enti dipendenti della Regione	52.932	52.932	
B.2.A.15) Consulenze, Collaborazioni, Interinale e altre prestazioni di lavoro sanitarie e sociosanitarie	1.645	1.907	
B.2.A.15.4.A) Rimborso oneri stipendiali personale sanitario in comando da Aziende sanitarie pubbliche della Regione	1.645	1.907	
B.2.B.2) Consulenze, Collaborazioni, Interinale e altre prestazioni di lavoro non sanitarie	460	1.243	
B.2.B.2.4.A) Rimborso oneri stipendiali personale non sanitario in comando da Aziende sanitarie pubbliche della Regione	460	658	
B.16.A) Accantonamenti per rischi	15.519	15.053	
B.16.A.4) Accantonamenti per copertura diretta dei rischi (autoassicurazione)	15.519	15.053	
B.16.D) Altri accantonamenti	24.967	147.119	
B.16.D.7) Altri accantonamenti	24.967	147.119	

Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo

Tra i costi della produzione più rilevanti si segnalano:

- B.1.B) Acquisti di beni non sanitari;
- B.1.B.4) Supporti informatici e cancelleria euro 911.000;
- B.2.A.14) Rimborsi, assegni e contributi sanitari;
- B.2.A.14.3) Contributi a società partecipate e/o enti dipendenti della Regione euro 52.932.000;
- B.2.A.15) Consulenze, Collaborazioni, Interinale e altre prestazioni di lavoro sanitarie e sociosanitarie;
- B.2.A.15.4.A) Rimborso oneri stipendiali del personale sanitario in comando da aziende sanitarie pubbliche euro 1.645.000;
- B.2.B.2) Consulenze, Collaborazioni, Interinale e altre prestazioni di lavoro non sanitarie
- B.2.B.2.4.A) Rimborso oneri stipendiali del personale non sanitario in comando da aziende sanitarie pubbliche euro 460.000.

Tra gli accantonamenti per rischi B.16.A), alla voce B.16.A.4) accantonamenti per copertura diretta dei rischi (autoassicurazione), si segnala l'importo di 15, 519 mln di euro. Tra gli altri accantonamenti B.16.D) sono ricomprese le risorse da assegnare alle aziende sanitarie in chiusura di esercizio 2015, per il sostegno delle politiche aziendali di investimento per un importo pari a 24,967 mln di euro.

Il bilancio di esercizio della GSA è stato adottato con determina del Direttore Generale competente n. 7265 del 29/4/2016 ed è stato approvato con delibera di Giunta n. 780 il 30 maggio 2016.

Tabella n. 95

Bilancio di esercizio GSA- Anno 2015	
(importi in euro)	
Valore produzione	224.812.386
Costi produzione	221.401.798
Risultato di esercizio	9.836

Fonte: Regione Emilia-Romagna

16.8 La spesa farmaceutica regionale

Con DGR 901/2015 sono state delineate le linee di programmazione per l'anno 2015 impegnando le Aziende sanitarie alla razionalizzazione, riduzione e contenimento della spesa farmaceutica.

Nell'anno 2015 la Regione ha sostenuto una spesa farmaceutica complessiva pari a 1.374 milioni di euro (+3% rispetto al 2014).

L'articolo 15, d.l. n. 95/2012 - concernente "Disposizioni urgenti per l'equilibrio del settore sanitario e misure di governo della spesa farmaceutica" - contiene norme in tema di contenimento della spesa farmaceutica territoriale (comma 3) e di quella ospedaliera (commi da 4 a 10), stabilendo che, a decorrere dal 2013, i tetti di spesa previsti dall'articolo 5 d.l. n. 159/2007, conv. dalla l. n. 222/2007 sono rideterminati, rispettivamente, nelle misure dell'11,35 per cento e del 3,5 per cento.

La spesa territoriale, comprensiva di convenzionata ed erogazione diretta di farmaci fascia A, è stata pari a 783 milioni di euro non ha subito variazioni rispetto al 2014.

La Regione ha specificato la spesa farmaceutica convenzionata, pari a 525 milioni di euro, ha subito una riduzione, rispetto al 2014, del -2,5% (con un risparmio di circa 14 milioni di euro) principalmente a causa della riduzione del prezzo dei farmaci, e in parte a seguito della riduzione dei consumi e dell'aumento dell'erogazione diretta. La spesa in erogazione

diretta dei farmaci di fascia A, pari a 258 milioni di euro, è cresciuta del +5% per aumento del ricorso alla distribuzione per conto e aumento dei casi trattati con i nuovi farmaci anticoagulanti orali e antidiabetici.

Non è stato rispettato il tetto di spesa (3,5 per cento) per la spesa farmaceutica ospedaliera che, secondo quanto precisato dalla Regione nel corso dell'istruttoria, ha registrato nel 2015 un incremento 9% per cento rispetto all'anno precedente. Tale aumento è stato prevalentemente determinato dal ricorso a nuovi farmaci disponibili per il trattamento di patologie antineoplastiche (carcinoma prostata, leucemia, mieloma multiplo, polmone, carcinoma del rene) e reumatiche e, secondo quanto riferito dalla Regione, anche dalla circostanza che si rivolgono al servizio sanitario regionale sia i cittadini residenti sia quelli provenienti da fuori regione.

Il sistema sanitario regionale ha conseguito nel 2015 il pareggio di bilancio e, pertanto, ai sensi dell'articolo 15, comma 7, d.l. n. 95/2012, la Regione non è tenuta al recupero dello sforamento dei tetti per la spesa farmaceutica.

16.9 I risultati di gestione 2015 delle aziende che compongono il Servizio sanitario regionale e modalità di raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario

Con DGR 901/2015 sono state stabilite le linee di programmazione per il 2015 sia per le Aziende sanitarie sia per il Servizio Sanitario Regionale nel suo complesso, confermando l'obiettivo del pareggio di bilancio, ed impegnando le aziende a politiche di razionalizzazione della spesa in materia di spesa farmaceutica, delle risorse umane e governo del turnover, politiche di acquisto di beni e servizi in Area Vasta ed attraverso le gare centralizzate dell'Agenzia regionale Intercent-ER.

Nella DGR 901/2015 è stata ribadita, anche per il 2015, la modalità di verifica del risultato di esercizio delle aziende sanitarie come definita dal Tavolo di verifica degli adempimenti istituito presso il MEF ai sensi dell'articolo 12 dell'Intesa 23 marzo 2005. Tale modalità consiste nella verifica del raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario in sede di formulazione del bilancio economico preventivo e delle rendicontazioni trimestrali, e del pareggio di bilancio d'esercizio, secondo le regole civilistiche, in sede di consuntivazione.

Secondo i dati forniti dalla Regione in sede istruttoria e riportati nella tabella che segue, gli enti del Servizio sanitario regionale hanno assicurato, nel 2015, il raggiungimento

dell'obiettivo del pareggio civilistico di bilancio, garantendo il finanziamento di tutti gli ammortamenti non sterilizzati.

I bilanci di esercizio 2015 delle Aziende sanitarie sono stati approvati dalla Giunta con delibera n. 779 del 30 maggio 2016, ad eccezione di quello dell'Azienda Usl di Bologna che è stato approvato dalla Giunta con delibera n. 1005 del 28 giugno 2016. In sede di contraddittorio finale i rappresentanti della Direzione regionale competente hanno precisato che il ritardo nell'approvazione del bilancio di esercizio dell'Azienda USL di Bologna è dipeso dallo svolgimento di verifiche che la stessa Regione ha richiesto alle aziende sanitarie. Dall'esito di tale verifica sono emersi disallineamenti di carattere patrimoniale risalenti al 2004, data di costituzione dell'azienda stessa, che hanno comportato una svalutazione del fondo di dotazione iniziale. La Regione non è intervenuta a copertura della predetta riduzione del fondo di dotazione in quanto la perdita patrimoniale non ha determinato una perdita di esercizio ed in quanto è stato richiesto all'azienda di valorizzare (e poi contabilizzare) il patrimonio storico-artistico di cui è titolare, operazione che potrebbe influire positivamente sul disallineamento del fondo di dotazione iniziale.

La Sezione prende atto di quanto rappresentato, riservandosi di monitorare la vicenda anche in occasione dei controlli sulle relazioni dei collegi sindacali degli enti del Servizio sanitario regionale ai sensi dell'articolo 1, comma 170, l. n. 266/2005.

Il bilancio di esercizio 2015 della GSA è stato adottato con determinazione del Direttore Generale Cura della Persona, Salute e Welfare n. 7265 del 29/4/2016 ed è stato approvato con DGR n. 780 del 30 maggio 2016.

La tabella seguente riporta il valore del risultato di esercizio 2015 delle Aziende sanitarie.

Tabella n. 96

Aziende sanitarie regionali - risultati d'esercizio 2015	
(importi in euro)	
Aziende sanitarie	Risultato d'esercizio
Ausl Piacenza	17.471
Ausl Parma	13.317
Ausl Reggio Emilia	12.326
Ausl Modena	15.633
Ausl Bologna	5.153
Ausl Imola	0
Ausl Ferrara	80.953
Ausl Romagna	44.124
Aosp.-Univ. Parma	6.328
Aosp Reggio Emilia	7.921
Aosp.-Univ. Modena	13.088
Aosp.-Univ. Bologna	5.382
Aosp.-Univ. Ferrara	25.554
Istituto Ortopedico Rizzoli	9.489
TOTALE ENTI SANITARI	256.739
GSA	9.836
TOTALE	266.575

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

Nella successiva tabella si riporta un quadro di sintesi delle diverse voci di conto economico (consuntivo 2015) delle singole aziende del Servizio sanitario regionale che sono stati forniti dalla Direzione regionale competente in materia di sanità.

Tabella n. 97

Conto economico (consuntivo) - esercizio 2015										
(importi in migliaia di euro)										
ENTI SANITARI	Valore della produzione (A)	Costi della produzione (B)	Risultato operativo gestione caratteristica (A - B)	Rapporto costi/valore %	Proventi ed oneri finanziari (C)	Rettifiche di valore di attività finanziarie (D)	Proventi ed oneri straordinari (E)	Risultato prima delle imposte (A-B+C+D+E)	Imposte e tasse	Risultato d'esercizio 2015
AUSL DI BOLOGNA	1.822.106	1.790.431	31.675	98,26%	-3.463	0	1.634	29.846	29.841	5.153
AUSL DI FERRARA	703.996	691.598	12.398	98,24%	-1.750	0	160	10.808	10.727	80.953
AUSL DI IMOLA	288.605	285.166	3.439	98,81%	-338	0	2.998	6.099	6.099	0.000
AUSL DI MODENA	1.314.386	1.298.337	16.048	98,78%	-2.303	0	7.015	20.760	20.745	15.633
AUSL DI PARMA	819.672	819.242	430	99,95%	-160	0	9.379	9.650	9.636	13.317
AUSL DI PIACENZA	600.990	593.218	7.771	98,71%	-121	0	5.147	12.797	12.780	17.471
AUSL DI REGGIO EMILIA	1.220.146	1.208.404	11.743	99,04%	-3.104	0	4.905	13.543	13.531	12.326
AUSL DELLA ROMAGNA	2.337.508	2.303.670	33.839	98,55%	-3.304	0	19.705	50.239	50.195	44.124
A.O.-UNIV. DI BOLOGNA	581.447	575.336	6.111	98,95%	-382	-65	9.980	15.643	15.638	5.382
A.O.-UNIV. DI FERRARA	320.918	306.962	13.956	95,65%	-334	0	-5.128	8.493	8.468	25.554
A.O.-UNIV. DI MODENA	264.726	256.698	8.028	96,97%	-1.173	0	820	7.675	7.662	13.088
A.O.-UNIV. DI PARMA	386.033	375.433	10.600	97,25%	-293	0	1.351	11.658	11.652	6.328
A.O. DI REGGIO EMILIA	291.341	281.275	10.066	96,54%	-614	0	832	10.284	10.276	7.921
IRCCS RIZZOLI - BO	161.578	158.276	3.302	97,96%	-526	0	2.081	4.856	4.847	9.489
TOTALE ENTI SANITARI										
GSA	224.813	221.402	3.411	98,48%	29	0	-3.430	10	0	10
TOTALI										

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna - su dati forniti dagli Enti Sanitari

La Regione ha precisato nel punto 4.5 della “relazione annuale del presidente della regione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell’anno 2015” che il monitoraggio effettuato sui rilievi dei collegi sindacali degli enti sanitari per l’esercizio 2015 *“ha prodotto i seguenti esiti: su complessivi quattordici enti sanitari i rilievi riscontrati hanno riguardato unicamente tre degli stessi. La Regione ha chiesto riscontro agli enti interessati invitandoli a fornire i relativi chiarimenti entro un termine perentorio. In due casi i chiarimenti forniti hanno permesso di definire positivamente i rilievi; in un caso si è in attesa del riscontro da parte dell’ente sanitario”*.

16.10 Il costo del personale

In materia di contenimento per il costo per il personale in ambito sanitario, l’articolo 22, comma 5, del Patto per la salute 2014-2016 conteneva l’intesa volta a modificare la disposizione normativa (art. 17, comma, 3-bis, d.l. 98/2011) che imponeva alle Regioni, a partire dal 2015, il rispetto del vincolo previsto dall’articolo 2, commi 71 e 72 della legge n. 191/2009 (spesa 2004 diminuita dell’1,4 per cento) indipendentemente dall’effettivo conseguimento dell’equilibrio economico. Si prevedeva, infatti, il conseguimento di tale vincolo attraverso un percorso graduale fino all’applicazione totale dello stesso nel 2020 e di effettuare un approfondimento tecnico ai fini dell’aggiornamento del parametro (spesa 2004-1,4%).

Il frutto di tale intesa è stato recepito dall’articolo 1, comma 584, della legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190/2014).

Tale disposizione prevede che il raggiungimento dell’obiettivo del contenimento del costo del personale entro il valore del 2004 ridotto dell’1,4 per cento sia gradualmente realizzato negli anni dal 2015 al 2019, fino al pieno conseguimento nell’anno 2020, fermo restando il rispetto dell’equilibrio economico.

Le politiche per il governo delle risorse umane per il 2015 sono state definite nel punto 2.3 dell’allegato A) della DGR n. 901/2015 ed in particolare hanno riguardato i seguenti aspetti:

- il blocco totale del turn-over del personale dipendente di profilo amministrativo, tecnico e professionale (dirigenza e comparto), salvo eventuali specifiche autorizzazioni in deroga, coerentemente con la normativa e la programmazione regionale vigente;

- il processo di integrazione, su Area vasta ed in ambito provinciale, di attività e funzioni tecnico amministrative e di supporto tra aziende, ribadito negli obiettivi di mandato dei Direttori Generali, che deve essere completato, con conseguente riduzione del fabbisogno di risorse e del numero delle strutture complesse;

- la riduzione di spesa del personale ed il progressivo raggiungimento dei limiti contenuti nel Patto per la salute 2014-2016 (art. 22), ovvero il parametro di riduzione dell'1,4% sulla spesa 2004, da raggiungere definitivamente nel 2020.

Nella tabella seguente sono riportati i valori, nel triennio 2013-2015, della consistenza numerica del personale del Servizio sanitario regionale, dove si evince un trend in diminuzione, sia delle unità di personale dipendente che delle unità di personale "atipico".

Tabella n. 98

Consistenza del personale degli Enti sanitari			
Descrizione	2013	2014	2015
Personale dipendente a tempo indeterminato	58.936	58.105	57.177
Personale a tempo determinato	2.138	2.667	3.336
TOTALE UNITA' DI PERSONALE DIPENDENTE	61.074	60.772	60.513
Personale retribuito su P.IVA	1.495	1.205	1.210
Personale a tempo determinato con contratti di collaborazione coordinata e continuativa e sue evoluzioni	374	349	331
Altre prestazioni di lavoro	331	343	246
TOTALE UNITA' DI PERSONALE "ATIPICO"	2.200	1.897	1.787
TOTALE GENERALE	63.274	62.669	62.300

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

Nella tabella seguente sono indicati i costi, sostenuti nel triennio 2013-2015, del personale dipendente del Servizio sanitario regionale, suddiviso per ruolo sanitario, professionale, tecnico e amministrativo.

Dalla tabella, i cui importi sono desunti dal modello CE consuntivo 999 (consolidato regionale), si registra un andamento in diminuzione del costo complessivo regionale del personale dipendente, che nell'esercizio 2014 (2.940,91 mln di euro) si contrae di 15,9 mln di euro rispetto all'esercizio 2013 (2.956,76 mln di euro), mentre nel 2015 (2.929,54 mln di euro) si riduce di 11,2 mln di euro rispetto all'esercizio precedente.

Tabella n. 99

AZIENDE SANITARIE EMILIA ROMAGNA - COSTO DEL PERSONALE DIPENDENTE			
(Importi in migliaia di euro)			
RUOLI	Consuntivo 2013	Consuntivo 2014	Consuntivo 2015
Personale ruolo sanitario	2.361.331	2.352.919	2.352.347
Personale ruolo professionale	15.914	15.644	15.271
Personale ruolo tecnico	360.484	356.703	353.993
Personale ruolo amministrativo	219.034	215.641	208.085
Totale costo personale sanitario	2.956.763	2.940.907	2.929.696

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

Nella sottostante tabella sono rappresentati i costi del personale dipendente, nel triennio 2013-2015, suddivisi per singole aziende USL, aziende ospedaliere e Istituto ortopedico Rizzoli.

Tabella n. 100

AZIENDE SANITARIE EMILIA ROMAGNA - COSTI DEL PERSONALE DIPENDENTE			
(Importi in migliaia di euro)			
AZIENDE	Consuntivo 2013	Consuntivo 2014	Consuntivo 2015
AZIENDA USL DI PIACENZA	176.344	176.586	176.736
AZIENDA USL DI PARMA	127.842	128.782	129.193
AZIENDA USL DI REGGIO EMILIA	189.654	188.174	186.216
AZIENDA USL DI MODENA	299.716	299.098	297.420
AZIENDA USL DI BOLOGNA	397.099	395.450	396.282
AZIENDA USL DI IMOLA	84.442	83.889	84.234
AZIENDA USL DI FERRARA	150.884	147.737	143.043
AZIENDA USL DI RAVENNA	237.382		
AZIENDA USL DI FORLI'	125.548		
AZIENDA USL DI CESENA	143.252		
AZIENDA USL DI RIMINI	197.844		
AZIENDA USL ROMAGNA (*)		698.301	696.052
Totale Costo del personale AZIENDE USL	2.130.007	2.118.017	2.109.176
AZIENDA OSP DI PARMA	167.899	167.287	169.137
AZIENDA OSP DI REGGIO EMILIA	135.756	137.951	139.062
AZIENDA OSP DI MODENA	109.604	110.715	111.172
AZIENDA OSP DI BOLOGNA	226.774	222.428	217.791
AZIENDA OSP DI FERRARA	126.695	124.263	123.733
Totale Costo del personale AZIENDE OSP	766.728	762.644	760.895
AZIENDA ISTITUTO ORTOPEDICO RIZZOLI	60.028	60.246	59.628
Totale Generale Costo del personale	2.956.763	2.940.907	2.929.699

(*) DAL 1/1/2014 LE AUSL DI RAVENNA, FORLI', CESENA E RIMINI SONO CESSATE ED E' STATA ISTITUITA L'AZIENDA USL ROMAGNA

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

16.11 Consulenze e collaborazioni autonome

In sede istruttoria è stato chiesto alla Regione di fornire i dati relativi a consulenze, collaborazioni autonome e altre forme di lavoro flessibile, suddivise in sanitarie e non sanitarie, conferite da parte delle aziende del Servizio sanitario regionale.

Nella tabella che segue sono indicati i costi complessivi del triennio 2013-2015 relativi alle consulenze e collaborazioni delle aziende sanitarie e della GSA, desunti dal modello ministeriale di conto economico CE consuntivo 999 (consolidato regionale definitivo), che

rappresenta il costo effettivo del sistema, inteso come sommatoria dei valori dei singoli enti sanitari a seguito delle operazioni di consolidamento⁹⁵.

Dall'esame dei dati si desume un trend in diminuzione, nel 2015 rispetto al 2014, sia per le consulenze e collaborazioni per prestazioni di lavoro sanitarie e sociosanitarie (B.2.A.15) che per le consulenze e collaborazioni per prestazioni di lavoro non sanitarie (B.2.B.2).

Tabella n. 101

Costi per consulenze e collaborazioni			
	(importi in migliaia di euro)		
	anno 2013	anno 2014	anno 2015
B.2.A.15) Consulenze, Collaborazioni, Interinale e altre prestazioni di lavoro sanitarie e sociosanitarie	105.582	106.298	102.084
B.2.B.2) Consulenze, Collaborazioni, Interinale e altre prestazioni di lavoro non sanitarie	13.743	12.743	11.642

Nella successiva tabella sono riportati i dati sui costi, sostenuti nel triennio 2013-2015, delle consulenze, collaborazioni e altre forme di lavoro flessibile sanitario e non sanitario, suddivisi per aggregati di aziende USL, aziende ospedaliere, IRCSS Rizzoli e Gestione sanitaria accentrata, rilevati dai bilanci di esercizio antecedentemente alle operazioni di consolidamento delle voci "R", come evidenziato dalla Regione in sede istruttoria.

⁹⁵ In sede istruttoria, la Regione ha precisato che si tratta di operazioni di elisione di voci di costo e di ricavo classificate come "R" a livello ministeriale e relative a scambi di prestazioni fra le Aziende. Come stabilito dalle Linee guida ministeriali del modello CE, le voci "R" devono essere consolidate nel modello regionale "999" e pertanto risultano compilate dalle singole Aziende, ma vengono elise dalla Regione nel processo di consolidamento, per evitare duplicazioni nel consolidato regionale.

Tabella n. 102

CONSULENZE, COLLABORAZIONI E ALTRE FORME DI LAVORO FLESSIBILE "SANITARIO" E "NON SANITARIO"					
(importi in migliaia di euro)					
CE Consuntivo 2013					
	CONSULENZE, COLLABORAZIONI E ALTRE FORME DI LAVORO FLESSIBILE "SANITARIO" - ANNO 2013	Aziende USL	Aziende Ospedaliere	IRCCS Rizzoli Bologna	GSA
BA1350	B.2.A.15) Consulenze, Collaborazioni, Interinale e altre prestazioni di lavoro sanitarie e socio-sanitarie	47.802	60.316	6.724	4.998
	CONSULENZE, COLLABORAZIONI E ALTRE FORME DI LAVORO FLESSIBILE "NON SANITARIO" - ANNO 2013				
BA1750	B.2.B.2) Consulenze, Collaborazioni, Interinale e altre prestazioni di lavoro non sanitarie	8.568	4.582	2.326	4.173
CE Consuntivo 2014					
	CONSULENZE, COLLABORAZIONI E ALTRE FORME DI LAVORO FLESSIBILE "SANITARIO" - ANNO 2014	Aziende USL	Aziende Ospedaliere	IRCCS Rizzoli Bologna	GSA
BA1350	B.2.A.15) Consulenze, Collaborazioni, Interinale e altre prestazioni di lavoro sanitarie e socio-sanitarie	47.821	61.161	6.673	2.132
	CONSULENZE, COLLABORAZIONI E ALTRE FORME DI LAVORO FLESSIBILE "NON SANITARIO" - ANNO 2014				
BA1750	B.2.B.2) Consulenze, Collaborazioni, Interinale e altre prestazioni di lavoro non sanitarie	8.103	3.958	2.402	754
CE Consuntivo 2015					
	CONSULENZE, COLLABORAZIONI E ALTRE FORME DI LAVORO FLESSIBILE "SANITARIO" - ANNO 2015	Aziende USL	Aziende Ospedaliere	IRCCS Rizzoli Bologna	GSA
BA1350	B.2.A.15) Consulenze, Collaborazioni, Interinale e altre prestazioni di lavoro sanitarie e socio-sanitarie	44.613	60.620	6.512	1.855
	CONSULENZE, COLLABORAZIONI E ALTRE FORME DI LAVORO FLESSIBILE "NON SANITARIO" - ANNO 2015				
BA1750	B.2.B.2) Consulenze, Collaborazioni, Interinale e altre prestazioni di lavoro non sanitarie	7.525	3.660	2.120	575

DAL 1/1/2014 LE AUSL DI RAVENNA, FORLÌ, CESENA E RIMINI SONO CESSATE ED È STATA ISTITUITA L'AZIENDA USL ROMAGNA

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

16.12. I tempi di pagamento delle Aziende del Servizio sanitario Regionale

Con l'entrata in vigore del D.P.C.M. 22 settembre 2014, le Aziende sanitarie, la Gestione Sanitaria Accentrata (GSA) e la Regione ottemperano trimestralmente ed annualmente all'obbligo di elaborazione e pubblicazione sul loro sito Internet dell'indicatore di tempestività dei pagamenti, espresso in giorni, relativo agli acquisti di beni, servizi e forniture denominato "indicatore annuale della tempestività dei pagamenti" calcolato con la metodologia stabilita dalla normativa nazionale. Il valore dell'indicatore è stato calcolato con la metodologia fissata dalla normativa nazionale: se il valore è positivo indica che le fatture sono state pagate in ritardo rispetto alla scadenza, se è negativo sono state pagate in anticipo.

Tabella n. 103

INDICATORE ANNUALE TEMPESTIVITA' DEI PAGAMENTI			
AZIENDE SANITARIE	anno 2014	anno 2015	diff. 2015/2014
AUSL Piacenza	3,65	-4,54	-8,19
AUSL Parma	33,47	24,36	-9,11
AUSL Reggio Emilia	30,06	24,54	-5,52
AUSL Modena	7	41	34
AUSL Bologna	20,3	4,25	-16,05
AUSL Imola	16	-17	-33
AUSL Ferrara	15	9,48	-5,52
AUSL della Romagna	20	12,65	-7,35
Aosp/Univ. Parma	22,5	23,3	0,8
Aosp. Reggio Emilia	22,96	29,23	6,27
Aosp/Univ. Modena	26,5	22,75	-3,75
Aosp/Univ. Bologna	1,92	-0,68	-2,6
Aosp/Univ. Ferrara	51,25	16,71	-34,54
IRCCS Istituto Ortopedico Rizzoli	10,09	12,11	2,02

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

Come si rileva dalla tabella nel biennio 2014-2015 la maggior parte delle Aziende sanitarie presentano un trend in miglioramento, fanno eccezione l'Azienda Usl di Modena (+34), le Aziende Osp di Parma (+0,8) e di Reggio Emilia (+6,27) e l'IRCCS Ist. Ort. Rizzoli di Bologna (+2,02).

Per quanto riguarda la GSA l'indicatore è stato dapprima calcolato e pubblicato per il 2014 e per i primi tre trimestri del 2015 con il rispetto dei tempi di pagamento della Regione (30 giorni). A chiusura del 2015 è stato calcolato con riferimento ai tempi di pagamento applicabili al settore della sanità (60 giorni), per essere poi aggiornato e ripubblicato l'indicatore relativo ai

trimestri del 2015 ed è stato calcolato e pubblicato l'indicatore annuale 2015. In ragione dei due diversi criteri utilizzati nel 2014 e nel 2015, i valori riportati nella tabella seguente non sono comparabili. Risulta, comunque, che in entrambi gli esercizi le fatture sono state pagate in media prima del termine di scadenza.

Tabella n. 104

GSA	
anno 2014	anno 2015
-11,88	-35,45

Fonte: Regione Emilia-Romagna

I tempi medi di pagamento di 60 giorni previsti dalla normativa comunitaria e nazionale non sono ancora raggiunti da tutte le Aziende sanitarie, tuttavia la Regione sta dando corso ad una serie di azioni che possano consentire una normalizzazione degli stessi e garantirne la stabilità.

Tra le iniziative adottate dalla Regione per la riduzione dei tempi di pagamento sono state indicate, oltre alla anticipazione di liquidità ottenuta dallo Stato ai sensi del d.l. n. 35/2013, anche l'aggiudicazione nel novembre del 2014 della gara per il servizio di Tesoreria unica, in favore delle Aziende sanitarie regionali, ad un raggruppamento temporaneo tra Cassa di risparmio di Bologna S.p.A. di Bologna, Cassa di risparmio di Forlì e della Romagna S.p.A. di Forlì e Banca Monte Parma S.p.A. di Parma.

Nel 2015 hanno aderito le Azienda Usl di Parma, di Modena, della Romagna e le Azienda Osp. di Modena, di Ferrara e dal 1° gennaio 2016 hanno aderito: le Aziende Usl di Piacenza, di Reggio Emilia e l'Azienda Osp. di Reggio Emilia.

La Regione ha inoltre previsto l'acquisizione di un software unico regionale per la gestione informatizzata dell'area amministrativo-contabile.

16.13 Il disavanzo pregresso del Servizio sanitario regionale

Nella relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2013 (cfr. n. 201/2014/PARI) era stato accertato che il disavanzo sanitario pregresso del Servizio sanitario regionale al 31 dicembre 2011, risultava pari a 1.501,334 mln di euro.

Al fine di ridurre tale disavanzo, la Regione, nel 2013, ha ottenuto dallo Stato un'anticipazione di liquidità *ex art. 3*, d.l. n. 35/2013 per complessivi 806,364 mln di euro, interamente destinati alla copertura degli ammortamenti non sterilizzati antecedenti l'applicazione del d.lgs. n.

118/2011. Nel 2014 è stata aggiunta l'ulteriore quota di 140 mln di euro, sempre a titolo di anticipazione di liquidità, che è stata trasferita alle aziende sanitarie e IRCSS.

La Regione ha utilizzato risorse proprie aggiuntive. Con DGR n. 2137 del 30 dicembre 2013, ha assegnato agli Enti sanitari 40 mln di euro *“quale misura a sostegno dell'equilibrio finanziario di Aziende ed Enti del SSR per ammortamenti non sterilizzati degli anni 2001-2011”*.

Con DGR n. 2008 del 22 dicembre 2014, sono stati destinati altri 40 mln di euro sempre a copertura degli ammortamenti non sterilizzati per gli anni 2001-2011.

Con le erogazioni del 2014 l'ammontare dei debiti ancora da coprire era pari a 475 mln di euro. L'articolo 11, comma 1, lett. b), della legge 30 aprile 2015, n. 3 (legge finanziaria regionale), ha destinato ulteriori 20 mln di euro quale misura a sostegno dell'equilibrio finanziario di Aziende ed enti del Servizio sanitario regionale per la copertura degli ammortamenti non sterilizzati relativi agli anni 2001-2011.

Con DGR n. 2208 del 21 dicembre 2015 *“Ripartizione assegnazione e concessione alle aziende sanitarie e IRCCS istituto ortopedico Rizzoli della quota anno 2015 degli ammortamenti netti 2001-2011”*, sono stati destinati complessivamente 20 mln di euro a favore delle aziende sanitarie e dell'IRCCS Rizzoli a copertura per l'anno 2015 degli ammortamenti netti non sterilizzati relativi agli anni 2001-2011.

Con le erogazioni del 2015 l'ammontare del disavanzo sanitario pregresso da coprire è pari, pertanto, a 455 mln di euro.

16.14 La copertura dei rischi derivanti da responsabilità civile negli enti del Servizio sanitario regionale

A decorrere dal 2012⁹⁶ la Regione ha introdotto una specifica disciplina per la copertura dei rischi derivanti da responsabilità civile negli enti del Servizio sanitario regionale.

Con DGR n. 1905 del 10 dicembre 2012 è stato istituito il *“Nucleo regionale di valutazione”* (organismo con funzioni consultive e di supporto agli enti nella gestione dei sinistri di elevato impatto economico) e sono state individuate le prime aziende sanitarie sperimentatrici.

⁹⁶ L.r. 7 novembre 2012, n. 13.

A decorrere dal 1 gennaio 2014, a seguito del recesso dal contratto della compagnia di assicurazioni che non ha più provveduto alla copertura dei sinistri superiori alla soglia di 1,5 mln di euro, si è resa necessaria una modifica della legge regionale n. 13/2012.

L'articolo 48 della legge finanziaria regionale n. 38/2013 ha previsto, demandando tale compito alla Giunta, l'individuazione di due fasce economiche (individuate con DGR 2079/2013), stabilendo che nell'ambito della prima fascia (sinistri entro la soglia di euro 250.000) gli enti provvedono direttamente a corrispondere i risarcimenti con risorse a carico del loro bilancio, mentre nell'ambito della seconda fascia (sinistri oltre la soglia di 250.000 euro) la Regione e gli enti collaborano nella gestione dei sinistri, utilizzando, ai fini risarcitori, le risorse dell'apposito fondo regionale.

Le risorse regionali destinate a tale finalità sono determinate nelle delibere di programmazione annuale contenenti le linee di programmazione e finanziamento delle aziende del Servizio sanitario regionale.

Con DGR n. 119/2013, contenente le linee di programmazione e finanziamento per il 2013, si è provveduto alla costituzione del Fondo risarcimento danni da responsabilità sanitaria per l'importo di 13,081 mln di euro, mediante trattenuta di quota parte delle risorse spettanti alle Aziende sperimentatrici.

Con DGR n. 217/2014, contenente le linee di programmazione e finanziamento del Servizio sanitario regionale per l'anno 2014, è stato previsto l'accantonamento al Fondo risarcimento danno da responsabilità civile dell'importo di circa 15,053 mln di euro per far fronte ai risarcimenti assicurativi di seconda fascia, mediante trattenuta di quota parte delle risorse spettanti alle Aziende sperimentatrici, ossia Azienda USL della Romagna, Azienda ospedaliera di Reggio Emilia, Azienda Ospedaliero-Universitaria di Bologna.

Con DGR n. 561 del 28 aprile 2014 è stata confermata la partecipazione alla fase sperimentale delle aziende sopraindicate e sono state ammesse, a decorrere dal 1 maggio 2014, anche l'Azienda USL di Imola e la Montecatone Rehabilitation Institute S.p.a. (società partecipata al 99,44 per cento dall'AUSL di Imola).

Con DGR n. 1735 del 3 novembre 2014 è stato incrementato l'accantonamento al Fondo risarcimento danni da responsabilità civile previsto nella DGR n. 217/2014 pari a 15,053 mln di euro, di ulteriori 310.889,00 euro, mediante trattenuta di quota parte delle risorse spettanti all'Azienda USL di Imola ed alla società partecipata.

Con deliberazione di Giunta regionale n. 1889 del 24 novembre 2015 sono state ammesse alla sperimentazione, a decorrere dal 1/12/2015, ulteriori aziende: le Aziende Usl di Piacenza, di Parma, di Reggio Emilia, di Modena e le Aziende Osp. di Parma e di Modena, a decorrere dal 1/12/2015.

Al 31/12/2014 nel Bilancio della GSA, tra i fondi rischi e oneri, restavano accantonati euro 20,522 mln di euro per far fronte alle future richieste di pagamento dei sinistri delle Aziende sperimentatrici.

Il valore della consistenza iniziale pari ad euro 20.521.722 è dato dalla somma tra l'accantonamento del 2014 (pari a 15,364 mln di euro) e la somma corrisposta alla compagnia di assicurazioni (pari a 5,157 mln di euro). Gli utilizzi pari a 2,060 mln di euro rappresentano le somme trasferite a favore delle predette aziende ospedaliere.

L'accantonamento complessivo effettuato nel 2015 è pari a euro 15.519.299.

Tabella n. 105

BILANCIO ESERCIZIO 2015 GSA - accantonamenti per rischi				
				(Importi in euro)
Esercizio	Consistenza iniziale	Accantonamenti di esercizio	Utilizzi	Valore finale
Accantonamenti per copertura diretta dei rischi (autoassicurazione)	20.521.722	15.519.299	2.060.965	33.980.056

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

17 Conclusioni

1. L'esercizio finanziario 2015 si caratterizza per essere stato il primo della nuova legislatura e il primo nel quale hanno avuto applicazione le disposizioni in materia di armonizzazione contabile e degli schemi di bilancio di cui al d.lgs. n.118/2011. Tra le novità più significative si segnalano: la registrazione delle obbligazioni giuridiche nelle scritture contabili secondo il principio della competenza finanziaria potenziata, il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi al 31.12.2014, operazione necessaria per adeguare le poste di entrata e di spesa già contabilizzate nei bilanci degli esercizi precedenti al nuovo principio della competenza finanziaria potenziata, la costituzione del fondo pluriennale vincolato di parte corrente e parte capitale, la rideterminazione del risultato di amministrazione all'esito dell'operazione di riaccertamento straordinario dei residui, la costituzione del fondo crediti dubbia esigibilità.

Si è trattato, comunque, di esercizio finanziario di "transizione" dalla vecchia disciplina sull'ordinamento contabile (d.lgs. 76/2000 e l.r. 40/2001) alla nuova prevista nel d.lgs. cit., in quanto il bilancio di previsione e il rendiconto, con funzione autorizzatoria, sono rimasti quelli redatti secondo la previgente disciplina contabile, mentre sono stati predisposti, ai soli fini conoscitivi, il bilancio di previsione e il rendiconto secondo i nuovi modelli contabili (all. 9 e 10 d.lgs. n.118/2011).

Il 2015 si caratterizza, altresì, per essere stato un esercizio nel quale si è fatto ricorso all'esercizio provvisorio in quanto il rinnovo degli organi politici alla fine del 2014 non ha consentito l'approvazione del bilancio di previsione entro la fine del predetto anno.

2. In relazione alla gestione finanziaria, la Sezione ha esaminato il Documento di economia e finanza regionale (DEFER), la legge finanziaria regionale, il bilancio di previsione, la legge di assestamento, le variazioni di bilancio approvate sia con legge, sia con delibera di Giunta, il progetto di legge di rendiconto generale approvato dalla Giunta regionale con delibera n. 620 del 28 aprile 2016.

2.1. La Regione, in concomitanza con l'inizio del mandato di governo, ha scelto di anticipare al 2015 la predisposizione del nuovo strumento di programmazione previsto nell'allegato 4/1 al d.lgs. n.118/2011. Il DEFER 2015 è stato adottato con delibera di Giunta n. 255 del 16 marzo 2015 e successivamente è stato approvato dall'Assemblea legislativa con delibera n. 11 del 28 aprile 2015.

Il Documento ha tratto fondamento principalmente dal Programma di mandato presentato il 26 gennaio 2015 dal Presidente neoeletto all'Assemblea legislativa e la sua predisposizione anticipata ha consentito di definire, già dal primo anno della legislatura, gli obiettivi strategici che l'azione regionale intende conseguire.

Il Documento è stato articolato in una prima parte di rappresentazione degli scenari – internazionale, europeo, nazionale e regionale - in cui calare l'azione di governo; sono state inoltre fornite informazioni sull'assetto istituzionale dell'Ente e in particolare sulla struttura organizzativa, sul personale e sul sistema delle partecipate. Nella seconda parte sono stati definiti gli obiettivi ed esplicitati i risultati attesi, in termini di indicatori, sia con riferimento all'anno in corso che al triennio coincidente con l'arco temporale del bilancio e all'intera legislatura.

La mancata approvazione della rendicontazione al primo DEFR - giustificata dalla Regione con la sua introduzione nel 2015 solo in via sperimentale e rinviata al secondo semestre del 2016 - non ha consentito ad oggi alla Sezione di esaminare il livello di raggiungimento degli obiettivi fissati.

2.2. Lo strumento di programmazione che consente di adattare la legislazione regionale in vigore agli obiettivi specifici dei programmi da realizzare e di definire il livello massimo del finanziamento regionale per le tipologie di intervento è la legge finanziaria regionale.

Nel ciclo di gestione del bilancio sono state adottate la legge regionale 30 aprile 2015, n.2 *“Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2015”*, la legge finanziaria regionale 30 aprile 2015, n. 3 *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale di previsione 2015 e del bilancio pluriennale 2015-2017”* in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione e del bilancio pluriennale 2015-2017, la legge regionale 21 ottobre 2015, n.17 *“Disposizioni collegate alla legge di assestamento ed al provvedimento generale di variazione del bilancio di previsione della regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2015 e del bilancio pluriennale 2015-2017”* con cui sono state disposte modifiche e integrazioni a disposizioni legislative regionali per un miglior conseguimento degli obiettivi fissati dal Documento di economia e finanza regionale (DEFR 2015).

2.3. A causa del rinnovo degli organi elettivi regionali a seguito delle elezioni avvenute il 23 novembre 2014 e del successivo insediamento a fine dicembre della nuova Assemblea legislativa, non è stato possibile approvare il bilancio di previsione entro il 31 dicembre 2014 in conformità

ai tempi previsti dallo Statuto e dalla legge di contabilità regionale (cfr. artt. 10 e 40 l.r. 40/2001). Pertanto, in discontinuità con gli esercizi precedenti, la Regione, al fine di evitare vuoti gestionali, ha fatto ricorso all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione 2015 autorizzato con legge regionale 18 novembre 2014, n.25.

2.4. Con legge regionale 30 aprile 2015, n. 4 è stato approvato il bilancio di previsione composto sia dallo schema di bilancio redatto secondo la disciplina dell'ordinamento contabile regionale in vigore nel 2014, che ha conservato valore a tutti gli effetti giuridici, in particolare quello autorizzatorio, sia dal nuovo schema di bilancio, redatto ai soli fini conoscitivi, di cui all'allegato 9 al d.lgs. n. 118/2001.

Il pareggio finanziario è stato ottenuto, prevedendo entrate per l'importo complessivo di 17.314 mln di euro (al lordo delle partite di giro), e autorizzando spese per un corrispondente importo (sempre al lordo delle partite di giro).

La prima posta contabile è costituita dall'*avanzo presunto di amministrazione* proveniente dall'esercizio 2014 e quantificato in 1.001 mln di euro. Tale avanzo è interamente "vincolato" in quanto destinato alla reiscrizione delle economie derivanti da assegnazioni statali e comunitarie con vincolo di destinazione. Risulta, pertanto, rispettata la sentenza della Corte costituzionale n. 70/2012 (i cui principi sono stati ribaditi dalle pronunce n. 250 e 266 del 2013) nella quale è stato ritenuto che l'unica fattispecie di legittima applicazione dell'avanzo presunto al bilancio di previsione è proprio quella relativa all'economie di spesa da coprire con entrate a destinazione vincolata.

La seconda posta contabile è costituita dal *fondo pluriennale vincolato*, previsto e definito dall'art.3, comma 4, del d.lgs. n. 118/2011, distinto in parte corrente e in parte capitale, destinato a dare copertura agli impegni pluriennali derivanti da obbligazioni sorte negli esercizi precedenti. Lo stanziamento in sede di previsione iniziale è pari a zero in quanto il 2015 è il primo esercizio di adozione del principio della competenza finanziaria potenziata e non è stato possibile quantificare il fondo fino a quando non si è provveduto al riaccertamento straordinario dei residui (principio contabile concernente la contabilità finanziaria – Esempio n.6).

Tra gli stanziamenti di spesa, è ricompreso il *saldo negativo dell'esercizio precedente* pari a 1.594 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 17.411 mln di euro (al lordo delle contabilità speciali) e le spese da pagare sono state autorizzate per 16.930 mln di euro (al lordo delle contabilità speciali).

2.5. Nell'intervallo di tempo intercorso tra l'adozione del bilancio preventivo (30 aprile 2015) e la manovra di assestamento (21 ottobre 2015) la Regione ha provveduto ad effettuare il riaccertamento straordinario dei residui al fine di adeguare quelli risultanti alla data del 1° gennaio 2015 al principio generale della competenza finanziaria potenziata.

Il procedimento si è concluso con l'adozione della deliberazione di Giunta n.1061 del 27 luglio 2015, assunta contestualmente all'approvazione del rendiconto 2014 in conformità a quanto previsto dall'art.3, comma 7, del d.lgs. n.118/2011.

A seguito del riaccertamento straordinario, i residui attivi eliminati dalle scritture contabili in quanto non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate sono pari a 179.325 euro; quelli reimputati nel triennio 2015-2017 sono complessivamente pari a 44 mln euro.

Per quanto riguarda i residui passivi sono stati eliminati 25 mln di euro in quanto non correlati ad obbligazioni giuridicamente perfezionate; quelli reimputati nel triennio 2015-2017 sono complessivamente pari a 216 mln di euro.

Da segnalare che i residui del perimetro sanitario sono tra quelli esclusi dall'operazione di riaccertamento; considerato che rappresentano il 77 per cento di quelli attivi e l'84 per cento di quelli passivi, emerge con evidenza che in ambito regionale- diversamente dagli enti locali - i residui oggetto di riaccertamento costituiscono una modesta parte delle complessive partite residuali.

A copertura delle spese reimputate è stato iscritto in entrata nel bilancio pluriennale 2015-2017 il fondo pluriennale vincolato che, per il 2015, ammonta a 57 mln di euro per la parte corrente e 115 mln di euro per la parte in conto capitale.

E' stato rideterminato in 449 mln di euro il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 accertato in 425 mln in sede di approvazione del rendiconto 2014.

Il fondo crediti di dubbia esigibilità, riferito ai residui attivi degli esercizi precedenti che non sono stati oggetto di riaccertamento, è stato determinato in euro 439.736; l'accantonamento è stato distinto in euro 386.838 per la parte corrente e in euro 52.898 per la parte in conto capitale.

Inoltre, a seguito del riaccertamento straordinario dei residui, sono state apportate variazioni in aumento negli stanziamenti di competenza dell'esercizio 2015 in entrata e in uscita pari a 1.009 mln di euro, mentre nel bilancio di cassa sono state disposte variazioni in diminuzione sia negli stanziamenti in entrata, pari a 0,16 mln di euro, che negli stanziamenti di spesa, pari a 25 mln di euro.

2.6. Le previsioni iniziali di bilancio sono state modificate con le successive variazioni, costituite, oltre che dalla legge di assestamento (n. 18/2015), anche da altri provvedimenti legislativi o amministrativi adottati in corso di esercizio.

Con la legge di assestamento è stato rideterminato il saldo negativo dell'esercizio precedente (disavanzo da mutui autorizzati e non contratti) in 1.483 mln di euro, con una riduzione di 111 mln di euro rispetto al dato presunto ad inizio esercizio, si è provveduto a verificare la congruità del fondo crediti dubbia esigibilità e a rideterminare il fondo perdite societarie. Complessivamente le variazioni apportate hanno determinato un aumento di 1.701 mln di euro rispetto alle previsioni di competenza e di 610 mln di euro rispetto alle previsioni di cassa.

Le previsioni definitive di competenza pareggiano in 19.014 mln di euro. Con riferimento al bilancio di cassa le previsioni finali di entrata ammontano a 18.021 mln di euro e le previsioni finali di spesa a 17.515 mln di euro.

2.7. Dall'analisi del prospetto dimostrativo allegato al bilancio di previsione redatto nel 2015 a fini conoscitivi sono stati riscontrati gli equilibri in sede di bilancio di previsione, ai sensi dell'articolo 40 d.lgs. n. 118/2011 e del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (punto 9.10). Oltre al rispetto dell'equilibrio complessivo, sono richiesti anche l'equilibrio di parte corrente e quello di parte capitale. Nel triennio 2015-2017 i saldi di parte corrente risultano positivi, quelli di parte capitale negativi. Il finanziamento dei disavanzi di parte capitale è comunque assicurato dai corrispondenti saldi positivi della parte corrente del bilancio. La possibilità di finanziare spese di investimento con avanzi di parte corrente è espressamente prevista dai principi contabili.

3. L'analisi della Sezione è proseguita con l'esame delle risultanze del progetto di legge di rendiconto.

Per l'accertamento delle entrate e per gli impegni di spesa le relative registrazioni contabili sono state effettuate secondo il nuovo principio della competenza finanziaria potenziata, ai sensi del

quale, rileva non più il momento del perfezionamento dell'obbligazione giuridica, ma quello, salvi i casi di deroga previsti nei principi contabili o *ex lege*, della sua esigibilità.

3.1. Sul versante dell'entrata, nel 2015 la Regione non si è avvalsa della possibilità di modificare l'entità del prelievo tributario, variando le aliquote o i presupposti dei tributi, mantenendo invariata la propria leva fiscale.

Con riferimento all'addizionale IRPEF la graduazione delle aliquote in relazione alle fasce di reddito imponibile, disposta con legge regionale n.17 del 2014, ha comunque determinato un incremento di gettito.

La gestione di competenza si è conclusa con accertamenti pari a 13.432 mln di euro (al lordo delle contabilità speciali che ammontano a 2.438 mln di euro).

Rispetto alle previsioni definitive, pari a 17.040 mln di euro (escluso l'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente), le entrate accertate (13.432 mln di euro) corrispondono al 78,83 per cento.

Sotto il profilo della gestione di cassa, le riscossioni in conto competenza ammontano a 10.575 mln di euro, pari al 78,73 per cento degli accertamenti; alla fine dell'esercizio 2015 rimangono ancora da riscuotere 2.857 mln di euro che corrispondono al 21,27 per cento delle entrate accertate.

3.2. Passando al versante della spesa nel 2015 sono stati assunti impegni per 13.780 mln di euro (al lordo delle contabilità speciali che ammontano a 2.438 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, in termini di stanziamenti, impegni e pagamenti, sono l'area V (Tutela della salute e solidarietà sociale) e l'area IV (Uso, salvaguardia e sviluppo del territorio).

Sotto il profilo della gestione di cassa i pagamenti (in conto competenza ed in conto residui) ammontano a 13.070 mln di euro.

La Regione ha dato attuazione alla normativa in materia di tempestività dei pagamenti di cui all'art. 33 d.lgs. n. 33/2013 e al DPCM 22 settembre 2014 mediante la pubblicazione sul sito Internet istituzionale e allegando al rendiconto il relativo prospetto.

Il valore di tale indicatore, esclusa la componente sanitaria e la GSA, è pari al + 0,65 giorni, che rappresenta il lasso temporale con il quale le fatture sono in media pagate oltre la scadenza.

La Regione ha precisato che nella locuzione “debiti commerciali” sono stati ricompresi anche i pagamenti di mera utilizzazione di beni a fronte di un corrispettivo di denaro, come la locazione e l’affitto, pur sempre in presenza di un rapporto commerciale nonché i pagamenti relativi ai contratti di servizio in senso ampio delle società in *house*; tale estensione ha comportato un aumento delle base della rilevazione delle transazioni commerciali considerate negli anni precedenti ai fini del calcolo dell’indicatore.

E’ proseguita l’analisi, già iniziata nei precedenti esercizi, sulle risorse regionali destinate al finanziamento di spese necessarie per consentire il superamento dell’emergenza sisma.

Con legge regionale n. 9/2012, la Giunta era stata autorizzata ad utilizzare 25 mln di euro per spese di investimenti e 22 mln di euro per spese correnti.

Dei predetti 25 mln di euro, al 31.12.2015, sono stati liquidati in favore dei comuni che hanno acquistato, mediante procedure ad evidenza pubblica, edifici da destinare ai nuclei familiari il cui alloggio di edilizia residenziale pubblica era divenuto inagibile a seguito degli eventi sismici, contributi per complessivi 19 mln di euro per l’acquisto di 143 alloggi.

Viceversa, per i 22 mln di euro destinati a spesa corrente, nel giudizio di parificazione dello scorso esercizio era stato accertato il mancato impiego di 12 mln di euro destinati alla rigenerazione urbana dei centri abitati colpiti dal sisma. Con DGR n. 1974 del 30 novembre 2015 è stato approvato dalla Giunta regionale l’accordo di programma nel quale sono stati definiti gli interventi da realizzare. Mediante tale delibera è stato incrementato il sostegno finanziario della Regione che ammonta complessivamente a 18 mln di euro.

4. Il risultato della gestione di competenza presenta un saldo negativo pari a – 348 mln di euro, determinato dai maggiori impegni assunti nell’esercizio rispetto alle risorse accertate.

Il risultato di amministrazione al 31.12.2015 è stato determinato in -283 mln di euro (art. 9 progetto di legge) quale sommatoria tra il fondo cassa (pari a 455 mln di euro) e i residui attivi (5.672 mln di euro), meno i residui passivi (5.863 mln di euro) e il fondo pluriennale vincolato (pari complessivamente ad euro 548 mln di euro).

Il disavanzo finanziario alla chiusura dell’esercizio 2015, considerando le quote accantonate e vincolate del risultato di amministrazione è accertato nella somma di 2.718 mln di euro di cui 937 mln di euro rappresentano il fondo anticipazioni di liquidità e 1.781 mln di euro corrispondono a disavanzo determinato dal debito autorizzato e non contratto (art. 9, comma 2 del progetto di legge).

Nel bilancio di previsione 2016 (approvato con l.r. 29 dicembre 2015, n. 24) è stata iscritta come prima posta contabile negativa il disavanzo di amministrazione pari a 1.484 mln di euro che corrisponde al disavanzo per debito autorizzato e non contratto contabilizzato a seguito della rideterminazione del risultato di amministrazione effettuato con il riaccertamento straordinario dei residui.

E' stata analizzata la scomposizione del risultato di amministrazione in fondi liberi, accantonati, destinati agli investimenti e vincolati.

Tra i fondi accantonati si evidenzia *il fondo crediti dubbia esigibilità*, costituito per la copertura di entrate di dubbia e difficile esazione. In via prudenziale e tenuto conto che la Regione, sino al 2014, ha accertato per cassa tali entrate, è stato effettuato un accantonamento pari al loro intero ammontare. L'importo del fondo al 31.12.2015 è pari a 64 mln di euro. E' stato, inoltre, istituito il *fondo per perdite societarie* che le pubbliche amministrazioni locali devono costituire a decorrere dal 2015 per le aziende speciali, istituzioni o società da esse partecipate che presentino risultati di esercizio negativi. In sede di bilancio di previsione, il fondo è stato istituito sulla base dei risultati di esercizio riferiti al 2013 (9 società erano in perdita); in sede di rendiconto è stato iscritto l'importo rideterminato in sede di assestamento che teneva conto dei risultati di esercizio 2014 (5 società erano in perdita). Tra i fondi accantonati è stato iscritto, come previsto *ex lege*, il fondo anticipazioni di liquidità ex d.l. 35/2013.

I fondi vincolati (pari complessivamente ad euro 1.192 mln di euro) sono costituiti da vincoli derivanti *ex lege* o da principi contabili, vincoli derivanti da trasferimenti e vincoli formalmente attribuiti dall'ente.

5. Nel progetto di legge sul rendiconto 2015 sono stati iscritti i residui attivi e passivi relativi alla competenza 2015 che sono stati oggetto del riaccertamento ordinario svolto ai sensi dell'articolo 3, comma 4, d.lgs. n.118/2011 i cui atti e le cui risultanze sono state approvate con DGR n. 441/2016.

I residui attivi al 31.12.2015 ammontano a 5.672 mln di euro, di cui 2.815 mln di euro sono crediti che la Regione deve ancora riscuotere e 2.857 mln di euro sono residui formati nell'esercizio 2015.

I residui passivi al 31.12.2015 sono pari a 5.863 mln di euro, di cui 2.606 mln di euro sono residui ancora da pagare e 3.256 mln di euro sono residui formati nell'esercizio di competenza.

Rispetto all'ammontare dei residui passivi al 31.12.2014 (pari a 5.420 mln di euro), si è registrato un incremento di 442 mln di euro, pari all' 8,16 per cento.

Il 2015 è stato il secondo esercizio nel quale non è stata applicata la perenzione amministrativa, istituto che comporta la cancellazione dalle scritture contabili dei debiti, sia di parte corrente sia in conto capitale, non reclamati dai creditori e risalenti a due esercizi successivi a quelli in cui l'impegno è stato assunto.

La Regione ha previsto la cessazione di tale istituto con un anno di anticipo rispetto al termine fissato nell'articolo 60 d.lgs. n.118/2011, ai sensi del quale la perenzione amministrativa si sarebbe dovuta applicare per l'ultima volta in occasione della predisposizione del rendiconto 2014.

Al termine dell'esercizio 2015, la consistenza dei residui passivi perenti è diminuita del 29,90 per cento rispetto al 2014, passando da 311 mln di euro a 218 mln di euro.

Per far fronte alla copertura dei residui perenti al 31.12.2014 pari a 311 mln di euro è stato costituito un fondo di pari importo, a fronte delle reiscrizioni che sono state di 68 mln di euro.

Il margine di copertura è apprezzabile in quanto assai più elevato di quello del 70 per cento ritenuto adeguato dalla Corte dei conti e ora dall'articolo 60 d.lgs. n.118/2011.

6. La situazione di cassa dell'esercizio 2015 evidenzia un risultato positivo attivo, pari a 455 mln di euro (comprensivo sia della gestione ordinaria sia di quella sanitaria), in diminuzione rispetto al saldo positivo dell'esercizio precedente (482 mln di euro), in quanto i pagamenti hanno superato le riscossioni per l'importo di 26 mln di euro. A tale importo, depositato sui conti correnti del Tesoriere regionale, vanno aggiunti 170 mln di euro, depositati presso la Tesoreria Centrale dello Stato.

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.

7. Nel 2015 la Regione ha rispettato i vincoli di finanza pubblica previsti nell'articolo 1 commi 463 e ss. l. n. 190/2014. Tale disposizione ha sancito, con riferimento all'esercizio 2015, la cessazione per le regioni a statuto ordinario della disciplina in materia di patto di stabilità interno e, nel contempo, ha anticipato al 2015 (in sede di rendiconto) il rispetto del principio del pareggio di bilancio introdotto nell'articolo 81, comma 1, Cost, dalla legge costituzionale n. 1/2012.

La Regione, in attuazione dell'articolo 1-bis d.l. 78/2015, ha escluso dal saldo di competenza di cui al comma 463 dell'articolo 1, l. n. 190/2014 gli impegni per investimenti diretti e per contributi in conto capitale per un importo pari ad euro 542.629 in quanto ha registrato un indicatore annuale di tempestività di pagamento inferiore rispetto ai tempi previsti dall'art. 4 d.lgs. 231/2002.

Nel 2015 la Regione ha fatto applicazione dei cd. patti regionalizzati⁹⁷, strumenti di flessibilità che consentono agli enti locali di effettuare pagamenti in conto capitale destinati agli investimenti anche peggiorando il proprio saldo obiettivo.

Gli spazi di patto verticale concessi in favore degli enti locali siti nel territorio regionale ammontano a complessivi 80 mln di euro. Ai comuni colpiti dal sisma è stato ceduto un ulteriore spazio finanziario (pari a 4 mln di euro) e sono stati ripartiti ulteriori 20 mln di euro derivanti dai rimborsi assicurativi incassati per danni su edifici pubblici a seguito del sisma.

Gli spazi di patto orizzontale concessi nel 2015 sono stati le assegnazioni di 22 mln di euro a favore dei comuni e delle province del territorio.

8. Nel 2015 la Regione non ha fatto ricorso a nuovo indebitamento.

Alle disposizioni che nel bilancio di previsione e nella legge di assestamento autorizzavano (per un importo di 608 mln di euro) la Regione alla contrazione di nuovi mutui, hanno fatto riscontro accertamenti e riscossioni pari a zero. Il finanziamento di spese di investimento mediante il ricorso ai “mutui a pareggio” è stato possibile per l'ultima volta nell'esercizio 2015. L'articolo 40, comma 1, ultimo capoverso, del d.lgs. n.118/2011, richiamando il principio del pareggio finanziario di competenza, dispone che, nelle more dell'applicazione del capo IV della l. n. 243/2012 inerente il ricorso all'indebitamento ed il concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico, il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare nel medesimo esercizio, purché il relativo disavanzo sia coperto da mutui e altre forme di indebitamento autorizzati con la legge di approvazione del bilancio nel rispetto della normativa in materia di indebitamento dettata dall'articolo 62 d.lgs. cit.

In base a quanto dispone il comma 2 dell'art. 40 del d.lgs. n.118/2011, a decorrere dal 2016, il disavanzo di amministrazione derivante dal debito autorizzato e non contratto per finanziare

⁹⁷ Si tratta del patto orizzontale regionalizzato (art. 1, commi 479-481, l. n. 190/2014) e del patto verticale incentivato (art. 1, commi 484-486, l.n. 190/2014).

spesa di investimento, risultante dal rendiconto 2015, può essere coperto con il ricorso al debito contraibile solo per far fronte ad effettive esigenze di cassa.

Nel 2015 la Regione ha continuato l'ammortamento del proprio debito pregresso che, alla fine dell'esercizio, ammonta a 670 mln di euro, con una riduzione di 56 mln di euro rispetto al 2014. La parte prevalente del debito in ammortamento, pari a 641 mln di euro in valore assoluto e al 95,64 in termini percentuali è costituita da mutui destinati alla copertura dei disavanzi della sanità; la restante parte, pari a 29 mln di euro, è relativa a mutui per il finanziamento di interventi nel trasporto pubblico locale.

Al debito a carico della Regione va aggiunto quello finanziato dallo Stato che ammonta a 92 mln di euro, in diminuzione rispetto all'esercizio precedente.

Anche nel 2015 il limite di indebitamento previsto nell'articolo 62, comma 6, d.lgs. n.118/2011 è stato rispettato: a fronte di una soglia legale di 290 mln di euro, l'ammontare complessivo delle rate di ammortamento dei mutui contratti per spese di investimento risulta pari a 62 mln di euro.

9. E' continuato nel 2015 l'ammortamento dell'operazione di finanza derivata (*interest rate swap*) posta in essere dalla Regione nel 2004. Secondo le indicazioni contenute nella nota regolarmente allegata al conto del patrimonio, l'operazione in derivati ha comportato, nel 2015, al netto dei flussi positivi pari a 0,36 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 per complessivi 16 mln di euro. I flussi in uscita, seppur leggermente diminuiti rispetto all'esercizio precedente, continuano ad essere fortemente negativi.

10. Nel 2015 la Regione non ha prestato garanzie tipiche o atipiche in favore di terzi.

Risulta ancora in essere la lettera di *patronage* forte rilasciata dalla Regione nel 2009 in favore della società partecipata Terme di Salsomaggiore e di Tabiano S.p.a. a garanzia degli impegni assunti nei confronti di una società controllata per un contratto di *leasing* immobiliare. Per la copertura dell'eventuale escussione di tale garanzia da parte del creditore, la Regione, adeguandosi a quanto rilevato da questa Sezione regionale, ha provveduto a darne una chiara evidenziazione contabile istituendo un apposito capitolo nello stato di previsione delle spese del bilancio pluriennale 2015-2017, con uno stanziamento di competenza pari a 789.823 euro. Il capitolo nel 2015 non risulta movimentato, in quanto non vi è stata richiesta da parte del

creditore. L'iscrizione in bilancio è avvenuta in base al principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, allegato n. 4/2 al d.lgs. n.118/2011, punto 5.5. considerato che l'importo rappresenta, per ciascun anno, l'intero ammontare delle rate del prestito garantito, salvo il diritto di rivalsa nei confronti degli altri sottoscrittori della lettera di *patronage* e nei confronti della società stessa.

11. Per il pagamento dei debiti sanitari la Regione ha fatto ricorso all'anticipazione di liquidità prevista dall'articolo 3 d.l. n. 35/2013. Le somme complessivamente incassate dalla Regione nel 2013-2014 ammontano a 946 mln di euro.

Per la restituzione delle predette somme nel 2015 è iniziata, con scadenza 1 febbraio, la restituzione della prima rata del secondo contratto sottoscritto tra la Regione ed il MEF il 17 ottobre 2013 e, con scadenza 30 aprile, anche la restituzione della prima rata del terzo contratto sottoscritto il 14 maggio 2014. Gli oneri finanziari sostenuti nel 2015 dalla Regione ammontano complessivamente a 48 mln di euro.

Nel 2015, la Regione, al fine di adeguarsi a quanto previsto dal d.l. n. 179/2015 e dall'art. 1, comma 705, l. n. 208/2015, con delibera di Giunta n. 2044 del 10 dicembre 2015, acquisito il parere favorevole dell'Organo di revisione economico-finanziario, ha provveduto a rideterminare il risultato di amministrazione disponibile al 1° gennaio 2015, accantonandone una quota al Fondo anticipazioni di liquidità per un importo pari alle anticipazioni acquisite nel 2013 e 2014, al netto delle quote già rimborsate. La dotazione del fondo è stata quantificata in 937 mln di euro, pari alla differenza tra le anticipazioni ottenute dallo Stato (946 mln di euro) e l'importo rimborsato nel corso del 2014 (9 mln di euro).

12. La gestione patrimoniale per l'esercizio 2015 presenta un'eccedenza delle passività rispetto alle attività di 1.448 mln, e un peggioramento rispetto al saldo patrimoniale dell'esercizio precedente di 516 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 sono iscritti l'importo dei residui attivi (pari a 5.672 mln di euro) e la consistenza del fondo cassa al 31 dicembre 2015 (pari a 455 mln di euro). Tra le passività finanziarie è riportato il valore dei residui passivi (pari a 5.863 mln di euro).

Tra le attività è riportato il valore dei beni mobili, beni immobili e crediti; tra le passività i mutui in ammortamento e i residui passivi perenti.

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, incarichi professionali esterni, controlli interni e sanità regionale.

13. La Regione, al 31 dicembre 2015, è titolare di partecipazioni, in via diretta, in 23 società operanti in diversi ambiti; nessuna società è partecipata al 100% dall'Ente che ha, invece, quote superiori al 50% del capitale sociale in 4 società, in altre 6 società ha quote di partecipazione comprese tra il 20% e il 50%, 7 sono società in *house* con pluralità di soci.

Il sistema delle partecipate regionali, come riportato nel DEFR 2016, è composto da organismi aventi natura societaria, dalle fondazioni cui la Regione ha aderito, da agenzie, aziende ed istituti tramite i quali l'Ente opera per la realizzazione di attività specialistiche. Il valore delle partecipazioni societarie al 31.12.2015 ammonta a 142 mln di euro.

I principali aspetti esaminati hanno riguardato l'adozione del piano operativo di razionalizzazione delle società partecipate previsto dall'articolo 1, commi 611-612, l. n. 190/2014 (legge di stabilità 2015); l'evoluzione del modello di *governance* del sistema delle partecipazioni regionali; l'analisi delle variazioni delle quote di capitale sociale di cui l'Ente è titolare, intervenute nel corso del 2015.

La Regione ha trasmesso alla Sezione la delibera della Giunta regionale n.514 dell'11.04.2016 avente ad oggetto "*Percorso di semplificazione, riordino e razionalizzazione delle partecipazioni societarie della Regione Emilia-Romagna*" con cui si approva l'allegato "*Piano di semplificazione, riordino e razionalizzazione delle partecipazioni societarie regionali*".

In particolare risulta deliberato un rilevante percorso di riduzione delle partecipazioni per cui, a seguito dell'attuazione del piano, le società *in house* della Regione passeranno dalle attuali 7 a 4 e le altre partecipazioni societarie saranno diminuite da 17 a 9.

Peraltro la Sezione rileva l'incompletezza del piano laddove trascura di prendere in esame le partecipazioni societarie indirette di cui la Regione sia titolare. La normativa richiamata, infatti, richiede che il processo di razionalizzazione riguardi anche queste entità e sia da definirsi alla luce del criterio di indispensabilità della partecipazione al perseguimento delle finalità istituzionali (art.1, comma 611, lett. a della l. 190/2014). In proposito è fondamentale tenere presente che il dettato di legge impone che ad una prima valutazione di coerenza della

partecipazione con il fine istituzionale (principio di funzionalizzazione), segua, poi, una verifica della sua indispensabilità per il conseguimento di quel fine; ovvero si dovrà dare riscontro dell'impraticabilità della realizzazione di quel determinato obiettivo se non attraverso lo strumento societario.

La Sezione riscontra positivamente nel piano adottato rilevanti obiettivi di contenimento dei costi di funzionamento programmati per le società *in house*, in particolare un processo di aggregazione organizzativo-gestionale delle funzioni trasversali (afferenti le aree amministrazione e contabilità, gestione del personale, controllo di gestione, servizi rendicontali, legali e relazioni esterne), una riduzione minima del 10% dei contratti di servizio, il contenimento delle spese di personale, un taglio minimo del 20% delle spese per consulenze e del 20% dei costi di approvvigionamento rispetto alla media del triennio.

Allo stato, il summenzionato processo risulta in attesa di un dettaglio operativo che trova, peraltro, una prima traduzione nella determinazione n.10297 del 29.06.2016 del Capo di gabinetto della Giunta regionale.

Non risulta, tuttavia, un'analisi delle principali voci di costo per le partecipazioni societarie diverse da quelle *in house* né alcuna valutazione su un eventuale ridimensionamento, pur dovendosi prendere atto che è già deliberato un rilevante piano di riduzione delle partecipazioni detenute e di accorpamento delle società *in house* che implicherà un conseguente contenimento dei costi del sistema partecipate.

Infine, in riferimento alle criticità del sistema fieristico, il piano di razionalizzazione prevede un'aggregazione delle realtà fieristiche regionali per promuoverne una maggiore competitività.

E' proseguita, anche con riguardo al 2015, l'analisi dello stato di avanzamento del modello di *governance* centralizzato sulle società partecipate.

In particolare, con deliberazione di Giunta regionale n.1015 del 28.06.2016 avente ad oggetto la "*Definizione del modello amministrativo di controllo analogo per le società affidatarie in house*", risultano delineati sia il processo di controllo, con la definizione delle competenze e delle responsabilità dirigenziali, sia i contenuti dell'attività di monitoraggio, portando a termine un percorso amministrativo già delineato con la deliberazione di Giunta regionale n.1107/2014.

La Sezione rileva, invece, che il sistema di monitoraggio e vigilanza già programmato sugli organismi partecipati diversi dalle società *in house* con determinazione n.2722/2015 risulta, ad oggi, non ancora operativo. Nel contraddittorio esperito e nelle note trasmesse i rappresentanti

della Regione hanno segnalato che il termine del 30 settembre 2015, fissato con la summenzionata determinazione, non discende da alcun vincolo normativo ed è stato posticipato rispetto ad altre attività ritenute prioritarie, riferendo altresì che il controllo è, allo stato, esercitato dalle direzioni generali competenti, attenendo tutti i profili e le materie sia di indirizzo che di carattere amministrativo.

La Sezione, nel prendere atto di quanto riferito, registra la dilatazione delle tempistiche nella predisposizione di un modello centralizzato di monitoraggio e vigilanza che implementi e coadiuvi le funzioni delle singole direzioni generali, riscontrando, altresì, che a tale criticità ha fatto seguito, nel piano di razionalizzazione recentemente adottato, una carenza di analisi sulle principali voci di costo delle società partecipate diverse da quelle *in house*, precludendo ogni decisione circa un'eventuale loro contrazione. Peraltro, sul punto si prende positivamente atto della comunicazione dell'01/07 dove la Regione informa che *“E’ comunque previsto, già a partire dal DEFR 2016, l’approvazione entro il 2016 di un modello unico di controllo che, al pari di quello adottato per le società in house, proceda a standardizzare, uniformare e razionalizzare l’esercizio del controllo, anche mediante l’impiego di strumenti informativo-informatici e con l’assegnazione di precisi compiti di monitoraggio e vigilanza al Servizio competente”*.

In riferimento alle variazioni delle quote di capitale di cui la Regione è titolare, intervenute nel corso del 2015, sono stati svolti alcuni approfondimenti relativamente alla parziale dismissione e quotazione nel mercato borsistico delle azioni dell'Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna spa (SAB).

In proposito la Sezione rileva un valore della quotazione di mercato del titolo ampiamente superiore, e da subito, rispetto a quello del collocamento, intervenuto il 14 luglio del 2015 per un controvalore di euro 4,50 per azione, tendenza confermata durante tutto il periodo di riscontro dell'andamento borsistico del titolo fino al giugno del 2016.

In merito alle informazioni richieste circa i criteri seguiti per l'individuazione dei soggetti cui sono stati conferiti incarichi professionali e/o di consulenza relativi all'operazione, solo in data 1.7.2016 sono state rese disponibili le lettere di invito alla procedura per l'affidamento dell'incarico di *“Global Coordinator e Sponsor”* e di *“Joint Bookrunner”*, lettere di invito precedute da un *“sondaggio informale di mercato”* effettuato da SAB.

In pari data è stata, altresì, trasmessa copia della relativa lettera di mandato sottoscritta. Circa la fissazione del prezzo di collocamento del titolo ad euro 4,50 la Regione, con nota del 4.7.2016

ha precisato che nelle settimane precedenti l'inizio delle negoziazioni era stato individuato un intervallo di valore compreso fra 4,40 e 5,20 euro per azione. Poi, in considerazione della situazione di elevata volatilità dei mercati finanziari nel periodo prescelto per la quotazione, avendone valutato troppo oneroso il rinvio, il prezzo di collocamento è stato fissato ad un livello prossimo al limite inferiore dell'intervallo programmato.

In riferimento al contesto temporale dell'operazione (si richiamano le turbolenze finanziarie correlate al referendum sulla cosiddetta Grexit, ricordate in occasione del contraddittorio svolto in data 30/06), la Sezione rileva che dal contratto trasmesso risulta che l'effettivo avvio e l'esecuzione dell'offerta restavano, tra l'altro, condizionati all'esistenza, al momento del lancio dell'offerta, di situazioni di mercato nazionale ed internazionale soddisfacenti e al non verificarsi di eventi nella situazione politica, finanziaria, economica, normativa, valutaria o di mercato a livello nazionale e/o internazionale tali da rendere anche solo sconsigliabile la relativa effettuazione.

Sempre dal contenuto delle pattuizioni negoziali, la Sezione rileva, altresì, la rinuncia degli azionisti venditori a sollevare eccezioni di conflitto di interesse rispetto ad ampie casistiche di rapporti di natura economica, finanziaria o partecipativa dei mandatarî.

Nessuna informativa è stata, poi, resa, in riferimento ad ulteriori eventuali consulenti dell'operazione ed ai relativi criteri di selezione, restando il tutto delegato a SAB, come si evince dalla deliberazione di Giunta regionale n.481/2015.

14. Sono stati esaminati alcuni profili relativi alla gestione del personale regionale.

14.1. Nel 2015 non sono stati adottati provvedimenti di variazione della dotazione organica della Giunta e dell'Assemblea legislativa.

Il personale effettivo in servizio presso la Regione al 31.12.2015 è pari a 2.856 unità che, rispetto alla dotazione organica complessiva pari a 3.293 unità, rappresenta in termini percentuali l'86,73 per cento.

14.2. In relazione agli incarichi dirigenziali conferiti con contratto a tempo determinato, nel 2015, risultano in essere 36 unità, delle quali 11 sono i direttori generali, 16 i responsabili dei servizi, 4 i direttori di Istituti regionali, 5 i dirigenti di staff a supporto di organi politici.

Come già riscontrato nel giudizio di parificazione dello scorso esercizio finanziario, la Regione con legge n. 2/2015, ha adeguato la propria legislazione alle disposizioni contenute nell'articolo 11, comma 3, d.l. n. 90/2014, prevedendo che gli incarichi dirigenziali conferiti ai responsabili dei

servizi con contratto a tempo determinato non possano superare il 10 per cento della dotazione organica. Considerato che la base per il calcolo della predetta percentuale è costituita dalla dotazione organica dirigenziale complessiva della Giunta e dell'Assemblea legislativa pari a 192 unità, il numero massimo di incarichi dirigenziali con contratto a tempo determinato è di 19 unità. La Regione ha rispettato il predetto limite in quanto gli incarichi con contratto a tempo determinato da computare sono solo le 16 unità costituite dai dirigenti a tempo determinato ai sensi dell'articolo 18, l. r. n. 43/2001.

La legge regionale n. 2/2015 è intervenuta anche sulle modalità di conferimento degli incarichi dirigenziali a tempo determinato: non più la chiamata diretta, ma una procedura selettiva. Le procedure di selezione per i nuovi dirigenti sono state avviate nel mese di novembre 2015 per 13 posizioni dirigenziali (responsabili di servizi e dirigenti *professional*) che si sono concluse tra il mese di gennaio e febbraio 2016; gli incarichi sono stati conferiti nel mese di febbraio 2016. Nel dicembre 2015 è stata, inoltre, avviata la selezione per l'assunzione del Direttore dell'Agenzia regionale per il Lavoro che si è conclusa nel mese di gennaio 2016 con la nomina del nuovo direttore con decorrenza 1/2/2016 (DGR n. 79/2016).

14.3. Ai fini della verifica del rispetto dell'articolo 1, commi 557 e 557-*quater*, l. n. 296/2006, secondo i dati forniti dalla Regione, è risultato che gli impegni di spesa assunti nel 2015 (141 mln di euro) sono inferiori alla media del triennio 2011-2013 (153 mln di euro).

14.4. Nel 2015 è stato richiesto agli enti territoriali il rispetto di due diversi regimi di vincoli per le nuove assunzioni di personale a tempo indeterminato.

Il primo trova fondamento normativo nell'articolo 3, comma 5, d.l. n. 90/2014, il quale prevede che le nuove assunzioni di personale possano essere disposte nei limiti di una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. Il comma 5-*quater* del predetto articolo stabilisce un regime di maggior favore per i cd. "enti virtuosi" (i.e. enti per i quali l'incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente è pari o inferiore al 25 per cento), i quali possono procedere ad assunzioni a tempo indeterminato nel limite del 100 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente. A decorrere dal 2015, è inoltre consentito agli enti territoriali di cumulare le risorse destinate alle assunzioni per un arco non superiore a tre anni, purché ciò avvenga nel rispetto della programmazione del fabbisogno del personale e di quella finanziaria e contabile.

Il secondo gruppo di vincoli è quello introdotto dall'articolo 1, comma 424, l. n. 190/2014, disposizione ai sensi della quale la capacità assunzionale del 2015, rappresentata dalla spesa per le cessazioni di personale del 2014, deve essere interamente destinata all'assunzione di vincitori di concorsi o alla ricollocazione del personale delle province e delle città metropolitane.

Il non elevato rapporto di incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente registrato nel 2015 (10,42 per cento) ha consentito alla Regione di poter applicare la disposizione contenuta nell'articolo 3, comma 5 *quater*, d.l. 90/2014. Nel 2015 la Regione ha assunto, con contratto a tempo indeterminato, 9 unità di personale la cui spesa complessiva ammonta ad euro 373.758, a fronte di una capacità assunzionale programmata utilizzabile nel 2015 pari ad euro 445.018.

In relazione al rispetto dell'articolo 1, comma 424, l. n. 190/2014 e alla ricollocazione del personale delle province e città metropolitane, la Regione ha precisato che la capacità assunzionale 2015⁹⁸ è stata interamente destinata all'assunzione del personale delle province e città metropolitana di Bologna. Nell'esercizio 2015 sono state definite le procedure legislative (approvazione della legge di riordino istituzionale l.r. n. 13/2015) ed amministrative (approvazione degli elenchi di personale delle province e della città metropolitana di Bologna da ricollocare-DGR n. 1645 e n.1910 del 2015) per consentire l'effettivo trasferimento nei ruoli della Regione di 963 unità e in quelli dell'ente controllato Arpa di 248 unità. Non è stato assunto alcun impegno di spesa in quanto trasferimenti sono avvenuti con decorrenza 1° gennaio 2016.

14.5. In materia di contrattazione decentrata è stato verificato il rispetto dell'art.1, comma 456, l. n. 147/2013 e sono stati analizzati gli atti di quantificazione delle risorse dei fondi per il trattamento accessorio del personale dirigenziale e non dirigenziale e le relative destinazioni disposte nei relativi contratti decentrati.

14.6. Nel 2015 sono stati rispettati anche i limiti di spesa previsti per i rapporti di lavoro a tempo determinato e altre tipologie di lavoro flessibile previsti nell'articolo 9, comma 28, d.l. n.78/2010 e nell'articolo 14, comma 2, d.l. n.66/2014 per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

14.7. Risulta rispettata la disposizione di cui all'articolo 1, comma 557-*bis*, l. n. 296/2006.

E' stato, infatti, accertato che le 'Agenzie' e gli 'Istituti' regionali operano con personale proprio distaccato, per cui la loro spesa è già ricompresa nell'aggregato regionale e che gli 'Enti'

⁹⁸ La capacità assunzionale 2015, pari a 3.399.567,53, è costituita dalla sommatoria tra il 100% delle cessazioni anno 2014 (pari ad euro 2.875071,51) e i residui non utilizzati degli esercizi precedenti (euro 524.496,03).

regionali operano con personale proprio e sono tenuti ad osservare le delibere di Giunta n. 1014/2011, 1783/2011, 705/2013 che fungono da atti di indirizzo.

E' stato riscontrato anche nel 2015 il mancato rispetto dei limiti di spesa da parte dei Consorzi Fitosanitari provinciali. La Sezione raccomanda, anche tenuto conto dei poteri attribuiti alla Giunta dagli articoli 49 e 50 l.r. n. 6/2004 in relazione alle procedure selettive per l'assunzione di nuovo personale, di monitorare con maggior rigore il rispetto del limite di spesa e del rapporto di incidenza sulla spesa corrente.

15. L'analisi ha avuto a oggetto i dati relativi agli incarichi professionali esterni conferiti nell'anno 2015.

La Giunta regionale, in particolare, ha affidato in totale 35 incarichi (di cui 20 per collaborazioni anche di natura occasionale e 15 per studio, ricerca e consulenza), per una spesa complessiva lorda di 963.299 euro. Tale somma è stata finanziata con risorse regionali per un importo di 98.164 euro, con risorse statali a destinazione vincolata per 802.334 euro e con risorse provenienti dall'Unione europea per i restanti 62.801 euro. Gli impegni assunti sono stati contenuti entro tutti i tetti di spesa fissati dal legislatore statale.

La Giunta regionale, con deliberazione n. 607/2009, ha approvato una "Direttiva in materia di contratti di lavoro autonomo nella Regione Emilia-Romagna". Alcune previsioni in essa contenute non sono, tuttavia, rispettose della normativa dettata in materia dal legislatore statale, così come interpretata da questa Corte.

L'art. 10, stabilisce che "La Regione Emilia-Romagna, a fini di semplificazione e di celerità delle procedure, predispose elenchi, aggiornati almeno ogni triennio, suddivisi per ambito professionale, da cui attingere per l'affidamento degli incarichi professionali, in particolare per incarichi a professionisti iscritti a ordini o collegi professionali [...]. Il ricorso alla procedura semplificata deve essere di regola preferito a quella ordinaria". La norma andrebbe modificata, lì ove è stabilito l'aggiornamento dell'elenco almeno ogni triennio, in quanto la possibilità che la Regione si riserva di integrare la lista solo dopo un così lungo periodo di tempo, non è tale da garantire in modo efficace il principio di concorrenza. In ogni caso, la Dirigenza dell'Ente ha assicurato che, di fatto, la lista in argomento viene aggiornata continuamente. Sul sistema delle liste di accreditamento, la giurisprudenza della Corte più volte si è espressa nel senso che le stesse possano essere legittimamente utilizzate solo ai fini della successiva selezione e non anche per il conferimento diretto di singoli incarichi. Pertanto, la norma dovrebbe anche specificare

quali criteri devono essere seguiti, per affidare, sulla base di elenchi, gli incarichi professionali esterni.

L'art. 11 disciplina i casi di esclusione "dagli obblighi di scelta mediante procedura comparativa, anche in forma semplificata". Tuttavia, alcuni casi previsti non sembrano giustificare un'esclusione dell'applicazione della regola della comparazione, in particolare, in presenza di una prestazione che "risulti caratterizzata da infungibilità, per il suo contenuto di natura artistica, culturale, scientifica non comparabile, in quanto strettamente connesso a particolari abilità, interpretazioni o elaborazioni del prestatore d'opera, che ha acquisito nel suo campo specifico una chiara fama professionale comprovata da idonea documentazione". La previsione dell'esclusione della comparazione per infungibilità, in ragione del suo contenuto di natura culturale e scientifica non comparabile, non è assolutamente in linea con la previsione normativa, la quale prevede la regola della procedura comparativa per l'affidamento degli incarichi; pertanto, sembra urgente un intervento finalizzato a eliminare tale esclusione. La stessa, di fatto, finisce infatti per consentire, sulla base di una valutazione discrezionale dell'ente, l'affidamento diretto di un incarico professionale esterno in qualsiasi situazione.

Per quanto riguarda gli incarichi effettivamente conferiti dalla Giunta regionale, è utile evidenziare come, nonostante la disciplina adottata dalla Giunta preveda che il ricorso alla procedura semplificata debba essere di regola preferito a quella ordinaria, sia stata utilizzata la procedura comparativa per il conferimento di 32 incarichi professionali esterni su 35, così assicurando nella maggior parte dei casi il rispetto dei principi di pubblicità e di concorrenza. Sono stati esaminati i tre incarichi per i quali non è stato fatto ricorso alla procedura comparativa. In un caso si è trattato di un affidamento diretto, in altri due di incarichi attribuiti mediante utilizzo degli elenchi di esperti. La procedura utilizzata per il conferimento di questi due ultimi è risultata corretta e i relativi incarichi attribuiti legittimamente, poiché le liste sono state utilizzate esclusivamente per estrapolare i curriculum dei candidati in possesso dei requisiti richiesti per lo svolgimento dello specifico incarico, curriculum che sono stati successivamente sottoposti a procedura comparativa. La determina con la quale è stato conferito un incarico mediante affidamento diretto, invece, non è conforme a legge, poiché non è stata assicurata la previa pubblicità, né è stata posta in essere la necessaria procedura comparativa.

In merito agli incarichi legali, la Giunta ha affidato 187 patrocini ad avvocati esterni; la spesa, comprensiva anche delle somme per incarichi affidati in anni precedenti, ma conclusi nel 2015, ammonta a 1.794.105 euro. La giurisprudenza di questa Corte negli ultimi anni ha consolidato la propria posizione, chiarendo che gli incarichi legali non possono essere oggetto di affidamento diretto, dovendo essere attribuiti a seguito di procedura comparativa aperta a tutti i possibili interessati, allo scopo di consentire il rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e motivazione. In sede istruttoria è, al contrario, emerso che da parte della Giunta detti incarichi sono stati sempre oggetto di affidamento diretto e in assenza di previa pubblicità. Non è, inoltre, in alcun modo condivisibile l'affermazione, resa dalla Giunta regionale indetta sede, secondo la quale "non si deve procedere ad alcuna preliminare valutazione dell'impossibilità da parte dell'ufficio legale interno ad occuparsi di una determinata causa, stante oltretutto l'oggettiva dimensione organizzativa della struttura legale che, pur al massimo della sua utilizzazione, non può coprire il complesso degli incarichi". Il ricorso ad una professionalità esterna, infatti, non può prescindere dal previo accertamento dell'impossibilità, da parte del personale interno a un soggetto pubblico, a svolgere un incarico.

I vertici della Regione, nel corso di un'audizione, hanno comunque manifestato l'intenzione di rivedere l'organizzazione dell'Ufficio legale e di ridisciplinare l'affidamento degli incarichi legali, tra l'altro introducendo il previo accertamento dell'impossibilità, del personale dell'Ufficio legale, a svolgere gli incarichi da affidare all'esterno.

La Direzione generale dell'Assemblea legislativa ha attribuito in totale 7 incarichi (di cui 4 per collaborazioni anche di natura occasionale e 3 per studio, ricerca e consulenza) per una spesa complessiva lorda di 46.014 euro. Tale spesa è stata finanziata con risorse regionali.

In merito al rispetto dei limiti previsti dagli articoli 6 del d.l. 78//2010, 1 del d.l. 101/2013 e 14 del 66/2014, la spesa oggetto dell'intervento di riduzione, finanziata esclusivamente con risorse regionali, è stata individuata in quella impegnata nell'anno 2009, operando l'adeguamento alle disposizioni del d.l. n. 101/2013 (il limite di spesa per incarichi di studio e consulenza, per l'anno 2015, non può essere superiore al 75 per cento del limite fissato per il 2014, così come determinato dall'applicazione della disposizione di cui all'art. 6, comma 7, d.l. 78/2010).

Dai dati forniti si ricava che gli impegni assunti nell'esercizio 2015, per le predette tipologie, sono stati contenuti entro i previsti tetti di spesa. L'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa ha impegnato, nell'anno 2015, anche spese per incarichi di studio e consulenze

programmate in anni precedenti, per un importo di 35.000 euro e spese per contratti di collaborazione coordinata e continuativa, anch'esse programmate in anni precedenti, per un totale di 54.000 euro.

Anche l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa regionale ha disciplinato il conferimento di incarichi professionali esterni, approvando a tale fine una normativa che ricalca quasi pedissequamente i contenuti di quella approvata in materia dalla Giunta regionale. Pertanto, si richiamano integralmente le osservazioni già svolte per quest'ultima.

Di rilievo, come il Responsabile del Servizio organizzazione, bilancio e attività contrattuale abbia approvato le modalità di accertamento della disponibilità del personale interno a svolgere gli incarichi professionali esterni, in tal modo procedimentalizzando una verifica che costituisce un necessario presupposto dell'affidamento di tali incarichi. E' interessante lo sforzo di disciplinare l'accertamento in argomento, in quanto la maggior parte degli enti pubblici non ha regolamentato detta procedura, anche se, nel merito, le previsioni introdotte dovrebbero comunque essere migliorate sotto un paio di aspetti, per i quali si rimanda alla parte generale della relazione.

Nonostante la possibilità di ricorrere all'elenco degli esperti, l'Assemblea, tranne in un caso, ha comunque sempre fatto ricorso alla procedura di affidamento ordinaria, in tal modo assicurando il rispetto dei principi di pubblicità, concorrenza e buon andamento.

E' stato esaminato un solo incarico: l'unico per il quale non vi è stato il ricorso alla procedura ordinaria. Per esso, non è stata data pubblicità all'intenzione di procedere all'affidamento, né è stata eseguita una procedura comparativa secondo i principi individuati dalla giurisprudenza contabile, la quale richiede la necessaria valutazione del curriculum. L'Assemblea ha comunque evidenziato che l'individuazione dell'incaricato è stata preceduta da alcuni colloqui informali intervenuti con tre soggetti, uno dei quali è risultato poi affidatario. Non è stata inoltre assicurata la previa pubblicità, né è stata eseguita la prevista procedura comparativa; ciò avvalendosi della deroga, che abbiamo già esaminato per evidenziarne il chiaro contrasto con il quadro normativo, che prevede l'esclusione della comparazione "quando la prestazione risulti caratterizzata dalla infungibilità, per il suo contenuto di natura artistica, culturale, scientifica non comparabile, in quanto strettamente connesso a particolari abilità, interpretazioni o elaborazioni del prestatore d'opera, che ha acquisito nel suo campo specifico una chiara fama professionale comprovata da idonea documentazione".

La relativa determina non è, pertanto, conforme a legge.

16. L'atto generale recante la disciplina in materia di controlli interni - che il Piano triennale 2015-2017 di prevenzione della corruzione prevedeva che dovesse essere assunto entro il 30 settembre 2015 - non è stato adottato.

Anche nel 2015 i controlli interni sono pertanto proseguiti secondo le preesistenti disposizioni organizzative.

Il controllo di regolarità amministrativo contabile, svolto dal Servizio Gestione della spesa regionale, è disciplinato dalla DGR n. 2416/2008 e viene svolto in via preventiva, su tutti i provvedimenti amministrativi (delibere di Giunta/determine dirigenziali) che possono avere riflessi sul versante della spesa regionale. La novità più rilevante del 2015 è stata l'adeguamento ai nuovi principi della contabilità armonizzata e, in particolare, al nuovo criterio di imputazione delle registrazioni contabili secondo la logica dell'esigibilità. Sul versante della tipologia di atti (perimetrazione soggettiva), sono stati assoggettati a controllo di regolarità amministrativa contabile anche le determine a contrarre per l'acquisizione di beni, servizi e lavori che, pur non determinando la registrazione contabile di spesa, comportano la creazione di un accantonamento di risorse di bilancio con vincolo di destinazione specifica.

In relazione al controllo di gestione, la Regione, pur in assenza nel 2015 di una contabilità economico-patrimoniale (introdotta nel 2016), ha effettuato una rilevazione generale del complesso delle spese di funzionamento risultanti dal rendiconto finanziario 2014 al fine di attribuirle a centri di costo o alle strutture utilizzatrici dei beni e servizi acquisiti.

Il Documento di economia e finanza regionale (DEFER), indicato dall'Allegato n. 4/1 al d.lgs. 118/2011 come uno degli strumenti della programmazione regionale, rappresenta il documento su cui la Regione imposta il controllo strategico. Lo strumento operativo di cui si avvale il controllo strategico è la rendicontazione al DEFER, la cui mancata adozione nel 2015 non ha consentito lo svolgimento di tale tipologia di controllo.

17. Da ultimo, ma non per importanza della relativa area di intervento, sono stati analizzati alcuni aspetti della sanità regionale.

La spesa sanitaria rappresenta, sia per gli impegni che per i pagamenti, oltre l'80% della spesa corrente regionale in tutto il triennio 2013-2015.

17.1. Anche per l'esercizio 2015, la Regione ha definito le linee di programmazione e di finanziamento delle aziende del servizio sanitario regionale prima dell'adozione dell'accordo

politico tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome: il riparto delle risorse del Servizio sanitario regionale è stato raggiunto in sede di Conferenza Stato-Regioni il 23 dicembre 2015, mentre la Regione ha adottato le linee di programmazione con DGR n. 901 del 13 luglio 2015.

Le risorse sono state quantificate sulla base di una stima che teneva conto del livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale per il 2014 e che considerava gli interventi di riduzione degli stanziamenti disposti dal legislatore nazionale.

Il volume complessivo delle risorse è stato determinato, dapprima con la DGR n. 901 del 13 luglio 2015 in 7.954 mln di euro; poi, con DGR 2292 del 28 dicembre 2015 è stato rideterminato in euro 7.958 mln di euro.

La perimetrazione dei conti della sanità prevista dall'articolo 20 del d.lgs. n.118/2011 ha consentito, tenendo conto della suddivisione dei capitoli di entrata e di spesa indicata nella DGR n. 352/2013, rivista nella DGR n. 1466/2015, e dell'istruttoria svolta sul punto in contraddittorio con la Direzione regionale competente, di individuare le entrate e le spese di tale area di intervento.

Sul versante delle entrate, quelle accertate per il *finanziamento sanitario corrente* ammontano a 8.741 mln di euro.

Tale importo è costituito dalla sommatoria delle:

- 1) entrate tributarie (IRAP, Addizionale regionale IRPEFF, compartecipazione regionale all'IVA nelle rispettive quote destinate alla Sanità) pari a 8.352 mln di euro;
- 2) assegnazioni statali a destinazione vincolata pari complessivamente a 101 mln di euro;
- 3) assegnazioni statali delle risorse a valere sul fondo per il concorso alle regioni per l'acquisto di farmaci innovativi pari ad euro 36 mln di euro;
- 4) entrate per prestazioni sanitarie erogate da aziende ed enti del servizio sanitario regionale a cittadini residenti in altre regioni regolate in mobilità per 252 mln di euro.

Le risorse accertate per il '*finanziamento sanitario corrente aggiuntivo*' ammontano a 131 mln di euro.

Non sono state accertate entrate in conto capitale in quanto non sono stati adottati decreti di ammissione a finanziamento da parte del Ministero della Salute.

Sul versante delle spese, è stato rilevato che, nei capitoli del rendiconto, sono ricomprese, oltre alle assegnazioni delle risorse disposte in favore delle aziende sanitarie regionali, anche tutte le altre spese correnti e per investimenti che transitano sui conti di tesoreria unica "sanitari", che,

a stretto rigore, non rientrano nell'ambito delle grandezze finanziarie indicate nell'articolo 20, d.lgs. n. 118/2011. Si tratta, in particolare, delle risorse per il finanziamento della ricerca per le quali sono previsti accordi o convenzioni con il Ministero della Salute o altri enti e delle risorse statali derivanti da specifiche disposizioni di settore.

17.2. In relazione alla spesa farmaceutica, che secondo la disposizione contenuta nell'articolo 15 d.l. n. 95/2012 è sottoposta a tetti di spesa⁹⁹, è stato riscontrato il mancato rispetto del tetto della spesa farmaceutica ospedaliera che ha registrato un incremento del 9 per cento rispetto all'anno precedente.

Nel 2015 sono state impegnate per l'acquisto di farmaci innovativi risorse statali provenienti dall'apposito fondo istituito dall'articolo 1, comma 593, l. n. 190/2014 nello stato di previsione del Ministero della Salute e risorse regionali per complessivi 101 mln di euro. Con le risorse statali sono stati coperti i rimborsi agli enti del Servizio sanitario regionale per le spese sostenute per l'acquisto di farmaci innovativi per la cura dell'epatite C, come previsto dal DM 9 ottobre 2015; con le risorse regionali sono stati coperti i rimborsi per l'acquisto di farmaci innovativi oncologici.

17.3. Quanto ai risultati di esercizio 2015 delle aziende che compongono il Servizio sanitario regionale, dai dati dei bilanci approvati forniti dalla Direzione regionale competente, è emerso il raggiungimento del pareggio civilistico di bilancio, che costituisce l'obiettivo posto nella delibera di programmazione n. 901/2015. I bilanci di esercizio 2015 delle aziende sanitarie regionali sono stati approvati con DGR n. 779 del 30 maggio 2016, quello dell'AUSL di Bologna con DGR n.1005 del 28 giugno 2016.

17.4. Il bilancio di esercizio della Gestione sanitaria accentrata è stato approvato con DGR n.780 del 30 maggio 2016 e presenta un risultato positivo pari ad euro 9.836.

17.5. In relazione alla consistenza ed al costo del personale del Servizio sanitario regionale sono emerse le seguenti risultanze.

E' diminuito sia il numero delle unità di personale dipendente con contratto a tempo indeterminato e determinato, passando da 60.772 nel 2014 a 60.513 nel 2015, sia il numero delle unità di personale "atipico", passando da 1.897 nel 2014 a 1.787 nel 2015.

Il costo del personale sia del ruolo sanitario, sia di quello non sanitario sta registrando nel triennio 2013-2015 un andamento in diminuzione passando da 2.956.763 euro nel 2013 ad euro

⁹⁹ La spesa farmaceutica territoriale è sottoposta al tetto dell'11,35%, quella ospedaliera del 3,5%.

2.929.696 nel 2015. Tale risultato si pone in linea con il raggiungimento entro il 2020 dell'obiettivo del contenimento del costo del personale entro il valore del 2004 diminuito dell'1,4 per cento.

17.6. Sono stati analizzati anche i costi per le consulenze e collaborazioni autonome conferite dagli enti sanitari.

I dati forniti dalla Direzione regionale competente desunti dal modello di conto economico CE 999, che costituisce il consolidato regionale (che tiene conto sia dei costi sostenuti dalla GSA sia quelli delle aziende sanitarie, procedendo a operazioni di consolidamento tra voci di costi e ricavi relativi a scambi di prestazioni tra le aziende), fanno emergere che le consulenze e collaborazioni autonome, sia per prestazioni sanitarie e sociosanitarie sia per quelle non sanitarie, sono diminuite nel 2015 rispetto al 2014.

17.7. In relazione all'indicatore annuale sulla tempestività dei pagamenti per gli acquisti di beni, servizi e forniture della spesa sanitaria la maggior parte delle aziende presentano un trend in miglioramento, fatta eccezione per l'azienda USL di Modena (+34 giorni), per le Aziende Ospedaliere di Parma (+ 0,8 giorni) e di Reggio Emilia (+6,27 giorni) e l'IRCCS Ist. Ort. Rizzoli di Bologna (+2,02 giorni). Tra le iniziative adottate dalla Regione per la riduzione dei tempi di pagamento sono state indicate, oltre alla anticipazione di liquidità ottenuta dallo Stato ai sensi del d.l. n. 35/2013, anche l'aggiudicazione nel novembre 2014 della gara per il servizio di Tesoreria unica, in favore delle aziende sanitarie, ad un raggruppamento temporaneo di istituti bancari e l'acquisto di un software unico regionale per la gestione informatizzata dell'area amministrativo-contabile.

17.8. La Regione, a decorrere dal 2012, ha introdotto una specifica disciplina per la copertura dei rischi derivanti da responsabilità civile negli enti del Servizio sanitario regionale (cd. autoassicurazione).

Si tratta di un sistema avviato con alcune aziende sanitarie sperimentatrici mediante il quale si provvede, attraverso la costituzione di un apposito fondo regionale, alla prevenzione e alla copertura dei rischi derivanti da responsabilità civile nelle aziende sanitarie per i sinistri di importo superiore ai 250.000 euro.

Il predetto fondo viene alimentato con risorse regionali definite annualmente nell'ambito della delibera di giunta di programmazione e finanziamento delle aziende del servizio sanitario

regionale, mediante la trattenuta di quota parte delle risorse spettanti alle aziende sperimentatrici.

La consistenza iniziale del fondo e le variazioni verificatesi nel 2015 sono rappresentate nel bilancio di esercizio della GSA, tra i fondi rischi e oneri. A seguito di tali movimentazioni risultano accantonate risorse per 34 mln di euro.

Tenuto conto di tutte le osservazioni sin qui svolte, la Sezione esprime un giudizio complessivamente positivo sulle modalità con le quali la Regione Emilia-Romagna ha operato nell'esercizio 2015.

18 Indice delle tabelle

Tabella n. 1.....	26
Tabella n. 2.....	38
Tabella n. 3.....	39
Tabella n. 4.....	42
Tabella n. 5.....	43
Tabella n. 6.....	45
Tabella n. 7.....	46
Tabella n. 8.....	46
Tabella n. 9.....	48
Tabella n. 10.....	50
Tabella n. 11.....	55
Tabella n. 12.....	55
Tabella n. 13.....	56
Tabella n. 14.....	56
Tabella n. 15.....	58
Tabella n. 16.....	60
Tabella n. 17.....	64
Tabella n. 18.....	67
Tabella n. 19.....	68
Tabella n. 20.....	69
Tabella n. 21.....	72
Tabella n. 22.....	75
Tabella n. 23.....	78
Tabella n. 24.....	79
Tabella n. 25.....	80
Tabella n. 26.....	83
Tabella n. 27.....	84
Tabella n. 28.....	86
Tabella n. 29.....	90
Tabella n. 30.....	92
Tabella n. 31.....	94
Tabella n. 32.....	95
Tabella n. 33.....	98
Tabella n. 34.....	100
Tabella n. 35.....	110
Tabella n. 36.....	111
Tabella n. 37.....	112
Tabella n. 38.....	114
Tabella n. 39.....	117
Tabella n. 40.....	121
Tabella n. 41.....	122
Tabella n. 42.....	123

Tabella n. 43	123
Tabella n. 44	124
Tabella n. 45	132
Tabella n. 46	133
Tabella n. 47	134
Tabella n. 48	134
Tabella n. 49	135
Tabella n. 50	137
Tabella n. 51	138
Tabella n. 52	141
Tabella n. 53	143
Tabella n. 54	155
Tabella n. 55	156
Tabella n. 56	157
Tabella n. 57	159
Tabella n. 58	162
Tabella n. 59	163
Tabella n. 60	163
Tabella n. 61	164
Tabella n. 62	165
Tabella n. 63.....	165
Tabella n. 64.....	169
Tabella n. 65.....	170
Tabella n. 66.....	172
Tabella n. 67.....	177
Tabella n. 68.....	178
Tabella n. 69.....	181
Tabella n. 70.....	182
Tabella n. 71.....	184
Tabella n. 72.....	185
Tabella n. 73.....	187
Tabella n. 74.....	189
Tabella n. 75.....	190
Tabella n. 76.....	190
Tabella n. 77.....	191
Tabella n. 78.....	191
Tabella n. 79.....	192
Tabella n. 80.....	200
Tabella n. 81.....	201
Tabella n. 82.....	206
Tabella n. 83.....	209
Tabella n. 84.....	216
Tabella n. 85.....	217

Tabella n. 86.....	221
Tabella n. 87.....	228
Tabella n. 88.....	229
Tabella n. 89.....	234
Tabella n. 90.....	236
Tabella n. 91.....	238
Tabella n. 92.....	241
Tabella n. 93.....	241
Tabella n. 94.....	242
Tabella n. 95.....	243
Tabella n. 96.....	246
Tabella n. 97.....	246
Tabella n. 98.....	248
Tabella n. 99.....	249
Tabella n. 100.....	250
Tabella n. 101.....	251
Tabella n. 102.....	252
Tabella n. 103.....	253
Tabella n. 104.....	254
Tabella n. 105.....	257

